

¿Cómo (re)inventar el Estado de bienestar en España?*

Autor: José Luis Rey Pérez¹

Profesor Propio Adjunto

Área de Filosofía del Derecho. Facultad de Derecho

Universidad Pontificia Comillas

Resumen

En el presente trabajo, se parte de la idea de que el Estado de bienestar es un sistema de garantías a los derechos sociales. Para ello, se analizan las ventajas de la condicionalidad o incondicionalidad, del universalismo o del selectivismo de las políticas sociales en el actual contexto de la crisis y en particular para el caso español. Asimismo se defiende que un Estado de bienestar debe contener políticas de protección de familia y se analizan las mejores condiciones en las que éstas se pueden llevar a cabo. Por último, se defiende que las instituciones de bienestar

* Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación “Sostenibilidad del Estado de bienestar en España. Nuevas estrategias de financiación de las políticas sociales” financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (DER2011-23543). El presente artículo se ha visto enriquecido por la oportunidad de disfrutar, gracias a este proyecto, de una estancia de investigación en el Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Estocolmo en mayo de 2013. Agradezco profundamente la generosidad y hospitalidad de Simon Birnbaum, que hizo posible tal estancia.

¹ jlrey@der.upcomillas.es

deben superar la visión centrada en el empleo y se proponen algunas ideas para hacer viables las políticas de bienestar en España.

Palabras clave: Estado de bienestar, políticas sociales, mercado de trabajo, *workfare*, derechos sociales.

How to (re) invent the Welfare State in Spain?

Abstract

In this paper, Welfare State is understood as a system of guarantees of social rights. The advantages and disadvantages of conditionality or unconditionality, of universalism or selectivism of social policies are studied in the context of economic crisis and, in concrete, of the Spanish case. In addition it is argued that a Welfare State must contain policies that protect families and which are the best conditions to carry this out. Lastly, it is argued that welfare institutions might come through the employment centered view and some ideas are proposed to make possible the future of welfare policies in Spain.

Key Words: Welfare State, social policies, labour market, *workfare*, social rights.

Recibido: 27-09-2013

Aceptado: 6-11-2013

1. INTRODUCCIÓN

El Estado de bienestar español, si es que algo como Estado de bienestar ha llegado a existir en algún momento en nuestro país, tiene las particularidades de todos aquellos sistemas de provisión de bienestar que surgieron en los países que durante la construcción de los Estados de bienestar europeos, los que podríamos denominar de *pedegree*, vivían bajo la autoridad de dictaduras con escasa sensibilidad social: se desarrolló tarde cuando en Europa se comenzaba a cuestionar el modelo social construido tras la II Guerra Mundial, la familia jugaba un papel fundamental en la provisión de bienestar y su extensión en los colectivos objeto de protección y en la cuantía de los programas ha sido escasa. Si a todo ello añadimos un desempleo más elevado que en el resto de los países donde tradicionalmente se han establecido Estados de bienestar, lo sorprendente es que éste haya existido en España, aun con todas sus carencias.

No obstante, siempre resulta más fácil reconstruir lo que es frágil que aquello que es sólido y robusto. Con motivo de la crisis financiera a la que los países occidentales nos venimos enfrentando desde 2008, los Estados de bienestar europeos encaran el parece que último y definitivo intento de desmantelarlos y en el contexto de ese ataque son más débiles aquellos países en donde no sólo la crisis ha afectado en mayor medida, sino también donde las estructuras de bienestar estaban menos desarrolladas.

El presente trabajo parte de la premisa de la igual importancia y estructura de los derechos sociales y de los derechos de libertad². De la importancia normativa y moral que los primeros tienen derivada de la idea de respeto a la dignidad de las personas. Y parte también de la idea de que lo que se conoce como Estado de bienestar no es más que un conjunto de garantías a los derechos sociales, el conjunto que más éxito ha tenido a lo largo de la historia. Se entiende aquí, por tanto, que una cosa son los derechos y otra distinta las garantías. Mientras los primeros son aquellas pretensiones morales justificadas que recogen los valores de respeto a la dignidad, libertad, igualdad, seguridad y solidaridad que se han incluido en normas jurídicas positivas (normalmente de rango constitucional o supraconstitucional)³, las garantías primarias son el conjunto de instituciones que, en cada momento histórico, social y económico, tratan de hacer efectivo el contenido de los derechos. Por ello, los derechos, una vez reconocidos, difícilmente se pueden modificar; en todo caso, lo que ocurre es que al catálogo se van sumando nuevos. En cambio, las garantías deben ser más fácilmente modificables precisamente para permitir adaptarlas a contextos económicos diversos y cambiantes⁴.

Sin duda, el fenómeno de la globalización, los avances en las tecnologías y la informática, los cambios en el modelo productivo y el paso de un capitalismo eminentemente productivo a uno de tipo financiero ponen de manifiesto que el escenario actual poco o nada tiene que ver con el de después de la II Guerra Mundial cuando surgieron los conocidos como Estados de bienestar. Lo que se pone ahora por delante es la necesidad de diseñar un nuevo modelo de provisión de bienestar que cumpla con el objetivo de los derechos sociales y esté adaptado a las nuevas circunstancias de crisis ecológica, crisis financiera y crisis laboral.

² Premisa que argumento en REY PÉREZ, J. L., “La naturaleza de los derechos sociales”, *Derechos y Libertades*, (núm. 16, 2007), pp. 137-156, y en “El futuro de los derechos sociales”, *Miscelánea Comillas*, (vol. 67, núm. 130, 2009), pp. 255-279.

³ Asumo aquí el concepto dualista de derechos humanos que exige para hablar de un derecho en sentido jurídico no sólo su dimensión moral sino también su recepción en un texto normativo, *vid.* PECES-BARBA, G., *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, con la colab. de R. de Asís, C. Fdez. Liesa y Á. Llamas. Madrid: BOE-Universidad Carlos III, 1995, y ASÍS ROIG, R. de, *Sobre el concepto y el fundamento de los derechos: una aproximación dualista*. Madrid: Dykinson, 2001.

⁴ *Vid.* a este respecto, REY PÉREZ, J. L., *El derecho al trabajo y el ingreso básico. ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?* Madrid: Dykinson, 2007.

A este desafío, en mi opinión, difícilmente se puede responder sin soluciones globales. Pero ello no quita que cada región, cada país, tenga sus particularidades y dificultades y por ello se vea en la obligación de encontrar la mejor forma de adaptar las aspiraciones contenidas en los derechos sociales a tales circunstancias. Se puede aprender de experiencias más o menos exitosas que se han ensayado en otros países, pero las peculiaridades de España, sobre todo de su mercado laboral, la convierten en una nación que debe buscar su particular y propia estrategia de provisión de bienestar.

Este objetivo es, sin duda, ambicioso y no me propongo agotarlo en las páginas de este trabajo. En lo que sigue, me limitaré a, por un lado, plantear el objetivo irrenunciable que contiene la cláusula de Estado social que está proclamada constitucionalmente y, por otro, a examinar el diseño institucional que para el contexto español debieran tener los sistemas de provisión de bienestar prestando especial atención a la necesaria correlación que debe existir, cuando se hablan estos temas, entre las políticas de gasto y las políticas de ingresos. Para que no se quede en una especulación de corte teórico, se acabarán ofreciendo unas posibles alternativas prácticas que se podrían poner en marcha y que solo pretenden ser un esbozo de un nuevo modelo de bienestar.

2. LOS FINES DEL ESTADO DE BIENESTAR. LA INELUDIBLE TENSION ENTRE ESTADO Y MERCADO

Podemos caracterizar al Estado social como aquella forma de Estado de Derecho donde se reconocen y protegen los derechos sociales. Es cierto que, quizá debido a la inspiración liberal de los Estados de Derecho occidentales, los derechos sociales nunca han estado al mismo nivel que los civiles. En todos los países occidentales se ha dado una prevalencia e importancia a los derechos de libertad por encima de los sociales, lo que ha dificultado en gran medida su reconocimiento como auténticos derechos o el desarrollo de sus mecanismos de protección. No obstante, pese a estas deficiencias, los Estados de bienestar vinieron a dar satisfacción al contenido de los derechos de igualdad y, en España, el Estado se define en la Constitución como “Estado social y democrático de Derecho” incluso situando algunos derechos sociales en el núcleo de aquéllos a los que se otorga mayor protección, como el derecho a la educación o el derecho a la huelga. Lo que intentan los derechos es distraer del mercado determinados bienes. Esto no es algo exclusivo de los sociales, también los derechos civiles o los políticos retiran de la esfera mercantil determinados bienes o valores que se consideran merecedores de protección; por eso mismo las elecciones no las organizan empresas privadas, la justicia es una institución pública o las prisiones no salen a concurso para ver qué empresa puede prestar

ese servicio⁵. Quizá por ello, la provisión por parte del Estado de una serie de servicios de bienestar se ha visto como una tensión entre Estado y mercado.

