
Sostenibilidad del Estado de Bienestar en España

José Luis Rey (Director)

Dykinson 2015

El libro es resultado parcial de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España, liderado por la Universidad Pontificia de Comillas y con la participación de diferentes investigadores, alguno de ellos procedente de la Universidad de Lovaina¹. El proyecto, dirigido al análisis de las políticas de cohesión social durante los años de la crisis, 2012-2014, da cuenta de algunas de las dimensiones jurídicas y sociales de las políticas de consolidación fiscal o de recortes en el gasto social. Aunque el proyecto original tiene entre sus objetivos el análisis de la sostenibilidad financiera del Estado de Bienestar en España, en este libro se aborda a través del análisis del sistema fiscal.

El libro se inicia, en su primera parte, con un largo capítulo teórico, redactado por el director del libro, sobre los cambios en la filosofía del bienestar. Es decir, se pregunta en qué medida el ascenso ideológico del neoliberalismo ha afectado a los fundamentos sociales y políticos del Estado de Bienestar y, en concreto, al desarrollo de los derechos humanos en su más amplio sentido, particularmente los derechos sociales. Si bien el capítulo arroja una mirada general al movimiento regresivo del Estado de Bienestar como modelo de desarrollo social, el lector puede aplicar las reflexiones del autor al caso del Estado de Bienestar en España.

Dentro de los cambios en el paradigma keynesiano del bienestar en favor del paradigma neoliberal, el autor destaca tres problemas que afectan tanto a la concepción como a la práctica de las políticas sociales: en primer lugar, la

1 “Sostenibilidad del Estado de Bienestar en España”. José Luis Rey (Director), Alberto Colino, Dolores Carrillo Márquez, Pilar Navau Martínez-Val, Antonio Javier Ramos Llanos, Yannick Vanderborght. Dykinson, SL, Madrid, 2015.

tendencia general en las políticas sociales a la sustitución de la lógica universal por la lógica de la selectividad o focalización de la acción pública en los grupos teóricamente más desfavorecidos, una lógica que en el caso de España “no ha hecho más que empezar”, como señala el autor, con lo que esto supone de endurecimiento de los requisitos de acceso y la construcción de un Estado de Bienestar alejado del conjunto de los ciudadanos. Copagos, reaseguramiento frente a cobertura universal, vinculación de los derechos sociales al empleo (que no al trabajo), son ejemplos de esta deriva general que el autor analiza y crítica, considerando al mismo tiempo las reformas fiscales que han tendido en el entorno europeo a la creación de modelos redistributivos más regresivos e insuficientes para financiar los sistemas de protección social. En segundo lugar, el reforzamiento del individualismo (responsabilidad creciente del individuo frente a los riesgos sociales) y la dificultad del desarrollo de políticas familiares avanzadas si no se concilian de manera equilibrada los cuidados, la vida personal y el empleo. El autor se inclina por favorecer, siguiendo a Korpi, aquellos modelos que combinen virtuosamente el empleo, la suficiencia de ingresos y los cuidados (el autor hace una larga referencia a Suecia) frente a la retórica familista de los países del sur de Europa. Finalmente, el autor aborda la dificultad de vincular las prestaciones sociales con el empleo en un contexto de elevadas tasas de paro, caso de España y, por el contrario, apuesta por vincular la protección social con el trabajo en general, sea empleo en el mercado ordinario u otro tipo de actividades sociales. La lógica de la flexibilidad ha triunfado sobre la lógica de la seguridad y ello sólo puede ser corregido mediante una nueva concepción del trabajo.

Como conclusión de este análisis, el autor plantea la construcción del Estado de Bienestar de los años venideros fundándolo en dos principios básicos: a) la reafirmación de los derechos sociales universales y no condicionados, y b) el abandono del empleo como forma de inserción social en favor del trabajo en un sentido amplio. Principio, este último, harto polémico pero cuyo desarrollo y contenido son en parte justificados en los capítulos que siguen a esta introducción teórica.

