

**RESPONSABILITATS PÚBLIQUES I PRIVADES A LES RESPOSTES  
DAVANT DE LES NOVES NECESSITATS SOCIALS**

**Guillem López i Casasnovas**

**Catedràtic d'Economia Pública de la Univ. Pompeu Fabra**

**Barcelona, Abril del 2003<sup>(#)</sup>**

---

<sup>(#)</sup> – Aquest text resumeix els continguts principals de la intervenció de l'autor a la Taula organitzada per l'Institut Borja de Bioètica amb motiu del XXVè Aniversari de la seva creació, celebrada a l'auditori de Sant Joan de Deu. Un treball més ample sobre el tema fou realitzat per al Pla Governamental CAT 21 de la Generalitat de Catalunya (Conselleria de Presidència) a l'àrea temàtica 'Cap a una nova societat d'acollida'

## **RESPONSABILITATS PÚBLIQUES I PRIVADES A LES RESPOSTES DE LA SOCIETAT DE L'ACOLLIMENT A LES NOVES NECESSITATS SOCIALS**

*Introducció: Nous problemes, noves polítiques socials.*

Un dels elements dels actuals estats de benestar que més condicionen al nostre entendre la capacitat d'una societat que vulgui donar acollida i tractament a les noves necessitats socials que l'era moderna crea és l'obsessió per analitzar els nous problemes des de òptiques antigues. Des de la perspectiva del passat es tendeix així a instrumentar respostes obsoletes.. 'Per a qui només disposa d'un martell, com diu el proverbi, tots els problemes li semblen claus'. La manca de cintura, flexibilitat, capacitat imaginativa, el 'pinyó fix' per a respondre als nous problemes és així un handicap. La jubilació als 65 anys, formulada en una època en que la gent tenia una esperança de vida molt menor a l'actual, o un sistema sanitari coetani a l'acabament de la guerra europea, de la societat compassiva britànica i conservadora, traslladat l'any 1986 a l'Espanya democràtica amb la Llei General de Sanitat, en poden ser exemples.

L'estat de benestar es troba així 'enrocat' en una determinada cultura universalista a les expectatives socials de resposta als nous problemes socials, i en una política en la que domina la 'dependència de solc' de com s'han fet les coses. Per exemple, en una societat diversa i de força de treball amb distints nivells d'obsolescència, la jubilació obligatòria no deixa de constituir un contrasentit a la vista del capital intel·lectual que es pot estar malbaratant. La resposta instrumental administrativa i de compliment obligat pot resultar més senzilla de formular però difícilment farà justícia a la diversitat ja sigui d'unes necessitats socials canviants en el temps, ja sigui a les diferents preferències dels ciutadans sobre el territori. Tots els problemes esdeven claus 'a clavar' a la fusta del pressupost públic i així romandre per sempre penjats, dependents del seu suport, vista la pressió de determinats col·lectius que en aquesta solució troben el seu *modus vivendi*.

Com a resultat, per una banda, la resposta universalista sempre aparenta ser a curt termini una solució més senzilla que la resposta selectiva: no ha d'identificar grups destinataris ni ha de instrumentar polítiques més clarament singulars per als objectius presents (i per tant fiscalitzables) orientades als problemes a tractar; no requereix instrumentar les complexes proves de mitjans (a vetllar en el seu compliment per a

evitar trampes de pobresa i similars), ja que tots són igualment 'elegibles' per a fruit de les cistelles de beneficis socials instrumentades. I la vida administrativa esdevé tècnicament més senzilla, i la vida política més laxa: ningú queda exclòs, aparentment discriminat, tots amb 'dret' a tot i de la millor qualitat. Per l'altra, la remissió del problema a un tractament públic administratiu de manera poc selectiva tranquil·litza la responsabilitat social que es diu assumir. El tractament del problema que preocupa es delega a un tercer, agent que ja ha actuat en el passat en situacions similars. Tercer que en la mesura que diu actuar sense altre ànim que servir el bé comú, esdevé suposadament garantia de que els interessos socials i dels beneficiaris passen a ser prioritaris, tot i ignorant els avantatges, humanament comprensibles, que suposa per al propi funcionari 'servidor civil' apropiar-se total o parcialment de l'excedent social que com a conseqüència de la intervenció pública es diu perseguir.

Malgrat els trets anteriors comentats, la realitat força els canvis. Les velles necessitats incorporen ingredients nous (per exemple a la interrelació del binomi pobresa-exclusió, o a la relació entre edat, renda i patrimoni), a la vegada que n'apareixen de noves com les pluripatologies socials (estructurals, de causació acumulativa i, per tant, 'la possibilitat de perdre-ho tot'<sup>1</sup> a través d'un fet desencadenant i decisiu –a evitar- és més gran). La cobertura de risc per la via de l'assegurança social passa a ser atractiva, però el 'moral hazard' o despreocupació que porta intrínseca tota assegurança exigeix nous controls. Per exemple, forçant el 'pool' de riscos de l'assegurament no tant al si comunitari (intrageneracional) com al llarg del cicle vital de l'individu, vinculant entre si les cobertures socials en despesa educativa, sanitària, jubilació com a graus normals i previsibles al llarg de la vida d'una família, i actuar comunitàriament només davant de la contingència no previsible o catastròfica. O associar a les formes d'assegurança franquícies diverses a la vista del diferent grau de 'moral hazard' que provoquen: una malaltia no es busca, però sí la baixa per determinats excessos de cap de setmana. O a la vista dels resultats de determinats canvis que incideixen a l'estil de vida. És l'hora, en definitiva, de combinar martell i cirurgia fina, si volem adequar les polítiques de resposta, d'acollida, als nous reptes i problemes socials avui presents.