Habría que aclarar en qué consiste esta elección y si no hay puntos intermedios. Porque en efecto cuando se habla de mercado parece que éste es un término unívoco cuando realmente no es tal. En primer lugar, no hay una oposición radical entre Estado y mercado porque, entre otras cosas, el mercado no podría existir sin una regulación por parte del Estado⁶. El mercado no deja de ser una institución que, como todas, precisa de normas y de seguridad jurídica. Esto no quiere decir que sea indiferente que algo sea ofrecido por el Estado, como servicio público, o por el mercado siguiendo criterios mercantiles. De hecho, independientemente de cuál sea la regulación que se haga, se asume que los agentes privados que participan en el mercado ofreciendo sus servicios o sus productos lo hacen persiguiendo un objetivo económico, que no es otro que intentar lograr el mayor beneficio posible. Pero en este dualismo y oposición entre Estado y mercado, cuando hablamos de provisión de bienestar, muchas veces se olvida el papel que pueden jugar asociaciones que no poseen ese ánimo de lucro, como las religiosas o las ONGs. En muchos casos ellas se hacen cargo de la provisión del bienestar bien porque así está institucionalizado bien porque llegan allí donde el Estado no lo hace.

Lo que sí parece fuera de toda discusión es que hay determinados bienes que no pueden ser objeto de tráfico mercantil por su relevancia o su importancia. Ésa es la razón por la que en la Declaración Universal de derechos o en la Constitución se incluyen determinados derechos sociales como la educación o la salud, porque esos bienes parece que no pueden ser objeto exclusivo del tráfico mercantil⁷.

⁵ Resulta interesante, en este sentido, cómo en Estados Unidos y en el Reino Unido hay ya un número relevante de prisiones que administran empresas privadas. El Tribunal Supremo israelí, en una Sentencia de 19 de noviembre de 2009, frenó esta posibilidad argumentando su inconstitucionalidad señalando que ya que el objetivo de una compañía privada es la maximización del beneficio podría ocurrir que los derechos de los presos no quedarán a salvo (la Sentencia se puede consultar en hebreo en <http://elyon1.court.gov.il/files/05/050/026/n39/05026050.n39.pdf>, última consulta 6/11/2013).

⁶ “Los mercados no son simplemente lugares de intercambio o grupos de transacciones individuales: son instituciones sociales que tienen que ser construidas y mantenidas. Inicialmente los mercados pueden surgir de forma espontánea, pero al final ellos están sostenidos socialmente; todos los mercados dependen en su funcionamiento de determinadas normas sobre la propiedad y un complejo de instituciones sociales, culturales y legales. Para que los intercambios constituyan la estructura del mercado muchos elementos tienen que estar en su lugar: los derechos de propiedad deben estar delimitados y protegidos, las normas sobre cómo hacer contratos y acuerdos necesitan estar explicitadas y ser obligatorias, es preciso que la información fluya, es necesario inducir a las personas a través de mecanismos internos y externos a que se comporte de forma que uno pueda tener confianza en ellos y es preciso reducir los monopolios. En todas las economías con mercados desarrollados los gobiernos juegan un papel muy importante haciendo posible y garantizando estos aspectos. Por esta razón es un error considerar al Estado y al mercado como términos opuestos; el Estado necesariamente forma y apoya el proceso de transacciones mercantiles”, SATZ, D., *Why Some Things Should Not Be for Sale: the Moral Limits of Markets*. Nueva York: Oxford University Press, 2010, p. 16.

⁷ Vid. SATZ, D., *Why Some Things Should Not Be for Sale: the Moral Limits of Markets*, cit. En la misma línea, vid. SANDEL, M., *Lo que el dinero no puede comprar. Los límites morales del mercado*. Barcelona: Debate, 2013.

En los últimos años, las reformas que se han llevado a cabo en todos los sistemas de bienestar han apostado por ir expandiendo la presencia del mercado o de compañías privadas allí donde antes sólo actuaba el Estado. Sin embargo, esta expansión no responde a un único modelo sino que se han ensayado distintos esquemas en función de cómo se asigne el bienestar y de quién tenga el control de las políticas. Esto significa que hay que ampliar el campo de la discusión y no simplemente plantear el mercado como solución o como problema⁸, sino concretar de qué tipo de mercado estamos hablando. Jane R. Gingrich⁹ explica que las reformas de los sistemas de bienestar dando entrada al mercado pueden adoptar seis formas: los *managed markets*, que son aquellos que buscan sobre todo la eficiencia en el gasto público asignando el bienestar de una manera colectiva; los *consumer controlled markets*, que son aquellos que persiguen un incremento de la calidad percibida por los usuarios de los servicios públicos que se asignan también de forma colectiva; los *park barrel markets* que son aquellos que buscan el mayor beneficio de los productores, esto es, de los agentes privados que entran en el mercado ofreciendo este servicio público y que se asignan también de manera colectiva; los *austerity markets* que son aquellos que buscan un criterio de eficiencia en el desembolso que hace el Estado pero que asignan el servicio de forma individualizada; los *two-tiered markets* que buscan la calidad del servicio en los usuarios pero asignándolo de manera individualizada; y, por último, los *private power markets* que son aquellos que buscan el mayor beneficio de los proveedores de servicios y asignan éstos de forma individualizada. Vemos, por tanto, que en función de cómo se regule el mercado tenderá a beneficiar o bien al Estado, o bien a los beneficiarios o bien a las compañías privadas. Porque es obvio que estos tres agentes no comparten los mismos objetivos¹⁰. Por ejemplo, como explica Gingrich, “las reformas más tempranas del mercado en el sistema de salud sueco extendieron la posibilidad de elegir a los pacientes y los hospitales de pago atendiendo a los flujos de pacientes. Estas reformas otorgaron poder a los usuarios y redujeron las listas de espera, pero también redujeron el control del Estado sobre los gastos. Por el contrario, las reformas en el sector del cuidado a los ancianos en Suecia expandieron los contratos con el sector privado sin aumentar las opciones de los usuarios. Lejos de hacer girar el sistema alrededor de los usuarios de más

⁸ Así, dentro de los autores que plantean los mercados como solución podemos encontrar a OSBORNE D. y GAEBLER, T., *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Boston: Addison-Wesley Publ. Co., 1992; o LUNDSGAARD, J., “Competition and Efficiency in Publicly Funded Services”, *OECD Economics Department Working Papers*, (núm. 331, 2002), pp. 1-68. En la opinión contraria tenemos a LEYS, C., *Market-driven politics: neoliberal democracy and the public interest*. Londres: Verso, 2001, o POLLOCK, T.G., “The benefits and costs of underwriters’ social capital in the U.S. initial public offerings market”, *Strategic Organization*, (vol. 2, núm. 4, 2004), pp. 357-388.

⁹ GINGRICH, J. R., *Making Markets in the Welfare State: the Politics of Varying Market Reforms*. Nueva York: Cambridge University Press, 2011, pp. 12 y ss.

¹⁰ Ídem, p.10.

edad, estos mercados los hicieron invisibles al público y otorgaron gran poder a los gobiernos locales en el control de los costes. Las reformas más recientes en el sistema de salud sueco han caminado en una tercera dirección. Se han centrado en crear un sector y una economía de salud privada otorgando a los nuevos proveedores privados una autonomía sobre cuándo y dónde entrar en el mercado, cuándo tratar o no a los pacientes y cómo operar”¹¹.

Cuando se habla de hacer ciertas reformas en el sistema de salud público español, por ejemplo, para dar entrada al sector privado la forma en que se haga esto no es indiferente. Puede hacerse simplemente sacando a concurso la gestión de los hospitales, donde probablemente la empresa que presente un presupuesto más reducido se hará con la licencia, favoreciendo así el ahorro a las arcas públicas, o puede combinarse esto con la libre elección de centro sanitario por parte del ciudadano lo que introduce un elemento de competitividad en el sistema de forma que aquellos que atiendan más pacientes recibirán más y, al mismo tiempo, se instrumentaliza un cierto control mediato por parte del paciente de la calidad del servicio que se le está prestando. Siendo ambas formas de introducir al sector privado en la garantía de un derecho social básico como el derecho a la salud, no tienen iguales consecuencias.

Las dimensiones que Gingrich pone de manifiesto en su trabajo no dejan de ser alternativas que contienen cierta tensión. Cuando se habla de garantía de los derechos sociales, en particular en un contexto de escasez de ingresos creciente como el que vivimos, debemos tener en cuenta un aprovechamiento eficiente de los fondos públicos. La simple externalización y asignación a una empresa privada de la gestión de ese servicio público no garantiza ni asegura un ahorro de recursos. Puede ocurrir que los costes finales para el Estado sean mayores sobre todo si se les otorga a las compañías privadas una cierta autonomía que puede disparar la factura. Externalización no siempre y no necesariamente supone ahorro. Por otra parte, puede ocurrir también que la forma que tengamos de introducir al mercado suponga establecer algún tipo de privilegio en favor de aquellos que tienen más recursos. No está claro que reformar el sistema de salud permitiendo a la ciudadanía optar por un sistema de salud público o uno privado suponga en términos absolutos un ahorro al Estado (ya que tendrá que seguir financiando el sistema público de salud cuyos costes no se reducen de forma proporcional al número de usuarios, pensemos en determinadas máquinas cuyo coste es fijo se atiendan pocos o muchos pacientes y además se contarán con menos ingresos ya que se tendrá que establecer algún tipo de deducción o exención fiscal a aquel que opta por el sistema privado) pero desde luego lo que sí genera es un fenómeno de dualización social donde finalmente el sistema de salud pública acabará siendo el de aquéllos que carecen de recursos para afrontar el pago de uno privado.

