



**Universitat
Pompeu Fabra**
Barcelona



Colección Health Policy Papers

2016 – 04

**EL BIENESTAR DESIGUAL, PRESENTE Y FUTURO DE
LOS DERECHOS Y BENEFICIOS SOCIALES**

Guillem López-Casasnovas

Catedrático del Departamento de Economía y Empresa

Universitat Pompeu Fabra

Barcelona

Con el apoyo de Novartis

La Colección Policy Papers, engloba una serie de artículos, en Economía de la Salud y Política Sanitaria, realizados y seleccionados por investigadores del Centre de Recerca en Economía y Salud de la Universitat Pompeu Fabra (CRES-UPF). La Colección Policy Papers se enmarca dentro de un convenio suscrito entre la UPF y Novartis, entre cuyas actividades se contempla el apoyo no condicionado de Novartis a la divulgación de estudios y trabajos de investigación del CRES-UPF.

Barcelona, Febrero 2016

EL BIENESTAR DESIGUAL, PRESENTE Y FUTURO DE LOS DERECHOS Y BENEFICIOS SOCIALES

Guillem López-Casasnovas

En un reciente libro, *El bienestar desigual* (Ed. Península 2015), analizo el estado de malestar en que se encuentra hoy nuestro Estado de bienestar. El título no es un juego de palabras, sino la constatación de la realidad de una ciudadanía descontenta que se había acostumbrado a esperar más y más de la protección social.

La crisis económica vivida ha supuesto en este sentido un cierto regreso al pasado. La falta de crecimiento de la renta y la consecuente disminución de los ingresos fiscales han hecho que las cotas de servicios ya consolidadas, así como las nuevas prestaciones que se consideraban merecidas, no sean financieramente sostenibles. Si el gasto social había crecido antes incluso por encima de lo que lo había hecho la renta, la recesión sufrida ralentizó cuando menos su ritmo de crecimiento.

La indignación que ha causado el reparto de los costes de la crisis, la creciente desigualdad de su incipiente salida y la percepción de que poco o nada se ha hecho para inmunizar la economía frente a otra pandemia futura han focalizado en los recortes de gastos sociales las iras ciudadanas. Se clama así en medios políticos y ciudadanos contra la austeridad, sin valorar lo conseguido, sin cuestionar el modo en que se ha alcanzado, si lo mismo o menos puede ser mejor y más razonable ante un potencial despilfarro; factores todos ellos que erosionan la sostenibilidad financiera y alimentan corporaciones profesionales que quieren decidir por cuenta propia y cobrar como cuenta ajena.

En este contexto, los recortes del gasto social se han encontrado en medio de todas las batallas políticas, y como consecuencia de ello se ha resentido la percepción real acerca de lo alcanzado: la buena salud que caracteriza objetivamente a nuestro sistema de salud y unas universidades que exhiben bastante excelencia, en todo caso por encima del gasto realizado, nivel de renta del país y esfuerzo fiscal que a la ciudadanía y sus representantes parece haber merecido. Sin embargo, las reducciones de gasto, ya reales o en su defecto deflactor de las expectativas continuadas de crecimiento en su financiación, no son argumento para

incrementos de gasto indiscriminados, como no lo son tampoco de los recortes. En este sentido, la economía es una disciplina: los recursos son limitados, cabe considerarlos en sus diferentes alternativas y no se puede gastar lo que no se ingresa. De modo que sin reconducir el crecimiento del gasto social y/o aumentar la presión fiscal, el recurso al déficit no acaba siendo otra cosa que una muestra de insolidaridad hacia las generaciones futuras. Lo que se podría presentar así pues como solidaridad intrageneracional (ricos frente a pobres) se convierte en insolidaridad intergeneracional, con una ruptura de los equilibrios en la equidad con la que las generaciones se solapan. Por ello, más allá de la mejora de financiación, hay que revisar los viejos instrumentos del gasto de nuestra protección social, incorporando elementos de innovación y de ruptura de inercias. Por ejemplo, la provisión sanitaria pública debería aspirar a una financiación solidaria para todas las prestaciones que sean plenamente coste-efectivas. Y para los servicios que resten fuera de la prestación pública por inasumibles, efectivos, pero de coste demasiado alto, quizá haría falta aplicar un copago del 100% para los más ricos y un acompañamiento a porcentaje variable para el resto de colectivos. Se trataría no de llevar la renta al copago, sino de incluir los servicios copagables a la declaración de la renta. Esto supondría vincular los consumos sanitarios susceptibles de copago a la base imponible de la renta, como si se tratase de un beneficio en especie no gratuito.