---

<sup>1</sup> - El que es sap pot deixar d'ésser relevant, el contracte de treball és el component més fràgil a les crisis empresarials i l'exclusió del mercat de treball de manera duradora arrossega cap a la pobresa i la 'dessocialització'.

Potser el que te de nou tot el procés esmentat és que la societat pot permetre's ara donar-li's acollida, a diferència del passat, ja per innovacions diagnòstiques o terapèutiques que ho fan possible, o ja per que ara ens semblen assumibles en raó del majors nivells de benestar general disponible. Però això no exclou la preocupació per la bona aplicació dels instruments de resposta: la mala execució d'una bona idea fa que esdevingui una mala idea.

Així, com destaca Lindbeck (2001), l'impacte dels incentius en resposta a les diferents estratègies de benestar ha variat amb el temps, de la mateixa manera que ho fan els impactes dels 'shocks' externs en la sostenibilitat financera. Es tracta d'un estat de benestar construït majorment després de la segona post-guerra mundial en un escenari força diferent a l'actual: per exemple, vista la incidència dels shocks demogràfic, el de creixement desigual de productivitats per col·lectius i sobre la geografia, o els culturals, tals com la creixent inestabilitat del contracte familiar, la heterogeneïtat a la composició familiar, la participació de la dona en el mercat de treball, la major integració dels mercats de bens i factors, canvis a les tecnologies de la comunicació o en els valors de l'individualisme front del comunitarisme.

Com a conseqüència, tot apunta a que davant 'allò vell que no acaba de morir' i 'allò nou que encara no acaba de néixer' s'imposa una reflexió estratègica del domini de la responsabilitat pública i de la responsabilitat individual privada. Aquesta ha de servir per a repensar el diferent règim d'acollida davant de les noves situacions socials. Aquest és, en definitiva, l'objecte del present estudi.

### ***Les raons que justifiquen el manteniment de l'esperit 'd'una societat d'acollida'***

No hi ha dubte que més enllà de les raons del *ethos* o religioses que puguin existir, el manteniment de la societat d'acollida es pot plantejar sobre arguments de conveniència. A la societat li 'convé' donar solc als nous fenòmens que la transvalsen. Orientar i dirigir el tractament dels problemes que poden arribar a qüestionar la mateixa raó de ser de l'organització social ajuda a legitimar el conjunt de regles del procés de producció i distribució per les que la comunitat es regeix. En aquest sentit, la redistribució esdevé bé públic, local afegirem, i d'elasticitat renda elevada. És a dir, reconduir els problemes socials cap a un àmbit que permet el seu tractament és per una banda un objectiu que interessa a tots (ara també a aquells que, avui forts, demà poden devenir fràgils), però que ningú en concret està disposat a fer-lo efectiu d'una manera individual i voluntària.

Es tracta de la clàssica definició de bé públic de consum no rival i benefici inexcludible. Es tracta, a més, d'un bé que té característiques de benefici local, en el sentit de que el seu reconeixement és previsiblement màxim quan s'identifiquen millor els beneficis sobre el territori: per exemple, a les accions de les ONGs a països i per col·lectius determinats, o a l'àmbit més proper, amb la major acceptació de la factura fiscal del contribuïent si els beneficis de la redistribució se identifiquen en els veïns, ja per altruisme, ja per pur egoïsmes (evitant així l'externalitat negativa que pot suposar la marginació d'algú que ens és proper). Finalment, reconeixem a la redistribució les característiques d'un bé d'elasticitat renda elevada per similitud al cas dels béns de luxe, que apareixen amb major pes proporcionalment, en la mesura que augmenta la renda del individu i, en aquest cas, de la societat en el seu conjunt.

Aquest fet genera l'aparent paradoxa (D. Cohen pàg 91) de que part del consum promogut per una societat, cada cop més individualista i que accepta més que mai les diferències, es concreti en béns socials, resultat a l'hora d'un procés de decisió col·lectiva. 'L'home modern està així dividit entre aquests dos components 'enemics' del consum, entre la nova societat de consum que fa una oferta 'a mida' i el consum públic, que ofereix, a la inversa, comunitàriament, essencialment el mateix bé (la salut, l'educació) a tothom. Optimitzar però els serveis socials oferts requereix de majors marges de tractament singular, a tall individual o de grup, aproximant-los millor a una més gran autonomia de decisió que els vinculi a uns mínims de responsabilitat individual. I entenen per aquesta no tant sols en els seus components pressupostaris, sinó gairebé buscant tractaments a la carta, vista la 'biografia' de cadascú (en el *mix* habitatge, educació, formació, reciclatge), que el fan 'elegible' com a persona amb dificultats i que la societat es disposa acollir. Però de nou citant a Cohen (pàg 93), "la qüestió tanmateix, tot i reconeixent els trets anteriors, continua funcionant a la inversa: els drets que es reconeixen a les persones continuen estant especificats a l' 'estatut' que la llei els confereix, i als treballadors públics els correspon de fer entrar cada persona dins la tipologia dels casos previstos més que en atenció a les circumstàncies personals". Encara no hi ha una 'creació de drets' resultat 'd'una unió creativa d'opcions dins d'un marc i d'una restricció pressupostària global fixada per llei' (Cohen, ob. cit.). Però sens dubte en aquesta construcció teòrica, la societat hi troba un important envit.