El lector encontrará sugestivo el capítulo segundo de esta primera parte: debate sobre la renta básica, que ha desarrollado Yannick Vanderborght. Un capítulo que contribuye a alimentar el debate que en España se ha producido a lo largo de 2015 sobre la naturaleza y tipo de renta básica que debe aplicarse en sociedades con elevadas tasas de paro y amplios colectivos sociales excluidos. Partiendo de la actual selectividad, costes administrativos, fragmentación de programas de garantía de rentas y estigma que producen los sistemas condicionales o focales de acceso a la protección social de mínimos, el autor se plantea algunos de los problemas básicos a los que se enfrenta la definición de un sistema de mínimos que sea suficiente e inclusivo. Así, el autor analiza

la tensión que se produce entre universalidad y focalización; la tensión entre las ayudas en especie y las ayudas monetarias, que a pesar de todo son conciliables. También se analiza la tensión entre condicionalidad e incondicionalidad. Como conclusión, el autor defiende como idea rectora la propuesta de una renta básica incondicional a largo plazo y, en el corto plazo, inspirar reformas más realistas y adecuadas a las restricciones que impone la crisis financiera actual.

La primera parte del libro finaliza con el análisis crítico de la reforma del artº 135 de la Constitución Española de 1978, que se llevó a cabo al final del verano de 2011 por el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero. El debate sobre dicha reforma ha dado lugar a numerosas publicaciones, a las que este capítulo contribuye a enriquecer enfatizando en varios aspectos: las carencias democráticas de la reforma, realizada con el único consenso de los dos partidos mayoritarios, partido socialista y partido popular. Un procedimiento que el autor, José Luis Rey, califica como "profundamente antidemocrático". Y en cuanto al contenido, se señala que la reforma no es un simple cambio cosmético sino un cambio en la filosofía fundante de la Constitución de 1978 que mina o contradice la definición de España como Estado Social.

El punto nodal de la crítica es que la reforma del artº 135 viene a garantizar el control del déficit público y de la deuda pública pero no garantiza el gasto mínimo que exige la garantía de los derechos sociales básicos de los ciudadanos, lo cual supone "romper el consenso constitucional y de forma fraudulenta alterar el carácter social de nuestro Estado de Derecho asumiendo tesis neoliberales".

La parte segunda del libro está dedicada al análisis de la pobreza durante la crisis en España, redactada por Alberto Colino y Francisco Javier Ramos Llanos. Como punto de partida se analiza la evolución del mercado de trabajo durante la crisis, con sus características de elevadas tasas de paro y precariedad. Las reformas laborales, el abaratamiento del coste del factor trabajo y la devaluación salarial, han tenido un profundo impacto social y económico que ha contribuido de manera sustantiva al crecimiento de la pobreza en general y, en particular, al crecimiento de la pobreza en el trabajo o de la tasa de trabajadores pobres. El deterioro de la protección social (decreciente cobertura de las prestaciones por desempleo, la baja intensidad protectora y la ausencia de vínculos entre protección, formación y empleo), unido a la situación del mercado de trabajo, han traído como consecuencia un crecimiento de las tasas de pobreza relativa y severa (estas últimas se habían reducido de manera notable en el período previo a la crisis financiera y económica).

La pobreza de larga duración o persistente, que los autores analizan con detalle entre 2005 y 2013 en base a la información de Eurostat, es una de las

consecuencias o impactos sociales más importantes de la crisis. Pero la pobreza no aparece con la crisis. El sistema de protección social previo a la crisis y la segmentación del mercado de trabajo no lograron reducir la tasa de pobreza relativa. La crisis incrementa las tasas de pobreza ya existente y su persistencia a la vez que pone de manifiesto la debilidad del sistema de protección social y un mercado de trabajo desequilibrado. Y como consecuencia, la desigualdad se ha incrementado haciendo de España uno de los países más desiguales de la Unión Europea. Los autores proponen reformas profundas en el mercado de trabajo, la protección social y el sistema educativo que se recogen sintéticamente en las conclusiones de esta parte y en la parte final del libro.