Recuperar equilibrios generacionales de bienestar, la mayor dificultad de nuestras políticas sociales

Reformar el estado del bienestar, hoy un edificio no concluido y afectado en algunas partes de aluminosis, no es tarea sencilla. Hay que comprobar consistencias, levantar planos y ponerse a pie de obra. De entre las cosas que hay que afianzar del gran pacto que lo creó, encontramos sin duda los descosidos que crea el mercado de trabajo al bienestar de las generaciones de jóvenes y mayores. Son ahora más que nunca los que afortunadamente llegan a los 65 años, tienen cada vez más esperanza de vida a partir de esta edad, sus niveles formativos son más altos y cada vez son más relevantes políticamente como votantes decisivos en las elecciones. Jóvenes precarios, *ni-nis*, con poco interés en la política tradicional, con un mercado de trabajo que ya casi ni respeta las primas de formación, son la otra cara. Ellos sufren la inercia de las políticas universalistas de contingencias que a ellos les afectan menos (sanidad, servicios sociales) o de derechos que se han devengado en el pasado y que permiten cambios sólo a largo plazo. Esto orienta el gasto social hacia el colectivo de los mayores y sustituye o presiona, a presupuesto neutral, muchas otras políticas para los más jóvenes “que pueden esperar”.

Pero la realidad es que empieza a haber acuerdo en que, si ponemos la brújula de la justicia generacional, hay que reequilibrar las políticas contra la carga de la deuda y la falta de oportunidades laborales de casi toda una generación.

Recuadro: algunos datos

La foto de las necesidades relativas ha variado. De hecho, entre 2007 y 2011, último dato disponible, el riesgo de pobreza de nuestros jubilados ha disminuido seis puntos (del 25.5 al 19.2 por ciento), precisamente la tasa que ha subido para la mayoría de la población. La Encuesta Financiera de las Familias (EFF), que abarca ya del 2005 a 2011, nos dice que el número de jóvenes de menos de 35 años que sean cabezas de familia en hogares independientes ha bajado del 16 al 10.5 por ciento. Asimismo, la riqueza neta de deuda de los hogares ha descendido un 25 por ciento hasta los 153 mil euros actuales, mientras que la de los jubilados lo ha hecho sólo un 6 por ciento. Pero si el análisis se hace en términos de medias, y no de medianas, la riqueza ha aumentado para nuestros jubilados de 283 en 2005 a 328 mil euros en 2011, mientras la de los inactivos y parados bajaba de 126 a 101 mil euros, síntoma inequívoco de la mayor desigualdad de la distribución de la riqueza neta de nuestros mayores. Más riqueza pues para ellos, pero peor distribuida. La vivienda, nos dice también la EFF, está concentrada entre los mayores. Comparando sólo los que tienen propiedades pertenecientes a jubilados respetos de otros grupos, se detectan para los primeros valores que duplican los del resto, mostrando así un potencial importante de anualidades e hipotecas inversas, o para el impuesto de sucesiones en su caso, como complemento de financiación de la hoy, pongamos por caso, incompleta Ley de Dependencia.

En definitiva, el hecho de ser mayor ya no nos indica la fragilidad social que en el pasado apuntaba, tanto por la dispersión que encubren sus indicadores medios como por su dispar evolución en el tiempo respecto del resto, y de los más jóvenes en particular. Está claro pues que las políticas públicas deben contemplar las varianzas, las colas de la distribución y no basarse sólo en cifras medias. Ello quiere decir que no se puede ser universalista sin adecuar, “proporcionar”, los medios a los objetivos; es decir sin priorizar. El universalismo es conveniente para el político, ya que priorizar es visto todavía por la sociedad como una forma de discriminación, y resulta también cómodo para el gestor, al que no le hace falta ni instrumentar la prueba de medios ni de necesidades. Pero no priorizar hace perder hoy más que nunca foco redistributivo y erosiona todavía más las contabilidades generacionales. Contra ello, la fuerza de nuestros mayores es su compromiso social, que no viene de apartarlos del mercado de trabajo con pensiones a cambio de hacerlos opacos. Su tiempo, dedicado a niños y a la acción comunitaria, aunque no retribuida, tiene un valor social que no podemos ignorar, para incorporarlo definitivamente a las transferencias intergeneracionales.