## ***Els continguts de la política social. Les aproximacions***

Convé en aquesta secció aterrar els arguments abstractes anteriors al camp de les polítiques concretes amb l'objectiu d'entreveure els matissos que una realitat més rica requereix avui de les polítiques de benestar que més afecten als col·lectius socials més fràgils de la nostra comunitat.

Així, per a alguns autors (p.e. Dilton (1995)) el problema del manteniment futur de l'estat de benestar, tal com avui l'hem heretat, depèn de que les societats sàpiguen redreçar els tres incentius perversos que en el seu funcionament quotidià s'hi associen: sobre el treball, sobre l'estalvi, la precaució i l'assegurament, i sobre el comportament (conducta, estil de vida i *moral hazard*). Això afavoriria una nova estratègia de condicionar alguns beneficis (per exemple els familiars) a la recerca d'un lloc de treball, reduir els costos d'acceptar un treball remunerat (per exemple a través de la subvenció a guarderies), forçar el creuament de rendes entre els perceptors que integrin la família (per evitar que amb les separacions sigui la societat qui hagi de donar acollida a una de les parts), i afavorir des de les pròpies empreses programes de manteniment i reciclatge professional de manera anticipativa i no reactiva quan es confirmi la crisi per obsolescència de capacitats laborals.

Per a Sinn (2001), l'obligació d'un sistema de seguretat social no s'hauria d'entendre exclusivament per a garantir les pensions dels jubilats, sinó també per afavorir la natalitat que asseguri el pagament de les futures factures fiscals. Així, les parelles que no tenen fills podrien fruit d'una pensió menor que les d'aquells que en tenen. De fet, l'estalvi que en la vida activa el no tenir fills suposa per a la primera de les parelles podria aportar-se al mercat de capitals en forma d'assegurança complementària. Així mateix, potser cal distingir entre l'individu desocupat i l'individu que no obté uns ingressos mínims satisfactoris per a fer front a la normal inserció social. Una cosa és així suplementar la manca d'ingressos que un treballador amb baixa productivitat genera, i l'altra és donar suport al subsidi d'atur, condicionat a que aquest es mantingui!. De manera similar per a les incapacitats laborals derivades d'enfermetats comunes, per a les que no cal associar-hi grans pèrdues (que és on efectivament l'assegurança pública més hauria d'incidir). Les distorsions entre les pensions per incapacitat derivada d'accident de treball enlloc de per contingències mòrbides suposa un altre clàssic exemple de prestacions definides a nivells poc coherents.

En conjunt, tot apunta a que una estratègia de primes/cotitzacions diferents segons nivells no solament de siniestralitat, sinó també d'absentisme, podria afavorir millores a l'entorn laboral. Una interpretació similar, tot i que més complex de portar a la pràctica podria referir-se a incentius individuals per a l'elecció d'estils de vida més saludables. Per exemple, a través de retornar la reducció de prima/cotització assolida per l'empresa cap al treballador que accepta polítiques promogudes per l'empresa més cuidadoses amb els 'hazards' tradicionals (tabac, alcohol i drogues).

Per a Lindbeck (ob. cit.), part dels problemes provenen de una mala prioritització, en favor dels vells més que no dels joves, i dels infants en particular. Potser el pes dels primers i la seva major homogeneïtat en la defensa dels interessos propis ha sigut decisiu per aquest resultat. Molts països amb sistemes de repartiment en el finançament de les pensions s'han així desviat de manera generosa respecte de taxes de rendiment actuarialment més justes per als jubilats, amb pocs o nuls incentius a retardar la jubilació –en un mercat de treball altrament poc flexible per al treball per hores-, amb sortides generoses (reconversions empresarials incloses) del mercat de treball -entorn dels 58 anys com a mitjana al conjunt de la Unió Europea- i una proporcionalitat de pensions no vinculada en la seva base a la cursa individual de cotitzacions ni de creixement del PIB de l'economia per a la seva taxa d'actualització. Així mateix, han sigut escassament estudiats els efectes intrageneracionals (Gil i López, 1999) o segons la composició familiar (Diamond, 2001).