¹¹ Ídem, p. 2.

Con todo esto lo que quiero poner de manifiesto es que, en primer lugar, el argumento de que el mercado supone un aprovechamiento más eficiente de los recursos públicos no es indiscutiblemente cierto. Habrá que ver qué tipo de mercado estamos estableciendo. Y, en segundo lugar, a la hora de optar por un sistema u otro necesariamente se deberán tener en cuenta otras cosas que no sean simplemente el monto del coste: habrá que considerar la calidad del servicio que se da a la ciudadanía y la intensidad con que el derecho está garantizado.

Porque cuando se habla de que la manera de garantizar un derecho social puede adquirir diversas formas, no se puede olvidar que lo prioritario es que ese derecho social se esté cumpliendo. Es decir, los derechos marcan qué garantías son posibles y cuáles no lo son, excluyen algunas, y esto es algo que no debe olvidarse cuando se quiere privatizar la forma de garantizar los derechos sociales. Por eso, todas aquellas formas que impliquen, por ejemplo, otorgar la gestión de un servicio público atendiendo únicamente al criterio de los ahorros de costes, aun cuando se haga de forma colectiva, esto es, sin establecer dualidades entre los beneficiarios, puede traducirse en una atención deficiente que incumpla el estándar mínimo exigido en el contenido esencial de ese derecho social.

Esto hace que cuando se apuesta por los derechos sociales y por el Estado social de Derecho, la opción de dejar la satisfacción de los mismos en manos de intereses particulares (los de las empresas privadas que proveen esos servicios y que buscan un beneficio económico haciéndolo) resulte incompatible con la filosofía y esencia de tales derechos. Excluida esta opción, sí podrían ser aceptables formas de mercado mixtas que persiguieran el mayor grado de consecución de los objetivos de los derechos sociales. Y para evaluar cuál es mejor, el criterio no puede ser el ahorro del coste, sino si ese ahorro va acompañado de la efectiva garantía de esos derechos, de un aumento en la calidad del servicio que se ofrece al ciudadano y si ello no supone la creación de exclusión o dualidades entre los ciudadanos. Los criterios para elegir entre diversas formas de garantizar los derechos sociales son, en consecuencia: 1) Garantizar la igualdad. 2) Garantizar la máxima calidad posible. 3) Garantizar el mejor aprovechamiento de los recursos, esto es, que la inversión que se realice se pueda decir que es rentable en términos de las otras dos prioridades. Estas prioridades están ordenadas, no se puede anteponer la 3) a la 1) o a la 2).

¿Cómo se justifican estos criterios y el orden de preferencia que aquí se defiende? Evidentemente cuando se trata de dar este tipo de respuestas, al menos en lo que a la teoría moral se refiere, se pretende que éstas sean universales, o cuanto menos, tengan vocación de universalidad. Y sin embargo acabamos de señalar que en el diseño de las políticas e instituciones que deben dar satisfacción a los derechos ha de contarse con una cierta flexibilidad que permita su adaptación a circunstancias socioeconómicas distintas. Sin dejar de ser eso cierto, los princi-

pios que aquí se proponen engarzan con los valores normativos que están debajo de los derechos. O dicho con otras palabras, derivan de la propia estructura de valores morales/derechos/garantías que en este trabajo se utiliza como marco conceptual. Así la igualdad es uno de los valores que está presente en la teoría de los derechos. Obsérvese aquí que siempre se ha presentado una cierta tensión entre igualdad formal y sustantiva, donde la primera vendría garantizada por los derechos civiles y la segunda por los sociales. El principio 1) a lo que hace referencia es a la igualdad de oportunidades, ni siquiera a la igualdad sustantiva, lo que pretende es que en el disfrute de los derechos sociales no se den situaciones de discriminación o de desventaja a la hora de acceder a los esquemas de protección de los mismos.

El principio 2), sin embargo, queda mucho más indefinido. Porque cuando se habla de la máxima calidad posible se debería concretar esa posibilidad, ya que el principio 3) podría entrar aquí a modificar o delimitar qué se entiende por posible. Nos encontramos ya de lleno en el terreno de las garantías ya que la mayor calidad muchas veces dependerá del contexto donde estemos haciendo jugar esa garantía. Sin embargo, este principio marca también un mínimo y es que un servicio de baja calidad no está dando satisfacción al derecho; por ello, entre dos formas de garantizar un derecho se habrá de optar siempre por aquélla que asegure un mayor estándar de calidad. Es aquí donde entra el aprovechamiento de los recursos porque este análisis, el de la mayor calidad no puede hacerse de forma aislada para cada política o cada derecho, sino que será necesario ponerlo en juego con el resto de garantías que tratan de colmar los derechos sociales. Por tanto el 3) se introduce como un criterio de distribución de recursos para asegurar un equilibrio entre la mejor manera de garantizar la mayor calidad de los diversos servicios. Para justificar esto podríamos utilizar el velo de ignorancia rawlsiano. Cuando Rawls trata de justificar sus principios de justicia señala que si a la hora de determinar qué principios han de ordenar una sociedad justa, nos cubrieran con un velo que nos impidiera conocer cuál ha sido nuestra suerte en la lotería genética y social, elegiríamos los principios que el famoso filósofo considera como los correctos¹². Pues bien, probablemente si nosotros no conociéramos nuestra posición social, estaríamos de acuerdo en aquella forma de gobierno que asegure una igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios sociales, su mayor calidad posible y que todo se haga siguiendo un criterio de no derroche, de aprovechamiento eficiente. Estos deberán ser los particulares principios que nos permitan hacer elecciones y rediseñar las instituciones de bienestar.

¹² Vid. RAWLS, J., *Teoría de la Justicia*, trad. M. D. González. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1997. La última versión de su tesis puede encontrarse en *Justicia como equidad. Una reformulación*, ed. E. Kelly, trad. A. de Francisco. Barcelona: Paidós, 2002.

3. ¿SON TODAS LAS GARANTÍAS POSIBLES? CONDICIONALIDAD E INCONDICIONALIDAD. UNIVERSALISMO Y SELECTIVISMO. INDIVIDUALISMO Y FAMILIARISMO

Las reformas que se están llevando a cabo en todos los países europeos han ido haciendo cada vez más selectivos y condicionales sus sistemas de protección social. Se habla así del paso del *welfare* al *workfare* porque todos estos esquemas de condicionalidad vienen acentuar la necesidad de que el beneficiario de los programas se oriente al mercado laboral o incluso acepte cualquier oferta que reciba de éste, sea cual sea su naturaleza¹³. El debate, no obstante, no es nuevo porque aun cuando en los países nórdicos disfrutaban de esquemas de bienestar mayoritariamente universales, éstos ya eran cuestionados atendiendo a su eficiencia o al presunto incumplimiento de un deber de reciprocidad que debiera acompañar a toda provisión del Estado. Más aún, en un contexto como el actual, donde el presupuesto público se reduce por la contracción de la economía, las provisiones universales se sacan de la agenda por considerar que son un despilfarro y entenderse que ahorrar en esas partidas no resulta ni tan difícil ni tan complicado. No obstante, no está claro que la condicionalidad o la selectividad, por un lado, aseguren el principio de igualdad, ni que nos lleven a aumentar la calidad de los servicios ni, en último lugar, que sirvan para aprovechar más eficientemente el escaso presupuesto público.

3.1. ¿Universales o selectivos? Un examen que hay que realizar desde el lado del gasto y del lado del ingreso

La selectividad ha estado presente en muchos de los programas de protección social de la tradición bienestarista. Consiste, en definitiva, en el diseño de políticas e instituciones centradas en un colectivo que tiene problemas con el propósito de resolverlos. Para ello normalmente, sobre todo cuando se trata de políticas que implican transferencias monetarias, pero no solo, se suelen acompañar de una serie de controles con el fin de comprobar que efectivamente el beneficiario reúne tal condición. Para ello, se suele establecer un test de acceso que normalmente suele ser de ingresos, con la exigencia de demostrar que no se llega al umbral mínimo establecido en la condiciones; la virtud de este tipo de controles es que tienen una dimensión objetiva y cuantitativa que elimina toda posible arbitrariedad o subjetividad por parte del funcionario encargado de atribuir la ayuda. No obstante, como el fenómeno de la exclusión social, aun teniendo mucho que ver con la carencia de recursos no siempre está relacionado con ésta, para otro

¹³ Hay un libro con un título muy significativo de LØDEMEL, I. y TRICKEY, H. (eds.), *'An offer you can't refuse'. Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press, 2001.

tipo de programas como por ejemplo de desintoxicación de determinadas sustancias, el test de acceso no irá ligado a la cuestión de los recursos y podría tener que ver con aspectos cualitativos. En todo caso, lo que se trata es de identificar que el individuo pertenece al colectivo al que se dirige la política social y, por tanto, que tiene derecho a la misma.