Crisis, desigualdad y qué queda de los derechos sociales

La crisis ciertamente ha generado más desigualdad, aunque este problema se puede analizar desde la óptica de ricos y pobres, pero también desde el punto de vista del impacto en el bienestar de las diferentes generaciones. La política social actual se ha centrado en nuestros mayores, que vivieron la guerra y otras privaciones, asumiendo que los jóvenes veían compensado su mejor capital humano por el mercado de trabajo. Pero eso no es hoy cierto y la situación es insostenible. Con la escasa financiación actual, el Estado dedica demasiados recursos a los mayores, de manera poco selectiva, mientras deja sin atender otros problemas, como la formación de jóvenes, la enseñanza de idiomas o el abandono escolar. La solución al problema de la educación se deja de lado porque no se nota a corto plazo, pero erosiona gravemente el futuro. O se aumenta la financiación o se rehacen los balances de los beneficiarios del gasto social. El ajuste se debería realizar sin que se rompa el equilibrio intergeneracional de las cuentas públicas. En las crisis, también los mayores deben ver ajustada su pensión y no trasladar su coste a espaldas de cotizaciones más altas. Y en bonanza, la actualización debiera ser a PIB nominal y no sólo según inflación. Ser una persona mayor no significa hoy afortunadamente ser pobre. Sin embargo, entre este colectivo hay bolsas de pobreza insuficientemente atendidas. Y aunque durante la crisis los abuelos han ayudado a los jóvenes parados o con precariedad laboral, ese no es el camino: esta precariedad provoca baja natalidad, malos salarios, imposibilidad de emancipación de los jóvenes una generación que no podrá financiar su Estado de bienestar ni su jubilación. Eso no es justo. La justicia fiscal también requiere identificar necesidades y responsabilidades; no colectivizar respuestas universales generales. Y con ello pasar de la macroeconomía del gasto social a la micro del bienestar residual de las personas manteniendo la perspectiva generacional. Así por ejemplo, refiriéndonos a cosas concretas, en lugar de subvencionar el *Imsero* se debería ayudar a los viajes en *interrail* de los jóvenes, que necesitan saber idiomas, conocer otros países... elementos fundamentales para su formación. El que exista futuro para ellos es lo que ha de mantener el presente sostenible para nosotros. De hecho, puede que los políticos sobreprotejan a los jubilados españoles porque son ya hoy ocho millones de votos, si bien hay que llamar la atención para que ello no sea a costa de romper los equilibrios generacionales vista la escasa aportación de la política social y el bajo o nulo complemento al bienestar de los jóvenes procedente del mercado de trabajo. Y ya no digamos con respecto de los aún no nacidos, que deberán asumir nuestras deudas y que por supuesto hoy no votan.

Sin duda en parte el problema se puede ver como de escasa recaudación fiscal, que es de donde empieza todo. Pero la decisión de eficiencia de tamaño de presión fiscal global es de los Parlamentos: quizás esta presión hoy por justicia fiscal en su composición haya de variar. Se debería cargar las plusvalías no reinvertidas unos impuestos muy altos, digamos del 70%, y revitalizar el impuesto de sucesiones y el del patrimonio no vinculado a la creación de riqueza. Se trataría de no castigar tanto la renta como de gravar aquella riqueza inmovilizada en manos de unos pocos. Las rentas no ganadas (incluyo aquí donaciones y sucesiones) por determinados beneficiarios desincentivan el trabajo, van contra la meritocracia y todo ello limita la prosperidad de un país. Por ejemplo se podría afectar la recaudación del impuesto de sucesiones a la financiación de la cobertura de dependencia, o que recupere el Estado, contra la herencia que deje el dependiente, el gasto que ha provocado la persona fallecida. No tiene sentido que el Estado salve patrimonios a beneficio de herederos desresponsabilizados de sus ancestros.

Recuadro: Los cambios demográficos y del mercado de trabajo requieren un nuevo enfoque de justicia intergeneracional

Regla de Musgrave (Activos-Pasivos: trabajadores/ pensionistas): establecer como referente una ratio predeterminada de posiciones relativas, de manera que la relación entre contribuciones (cotizaciones)/beneficios (pensiones) mantenga constante el coeficiente de ingresos (netos) per cápita de la población activa con los beneficios (netos) per cápita de los jubilados.

-Una vez fijada la ratio, los impuestos se ajustarían periódicamente para acoger los cambios demográficos y de productividad. Si la población envejece, aumentaría la fiscalidad pero bajarían las pensiones, de manera que todos 'perderían' en la misma proporción. Las mejoras de productividad, en sentido contrario.

En **resumen**, la sensación generalizada es que la crisis y las políticas aplicadas han acabado con el Estado del Bienestar en España, lo que creo no se ajusta a la realidad. Lo que sí ha generado es un malestar por la expectativa de bienestar que alguien pensaba 'podíamos tener' y 'no hemos tenido'. La crisis nos ha devuelto a la realidad de que no hay nada gratis y que sin bases económicas y sin cumplimiento fiscal el gasto no es financiable. En este contexto, a la tentación del déficit para cargar la factura a las generaciones futuras, ha puesto límite la Unión Europea. La contención del gasto la han encajado así mayoritariamente las retribuciones de los trabajadores. Pero ni ello es eficiente ni es posible perpetuarlo en el tiempo: toca afrontar cambios. Las pensiones son la partida que mejor ha resistido. Y la de desempleo, con la extensión realizada a los que iban perdiendo el subsidio, ha hecho del mal, el menos. La Ley de

dependencia se ha llevado la peor parte. El querer abarcar en plazo determinado todo tipo de dependencia ha dejado situaciones graves que claman al cielo en el limbo de la incomprensión. Una sociedad de bienestar se valora por la decencia con la que atiende a los que están peor por la mala suerte que les ha tocado en la ruleta de la vida.

CENTRE DE RECERCA EN ECONOMIA I SALUT (CRES-UPF):
<http://www.upf.edu/cres/>