A l'hora que això marcava el tractament per als jubilats, els treballadors en actiu han vist com s'ha reduït el tipus marginal a l'impost sobre la renda, la qual cosa ha fet menys atractiva la feina a la llar i el cuidado dels nens. Si hom vol mantenir la baixada a l'IRPF caldria per tant introduir subsidis nous en el treball familiar per a reequilibrar el terreny de joc fiscal a les decisions sobre aquesta matèria. Treure els nens del cuidado de les pròpies famílies cap a escoles i guarderies pot ser especialment adient quan d'aquesta manera es reforça el capital humà dels nens erradicant el mateix handicap familiar (desestructuració) que els condicionava. Per això sovint els vals educatius son avantatjosos, ja que superen el condicionament que suposa el veritable confinament que no és el de l'escola sinó el de l'habitatge, que segrega en primer lloc l'infant en un determinat *ghetto* social.

Un terreny també en desequilibri és el causat per les polítiques que subsidien efectivament l'ocupació dels treballadors poc formats. Balancejar aquest factor dona un argument per a incentivar l'educació en formació professional de manera decidida, que permet a l'hora l'efecte de reduir posteriorment l'atur. Garantir la formació té externalitats també positives en el cas dels nens que abandonen l'escola i segueixen comportament antisocials.

Finalment, en aquest primera anàlisi per col·lectius destinataris, val la pena remarcar una reflexió sobre el factor edat a les polítiques públiques. Contràriament al que s'acostuma a pensar, la nostra gent gran ha sigut força prioritzada a la despesa social, de manera que, tota la resta de coses constants, cal una reflexió futura sobre el manteniment d'aquesta política cara al futur. Com destaquen Gruber i Wise (2000), els nostres majors s'han beneficiat de taxes de reposició relativament generoses a les seves pensions respecte de la renda mitjana dels treballadors en actiu (no òbviament a la comparació del valor absolut amb la resta de països més desenvolupats, la qual cosa resulta equívoca), amb una durada de percepció de les classes passives també alta (fruit de la mitjana anticipada de sortida del mercat de treball, i el conegut increment de l'esperança de vida), la qual cosa ha suposat unes taxes de rendiment intern relatives bastant elevades (i que tot apunta superaran a les de les actuals generacions).

Pel que fa a la sanitat, és ben conegut el seu major nivell d'utilització dels serveis, no en raó a la vellesa en si mateixa, sinó al fet de la proximitat de la mort a la darrera etapa de la vida (normalment els sis darrers mesos). Hom considera, a partir dels estudis disponibles, que entorn de la meitat de la despesa sanitària pública (és a dir, entorn d'un 3% del PIB) té en el col·lectiu de majors de 65 anys el seu principal beneficiari. Ni arguments d'eficiència (la menor capacitat de desplegar salut) ni d'equitat (l'argument que els majors 'ja han tingut la seva quota' –o *fair innings* en terminologia anglosaxona-), han estat utilitzats pel nostre sistema sanitari. No cal dir que aquesta és una decisió política que en la mesura que és presa conscientment és prou legítima. Però potser no tant si s'adopta des de la ignorància. Encara avui és comú sentir que se identifica assistència sanitària amb discriminació negativa per l'edat, i que edat i pobresa son correlatives. Les dades ho desmenteixen. El panell de Llars de la Unió Europea permet mostrar el contrari (Ayala, 2002): la taxa de pobresa per grups d'edat és la menor de totes quan la referim als majors de 65 anys. No cal dir, a més, que el biaix que introdueix utilitzar variables de renda i no de riquesa és també favorable als majors. Aquests solen disposar de més patrimoni, relativament parlant, que de renda. En



aquest sentit, els pobres a la cohort de 18 a 29 anys no solament son pobres en renda, sinó també en patrimoni, i han de fer front a unes cistelles de consum més cares relativament que la dels nostres majors.

Aquestes constatacions convé fer-les en un moment en que l'assistència a la dependència –les atencions de llarga durada- estan en portes de ser reconegudes com a necessitats socials. En efecte, el diferencial de despesa assistencial total en aquest terreny amb la majoria de països de l'entorn desenvolupat és molt gran. Reconegut el fet anterior, convé precisar però que 1- el nivell d'atenció socio sanitària s'ha d'observar conjuntament, en el context de les prestacions socials (incloses les pensions, contributives o no) i de les prestacions sanitàries (on la definició que ha de separar l'atenció d'aguts de la de crònics no és clara, de manera que hom parla de fins un 10% de *llits-bloquejats* derivats de la utilització de la prestació sanitària amb raons socials); 2- que els components que entornen la prestació socio sanitària tenen força components d'utilitat subjectiva (el guarir pesa igual o més que el curar en aquesta etapa de la vida), i que, per tant, obrir una prestació universalista en aquest terreny pot suposar una prestació molt difícilment reconduïble i amb una dinàmica de despesa força elevada, i 3- que a la majoria de països occidentals, el pes de la participació privada en el finançament és força important (entre el 40 i el 60) del total de la despesa, i que en el component públic, el finançament té naturalesa obligatòria, però no necessàriament amb càrrec a la imposició general. Alemanya mostra un finançament coactiu, però basat en cotitzacions, i un finançament afectat a aquesta previsió de despesa.

