


# El impacto de la crisis del capital y de la pandemia de COVID-19 en el Estado social español\*

The impact of the capital crisis and the COVID-19 pandemic on the Spanish social State\*\*

Patrícia Soraya Mustafa<sup>a</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-3668-1501>

**Resumen:** Este artículo examina una parte de un estudio realizado en España sobre el Estado Social español durante la crisis del capital iniciada en 2008 y posteriormente durante la pandemia de COVID-19. El propósito ha sido entender las medidas adoptadas en cada uno de estos períodos históricos y sus impactos en el Estado Social. A continuación, se presentan algunos de los resultados obtenidos a partir de una investigación bibliográfica, empírica y documental.

**Palabras clave:** Estado Social español. Crisis del capital de 2008. COVID-19.

**Abstract:** This article presents part of a study conducted on the Spanish social State during the capital crisis that began in 2008 and later during the COVID-19 pandemic. The objective has been to understand the measures adopted in each of these historical periods and their impacts on the Social State. Below, some of the results obtained from a bibliographic, empirical and documentary research are presented.

**Keywords:** Spanish Social State. Capital crisis of 2008. COVID-19.

\*Agradecimientos: Al Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Granada (UGR). Al grupo de investigación SEPISE de la UGR. A todas/os las/os entrevistadas/os en esta investigación. A los estudiantes de la UGR Alejandro Patón y Alejandro M. Vaca Rendón, por las transcripciones de las entrevistas.

\*\*Financiado por la Unión Europea, NextGenerationEU, Ministerio de Universidades/Gobierno de España.

<sup>a</sup>Universidade Estadual Paulista (Unesp), Campus de Franca, SP, Brasil.

**Recibido:** 13/7/2024 ■ **Aprobado:** 22/7/2024

## Introducción

**E**n este artículo se presentará parte de una investigación hecha en España entre los años de 2022 y principios de 2024, en la cual se ha estudiado el impacto de la crisis de 2008 y de la pandemia de COVID-19 en el Estado Social en España, especialmente en la Comunidad Autónoma (CCAA) de Andalucía, en el sur del país. Sin embargo, en este artículo se mostrarán solo algunos de los datos y resultados obtenidos en España.

El estudio realizado se ha basado en una investigación bibliográfica, documental y empírica. Estos tres enfoques han permitido construir las mediaciones necesarias para entender la particularidad del Estado Social en España en el contexto posterior a la crisis de 2008 y a la pandemia de COVID-19. En este texto se presentará una síntesis de parte de los estudios bibliográficos y algunos datos de la investigación empírica, utilizando solo una parte de lo aportado por cinco de los dieciséis entrevistados. De estos cinco, dos son estudiosos de las políticas sociales de España; uno es representante del sindicato Comisiones Obreras (CCOO), y dos son trabajadores/as sociales. Además, se incorporarán datos documentales extraídos del Instituto Nacional de Estadística (INE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Ministerio de Hacienda de España.

Para presentar parte de los resultados de esta investigación, este artículo se subdivide en los siguientes apartados: el Estado Social en el sur de Europa y la particularidad de España; la crisis de 2008 y sus impactos en el Estado Social español; la pandemia de coronavirus y su impacto en las políticas sociales en España; y, finalmente, la conclusión.

### 1. El Estado Social en el sur de Europa y la particularidad de España

Antes de abordar la particularidad del Estado Social en España, se expondrán algunas premisas que han respaldado teóricamente toda la investigación en el campo de la política social y del Estado Social.

La primera premisa es que el modo de producir y reproducir la vida bajo el capitalismo no genera bienestar para todos/as; al contrario, genera miseria y desigualdad social. Esto significa que, mientras algunos/as (muy pocos) pueden ver satisfechas sus necesidades sociales, otros/as no las logran. Afirmar esto implica reconocer que el capitalismo genera el pauperismo (Marx, 1984) y la cuestión social.

La segunda premisa, al examinar que, a través del trabajo “libre” y asalariado, el/la trabajador/a no consigue satisfacer sus necesidades humanas básicas, se reconoce que el Estado interviene en la relación capital-trabajo, con el objetivo de regularla y, en cierta medida, garantizar que los/as trabajadores/as puedan reproducirse. Esta intervención del Estado variará según el momento histórico, el país y las teorías e ideologías predominantes.

Tercera, se entiende que el Estado es una forma social<sup>1</sup> en el capitalismo y, como tal, tiene un papel a desempeñar en la reproducción del capital y del capitalismo. Sin embargo, de manera contradictoria, también ha sido y es sometido a la presión de la clase obrera en su lucha por mejores condiciones de trabajo y de vida.

Cuarta, en este trabajo se defiende la idea de una sociedad del bienestar total (Marx y Engels)<sup>2</sup>, reconociendo que eso solo sería posible en una sociabilidad que no sea capitalista/colonialista/patriarcal.

Quinta, aunque se defiende la idea de una sociedad del bienestar total, este trabajo analizará el bienestar garantizado, o no, en una sociedad específica, la española, durante un período histórico determinado.

Hechas estas aclaraciones, se pasará a examinar la particularidad del Estado Social en Europa del sur y, en especial, en España.

---

<sup>1</sup> Desde la perspectiva de la teoría social crítica, lo político y el Estado están intrínsecamente vinculados a la “totalidad de la reproducción social capitalista” (Mascaró, 2015, p. 11, traducción nuestra).

<sup>2</sup> Según Marx y Engels (2021, traducción nuestra), este bienestar total solo será posible en un nuevo sistema económico y político en el cual la distribución de la riqueza producida socialmente no será objeto de apropiación privada, no se guiará por los preceptos de la ganancia y el intercambio mercantil. En este sistema, las necesidades humanas serán identificadas y satisfechas, la propiedad de los medios de producción será colectiva, la competencia será sustituida por la asociación de productores, la sociedad será cooperativa y solidaria, y se extinguirá la división social del trabajo.