Esto, como es lógico, requiere una serie de controles por parte de los funcionarios responsables a lo largo de la duración del programa para comprobar que efectivamente se siguen reuniendo las condiciones que les hacen acreedores del programa, ya que si estas condiciones desaparecen por definición la persona dejaría de tener ese derecho. La dificultad de este tipo de controles es algo que depende del diseño concreto que se haya hecho de la institución. Recientemente en España se ha impuesto un copago de los medicamentos cuya proporción varía en función del nivel de ingresos del usuario del Sistema Nacional de Salud¹⁴; la manera de controlar el nivel de ingresos en este caso es la declaración del impuesto sobre el IRPF, pero ya sabemos que, en ocasiones, aquellos que tienen rentas más elevadas no tributan por rendimientos del trabajo sino a través de empresas logrando así una cierta opacidad a los controles del Ministerio de Hacienda. Esto puede convertir un diseño que sobre la letra de la ley parece más o menos justo o progresivo en algo injusto donde colectivos que no necesariamente disponen de las rentas más elevadas soportan el coste del funcionamiento de un determinado servicio. Por otra parte, se ha señalado también que cuando los test de acceso son muy rígidos los sistemas selectivos pueden originar lo que en sociología se denomina trampa de la pobreza o del desempleo: en ocasiones hay personas que rechazarán una oferta de trabajo ya que, especialmente en contextos generalizados de escasez de empleos y de precariedad como el actual, la seguridad y estabilidad en los ingresos que ofrece un programa público no lo ofrece un empleo privado con lo que determinados colectivos quedan atrapados en estos programas sin lograr una reinserción laboral.

Estos problemas se pusieron de manifiesto en las sucesivas crisis de los sistemas de bienestar que se vivieron en los años 70, 80 y 90 y, en contra de lo que se pudiera pensar, no fueron los defensores de las medidas universalistas los que ganaron la

¹⁴ La nueva regulación establece que los ciudadanos activos con una renta inferior a 18000 euros anuales tendrán que abonar el 40% del coste de los medicamentos; los que tengan rentas entre los 18000 y los 100000 euros el 50% del coste y aquellos con rentas superiores a los 100000 euros el 60%. Para los jubilados se estableció que aquellos con una pensión contributiva inferior a los 18000 euros tendrían que pagar el 10% del coste de los medicamentos con un tope de 8 euros al mes. Los que cobrasen una pensión contributiva entre 18000 y 100000 euros también un 10% aunque el tope se incrementa hasta 18 euros al mes y, por último, los que cobrasen pensiones contributivas superiores a los 100000 euros anuales tendrían que pagar el 60% del coste de los medicamentos con un límite de 60 euros al mes. Quedan excluidos los jubilados que cobren pensiones no contributivas y los parados que no perciban el subsidio de desempleo (*vid.* Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, publicado en el BOE el 24 de abril de 2012).

batalla, sino que el selectivismo se ha ido extendiendo en muchas sociedades del bienestar a programas que hasta ese momento habían sido universales. La lógica de esta opción reside en un argumento económico: en particular, en contextos de escasez, parece más adecuado centrarse en aquellos colectivos que tienen necesidades, supone un aprovechamiento más eficiente de los programas y una forma de dar una respuesta específica al problema. Frente a eso, los programas universales serían perjudiciales para aquellos que más necesidad tienen y supondrían un derroche y un mal uso de los recursos¹⁵. En la reforma del Estado de bienestar de los años 80, en relación al Reino Unido, Le Grand escribió que “el gasto social en servicios sociales no ha logrado la igualdad en ninguna de sus interpretaciones. El gasto público en salud, educación, vivienda, y transporte sistemáticamente beneficia a aquéllos que tienen una mejor posición contribuyendo a una desigualdad en la distribución final de los ingresos”¹⁶. Un trabajo clásico sobre este tema es el de Korpi y Palme que publicaron en 1998¹⁷. En su análisis ellos distinguen tres criterios que les sirven para analizar los modelos de bienestar: en primer lugar, la amplitud de la selectividad: si hay un test de recursos, si se requieren contribuciones, si se exige pertenecer a un grupo determinado o si está basado en la ciudadanía y/o residencia¹⁸; en segundo lugar, lo que denominan el principio del nivel del programa que va desde los mínimos ligados a un test de recursos hasta los que se dan a todo el mundo por igual pasando por aquellos que están ligados a las ganancias o aportaciones previas; por último, analizan si existe y hasta qué punto, cooperación entre los trabajadores y empresarios en el gobierno de los programas¹⁹. Así, ellos distinguen cinco modelos de bienestar: selectivo (*targeted*), voluntario subsidiado por el Estado (*voluntary state-subsidized*), de seguridad básica (*basic security*), corporativo (*corporatist*) e incluyente (*encompassing*). Los selectivos se basan en establecer unos criterios de acceso que suelen venir determinados por un test de recursos; la elegibilidad para participar en estos programas puede variar en fun-

¹⁵ Vid. por ejemplo, GOODIN, R. E. y LEGRAND, J., *Not Only the Poor*. Londres: Allen&Unwin, 1987, o CASTLES, F. G. y MITCHEL, D., “Identifying Welfare States. The Links between Politics, Instruments, and Outcomes”, *Governance*, (núm. 5, 1992), pp. 1-26. En el mismo sentido argumenta KENWORTHY, L., *Progress for the Poor*. Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 53-62, quien concluye que aunque pueda ser cierto el efecto estigmatizador de las políticas selectivas y su menor apoyo social, “focalizar las políticas sociales es menos caro. Dadas las presiones que existen sobre los gobiernos para contener los presupuestos, deberían adoptarse políticas selectivas. Ellas no tienen por que ser algo malo” (62).

¹⁶ LE GRAND, J., *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*. Londres: George Allen and Unwin, 1982, p. 137.

¹⁷ KORPI, W. y PALME, J., “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries”, *American Sociological Review*, (vol. 63, núm. 5, 1998), pp. 661-687.

¹⁸ Ídem, p. 666.

¹⁹ Ídem, pp. 666-667.

ción de la mayor o menor generosidad del programa, pero lo característico es que se centran en unos grupos de personas que se interpreta que tienen necesidades; usualmente la forma de identificar esto es determinar un umbral de pobreza. Los sistemas voluntarios se basan en la libertad del sujeto para decidir contribuir o no con una prestación al programa de forma que si lo hace posteriormente se podrá beneficiar del mismo. El problema es que deja fuera a aquellas personas que más necesidad de ayuda tienen, ya que la exclusión social permanente en el tiempo dificulta el simple hecho de que se puedan plantear la mera posibilidad de participar en estos programas. Quizá por eso muchos sistemas voluntarios que siguen una lógica aseguradora evolucionaron a aquellos corporativistas donde la aportación no es voluntaria sino obligatoria y que intentan fomentar una cierta colaboración y cooperación entre los empresarios y los trabajadores. El problema es que estos programas normalmente están dirigidos únicamente a la población trabajadora por lo que importantes sectores de la población quedarían fuera de ellos, en particular, todos aquellos que no están insertos en la sociedad laboral, y que no existe uniformidad entre los programas ya que, al ser acordados entre los representantes de los trabajadores y empleados en cada sector de la economía, las condiciones y modelos pueden variar de un sector a otro. El modelo de seguridad básica, en cambio, tiene un alcance más universal y está basado en la lógica *beveridgiana* (a diferencia del anterior basado en una *bismarckiana*): aquí se dan dos modelos, uno es el universal que atiende por ejemplo a la residencia para hacer titular del beneficio a una persona; el otro es el de la contribución, que exige una aportación por parte del potencial beneficiario reduciéndose así su universalidad. Pero aunque adopte esta última forma, y a diferencia del corporativo, todos los contribuyentes gozan del mismo nivel de protección. Por último, el modelo incluyente combina las lógicas *beveridgiana* y *bismarckiana*: programas universales que cubren a toda la población se combinan con otros programas ligados al nivel de ingresos y dirigidos a la población laboralmente activa²⁰. Korpi y Palme señalan que las políticas selectivas crean una separación y choque de intereses entre los beneficiarios de los programas y el resto de la población “no dando al grupo mejor situado un argumento racional para apoyar las políticas inclusivas y dejando a los pobres a merced del altruismo de los más afortunados”²¹. Para ellos, la redistribución final de un modelo de bienestar depende de dos variables: el grado de selectividad que se exija a los grupos con ingresos más bajos y el tamaño del presupuesto redistributivo, de forma que cuanto mayor sea la selectividad del modelo menor será el presupuesto a distribuir, de ahí que cuanto más universales sean las políticas, mayor será el apoyo popular que éstas tengan y mayor también será el presupuesto disponible para los

²⁰ Ídem, pp. 667-668.

²¹ Ídem, p. 672.

programas redistributivos²². Esto hace que estos autores para contraargumentar los argumentos tradicionales que se suelen hacer en favor de las políticas selectivas destaquen lo que denominan *la paradoja de la redistribución*: cuanto más selectivos hagamos los programas que van dirigidos a la gente sin recursos más improbable es que logren reducir la pobreza y la desigualdad²³. Los programas universales tienen mayor aceptación entre la ciudadanía que los selectivos como se ha puesto de manifiesto en diversos estudios ya que los ciudadanos tienen la sensación de recibir algo a cambio de los impuestos que pagan, cosa que no perciben si los programas están centrados en colectivos muy concretos²⁴.