En la parte tercera del libro, Dolores Carrillo Márquez analiza con detalle el nivel asistencial del sistema de protección social en España o nivel no contributivo en el ámbito de las pensiones, prestaciones de paro, rentas mínimas y prestaciones por hijo a cargo. Tal como enfatiza la autora, la principal asignatura pendiente del sistema de garantía de rentas español es la protección de las situaciones de necesidad familiares: por hijo a cargo, muerte y supervivencia. La autora propone dar coherencia al conjunto de las prestaciones asistenciales y no contributivas. Una demanda que la doctrina jurídica y los expertos en políticas sociales llevan expresando desde hace tiempo. La crisis se presenta como una oportunidad para ordenar y estructurar un sistema de garantía de mínimos, a partir de los actuales programas, que se articule de manera eficaz con los mercados de trabajos, con la garantía de una renta y con el conjunto de las prestaciones y servicios del Estado de Bienestar tupiendo una malla de seguridad amplia y eficaz.

La cuarta parte del libro está dedicada a las reformas fiscales y su papel en el sostenimiento del Estado de Bienestar. El lector debe detenerse en este capítulo, escrito por Pilar Navau Martínez-Val, por su especial importancia ya que analiza tanto las consecuencias de las reformas orientadas a las rebajas fiscales en general, que minan la suficiencia financiera del Estado de Bienestar, y creadoras de una mayor desigualdad social, como las alternativas que se proponen para lograr garantizar un sistema fiscal basado en criterios de progresividad, equidad y suficiencia financiera.

En concreto la autora se centra en el análisis de las reformas tributarias realizadas en España a partir de las recomendaciones del Consejo de la UE, ya desde 2009, sobre el déficit excesivo. Se analizan las reformas y cambios normativos fiscales entre 2010 y 2013 y sus consecuencias redistributivas. Así, se constata cómo el gravamen complementario sobre el IRPF aplicado en 2012, 2013 y 2014, ha recaído sobre todo en las rentas del trabajo y en favor de las rentas del capital o cómo el afloramiento de rentas no declaradas procedentes de paraísos fiscales han sido gravadas con generosidad, entre el 8 y 10 por cien.

Medidas, entre otras, que han tenido un fuerte impacto redistributivo al favorecer la regresividad en el reparto del coste de la crisis presupuestaria, afectando de manera intensa a los asalariados.

Finalmente, la autora analiza con detalle la reforma fiscal de 2014, que califica como de "ocasión perdida" para establecer un sistema fiscal suficiente y justo. El equilibrio presupuestario ha sido el objetivo casi único de las reformas y han sido los asalariados medios los contribuyentes más perjudicados por las reformas fiscales. Como consecuencia, estas reformas han contribuido a reforzar la estructura de la desigualdad social, la más elevada de la UE.

El libro finaliza con una quinta parte en la que el director del mismo se pregunta qué reformas son necesarias para garantizar la sostenibilidad del Estado de Bienestar. Es un capítulo propositivo basado en una filosofía en la que se supere la identidad entre el trabajo y el empleo, en favor de una amplia concepción del trabajo, que garantice en todo caso un empleo de calidad basado en la estabilidad y en una justa remuneración, en el incremento del salario mínimo y en la redistribución del empleo.

A partir de este marco normativo, el autor defiende la universalidad de las prestaciones sociales frente a la focalización o selectividad que convertiría el Estado de Bienestar en un sistema de protección ineficaz para pobres. La lógica de la protección universal para todos los ciudadanos debe ser la guía que oriente las reformas del Estado de Bienestar. Compatible con esta lógica, se plantea el desarrollo de un sistema de mantenimiento de mínimos que, evitando la trampa de la pobreza, sea amplio y eficaz, con especial referencia a los hogares pobres con niños. Para garantizar este modelo, el autor retoma la necesidad de frenar las reformas fiscales regresivas e insuficientes en base a un modelo basado en la capacidad económica de los ciudadanos, la progresividad y la sostenibilidad en el tiempo.

Finalmente, a la luz del texto, cabe decir que el lector encontrará en el libro argumentos sólidos y sugerencias fértiles para debatir sobre la reforma social del futuro.

Gregorio Rodríguez Cabrero

Universidad de Alcalá