Los países del sur de Europa —en especial Portugal, España, Italia y Grecia— no desarrollaron sus Estados Sociales de la manera clásica, en los años 40 del siglo XX. Como señala Silva (2013), se trata de Estados cuya protección social estuvo liderada por la Iglesia Católica, muy presente en esta parte de Europa, y donde la familia tiene un papel importante en la protección social. A esto se suma el hecho de que estos países han vivido bajo regímenes dictatoriales durante mucho tiempo.

La protección social en España ha estado muy ligada a la Iglesia Católica y a un pasado reciente marcado por la dictadura de Franco (1936-1975). De esta manera, el Estado Social en España no se implementó, según Muñoz (2015, p. 33), “hasta lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Constitución de 1978”, que establece que España “se constituye en un Estado social y democrático, que propugna la libertad, justicia, igualdad y pluralismo como valores superiores de su ordenamiento jurídico”. Esto no quiere decir que antes no existieran leyes sociales, pero estaban impregnadas de los principios inspiradores del fascismo y del franquismo.

Cabrero Rodríguez (1989) destaca que el sistema de protección social de España empieza a constituirse “bajo el período de modernización capitalista del franquismo” (p. 79). En sus estudios publicados en 1989, este autor señala que los fundamentos históricos del Estado Social español tienen su origen en el período de 1964-1975, bajo la dictadura de Franco. Por esta razón, denomina a esta primera fase de Estado Autoritario del Bienestar y distingue una segunda fase, desde 1975 hasta 1988, en la cual este tipo de Estado se universaliza.

En una entrevista realizada con el estudioso de las políticas sociales de España, (Entrevistado A), él explica el papel de las políticas sociales bajo el franquismo:

El franquismo era una dictadura, utiliza las políticas sociales como instrumento para someter a la población para que le obedezcan, como consiguió legitimidad a través de esas políticas, pero no quería que hubiera libertad, igualdad y demás, o sea, los valores característicos de una política social, no los perseguía el franquismo, sino todo lo contrario. Para seguir mandando sin control, de forma abusiva utiliza lo que se entiende por políticas sociales.

¿Qué tipo de diseño de políticas sociales se fue delineando en esta primera fase? El entrevistado B (estudioso de políticas sociales) explica que la primera política social que se crea es la contributiva, llamada en España seguridad social, basada en el modelo de Bismarck, en el cual la protección social está dirigida a los/as trabajadores/as que contribuyen directamente al sistema de seguridad social y, en cambio, tienen derecho a la jubilación, al seguro de salud y a la asistencia sanitaria —para ellos/ellas y sus familias.

Por tanto, España empieza a construir su Estado Social basado en el modelo contributivo:

[...] con ese modelo muy de referencia de lo contributivo —sobre todo, porque eso significa que la gente, se premia el esfuerzo de haber cotizado más años y salarios más altos y que se liga al esfuerzo del trabajo, culturalmente e ideológicamente hay toda una visión conservadora típica de toda la Europa continental —pero eso no era distinto de la Francia o la Alemania democráticas, no había grandes diferencias en eso. (Entrevistado B —estudioso de políticas sociales)

¿Cómo eran entonces las políticas sociales en este período?

Centradas en la política de seguridad social, con un poco más de inversión en educación y sanidad, pero insuficientes para satisfacer las necesidades sociales emergentes.

Durante la transición hacia un Estado democrático de derecho, a partir de 1977, se destaca la importancia de los Pactos de la Moncloa, los cuales establecen el diálogo social en España entre distintas fuerzas, orientado a la construcción del Estado Social de Derecho. El principal reto era buscar una transición al sistema democrático de manera estable y adoptar una política económica que enfrentara la gran inflación (26,39 %) que afectaba a España en esas fechas postcrisis del capitalismo de principios de los años 1970.

Desde entonces, de acuerdo con Cabrero Rodríguez (1989), hay un aumento de las inversiones en algunas políticas sociales y aumentos

salariales desde 1974 hasta 1976, lo que para este autor constituye la base material, sumada a factores políticos que van a generar un proceso de “socialdemocratización tardía” en España.

En este contexto tiene lugar un fuerte impulso del proceso de universalización del Estado de Bienestar, constituyéndose en un mecanismo de legitimación política e integración social al tener la política económica un sesgo claramente redistributivo (Cabreró Rodríguez, 1989, p. 82).

¿Cómo se expresa esta universalización del Estado Social?

Por el aumento de las inversiones sociales en porcentaje del PIB; en pensiones, por ejemplo, se pasa del 3,07 % al 7,22 % en 1980. También se expresa por la expansión del sistema sanitario de la seguridad social y de la educación.

La base del Estado Social se expresa en la Constitución de 1978, según la cual el Estado Social debe garantizar los siguientes derechos sociales: la educación (artículo 27), la seguridad social (artículo 41), la salud (artículo 43), la cultura (artículo 44), una vivienda digna y adecuada (artículo 47), la protección a personas con discapacidad (artículo 49) y la protección a la tercera edad (artículo 50).

Con la Constitución de 1978 aprobada, el Partido Socialista (PSOE) llega al poder en 1982, en un momento en que el contexto mundial:

[...] ha cambiado el discurso, ya está Reagan en Estados Unidos, ya está Thatcher en Inglaterra, y el discurso de las organizaciones internacionales es: “uy, el keynesianismo ya no funciona, hay que hacer política monetaria, hay que controlar la inflación, hay que controlar masa monetaria, hay que hacer austeridad”. (Entrevistado B —estudioso de políticas sociales)

Es decir, es el momento del neoliberalismo. En el caso de los países que forman parte de la Unión Europea (UE), y España es uno de ellos desde 1986, las orientaciones políticas y económicas de la UE influyen al país. Y a partir de los años 1990, sobre todo, el neoliberalismo pasa a

ser el eje de la política económica de la UE, y por consiguiente las políticas sociales pasan a ser influenciadas por este pensamiento.