El fet que identifiquessim abans vellesa amb millor patrimoni que renda relativa permet una última reflexió sobre la necessitat de desenvolupar plenament un mercat d'assegurança de vida. Aquest hauria de permetre 'liquidar' patrimonis a canvi de pensions vitalícies, fins a la mort del causant. Tot a punta si més no a que un dels impediments al ple desenvolupament d'aquesta forma d'assegurança radica en el temor de les companyies a que els desenvolupaments genètics no acabin suposant increments molt importants de les esperances de vida, cosa que implicaria la fallida dels seus càlculs actuàrials. En aquest sentit, una intervenció regulatòria pública que limités l'anterior responsabilitat, en cas de que es registressin efectivament increments de longevitat superiors a la tendència observada, a través d'un fons compensador òptimament lligat a les rendes derivades del retard a l'edat de jubilació, podria ser força beneficiosa.

***Les prestacions: El tall de les contingències (respecte del tall de cohorts d'edat)***

Seria potser més clarificador a l'anàlisi realitzar les anteriors consideracions en relació a les contingències que marquen la fragilitat dels col·lectius al llarg del cicle vital general. Podriem distingir aquí entre 1- Malaltia; 2- Discapacitat; 3- Des- socialització (variable 'flux' entesa com a sortides prematures de programes educatius, manca d'habitatge digne, no inserció en el mercat de treball i soletat), 4- Carència de renda primària, i 5- Exclusió (variable 'estoc' entesa com a marginació acumulativa).

Des d'aquesta òptica alternativa podem veure una pauta etària força diferent. **Malaltia i discapacitat** augmenten amb l'edat, tant en la seva incidència com en la seva prevalència, tot i enregistrar important variances per sota i per sobre dels seus valors mitjans més elevats. La separació d'ambdues en el seu tractament social te a veure amb la distinta naturalesa de les variables que incideixin en la seva evolució futura (vegi's Jacobzone i altres, 2000).

Els **problemes de socialització** si més no es presenten en una etapa primera en el cicle vital, que tendeix a reduir-se en el temps i a repuntar si de cas lleugerament a l'última etapa de la vida. Pel que fa a **la carència de renda guanyada**, la distribució en el temps oferiria tres modes de major a menor importància, relacionades al grup de 14-25 anys primer, de 45 a 60 després i finalment a l'etapa de pensionistes. Està clar, totes elles amb una distinta probabilitat, però amb valors esperats amb el gradient esmentat. Finalment, l'enfonsament que suposa **l'exclusió** s'incrementa en el temps que perdura l'etapa activa de l'individu per a reduir-se al final.

#### ***Una referència específica a la pobresa i la protecció social.***

Com és sabut, a les societats avançades la pobresa no es pot definir exclusivament com un problema d'insuficiència de ingressos per a fer front a determinats bens bàsics. Es visualitza potser millor la pobresa com a un conjunt ample de desavantatges socials com situar-se fora del món laboral, manca d'accés a determinats bens culturals, al capital físic mínim que suposa un habitatge digne, condicions de salut deficientes o fins i tot confinament fora de les oportunitats que brinden per al coneixement les noves tecnologies. L'accés a bens concrets no permet grans efectes discriminants. Per exemple, ni el disposar de telèfon, ni TV color, ni aigua calenta són variables amb prou recorregut per a que avui puguin identificar privació (gairebé tothom els disposa: més del 96%). En canvi, poder estalviar, permetre's vacances o

renovar el mobiliari, o tenir problemes d'espai a l'habitatge sí identifiquen privació, però sobre variables que tenen bastant a veure amb estils de vida, que no sempre identifiquen privació de manera inequívoca (tot i els seus elevats percentatges: del 76% al 25% respectivament).

El que permet distingir pobresa del seu correlat 'exclusió' és l'element dinàmic del fenomen. Una pobresa de la que se'n pot sortir o que es correspon a una etapa de la vida (és més probable ser pobre en renda si s'és jove) no porta sempre a un procés de causació acumulativa com suposa el resultat exclusió-enfonsament.

Dintre dels determinants de la cistella ampla de pobresa que abans identificavem, inserció laboral i formació s'ofereixen com a les variables endògenes a la política social més prominents. D'aquí que els programes que reorienten els destinataris de la protecció social en raó de l'atur cap a un retorn al mercat de treball (l'anomenat '*workfare*' o *welfare to work*). Aquests generen límits a la durada de les percepcions econòmiques i obligacions laborals i força actuacions concretes amb relació a grups específics. Aquestes requereixen més polítiques 'a mida' (descentralitzades) i específiques al tipus d'atur i mercat de treball existent.

En aquest sentit és prou conegut el lligam negatiu entre pobresa (no desigualtat) i creixement econòmic. Per a molts, la pobresa i no la desigualtat en si mateixa és el que resulta important. A la pobresa i no a la desigualtat s'associa així la malaltia i el benestar, almenys si excluïm l'enveja de les funcions de benestar individual (i social per agregació). En aquest sentit, el patró que afecta a diferents grups que pot portar-los a la pobresa ha variat decididament, no essent el menys important el derivat del desigual accés a la tecnologia, qüestió en el curt termini només vinculada a l'edat (la generació prèvia a la irrupció de la nova societat del coneixement). En aquest nou patró es troben també les famílies monoparentals, condicionants a la vegada dels nens, i la reducció de l'abast tradicional de la solidaritat en el si de les famílies, empès per la incorporació, entre d'altres factors, de la dona al mercat de treball (al nostre país les xifres encara es situen un 50% per sota de les normals a Europa) la qual cosa empeny fora de la família la cura dels nens i l'atenció informal als nostres majors.