No obstante, la teoría tradicional liberal que viene inspirando las reformas selectivas de las instituciones de bienestar desde los años 80, suelen alertar del peligro del desajuste presupuestario que contienen las políticas universales, de su ineficiencia y de incluso las revueltas fiscales que ellas podrían originar. De hecho, el modelo económico liberal suele asumir que impuestos elevados crean distorsiones en los mercados reduciendo los incentivos para el trabajo y, en consecuencia, frenan el crecimiento y resultan ineficientes. Sin embargo, en Suecia se demostró cuando muchos de los programas con los que contaba su sistema de bienestar eran universales, que eso no implicaba ni desincentivar el trabajo ni un freno al desarrollo económico²⁵: “si el pago de impuestos se percibe como facilitador de beneficios individuales y el problema del *free-rider* se puede sortear, los efectos negativos de la carga fiscal tienden a disminuir [...] Puede demostrarse la capacidad superior de un sistema de bienestar incluyente para reducir la desigualdad y la pobreza”²⁶.

3.1.1. Universalismo y selectivismo en el lado del ingreso

En cualquier caso no tiene sentido analizar el efecto redistributivo de las políticas sociales únicamente desde el lado del gasto. Es preciso detenerse también en el lado del ingreso, pues sólo la adecuada combinación de un sistema de im-

²² Íbid.

²³ Ídem, p. 682.

²⁴ FORMA, P., *The Politics of Interest Mediation. The Case of Universalistic Social Policy in Finland*. Turku: University de Turku, 1996; KANGAS, O., “Attitudes to Means-Tested Social Benefits in Finland”, *Acta Sociologica*, (núm. 38, 1995), pp. 299-310; KANGAS, O. y PALME, J., “Eroding Statism? Labour Market Benefits and the Challenges to the Scandinavian Welfare States” en HANSEN, E. J.; RINGEN, S.; UUSITALO, H. y ERIKSON, R. (eds.), *Welfare Trends in Scandinavian Countries*. New Jersey: Armonk, 1993, pp. 3-24.

²⁵ Vid. KORPI, W., “Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity: On the Role of Values among Economic Policy Experts”, *The Economic Journal*, (vol. 106, núm. 439, 1996), pp. 1727-1746, y DOWRICK, S., “Swedish Economic Performance and Swedish Economic Debate: A View from Outside”, *The Economic Journal*, (vol. 106, núm. 439, 1996), pp. 1772-1800.

²⁶ W. KORPI, W y PALME, J., “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality”, cit., pp. 682-683.

puestos con un sistema de gastos sociales es lo que puede traducirse en reducción de la pobreza. De hecho, muchas veces las políticas sociales se articulan a partir del sistema impositivo y no directamente a través de transferencias.

Así, cuando los defensores del selectivismo critican las políticas universales no tienen en cuenta que la adecuada combinación de servicios universales con impuestos altamente progresivos pueden tener un alto efecto redistribuidor solucionando los problemas de pobreza o de escasez allí donde éstos se encuentran. De hecho, lo que caracterizó a los sistemas de bienestar nórdicos en los años posteriores a la II Guerra Mundial fue la apuesta por prestaciones universales que no se financiaban con cargo a contribuciones sino con cargo a impuestos diseñados de acuerdo con los principios de capacidad económica y progresividad. Frente a ese modelo, las políticas selectivas siempre han ido de la mano de una financiación contributiva que de alguna manera estigmatiza a los beneficiarios de los programas y deja fuera a potenciales beneficiarios que necesitan insertarse en el programa. Goedemé, cuando analiza los esquemas de protección de ingresos para las personas mayores, señala que dependen de dos factores: si el acceso al sistema de protección está en función de contribuciones pasadas y del tipo de test de recursos que se establece, esto es, de la manera de controlar la condicionalidad. Así, él diferencia dentro de los sistemas de protección contributivos las pensiones *flat-rate*, las pensiones mínimas y las pensiones suplementarias mientras que aquellas que no requieren contribuciones previas son las pensiones básicas, las condicionales y las sociales²⁷.

¿Qué sería entonces un sistema fiscal universal? Porque obviamente todos los ciudadanos estamos sujetos a las obligaciones tributarias y en ese sentido, teniendo en cuenta las exenciones y desgravaciones que procedan en cada uno de los tributos, se podría afirmar que la sujeción a los impuestos tiene un carácter universal²⁸. Sin embargo, en mi opinión, cuando estamos tratando este tema en el marco del debate entre políticas sociales universalistas o selectivas, lo que hay que entender es que cuando se habla de universalidad a lo que se hace referencia es a un impuesto que no tenga en cuenta la capacidad económica del contribuyente como ocurre, por poner un ejemplo, en la mayor parte de los impuestos

²⁷ GOEDEMÉ, T., "Minimum Income Protection for Europe's Elderly: What and How Much has been Guaranteed during the 2000s?" en MARX, I. y NELSON, K. (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*. Nueva York: Palgrave-MacMillan, 2013, p. 110.

²⁸ Moore diferencia los sistemas impositivos previos a la modernidad como coercitivos donde no había ninguna participación de los pagadores de impuestos en las decisiones de políticas fiscales y los sistemas modernos impositivos como contractuales, donde los ciudadanos a través de sus representantes políticos pueden participar en el diseño de los sistemas impositivos y donde se espera que el pago de estos impuestos suponga unos beneficios para los ciudadanos, normalmente una serie de servicios públicos, *vid.* MOORE, M., "Between Coercion and Contract: Competing Narratives on Taxation and Governance", en BRÄUTIGAM, D.; FJELDSTAD, O. y MOORE, M. (eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 36.

indirectos que gravan el consumo. El IVA, aun teniendo distintos tramos que en teoría responden a la necesidad del bien objeto de consumo o a otras consideraciones de bienes de interés colectivo que merecen protección, se paga igual independientemente de la renta de que disponga el pagador. Podríamos decir que no es un impuesto selectivo, ya que no atiende a esa capacidad para establecer el tipo de gravamen. En cambio, el IRPF sí tendría este carácter puesto que cuanto mayor es la renta del contribuyente paga una cantidad proporcionalmente mayor. Resulta posible por tanto identificar en este contexto selectividad con progresividad²⁹. Aunque se suele decir que los impuestos indirectos son regresivos, como han señalado Murphy y Nagel es preciso diferenciar la progresividad o regresividad de un determinado sistema financiero de su opción por los impuestos directos o indirectos³⁰, ya que también en un impuesto sobre el consumo podrían incluirse estructuras de progresividad: “un impuesto sobre el consumo puede alcanzar la progresividad de un impuesto sobre los ingresos siempre que sus tipos estén lo suficientemente graduados para hacer frente a las diferentes bases impositivas”³¹. De acuerdo con los objetivos de justicia social que están presentes en los Estados sociales, debe ser el conjunto de los impuestos lo que sea progresivo de manera que aquellos que disponen de una renta más elevada han de pagar proporcionalmente más, pero esto debe examinarse desde el conjunto de los impuestos y no de manera aislada cada tributo en particular.

Tradicionalmente, los dos principales impuestos que han servido para financiar las estructuras de bienestar han sido el IRPF que grava fundamentalmente las rentas del trabajo y el IVA que lo que hace es gravar el consumo. Mientras que el primero sí presenta una escalación progresiva (aunque la progresividad en las últimas décadas se ha reducido), el segundo no. Uno de los problemas a los que se enfrenta hoy en día nuestro Estado de bienestar es que con tasas de desempleo muy elevadas nos encontramos con que la recaudación disminuye y no contamos con los ingresos suficientes para mantener el coste de las instituciones de provisión social.

Parece por tanto indiscutible si creemos que uno de los objetivos del Estado de bienestar es redistribuir la riqueza entre los más y los menos afortunados, que el sistema financiero necesariamente ha de ser progresivo o, tal y como lo hemos definido en estas páginas, debe ser selectivo. De hecho, una adecuada combinación de políticas fiscales altamente progresivas y políticas sociales universales puede

²⁹ Aunque no puedan considerarse términos automáticamente equivalentes. Podríamos imaginar un impuesto con distintos tramos (selectivo) que sin embargo fuera regresivo, esto es, que gravara más a aquellos que menos recursos tienen.

³⁰ Vid. MURPHY, L. y NAGEL, T., *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

³¹ SHAVIRO, D. N., “Replacing the Income Tax with a Progressive Consumption Tax”, *Tax Notes*, (núm. 5, 2004), p. 97.

tener el mismo o mayor efecto redistributivo que instituciones con un enfoque claramente selectivo.

Uno de los retos que tiene por delante el sistema de bienestar en España es la definición y reforma de todo el sistema fiscal para, por un lado, atajar el elevado fraude que existe³² y, por otro, reformular y reestructurar el sistema de impuestos para alcanzar una mayor progresividad ya que las sucesivas reformas que se han venido realizando han ido reduciendo la progresividad del sistema.