Sin embargo, había un consenso entre políticos de centro y de derecha en España, sobre la necesidad del Estado social, algo que no se observa en la actualidad. De acuerdo con el entrevistado B, “[...] había una defensa de que el Estado tiene que ayudar a la gente a superar las dificultades de partida con las que se encuentra y demás, que hoy en día casi nadie en la derecha defendería, ¿no?”.

No obstante, como el contexto mundial era de neoliberalismo, como se ha dicho, los socialistas, cuando llegan al poder, aunque tenían

[...] de alguna manera en su programa la expansión del Estado de bienestar lo que hacen es contenerlo. Entonces, yo creo que ahí sí que hay un período importante, un segundo período importante de los años de los socialistas, desde los 1982 hasta los mediados de los 1990, que de alguna manera se caracteriza por: 1º contener el gasto social, no reducirlo, no recortarlo. La idea es que el gasto social crezca con el crecimiento económico [...]. Pero España en esa época se estabiliza en un gasto de protección social alrededor del 18, 19, máximo 20 %, cuando los países cercanos estaban al 25-27 %, estamos 5-8 puntos por debajo. Eso, por una parte, pero luego [...] lo que hacen es un proceso de recalibración. [...] Y, la recalibración básicamente consiste en limitar algunas de las prestaciones más generosas, por decirlo de alguna manera, del sistema contributivo. Se pone un tope máximo de pensión, se ponen en la prestación contributiva por desempleo, se baja la cuantía, se les somete a impuestos que antes estaba exenta, se hace una serie de ajustes de baja de las partes más altas, a cambio de aumentar, de mejorar las prestaciones de tipo más asistencial o más focalizadas en los sectores más pobres.

Es decir, en las pensiones ponen un tope, y al mismo tiempo dicen que todo el que no llega a una cantidad con la pensión contributiva se le pagará un complemento para que lo tenga, una especie de renta mínima para pensionistas, y al mismo tiempo un tope que por mucho que hayas cotizado más, tu pensión se queda ahí. (Entrevistado B)

Este estudioso señala dos elementos importantes puestos en marcha en el proceso de reforma o contrarreforma<sup>5</sup> del Estado Social: la contención del gasto social y la recalibración de las políticas sociales, lo que ha significado bajar las pensiones y prestaciones de la seguridad social e introducir o aumentar los programas asistenciales y focalizados. Por lo tanto, direcciones neoliberales para las políticas sociales, ya muy conocidas en tierras brasileñas.

Cabrero Rodríguez (1989) analiza que, aunque las políticas de ajuste hayan comenzado en estos momentos en España, no han impedido el crecimiento de la seguridad social, ni la cobertura sanitaria ni el sistema de enseñanza preescolar y básica —bastante universalizados. Con todo, el mismo autor resalta lagunas en la protección social, como en las políticas de protección al paro, la política sanitaria y en las prestaciones o pensiones no contributivas, coincidiendo con lo señalado por el entrevistado B. Sobre todo, Cabrero Rodríguez (1989) destaca que el principal problema se encuentra en la calidad de las prestaciones y en su insuficiencia, consecuencia principalmente de la escasez de los presupuestos.

Con esto se puede señalar que se configura un sistema de protección social básico, es decir, insuficiente en cantidad y de baja calidad, lo que va a posibilitar que sectores privados pasen a ocupar el espacio de los sistemas públicos, y ambos sectores van a convivir, como dice Cabrero Rodríguez (1989), en un proceso de simbiosis.

## **2. La crisis de 2008 y sus impactos para el Estado Social español**

La crisis de 2008 es una manifestación de la crisis estructural del capital, caracterizada, de acuerdo con Mézáros (2011), por ser una crisis

---

<sup>5</sup> El sentido de la reforma, según Netto y Braz (2007), pierde el sentido tradicional de cambios para la conquista y ampliación de derechos, convirtiéndose en un proceso inverso, por eso contrarreforma.



*endémica, cumulativa, crónica y permanente* del capitalismo. Según este autor, el capitalismo ya no alterna más entre períodos de expansión y crisis, pues se presenta, desde las décadas de 1960 y 1970, inmerso en un *depressed continuum*. Esto ocurre debido al hecho de que el sistema del capital no tiene límites para su expansión, convirtiéndose “[...] en un sistema profundamente destructivo” (Mészáros, 2011, p. 11, traducción nuestra). Es decir, los imperativos humano-sociales vitales son completamente sometidos a la lógica de valorización del capital, lo que significa la corrosión del trabajo (el paro estructural y su precarización absoluta), además de la destrucción de la naturaleza a escala global (Mészáros, 2011).

Sin embargo, de acuerdo con Harvey (2011), la crisis que se inicia en 2008 tiene como determinante el problema de la absorción del capital excedente, lo que se refiere, en términos marxistas, a la falta de demanda. Harvey (2011) explica que esta falta de demanda está relacionada con las medidas neoliberales adoptadas para “superar” la crisis de los finales de los años 1960 y principios de los 1970. En los países de capitalismo central, el neoliberalismo ha atacado a la clase trabajadora, que, según la clase capitalista, estaba organizada y sus salarios ponían límite al lucro. Así, se cortaron y/o congelaron los sueldos, y se precarizaron las relaciones laborales, lo que ha resultado en el problema de la falta de demanda, la cual, según Harvey (2011), es la causa estructurante de esta nueva crisis.