Tema rellevant, com diem, és també el dels aspectes dinàmics de la pobresa. Ayala (ob. cit.) comenta en aquest sentit el singular patró de l'estructura social espanyola, en el que les 'barreres cap endavant i cap

endarrera de les llars en situacions fronteres amb la pobresa son relativament fràgils. Així, tot i que amb dades només de 1994 i 1996, menys del 43% dels que pertanyien ala decila més baixa segueixen a la mateixa posició dos anys després. A l'extrem oposat, les llars amb rendes més altes tenen una probabilitat menor de baixar a l'escala de rendes.

### ***Altres problemes rellevants a una nova societat d'acollida***

Altres problemes que es plantegen a la societat per a l'acolliment de persones que presenten cojuntural o estructuralment diferències, per bé de l'objectiu d'una major cohesió social, serien:

- a) La irrupció d'idiosincràsies amb valors culturals o religiosos diferents, des dels 'okupes' als partidaris de l'eutanàsia o la utilització de drogues amb finalitats terapèutiques, o els confinaments migratoris localitzats sobre els barris urbans de la geografia catalana.
- b) El sorgiment de comportaments perillosos, derivats d'hàbits, tals com l'alcohol, el tabaquisme, les ludopaties, trastorns alimentaris –anorèxia i bulímia-, els comportaments sexuals de risc, etc.
- c) Els estils de vida agosarats generadors de riscos evitables, com els derivats dels consums alimentaris poc saludables, la conducció perillosa (a gran velocitat, fent cursa, sense llicència de circulació, amb vehicles que no han passat la inspecció tècnica de vehicles ni compten amb la corresponent assegurança obligatòria), el treball amb poca precaució davant dels riscos potencials, del treball instal·lat en l'estrés, el sexe insegur (inclosos aquí els embarassos no volguts), i finalment,
- d) Els anclatges de l'herència genètica en general sobre l'assegurança i els mateixos estils de vida individuals.

Tot apunta a la necessitat de nous compromisos entre responsabilitat individual i comunitària que tendeixin a internalitzar en major mesura els costos socials externs d'aquests comportaments. Aquests requereixen previsiblement 'ex ante' un nivell de solidaritat limitat: allò que marquin els compromisos creïbles que la societat pot fer per a incentivar la responsabilitat individual fent a la persona responsable dels seus actes (per exemple en matèria de risc catastròfic a l'assistència sanitària o la mateixa salut pública). Es tracta com a conseqüència, d'enfortir una cultura que eviti l'abús moral que intrínsecament comporta la protecció social: les taxes de reincidència han de comptar, de la mateixa manera que els drets

comporten deures –per a ser beneficiari d’una donació hom ha de ser abans ‘donant’), per a meritjar un dret s’ha d’ haver primer contribuït (per l’Estat si l’individu no pot fer-ho circumstancialment, però la contribució convé que sigui identificable en tot cas i singular.

***El punt de partida: L’impacte de la política pressupostària pública a la redistribució personal de la renda a Espanya.***

Con estima Calonge (2002), l’anàlisi de l’impacte de la política pressupostària pública s’ha d’estimar a partir de l’efecte conjunt dels impostos i les transferències sobre la distribució de la renda. Sense pretensió d’exhaustivitat convé tenir present els grans ordres de magnitud. Així podem afirmar que l’acció de la imposició sobre la renda i tributs directes en general redistribueix entorn d’un 10% de la renda inicial, les prestacions en espècie un poc per sobre de la xifra anterior (un 13%), les prestacions monetàries (bàsicament pensions i atur) quasi un 30%. Tot això fa per un efecte global (considerats també els impostos indirectes –aquests essent regressius-) del 40%. De manera que, en conjunt, les prestacions (i sobre tot les pensions) configuren el motor redistributiu del sistema espanyol de protecció social (el 33% de la despesa social redistribuïda). Noti’s en aquest sentit la paradoxa: la redistribució avui opera sobre quelcom que no podrà operar (almenys en el seu nivell actual) en el futur. L’increment de les taxes de dependència (majors de 65 anys sobre el grup comprés entre 15 i 64) del 25% del 2000 al 36% per al 2030, farà impossible la generositat relativa del sistema actual i deixarà molt menys marge per a finançar via impostos generals la resta de prestacions (subsidi d’atur i prestacions en espècie). L’empenta que registrarà la sanitat i l’atenció formal dels nostres ancians, tot i que es faci de manera selectiva- requerirà la introducció de noves fórmules de finançament addicionals per als usuaris d’aquests serveis o, amb major responsabilitat social, reorientar les polítiques de despesa entre les diferents funcions fiscals a la vista de les noves necessitats i l’impacte en el benestar de la comunitat.