Uno de los principios que según la Constitución española deben organizar el sistema financiero es el de capacidad económica. Por él, el propio Tribunal Constitucional ha entendido la “exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza donde ésta se encuentra”³³; además este principio fuerza a diseñar los impuestos buscando y gravando aquellos aspectos que revelan capacidad económica: si se estableciera un impuesto sobre una circunstancia que no la manifestara sería inconstitucional. Y esta idea de capacidad económica es también una orientación para el gasto que debe estar destinado a lograr una cierta redistribución de la riqueza, una cierta igualdad material. La globalización financiera que se ha expandido desde los años 90 ha ido transformando las economías mundiales de productivas a financieras. Esto no significa, obviamente, que la economía real no sea lo fundamental de la riqueza de una determinada nación. Sin economía real, productiva, todo lo demás es un castillo de naipes de endeble equilibrio. Pero al mismo tiempo se ha venido produciendo una *financiarización* de la economía, ya que hoy hay un volumen cada vez más importante de riqueza que se crea en operaciones especulativas que muchas veces son opacas al fisco y que resulta difícil controlar por parte de los Estados. Los sistemas tributarios no pueden seguir descansando en gravar los rendimientos del trabajo, cuando éstos son cada vez más débiles y más escasos y no demuestran capacidad económica o, al menos, no demuestran la mayor capacidad económica. Es necesario realizar reformas que sean selectivas en el sentido de que se centren allí donde hoy se encuentra la riqueza y graven todos esos movimientos especulativos de capitales, de donde podría obtenerse mucho dinero para el sostenimiento de los sistemas de bienestar. Combinando capacidad económica y progresividad, o lo que es lo mismo, aplicando la selectividad en el lado del ingreso, el efecto redistributivo de políticas de gasto universalistas puede ser mayor que el de las políticas selectivas, teniendo en cuenta además el ahorro en costes burocráticos y de administración, coste que de centrarse en algún lugar,

³² Según la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado el volumen de lo defraudado en España se sitúa en torno al 20-25% del PIB, el doble que en otros países de la Unión Europea. Vid. AA. VV., *Lucha contra el fraude fiscal en España. Deficiencias y medidas necesarias*, documento entregado a los grupos parlamentarios del Congreso de los diputados, diciembre 2012, disponible en http://www.inspectoresdehacienda.org/images/stories/pdf/documentacion/documentosemitidos/diciembre2012_grparlamentarios_def.pdf.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1981, de 20 de julio.

debería hacerlo en el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias de compañías y personas. Esto, no obstante, parece que se debe combinar con una cierta simplicidad en el sistema tributario: se hace, pues, necesario combinar dos aspectos que no siempre resultan sencillos: por un lado la selectividad que grave la riqueza allí donde ésta se encuentra lo que exige controles y un desarrollo administrativo bastante considerable y, por otro, una cierta simplicidad que no convierta el sistema impositivo en un monstruo difícil de administrar. Encontrar un punto de equilibrio entre estos dos extremos no siempre resulta sencillo³⁴.

3.2. Condicionalidad o incondicionalidad

Otro aspecto muy ligado a la selectividad o universalidad de los programas es la condicionalidad de los mismos. Sin duda puede decirse que casi todas las políticas sociales contienen alguna forma de condicionalidad. La condicionalidad puede hacer referencia a la ciudadanía o a la residencia porque para ser beneficiario de una política social uno tiene que acreditar que reúne una serie de condiciones por muy vagas y generales que éstas sean. No hay por tanto medidas absolutamente incondicionales porque cualquier política social puesta en marcha por algún gobierno va a exigir por lo menos las condiciones de nacionalidad y/o residencia.

Por tanto, cuando se plantea esta cuestión lo que se aborda es el grado de condicionalidad de las políticas sociales. Normalmente los programas selectivos van acompañados de una serie de condiciones difíciles de cumplir, mientras que en los programas universales la condicionalidad es mucho más suave. En esta cuestión hay también implícito un problema de costes, ya que el control del cumplimiento de las condiciones suele conllevar unos costes administrativos y de gestión que pueden convertirlas en ineficientes desde un punto de vista económico.

Besley apunta a que los esquemas condicionados (o altamente condicionados) suponen unos esfuerzos para los beneficiarios que nunca se les abonan y no se tienen en cuenta. Costes que pueden no tener una naturaleza estrictamente pecuniaria y que hacen referencia al tiempo empleado en rellenar formularios y hacer colas así como el efecto estigmatizador que esto puede tener u otros que sí presentan un carácter más medible en términos económicos como el pago de una tasa para entrar a formar parte de un programa o el pago de determinados formu-

³⁴ Como dicen FJELDTAD, O. H. y MOORE, M., “en la práctica, simplificar significa reducir muchas cosas: la discreción de los administradores para decidir desgravaciones para empresas concretas, proyectos de inversiones o importaciones; el número de impuestos diferentes; el número de tipos de gravamen y de bases impositivas para cada tipo de impuesto; exenciones; la extensión de la progresividad de los tipos impositivos; las tasas marginales elevadas; y el número de procedimientos requeridos para recaudar impuestos y solucionar los potenciales conflictos” en “Tax Reform and State-building in a Globalised World”, en BRÄUTIGAM, D.; FJELDTAD, O. y MOORE, M. (eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries*, cit., p. 237.

larios, gastos que normalmente no se abonan al beneficiario una vez que se le ha concedido la ayuda³⁵.

Además, los programas condicionados pueden generar las antes referidas trampas de la pobreza o del desempleo. Si los requisitos que se establecen en una determinada política pasan por no disponer de una serie de rentas o de ingresos, puede ocurrir que haya beneficiarios que rechacen ofertas de trabajo precisamente para seguir dentro del esquema de ayudas condicionadas ya que les otorga una mayor seguridad y estabilidad. No obstante, las características del colectivo condicionan en gran medida que se pueda ver atrapado en alguna de estas trampas. Carter y Barret explican que una familia que haya sufrido una disminución de sus ingresos que la haya puesto por debajo del umbral de la pobreza pero que no haya devaluado su base de riqueza o de recursos, esto es, que se encuentra en una posición de pobreza transitoria tiene menos posibilidades de verse atrapada por esta trampa. En cambio, si una familia pierde sus recursos (por ejemplo, su vivienda) es más probable que si se le concede algún programa condicionado se vea atrapada en la trampa de la pobreza. Esto manifiesta que las situaciones más prologadas y estructurales de pobreza son aquellas en las que existe una mayor probabilidad de verse atrapado por las ayudas condicionales³⁶.

Políticas excesivamente condicionadas resultan ineficientes, ya que el nivel de test de recursos que hay que desarrollar, al final acaban disparando el coste de la implementación de esa política a la par que crean una cierta estigmatización en sus beneficiarios. Las rentas mínimas de inserción (RMI), que tienen ya una larga tradición en España, puestas en marcha por las Comunidades Autónomas constituyen el ejemplo prototípico de una política social con alto grado de condicionalidad: no sólo para su acceso es necesario pasar un test de recursos sino que además de forma periódica los trabajadores sociales de los ayuntamientos controlan que efectivamente el beneficiario sigue reuniendo los requisitos para serlo, que cumple con las condiciones que le han impuesto en el convenio de inserción y que carece de otras fuentes de ingresos³⁷.

³⁵ BESLEY, T., "Means Testing versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programs", *Economica*, (vol. 57, núm. 225, 1990), p. 120. Besley en este trabajo subraya la eficacia de los programas condicionados a la hora de aliviar la pobreza aunque señala que los programas universales o incondicionados pueden tener otras ventajas que escapan al modelo matemático que él propone para evaluar la eficacia de los programas condicionados a la hora de luchar contra la pobreza.

³⁶ CARTER, M. R. y BARRETT, C. B., "The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based approach", *The Journal of Development Studies*, (vol. 4, núm. 2, 2006), pp. 178-199.

³⁷ Es cierto que hasta la llegada de la crisis en España, algunos gobiernos autonómicos iniciaron un proceso de reforma de las RMI para configurarlo como un derecho subjetivo haciéndolo, por ejemplo, compatible con la percepción de otras rentas siempre que no se llegara al umbral mínimo, como ocurrió en el País Vasco o en Navarra. Sin embargo, las presiones por reducir los gastos como consecuencia de la crisis han traído una reforma de las RMI volviendo a introducir una condicionalidad dura.

Siendo así las cosas, y aun asumiendo que en toda política social van a existir condiciones, se puede establecer una gradación en las mismas. Aquellas prestaciones con condicionalidad dura son las que además del test de recursos suelen venir acompañadas de otra serie de requisitos para su acceso, algunos de ellos de carácter cualitativo, como la disposición del potencial beneficiario a la inserción laboral, realizar cursos de formación, realizar tareas en beneficio de la comunidad, etc. Cuanto mayor sea la condicionalidad más difícil será entrar en el programa y eso puede funcionar disuadiendo a las personas que tienen el derecho a solicitarlo. Por ello, en ocasiones, detrás de un diseño excesivamente condicional de un determinado programa social puede esconderse la intención de las autoridades de reducir el volumen de los beneficiarios de esa ayuda como una forma indirecta de lograrlo. Podemos señalar una condicionalidad moderada, cuando las condiciones de acceso a la ayuda o a un determinado programa se limitan a un mero test de recursos; éste sería el caso, por ejemplo, de las becas de estudios que exigen que el nivel de renta familiar no supere unos determinados umbrales. Por último, la condicionalidad suave se da cuando los requisitos se señalan de manera muy vaga y general, esto es, cuando hablamos de la residencia o nacionalidad o, por ejemplo, tener una determinada edad. Dado que, como se ha dicho antes, no hay políticas absolutamente incondicionales, se podrían identificar estas políticas con las que algunos autores denominan incondicionadas. Un caso de este tipo podría ser la renta básica para cuya percepción únicamente se exige la nacionalidad o la residencia y se suele definir precisamente como un ingreso “incondicionado”.