Harvey (2011, p. 26, traducción nuestra) llama a este fenómeno el “problema de la absorción del capital excedente”, es decir, la falta de aplicaciones rentables para el creciente volumen de beneficios, o la falta de inversiones rentables que puedan absorber los recursos excedentes de los capitalistas.

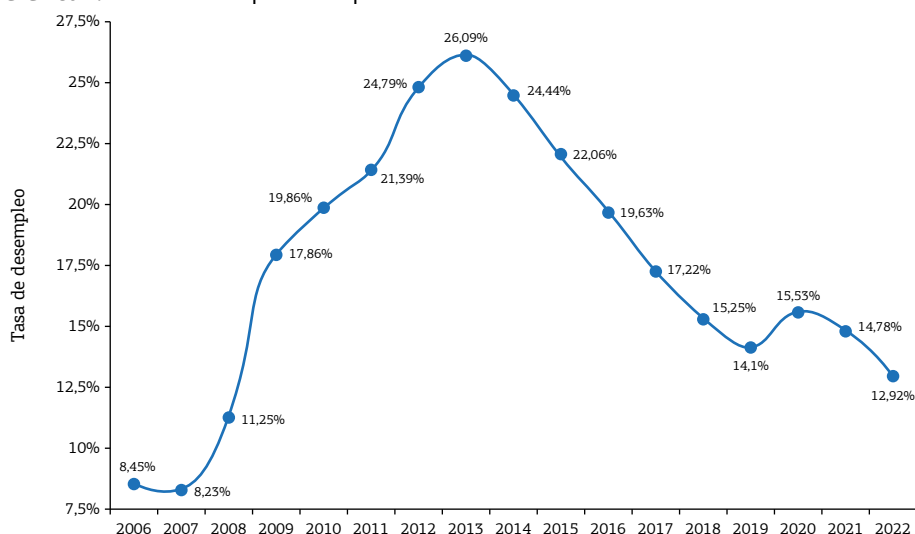
En este contexto de debilitamiento de la demanda, unido a un “exceso de capital” en forma de beneficios, se originó la financiarización, que, según Harvey (2011), es uno de los rasgos fundamentales de las últimas décadas y constituye el elemento deflactor de la reciente crisis. La financiarización, entendida como el crecimiento acelerado no solo del

importe de las operaciones financieras, sino también de los instrumentos y agentes financieros, ha sido un imperativo de la evolución del capitalismo desde los años 1970. Por un lado, la abundancia de crédito fue capaz de sostener el consumo de los trabajadores, a pesar del estancamiento de su principal fuente de ingresos; por otro, las inversiones financieras resultaron ser una salida para el exceso de capital. Sin embargo, se construyeron estructuras financieras frágiles, y el hundimiento de la burbuja inmobiliaria estadounidense, causa inmediata de la crisis, fue la manifestación más reciente del proceso de financiarización (Harvey, 2011).

Lo que más importa en este artículo es mostrar los impactos de esta crisis en la clase trabajadora, hombres y mujeres que viven del trabajo, y en las políticas sociales que atienden o deberían atender a esta clase social.

Una de las principales manifestaciones de la crisis en España ha sido el paro, que alcanzó una cifra de 26,09 % en 2013, como se puede observar en el Gráfico 1.

**Gráfico 1.** Tasa de desempleo en España de 2000 a 2022



Fuente: Statista, 2024.

Frente a estas tasas fenomenales de paro a partir de 2008, pero con su tope en 2013, que han provocado el deterioro en las condiciones de vida de millones de personas en España (autóctonos e inmigrantes), ¿qué ha hecho el Estado Social?

El Estado adopta medidas “austericidas”, es decir, “en tanto el Estado avala o rescata al sistema bancario, su política de recortes ha deteriorado los recursos destinados a sanidad, educación y desempleo, mientras reduce el ritmo de ampliación de la partida destinada a pensiones” (Actis; De Prada; Pereda, 2013, p. 22). En las palabras de la entrevistada C (trabajadora social): “[...] la Unión Europea apostó por esa forma de recortar, obligó a los Estados miembros a hacerlo así, y no hubo ninguna misericordia ética ni política con lo que estaba pasando, sobre todo en los países de Europa del Sur”. O, de acuerdo con el entrevistado A (estudioso de políticas sociales):