## RESUM D'ARGUMENTS

### *Nous problemes, noves polítiques socials*

Els nous factors:

‘Allà on es neix, multiplica i creix, ja no es mor’

‘Per la porta de l’empresa per la que s’entra normalment ja hom no es jubila’

‘La jubilació als 65 s’establí quan l’esperança de vida era de dotze anys menys que avui’

‘La xarxa de seguretat última que tradicionalment ha suposat la família te avui alguns descosits’

‘Alguns components del contracte social s’estan trencant: la vida amb una mateixa parella, la homogeneïtat de la composició familiar...’

**INMIGRACIO/ ATUR DE LLARGA DURADA /  
SOCIETAT ENVELLIDA, NOVA VIDA ALS ANYS/ GUARDERIES, EL BENESTAR DELS  
NENS/ NOUS ‘HAZARDS’, CULTURES, ESTILS DE VIDA**

### ***OBJECTIUS DE LES POLITIQUES PUBLICUES***

...Les raons que justifiquen el manteniment de l’esperit ‘d’una societat d’acollida’

**COMPENSAR, ALLEUGERIR, SOL·LUCIONAR LES NECESSITATS DELS MES  
FRAGILS.**

**Però, TOT PER ALLUVIÓ?**

### ***ELS MITJANS DE LA INTERVENCIO PUBLICA***

-‘Per a qui només sap utilitzar un martell tots els problemes li semblen claus’

**‘MARTELLS’:**

**RESPOSTA ADMINISTRATIVA/**

**AMB ELEGIBILITAT UNIVERSAL/**

**PRESTACIÓ UNIFORME/**

**‘GRATUITAT’, ASSUMINT QUE EL FINANÇAMENT AMB IMPOSTOS ES**

**GARANTIA D’EQUITAT/**

**QUE L’ABSÈNCIA D’ÀNIM DE LUCRE A LA PROVISIÓ ‘ENTRONITZA ELS**

**INTERESSOS DELS CIUTADANS PER SOBRE DELS ADMINISTRADORS**

**DELS PROGRAMES PÚBLICS.**

## **-ELS CONTINGUTS DE LA POLÍTICA SOCIAL. LES NOVES**

### **APROXIMACIONS**

- 1- **REEQUILIBRAR EL 'TERRENY DE JOC' EN ELS INCENTIVS A LES RESPOSTES SOTA RESPONSABILITAT INDIVIDUAL** (p.e. subsidis natalitat/ pensions envelliment; salaris d'eficiència a la formació professional/ titulacions superiors)
- 2- **QUINES CONTINGÈNCIES PREVISIBLES POT HOM COMPENSAR MILLOR AL LLARG DEL CICLE VITAL DE L'INDIVIDU O DE LA FAMÍLIA, SENSE REQUERIR COMPENSACIONS INTRA-GENERACIONALS** (p.e. limitant l'actuació pública a les causacions acumulatives catastròfiques, front de les predictibles i assegurables).
- 3- **RECUPERACIO DEL CONCEPTE DE RESPONSABILITAT INDIVIDUAL 'A LA ROEMER'** (la responsabilitat pública rau en compensar plenament les diferències en els valors mitjans 'entre' diferents distribucions (despesa, consum, pràctiques, estils de vida) que siguin resultat de factors exògens al comportament individual, i tant sols parcialment les variacions 'a dintre' de cada cohort)
- 4- **RENDA I PATRIMONI, FACTORS NO SEMPRE PARALLELS A LES PROVES DE MITJANS** (en general, les persones grans acostumen a ser pobres en renda però no relativament en patrimoni/ els joves 'des-socialitzats' ho solen ser en els dos eixos/ la dispersió i no només els valors mitjans son importants en la definició de l'elegibilitat de les polítiques públiques)
- 5- **POBRESA I EXCLUSIO, CLUSTER MULTIVARIANT I POLIÈDRIC** (els talls discontinuus de 'tot o res' perden molta informació, no fan justícia a les diferents causes i generen 'trampes de pobresa')
- 6- **FINANÇAR A CÀRREC DEL CONTRIBUÏNET I NO DE L'USUARI NO FA SEMPRE MÉS EQUITATIVES LES CÀRREGUES DE LA POLÍTICA SOCIAL** (p.e. amb els copagaments evitables, com amb els preus de referència en els medicaments, o en els aspectes residencials hotelers de les atencions de llarga durada versus els creixements de la pressió fiscal a l'àmbit de la imposició indirecta).
- 7- **INVOLUCRAR A LA SOCIETAT EN LES RESPONSABILITATS SOCIALS: LA REDISTRIBUCIÓ ÉS TAMBÉ UN BÉ PUBLIC LOCAL** (ajut intercomunitari –tot i el seu menor component altruista-, 'ongs' d'acció estratègica i localitzada, .etc.)
- 8- **MÉS ATENCIÓ ALS ASPECTES DINÀMICS DE LA RENDA, I NO SOLAMENT ALS ESTÀTICS** (es neix pobre i es mor pobre, o la pobresa relativa s'associa als estadis de la vida d'una persona?)