3.3 Individualismo y familiarismo. Las políticas de bienestar y la familia

Otro de los factores a tener en cuenta cuando se diseñan las políticas de bienestar es su relación con la familia y hasta qué punto promueven o no la vida y la conciliación familiar. En esto, como en tantas otras cosas, la tipología de los Estados de bienestar ha sido diversa. Korpi diferencia tres modelos atendiendo a si las políticas públicas promueven el trabajo masculino fuera de casa y el trabajo femenino en el hogar o si promueven la participación de la mujer en el mercado de trabajo incentivando así que los hogares cuenten con dos fuentes de ingresos. Siguiendo esto diferencia tres tipologías: a) el modelo de familia tradicional, que incentiva a través de la política fiscal el trabajo femenino en casa y donde la integración de la mujer en el mercado laboral es reducida; este sería el caso de Alemania; b) el modelo basado en el mercado, que se centra en eliminar las barreras de acceso de la mujer al mercado de trabajo pero sin desarrollar ninguna política social activa para el cuidado de los hijos, caracterizándose por una menor presión fiscal, como sería el Reino Unido y, en tercer lugar, c) el modelo de ingresos y cuidado que intenta favorecer la integración de la mujer en el mercado de trabajo a la par que una distribución más justa del trabajo doméstico, mediante una fis-

calidad individualizada, que sería el modelo que ha venido desarrollando Suecia y que viene acompañado de un desarrollo de políticas sociales que tratan de facilitar estos objetivos³⁸. No obstante, la claridad de esta tipología se está abandonando con recientes reformas legislativas que convierten los modelos en mixtos incluyendo en algunos de ellos elementos contradictorios: Ferrari y Duvander señalan que la legislación alemana reciente parece combinar elementos del modelo sueco sin abandonar muchos de los elementos de las políticas tradicionales³⁹.

En mi opinión, partiendo del valor de la igualdad que consagran los textos constitucionales y la Declaración de derechos humanos, así como de la protección de la familia como uno de los objetivos de todo Estado, un Estado de bienestar robusto y desarrollado debe caracterizarse por lograr la protección de la institución familiar. En este sentido se observa una cierta contradicción entre lo que son los discursos oficiales y las políticas reales que se llevan a cabo: en los países del sur la institución familiar ha sido siempre muy importante en parte porque pertenecen a la tradición católica; sin embargo, las políticas que se han desarrollado no han promocionado la institución familiar porque la han hecho responsable de la provisión del bienestar dificultando su desarrollo. La ausencia de un servicio público de guarderías, la carencia de provisión pública de servicios de dependencia hacen que el Estado cumpla un papel muy subsidiario en la provisión del bienestar y de alguna forma dificulta el acceso de la mujer al mercado de trabajo, quedando la mujer recluida en casa al cuidado de sus descendientes y ascendientes. La retórica de defensa de la familia se ve así puesta en evidencia por políticas que dificultan su desarrollo e impiden a las mujeres tener hijos. En cambio, en los países nórdicos de los cuales quizá el ejemplo más significativo es Suecia, mientras que la importancia de la familia parece menor, las políticas públicas ayudan y promueven la formación de las familias y la natalidad. Es interesante centrarse un poco en el caso sueco si tenemos en cuenta que tiene una de las tasas de natalidad más elevadas de la Unión Europea a la vez que una alta inserción laboral de las mujeres.

Básicamente el modelo sueco se ha basado en tres pilares: en primer lugar, la existencia de un servicio público de cuidado a los menores, en segundo lugar, una baja por maternidad (y paternidad) prolongada que ha ido extendiéndose y aumentando con el paso de los años, y en último lugar, pero no menos importan-

³⁸ KORPI, W., "Faces of inequality: Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states", *Social Politics*, (vol. 7, núm. 2, 2000), pp. 127-191. Ferrarini y Duvander parten de esta tipología para hacer su propio análisis, *vid.* FERRARINI, T. y DUVANDER, A. Z., "Earner-Career Model at the Crossroads: Reforms and Outcomes of Sweden's Family Policy in Comparative Perspective", *International Journal of Health Services*, (vol. 40, núm. 3, 2010), pp. 373-398. Una obra completa que analiza los diversos modelos de políticas familiares en los Estados de bienestar es FERRARINI, T., *Families, States, and Labour Markets: Institutions, Causes, and Consequences of Family Policy in Post-War Welfare States*. Cheltenham: Edwar Elgar, 2006.

³⁹ FERRARINI, T. y DUVANDER, A., "Earner-Career Model at the Crossroads", *cit.*, pp. 376-377.

te, en un sistema impositivo individual y no familiar. Todo ello presidido por la idea de igualdad entre los géneros y que no solo tiene que ser la mujer la que se haga cargo del *care work*. En 1974 Suecia fue la primera democracia europea que introdujo una baja por paternidad y maternidad que era compartida por ambos cónyuges, una baja que era pagada por el Estado durante seis meses y que los padres podían dividirse como ellos prefirieran. En los años 80 se fue prolongando hasta alcanzar el año, añadiéndose un período adicional de tres meses con una proporción menor de ingresos. En 1994 se introdujo la reserva como mínimo de un mes para cada uno de los padres lo que significa que uno solo de ellos no podía aprovechar todo el período salvo que solo uno tuviera la custodia del niño o se tratara de madres solteras. En 2002 el tiempo reservado para cada progenitor se extendió a los dos meses. Desde entonces el período de baja es de 16 meses de los cuales 13 los padres reciben el 80% de su salario, dinero que se paga por el Estado pero que en muchas ocasiones es complementado por las empresas gracias a los convenios colectivos. Una vez finalizado este período los niños suelen ingresar en el servicio público de guarderías, de forma que en la actualidad el 77% de todos los niños entre uno y tres años son sus usuarios y el 97% de los niños entre cuatro y cinco años. El coste para las familias de estos servicios de guardería es muy reducido, siendo un máximo del 3% de los ingresos netos del hogar para el primer hijo, un 2% para el segundo y un 1% para el tercero. Además los trabajadores de estos servicios públicos tienen un elevado nivel de formación⁴⁰.

La fiscalidad individual en Suecia no se alcanzó plenamente hasta los años 90, porque con anterioridad existía una deducción fiscal si había una esposa dependiente económicamente, aunque era escasamente significativa. La completa individualización de la fiscalidad combinada con una progresividad muy marcada “favorece la existencia de hogares con las dos personas trabajando y aportando ingresos medianos o bajos frente a hogares con un solo trabajador que aporta ingresos más elevados”⁴¹. Este modelo, tan distinto del que conocemos en países como España, ha resultado en la práctica protector de la institución familiar. Algo que se ve reflejado en las tasas de pobreza infantil: aquellos países que siguen un modelo como el sueco presentan las tasas más bajas de pobreza infantil, mientras que los modelos con una orientación mercantil presentan las más elevadas, siendo los sistemas más tradicionales los que presentan unas tasas medias tendiendo a elevadas en comparación con el resto de países occidentales⁴². Incluso hay estudios que correlacionan las bajas por maternidad y paternidad más extensas con menor mortalidad infantil⁴³.

⁴⁰ Ídem, pp. 377-379.

⁴¹ Ídem, p. 379.

⁴² FERRARINI, T., *Families, States, and Labour Markets*, cit., p. 114.

⁴³ TANAKA, S., “Parental leave and child health across OECD countries”, *Economic Journal*

Es cierto que este tipo de políticas también han sido criticadas desde el punto de vista de la integración laboral de la mujer señalándose que, en muchos casos, al disfrutar de períodos tan extensos de baja maternal, las mujeres pierden sus capacidades y acaban sufriendo un freno en su carrera profesional. Si bien esto puede ser cierto, también es de justicia resaltar el carácter voluntario que tienen estas bajas que permiten sin duda conciliar la vida familiar con la laboral, elementos estos que siempre pueden estar en tensión y que debe ser cada individuo el que decida qué equilibrio desea mantener entre ellos. Lo que deben hacer las instituciones es favorecer la protección de la familia (que es un deber constitucional) y, a la vista de las evidencias y de los estudios, modelos con sistemas de provisión de cuidados infantiles públicos y con bajas por paternidad generosas ayudan a que una persona no tenga que verse obligada a renunciar a tener hijos si ése es su deseo.