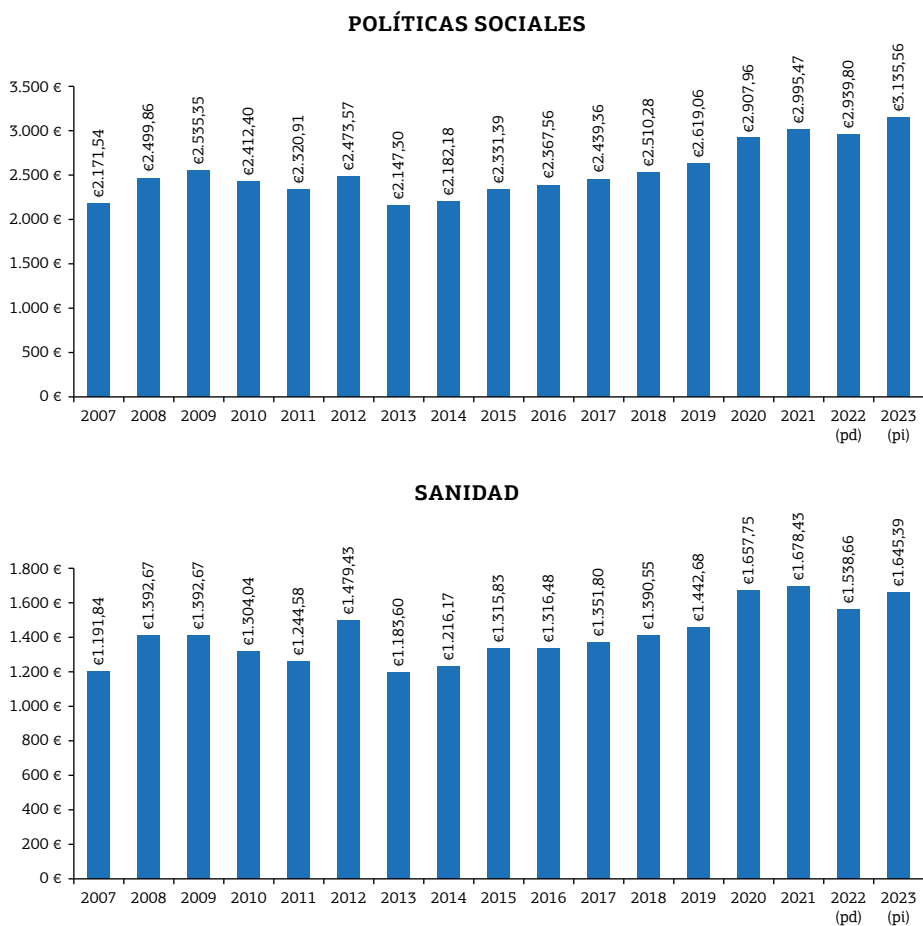
Fue un proceso de regresión en el estado social en España con la crisis [...]. Se van a recortar, se va a producir una privatización progresiva del estado de bienestar, se va a denigrar lo público. [...] Cuando se produce el estallido de la gran depresión, pues la efectividad del estado de bienestar debido a la mercantilización, privatización y demás se reduce. Y el modelo de estado de bienestar va a ser sustituido en parte por la solidaridad de los hogares, las familias y demás, porque el estado va a tratar de recortar al máximo la inversión pública o lo que llaman de gasto público. [...] Porque claro, sin dinero no hay política, y si el estado recorta en gasto social, pues eso reduce la eficacia protectora del Estado social. Y un aspecto muy importante es que, y conviene no dejar de mencionar, es que al mismo tiempo que el Estado reduce el gasto social, el estado se dedica a rescatar a la banca que en nuestro país se rescata a la banca de la crisis y de la gran depresión que habían sufrido como consecuencia de las hipotecas y demás. Pues se rescata a la banca con más de 60 mil millones de euros y de ese dinero público no se ha devuelto más [...]. Entonces, lo que sí pone de relieve eso es que el modelo de Estado estuvo dirigido a salvar a la banca a costa de reducir el gasto social y limitar la efectividad del estado de bienestar a corregir las desigualdades.

Este intelectual destaca los recortes de la inversión pública en políticas sociales y la consecuente privatización de ellas, y el apelo a la sociedad civil y familias, ¡mientras se salva a la banca! Es decir, se refuerza el familismo, que, en el ámbito de la protección social, de acuerdo con Esping-Andersen (1999), se refiere a los regímenes de bienestar social que insisten en la responsabilidad de las unidades familiares como principales garantes del bienestar social de sus miembros, y la privatización, rasgo típico de la política social bajo el neoliberalismo. Además, se socorre al capitalismo financiero a través de las inversiones gigantes hechas a la banca. Como decía Mézáros (2015, p. 28, traducción nuestra), el capitalismo no puede prescindir del Estado: “El Estado, en su composición sobre la base material antagónica del capital, no puede hacer otra cosa que proteger el orden sociometabólico establecido, defendiéndolo a toda costa, sin importarle los peligros para la supervivencia futura de la humanidad”.

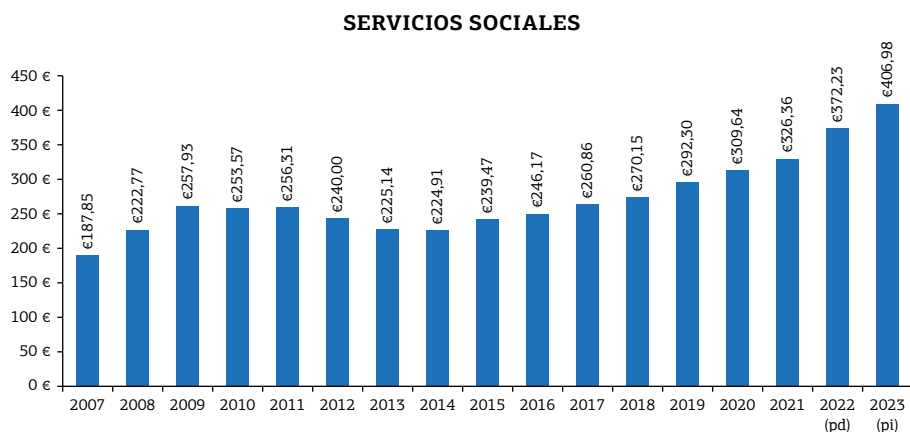
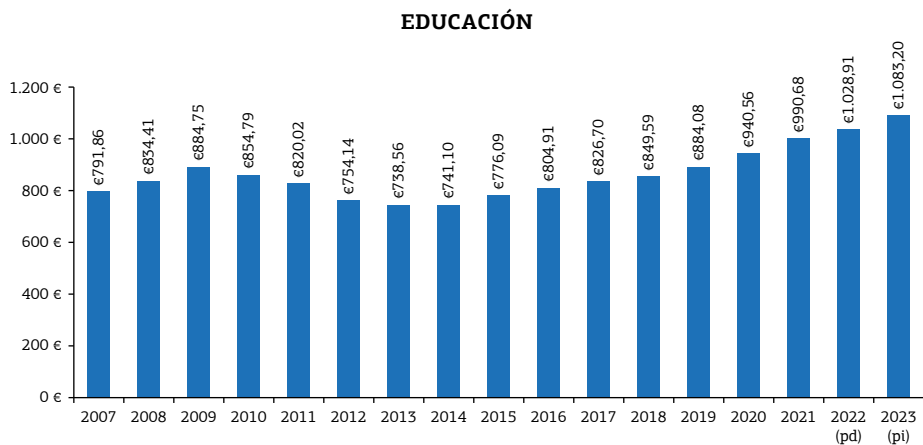
Hay que decir que, en los años en que empieza la crisis, estaban en el gobierno de España José Luis R. Zapatero, del PSOE (desde abril de 2004 hasta diciembre de 2011), y Mariano Rajoy, del PP (desde diciembre de 2011 hasta junio de 2018). Este último ha adoptado un paquete de austeridad, como ya se ha dicho, siendo que, de acuerdo con Mateos y Penades (2013), las principales medidas fueron: la reforma laboral —“que abarata el despido y permite que las empresas cambien las condiciones laborales de los trabajadores, además de que reduce la prestación por desempleo” (p. 166); el incremento del impuesto (IVA), provocando la subida de servicios y productos básicos; “la supresión de la paga de navidad de los funcionarios públicos” (p. 166); la eliminación de la deducción por vivienda; el recorte de 600 millones de euros en las partidas de gasto de los ministerios; el aumento de la edad de jubilación a los 67 años, “y un aumento de 15 a 25 años en el periodo para calcular la pensión; el copago sanitario (recetas, medicamentos, traslado de enfermos); la retirada de la tarjeta sanitaria a los inmigrantes en situación irregular; el recorte en las inversiones en infraestructuras” (p. 166); la aprobación de