- 9- **MERITAR DRETS ALS BENEFICIS DELS PROGRAMES ESDEVE DE LA CONCRECIÓ D 'ESTATUTS' DELS INDIVIDUS, PERÒ LES ACTUACIONS HAN DE SER FONAMENTALMENT 'A MIDA' (p.e., més atents a les circumstàncies personals que 'enroquen' o condicionen en cada cas les situacions de pobresa o exclusió; les 'franquícies' de l'assegurança col.lectiva que suposa l'acció social no te lògica que siguin idèntiques)**
- 10- **ENTENDRE LA RESTRICCIÓ PRESSUPOSTÀRIA DE LA DESPESA PÚBLICA COM A RESULTAT DE LA DECISSIÓ SOCIAL (informada, però política en últim terme: gastar més no sol ser mai la solució –importa en què es gasta, com és gasta i com es finança; els referents poden ser enganyosos)**
- 11- **UNIVERSALITAT ENTESA COM A 'ELEGIBILITAT' (tothom és susceptible de cobertura, però no tothom n'és efectivament usuària de manera idèntica: depen de la prioritització social de la prestació i del col·lectiu – ja per criteri de necessitat social i/o de capacitat financera per assolir-la individualment- ) I NO COM A LLIURE ACCES (basta posar-se a la cua, i amb resposta de prestació pública uniforme –sense compensar handicaps personals i social considerats rellevants)**

## **FRONT DEL QUE TENIM**

**UNIVERSALISME ESTÈTICAMENT NO DISCRIMINADOR I QUE EVITA PROVES DE MITJANS COMPLEXES D'OPERAR/**

**UNIFORMITAT PROVEÏDORA QUE FA SUPERFLUA LA PRIORITZACIÓ, I PER TANT LA FISCALITZACIÓ SOCIAL/**

**AMB PROGRAMES PER ALS QUE LA IGUALDAT D'ACCÉS LA DONEM COM A SUFICIENT (LA UTILITZACIÓ I EL RESULTAT NO IMPORTEN)**

**I QUE PERMETEN UN MODUS VIVENDI MÉS CÒMODE ADMINISTRATIVAMENT I MENYS ARRISCAT POLÍTICAMENT,**

**I QUE CONSOLIDEN EL STATUS QUO A TRAVÉS DEL TEMOR AL CANVI (els potencials perjudicats es mobilitzen –gairebé tots inicialment amb l'universalisme-, i els potencials beneficiaris no s'hi identifiquen com a beneficiaris)**

**CAL EN EL REDREÇAMENT DE LES RESPONSABILITATS INDIVIDUALS I COLLECTIVES MANTENINT LA BRUJULA EN ELS PROCESSOS DE CANVI ('MAI FA BON VENT PER AQUELL QUE NO SAP A ON VA') BEN IMANTADA AMB EL FONAMENT ÈTIC DE LA VIDA**



## Referències bibliogràfiques:

- E. Aja i J. Tornos (2002) 'Inmigración y Estado de Bienestar', a *Estructuras del Bienestar. Propuestas de Reforma y Nuevos Horizontes*. Ed. Civitas
- L. Ayala (2002) 'Pobreza y Protección Social.: las Reformas necesarias' a *Estructuras del Bienestar. Propuestas de Reforma y Nuevos Horizontes*. Ed. Civitas
- E.M. Bernhardt "Las mujeres suecas entre la participación en la vida laboral y la maternidad". Centro de Estudios para la Mujer. Universidad de Estocolmo 2001.
- D. Cohen (1999) 'Els nostres Temps Moderns. Per què hi ha una transformació tan ràpida i profunda de la societat?' Ed. La Campana.
- S. Calonge (2002) 'Efectos redistributivos de Impuestos y Prestaciones en España y sus CC.AA.' Mimeo Congreso de Economía Pública. Vigo.
- C. Casabona (1998) *Catalunya Salut*. Generalitat de Catalunya.
- D. Casado i G. López-Casasnovas (2001) 'Vellesa, dependència i atencions de llarga durada', Fundació La Caixa. Estudis Socials.
- P. Diamond (2001) 'On the reform of Social Security' Lliçó d'Economia 2001 Fac. de C. Econòmiques. Univ. Pompeu Fabra (mimeo)
- A. Dilton (1995) 'The future of the Welfare State' *Oxford Review of Economic Policy*.
- J. Gil i G. López (1998) 'Redistribution in the Spanish pension system: An approach to its life time effects' Documento de Trabajo FEDEA 99-16.
- J. Gruber y D. Wise (2001). "An international perspective on policies for an ageing society". *NBER. Working Paper 8103*. Cambridge Massachussets.
- S. Jacobzone, E. Cambois i JM Robine (2000) 'Is the Health of Older Persons in OECD countries improving fast enough to compensate for population ageing?' OECD Economic Studies n0 30. París.
- IDEES (2001) Revista de Temes contemporanis, monogràfics: *Concert de Idees : Concert de Idees per al segle XXI* (no 8) *Noves Tecnologies: Realitats i miratges* (no 9) i *L'Alternativa comunitària* (no 11).
- A Lindbeck (2001) 'Improving the Performance of the European Social Model' Mimeo IESE *International Conference on Building a more dynamic Europe* 27- Nov.
- H. Sinn (2001) 'Improving the Performance of the European Social Model' Mimeo IESE *International Conference on Building a more dynamic Europe* 27- Nov.