una ley que introduce el pago del uso de la justicia para los ciudadanos; y medidas de recorte de la financiación pública, destacando los autores el área de educación. Sin embargo, se pueden observar estos recortes en las principales políticas sociales (Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Evolución de gasto por habitante y año en políticas sociales (sanidad, educación y servicios sociales)



Continua >

**Gráfico 2.** Continuación.

Fuente: Cano; Castro; Navarro; Lasheras (2023).

Notas: Presupuestos 2007 a 2021 = Datos de liquidación de presupuesto. Fuente: Ministerio de Hacienda.

Presupuestos 2022 = Datos de presupuesto definitivo. Fuente: Ministerio de Hacienda.

Presupuestos 2023 = Datos de presupuesto inicial.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Informe 2023 de la S.G. de Financiación Autonómica y Local. Cataluña, Madrid y Murcia han prorrogado sus presupuestos.

Se notan los recortes sobre todo en los años de 2011, 2012 y 2013 en las políticas sociales en general, y en las políticas de educación y

servicios sociales<sup>4</sup> hasta 2014. Y, por supuesto, eso produce un impacto en la protección social de la clase trabajadora. De esta manera, todas estas medidas que se han señalado ponen en peligro la continuidad del Estado Social público.

### 3. La pandemia de coronavirus y su impacto en las políticas sociales en España

La pandemia de la COVID-19 llegó a España en un momento en que el país estaba regido por un gobierno de coalición de izquierda PSOE/ Unidas Podemos, el cual, antes mismo de la pandemia, ya manifestaba un compromiso social, aunque con muchos desafíos, después de años de regresión en las políticas sociales y en los derechos del trabajo, de empeoramiento de las condiciones de trabajo y, por tanto, de las condiciones de vida de la clase obrera.

El entrevistado A (estudioso de políticas sociales), en su entrevista, atestigua este compromiso, diciendo que:

[...] hay que valorarlo desde mi perspectiva positivamente. Las políticas sociales del Estado Social democrático y de derecho adoptadas por el gobierno de coalición se puede considerar que fueron una oportunidad para la reconstrucción del estado social. Entonces, las políticas se adoptan para avanzar hacia una sociedad más cohesionada, en vez de insistir en las líneas de regresión social que se habían producido con la gran depresión.

Sin embargo, con la llegada de la pandemia, la UE también cambia su política de austeridad. El entrevistado A señala este cambio diciendo que “[...] un aspecto positivo de la pandemia es que sirvió para cambiar la orientación de las políticas europeas en materia económica, y de

---

<sup>4</sup> Los servicios sociales son una política social en España que corresponde a la política de asistencia social en Brasil.

protección social”. Y añade: “El parlamento europeo, la comisión europea y demás cambiaron totalmente la orientación de sus políticas y eso se ha visto reflejado en los fondos que van a recibir los Estados de la Unión Europea para atender la situación creada como consecuencia del impacto de la COVID-19”. Pero, este mismo intelectual alerta que de ninguna manera este cambio se traduce en un cambio permanente y explica que:

[...] eso no quiere decir que Europa se olvide del mercado interior. Los tratados de la UE consagran como principio fundamental el mercado interior. Europa es una Europa de los “mercaderes”, entre comillas, aunque suene demagógico. Y entonces la protección social está al servicio del mercado interior. Si Europa cambia de orientación política y lleva a cabo más intervención en materia social es porque no quiere quedarse sin consumidores, y pueden matar a la gente si siguen haciendo unas políticas que, en vez de estar centradas en las personas, están centradas en “salvar el euro por encima de todo”. Entonces, las políticas sociales de la UE están dirigidas a favorecer el crecimiento económico. Eso no hay que olvidarlo, entonces, digamos que hay un neoliberalismo razonable, pero siguen siendo las políticas neoliberales. Hay que hacer política social, sí, pero para favorecer el crecimiento, la competitividad y el esfuerzo.

Como se puede ver, el cambio producido por la UE durante la pandemia consiste en abandonar la política “austericida”, pero no la política neoliberal, enfocada en el mercado, y la política social es necesaria para mantener los consumidores y, con ello, el “crecimiento”. Es decir, se ha producido un cambio en la graduación del neoliberalismo, pero no se ha abandonado este pensamiento económico, político y social.

Este cambio se comprueba al observar el papel de la UE en la financiación de políticas sociales durante la pandemia, como se ha dicho. La entrevistada C (trabajadora social) afirma que “la financiación de las políticas sociales, fundamentalmente, viene de los fondos de la Unión Europea, sobre todo con los fondos de resiliencia y recuperación [...]”.



Por tanto, se destaca la financiación de la UE, especialmente a través de los fondos de resiliencia y recuperación, incrementados a partir de la pandemia, los cuales han adquirido un protagonismo en la financiación de las políticas sociales. Sin embargo, los presupuestos de la Administración General del Estado también han aumentado, lo que comprueba el compromiso del gobierno de coalición, que según el entrevistado A: “[...] puso en marcha un escudo social que fue importante y llevó a cabo medidas extraordinarias de protección social para atender a colectivos en situación de riesgo y sin cobertura”. Y de acuerdo con la entrevistada C (trabajadora social): “[...] la Administración General del Estado tomó el liderazgo y la iniciativa, dejando en un segundo lugar a las comunidades autónomas o, a lo mejor, obligándolas a seguir el paso que ellas marcaban”. El representante del sindicato CCOO también confirma:

El Gobierno del Estado en estos cuatro últimos años, con la pandemia, creo que se han hecho una política social muy importante, el desarrollo de Política Social, de protección del trabajador y de mantenimiento de servicios públicos. ¡Muy importante! Que ha estabilizado la pandemia. (Entrevistado D).

Este compromiso se nota también a través del incremento de la financiación de las políticas sociales, sobre todo por los Presupuestos Generales del Estado, como se ha demostrado en los gráficos del presupuesto público reproducidos anteriormente.

A continuación, se demostrarán algunas medidas que se han tomado desde el gobierno de España para hacer frente a la pandemia. Los sujetos de la investigación subrayan una medida que ha sido muy importante para evitar el desempleo: los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTES):

El objetivo de los ERTES era [...] evitar los despidos mediante la reducción de los costes de la mano de obra para las empresas, al mismo tiempo que se complementaban los ingresos de los trabajadores afectados por

una reducción de la jornada laboral. Estas políticas pueden adoptar varias formas: reducción de la jornada, programas de despido temporal que subvencionan directamente las horas no trabajadas, programas de ayuda salarial que subvencionan las horas trabajadas o complementos para los trabajadores que ven reducida su jornada laboral. (OCDE, 2020, traducción nuestra)

Otra medida relevante ha sido el Ingreso Mínimo Vital (IMV), un programa de transferencia de renta para unidades de convivencia en situación de pobreza y que tengan al menos un año de residencia fija en España.

También se destacan las residencias públicas, que, según el entrevistado D (sindicato CCOO), “[...] han mantenido unos estándares bastante altos de calidad”.

En relación con la gestión de los servicios, se pone de relieve el avance tecnológico, como dice el entrevistado D: “[...] en Administración Electrónica hemos dado un salto de 10 años en un mes. Cosas que nos parecían imposibles en un mes se hicieron, se podían hacer. Había que tener voluntad de hacerlo”. Y el compromiso de los profesionales durante la pandemia, sin los cuales no habría sido posible mantener el funcionamiento de los servicios: “Los trabajadores se pusieron a disposición, no solo los médicos, los trabajadores de los centros sociales o los trabajadores de residencia de mayores [...]” (Entrevistado D).

Aunque se adoptaron medidas importantes, el entrevistado E (trabajador social), como coordinador de los servicios sociales comunitarios en Granada, observó que faltaron inversiones en esta política social —los servicios sociales. Esto también ha sido señalado por el entrevistado A (estudiosos de políticas sociales), quien explicó que las principales inversiones van destinadas a aquellos que forman parte del mercado laboral regular, seguro y estable. Al trabajar con los servicios sociales, se atienden a las personas que más sufren las consecuencias de la precarización del trabajo y la falta de protección social. Por lo tanto, son personas que

requieren inversiones significativas para que se produzca una verdadera protección social, y eso ha tenido sus limitaciones durante la pandemia.

El Gráfico 3 muestra cuales medidas en términos de políticas sociales han sido implantadas y/o incrementadas en los países europeos durante la pandemia.

**Gráfico 3.** Acceso a programas sociales en Europa durante la pandemia de COVID-19

	Dinamarca	Francia	Alemania	Italia	Países Bajos	Portugal	España	Suecia	Reino Unido
<b>ERTE</b>									
ERTE ya existentes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Mayor acceso y cobertura	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	
Prestaciones de mayor cuantía		✓	✓				✓	✓	
Mayor acceso para trabajadores con empleos no estándar		✓	✓	✓		✓	✓		
Nuevas medidas de reducción del tiempo de trabajo	✓								✓
Nuevas medidas de subsidios salariales					✓				
<b>Prestaciones por desempleo</b>									
Mejora del acceso y la cobertura		✓				✓	✓		
Aumento de la duración de las prestaciones	✓	✓	✓	✓		✓	✓		
Prestaciones de mayor cuantía								✓	✓
<b>Otras medidas</b>									
Ampliación de los programas condicionados al nivel de recursos		✓	✓	✓	✓				✓
Nuevas prestaciones monetarias destinadas a grupos específicos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓

Fuente: OCDE, 2020.

Como se nota, en España, donde ya existían los ERTE antes de la COVID-19, se amplió el acceso y la cobertura de estas medidas para trabajadores/as con empleos estándar y no estándar y se incrementaron las cuantías.

Esta medida ha sido crucial para conservar los puestos de trabajo en empresas que experimentaron una reducción temporal de la actividad, como ha sucedido en muchos sectores durante la pandemia.

También se destaca que en España se flexibilizó temporalmente el acceso a las prestaciones por desempleo, permitiendo que ciertas trabajadoras/es empleadas/os que, de otro modo, no habrían tenido derecho a percibir las prestaciones, pudieran beneficiarse. Otra medida adoptada fue la suspensión temporaria del periodo mínimo de cotización, incluyendo a las/los trabajadoras/es temporales. Además, se permitió acceder a las prestaciones por desempleo a las/los trabajadoras/es que habían perdido su empleo durante el periodo de prueba y a las/os que habían dejado voluntariamente su trabajo para aceptar un nuevo empleo que no se había materializado (OCDE, 2020).

A partir de esta orientación de la UE y del compromiso del gobierno de coalición, se ha observado en España:

[...] la subida del salario mínimo, que es una cosa tremenda, es muy importante, la protección social y la cobertura de los servicios de bienestar, que tienen un valor innegable. Entonces, yo creo que, en ese sentido, la valoración que hay que hacer de las políticas del gobierno de coalición, el IMV, en dependencia, en igualdad, brecha de género, igualdad de la mujer, violencia de género, todas esas son muy importantes, es una valoración muy positiva, las políticas de la infancia, en fin, todo eso, la educación, las pensiones, o sea, el hecho de que las pensiones se incrementen de acuerdo con el índice de precios y el crecimiento de la inflación y demás. Yo creo que es positivo, muy beneficioso. En ese sentido, creo que el gobierno de coalición ha sido importante y muy beneficioso. (Entrevistado A — estudio de políticas sociales)

Queda evidente que se han tomado medidas importantes en términos de protección social durante la pandemia, impulsadas por el gobierno de coalición y por la financiación de la UE. Esto no significa que se haya roto con el neoliberalismo y sus políticas sociales, sino que se ha abandonado una política “austericida”.

## Conclusión

Como se ha demostrado, el Estado Social en España comenzó a formarse bajo el fascismo de Franco. Todavía, fue con el proceso de democratización que estos primeros pasos se consolidaron y que el Estado Social quedó garantizado por ley en la Constitución de 1978.

Sin embargo, la ola neoliberal ya se sentía en Europa, y pronto llegó al Mediterráneo, imponiendo límites al Estado Social español, que ya no se caracterizaba por ser uno de los más amplios y protectores. Así, la inversión en políticas sociales siempre se mantuvo de 5 a 8 puntos porcentuales por debajo de los países de OCDE.

Con la crisis de 2008, el neoliberalismo se radicalizó, y el gobierno del PP implementó medidas “austericidas” que afectaron especialmente a la clase obrera, como se ha visto. De esta manera, la crisis, juntamente con las medidas austericidas, empeoró la protección social, impactando severamente las condiciones de vida de la clase trabajadora.

Con la pandemia de COVID 19 se ha dejado (no se sabe por cuanto tiempo) la política de austeridad neoliberal, pero no el neoliberalismo, en parte debido al gobierno de coalición de izquierda en España, que, antes mismo de la crisis sanitaria, ya mostraba un compromiso con el Estado Social, y también porque la UE abandonó la austeridad, pero sin abandonar el neoliberalismo.

No obstante, a pesar del compromiso del gobierno de coalición con el Estado Social y del incremento de la financiación de la UE durante la pandemia, las políticas sociales implementadas siguen siendo de carácter

neoliberal, marcadas por la focalización y la privatización, lo que provoca un aumento del familismo y refuerza la filantropía.

Por tanto, es crucial continuar combatiendo el neoliberalismo y defender derechos sociales universalizados y no focalizados ni privatizados y, de mediano, trabajar por una sociedad del bienestar total.

## Referencias

---

ACTIS, W.; DE PRADA, M. A.; PEREDA, C. *Expansión del neoliberalismo y políticas sociales: una lectura de la crisis desde el Barómetro Social de España*. Colectivo Ioé, feb. 2013.

CABRERO RODRÍGUEZ, G. Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica: una visión general. *Política y Sociedad*, 2, Madrid, p.79-87, 1989.

CANO, G. C.; CASTRO, A. R.; NAVARRO, J. M. R.; LASHERAS, A. M. A. *La inversión social por comunidades. Sanidad, educación y servicios sociales: cien gráficos, tablas y mapas para representar los presupuestos de las políticas sociales en España y por Comunidades Autónomas*. Málaga: Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España, sept. 2023.

ESPING-ANDERSEN, G. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel, 1999.

HARVEY, D. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1984. v. 1, 2, 3. (Os economistas)

MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto comunista*. Trad. Álvaro Pina e Ivana Jinkings. São Paulo: Boitempo, 2021.

MASCARO, A. L. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo, 2015.

MATEOS, A.; PENADÉS, A. España: crisis y recortes. *Revista de Ciencia Política*, v. 33, año 1, p. 161-183, 2013.

MÉSZÁROS, I. *A crise estrutural do capital*. Trad. Francisco Raul Cornejo. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, I. *A montanha que devemos conquistar*. Trad. Maria Izabel Lagoa. São Paulo: Boitempo, 2015.

MUÑOZ, J. R. A. Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015.

OCDE. COVID-19: From a Health to a Jobs Crisis. In: *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. Paris: OECD Publishing, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1787/cea3b4f4-en>.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, F. C. *O futuro do Estado Social*. Lisboa: Fundação, 2013.

STATISTA. *Tasa de desempleo en España de 2000 a 2022, 2024*. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/500987/prevision-tasa-de-paro-en-espana/>. Acceso en: 9 nov. 2023.

## Sobre la autora

PATRÍCIA SORAYA MUSTAFA – Posdoctora por la Universidad de Granada (UGR) — España. Doctora en Trabajo Social. Profesora del Departamento de Trabajo Social.  
E-mail: [patricia.mustafa@unesp.br](mailto:patricia.mustafa@unesp.br)