En España, las políticas de protección a la familia siguen estando muy poco desarrolladas. Sobre los hombros de la familia recae gran parte de la provisión del bienestar. La llamada Ley de Dependencia era un tímido intento de aliviar o ayudar en el cuidado de las personas dependientes, pero los recortes como consecuencia de la crisis parece que se la han llevado por delante. La baja por maternidad sigue siendo escasa, la baja por paternidad es una cosa simplemente testimonial a la que muchos padres renuncian y el servicio público de guarderías es escaso. Todo esto, en un contexto como el presente, con altas tasas de desempleo y de empleo precario e incierto, hacen que la decisión de tener hijos tenga que ser pospuesta una y otra vez por aquellos padres que estarían en la edad más adecuada de tenerlos. Falta en España desarrollar un pilar de los sistemas de bienestar que resulta ineludible: el de la promoción de la familia. Y quizá para hacerlo los pasos que habría que seguir son los del modelo sueco si realmente se quiere que la mujer pueda conciliar lo laboral con lo personal e ir dando pasos para aumentar la baja por maternidad y paternidad, incrementar el servicio público de guarderías e iniciar una reforma fiscal que siguiendo el mandato constitucional incremente la progresividad y vaya caminando hacia la individualización del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

4. LO QUE YA NO SE SOSTIENE: BIENESTAR Y MERCADO DE TRABAJO

Los diversos modelos de Estados de bienestar, tras la II Guerra Mundial, se construyeron alrededor del mercado de trabajo, de un mercado de trabajo con unas características muy diferentes al que ahora tenemos. En primer lugar, porque en una Europa que había sido destruida, su reconstrucción precisaba de mucho

(núm.115, 2005), pp. 7-28.

empleo: había un gran margen para el crecimiento de las economías y eso se traducía en una situación de bajos niveles de desempleo y en una vida laboral de la ciudadanía más o menos segura, estable y sin riesgos. En segundo lugar, la economía todavía no operaba a escala global como hoy lo hace, con lo que el margen de control que el Estado tenía sobre ella era superior al que existe en la actualidad. Dominelli define la globalización como un nuevo modelo de organización social creado por los capitalistas con el objetivo de conducir las relaciones sociales dentro de la economía mundial, lo que ha llevado a la aparición de un mercado global y a la internacionalización de los tradicionales Estados nación. En el campo que nos ocupa, que es el del bienestar, la globalización habría supuesto la entrada de la disciplina y los criterios mercantiles en la provisión del bienestar⁴⁴.

A todo ello se une el incremento del desempleo que viven las economías occidentales; un incremento que, pese a que conoce épocas de mayor o menor alcance, tiene un cierto componente estructural y que implica un esfuerzo en el gasto de los sistemas de bienestar. Por ello, desde los años 90 y a la vista de la sucesión de fases de crisis que desde entonces se han sucedido en la economía, muchos de los sistemas de bienestar han intentado reformar el mercado del trabajo y la vinculación existente entre bienestar y empleo. Por un lado, casi todos los sistemas de bienestar han hecho reformas en su regulación laboral recortando el conjunto de derechos laborales que daba una cierta estabilidad a los trabajadores; esto ha deteriorado la relación laboral hasta el punto que la precariedad, que en ciertos momentos fue una excepción, hoy en algunas economías como la española, es la relación laboral estándar: “hoy en día”, explica Kalleberg, “el empleo precario se ha extendido a todos los sectores de la economía y ha llegado a ser mucho más extendido y generalizado: los empleos profesionales y de gestión y dirección son también precarios en estos días”⁴⁵. Esa precariedad es evidente al observar como se acorta la vida que un trabajador pasa en una empresa, como crece el desempleo de larga duración, como se incrementan el número de contratos temporales, cómo el trabajador percibe que su vida laboral vive amenazada. Todo ello responde a un intento de trasladar los riesgos que antes asumía el empresario a las espaldas del trabajador. Las consecuencias de esta precariedad se traducen en un incremento de las desigualdades y un daño moral y desequilibrio psicológico en las familias⁴⁶. Además, a medio plazo, los que hoy son trabajadores precarios con frecuentes entradas y salidas en el mercado de trabajo, no habrán cotizado lo suficiente como para tener una pensión significativa (ya que los requisitos para ello

⁴⁴ DOMINELLI, L., “Neo-liberalism, Social Exclusion and Welfare Clients in a Global Economy”, *International Journal of Social Welfare* (núm. 8, 1999), p. 14.

⁴⁵ KALLEBERG, A. L., “Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition”, *American Sociological Review*, (vol. 74, núm. 1, 2009), p. 6. STANDING, G. habla del precariado como una nueva clase social, *vid. The Precariat. The New Dangerous Class*. Londres: Bloomsbury, 2011.

⁴⁶ KALLEBERG, A. L., “Precarious Work, Insecure Workers, cit., pp. 6-10.

también se están endureciendo) y esto se traducirá en un problema de pobreza en la tercera edad que los gobiernos actuales parecen no tener en cuenta.

Esta situación se ha visto causada en parte por las políticas de *workfare* que se han venido asumiendo en casi todos los sistemas de bienestar y que con la crisis de 2008 se han acentuado. Existen muchas definiciones acerca del *workfare*, muchas de las cuales parten de una posición ideológica determinada. Quizá porque es preciso señalar que el *workfare*, como conjunto de políticas, no resulta ideológicamente neutral, sino que supone la puesta en práctica de la ideología neoliberal en las relaciones laborales. Algunos autores han definido esta política de una forma general como la subordinación de la política social a las demandas de flexibilidad y de competitividad en el mercado de trabajo⁴⁷. Esta definición quiere ofrecerse de manera neutral como una consecuencia de las necesidades de los nuevos tiempos cuyo objetivo sería motivar a las personas a ocupar puestos de trabajo, adaptando la oferta a las necesidades de la demanda y logrando así contener cuando no reducir el gasto público. Sin embargo, la filosofía del *workfare* no es tan neutral en términos morales. Se basa en la idea de que el principal deber ciudadano es el de reciprocidad, si alguien exige algo al Estado o a la comunidad a cambio debe contribuir y la única forma de hacerlo es trabajando. El trabajo no se concibe como derecho, sino como obligación, como el principal deber ciudadano. A esto se añade que el objetivo es lograr la máxima participación en el mercado de trabajo independientemente de en qué condiciones se dé esa participación y todo ello se debe lograr gracias a una reducción en la protección de los ingresos, bien reduciendo la extensión o la cuantía de la protección por desempleo, bien disminuyendo el salario mínimo allí donde éste exista. Surgen así las políticas de activación que pretenden que quien reciba alguna ayuda no lo haga a cambio de nada, sino realizando alguna actividad como contraprestación⁴⁸.

La filosofía del *workfare* que inspira muchas de las reformas que se están haciendo en los sistemas de bienestar parte de una concepción estrecha del trabajo

⁴⁷ Vid. en este sentido, TORFING, J., "Workfare with Welfare: recent Reforms of the Danish Welfare State", *Journal of European Social Policy*, (vol. 9, núm. 1, 1999), pp. 5-28 o JESSOP, B., "The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination", *Social Policy and Administration* (vol. 33, núm. 4, 1999), pp. 348-359.

⁴⁸ Una de las instituciones que inspiran esta filosofía son las denominadas Rentas Mínimas de Inserción (RMI) que desde los años 90 en España han venido implantando las Comunidades Autónomas y que incluyen entre sus condiciones, para recibir la ayuda monetaria, firmar un convenio de inserción que obliga al beneficiario a llevar a cabo diversas actividades que le ayuden a salir de la situación de exclusión social en la que se encuentra. Estas actividades suelen ser formativas o de programas de desintoxicación cuando la situación se debe a una adicción. Sin embargo, un paso más allá en las políticas de activación supone la obligación de realizar determinados trabajos en los ayuntamientos para recibir la prestación por desempleo, actividades que se realizan sin la protección que otorga un contrato laboral. Sobre las RMI, sus problemas y sus escasos resultados, vid. REY PÉREZ, J. L., "La presencia de las rentas mínimas de inserción en los nuevos Estatutos de Autonomía, ¿el camino adecuado para lograr la integración social?", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (núm. 16, 2007), pp. 219-240.

que identifica exclusivamente éste con el empleo. En otros sitios he defendido un concepto reproductivo de trabajo que lo entiende como cualquier actividad donde se utilizan las capacidades intelectuales y físicas y que sirve mediata o inmediatamente para interaccionar con los demás⁴⁹. Así, habría mucho más trabajo que empleo, que se quedaría simplemente como aquello que el mercado considera como tal. Desde esta perspectiva ampliada del trabajo lo que se trataría sería de desmercantilizar parte de esas actividades que aportan mucho a la sociedad donde se realizan aunque el mercado no lo valore así. La crisis estructural que vivimos en Europa en cuanto a nuestros niveles de desempleo, que es particularmente grave en países como España, no se soluciona con las políticas de activación porque éstas parten de la idea de que el desempleado lo es de forma voluntaria cuando eso se da de bruces con la cruda de realidad de millones de personas que buscan un empleo casi en cualquier condición. Más bien, lo que esta política pretende, es abaratar el empleo y precarizarlo para aumentar el margen de beneficio de los dueños del capital. Y al hacerlo se generan dualidades y discriminaciones que desde un punto de vista moral son difícilmente aceptables.

Stuart White ha denunciado las debilidades morales del *workfare*⁵⁰: en primer lugar, puede ser criticado por considerar que cuando el Estado obliga a trabajar o a realizar determinadas actividades está incurriendo en una concepción perfeccionista moral que viola el principio de neutralidad propio del Estado liberal. El Estado asumiría una ética del trabajo que impondría a sus ciudadanos. La posición de los autores que defienden las políticas de activación se basan en el ideal de reciprocidad que el propio Rawls defendió, esto es, que quienes reciben un mínimo de la sociedad deben a cambio contribuir con su trabajo⁵¹. El problema es que los partidarios del *workfare* parten de un concepto muy restringido de trabajo que sólo tiene en consideración el empleo pero no otro tipo de actividades que también son contributivas y que se realizan por cauces alternativos a los del mercado. A esto se añade que la filosofía del *workfare* crea una discriminación ya que las políticas de activación finalmente se acaban dirigiendo a aquellas personas que tienen una posición económica más débil o menor formación. Así, existen dos grupos de personas, aquellas que tienen un empleo que les aporta algo y resulta significativo y aquellos otros para los que el trabajo es algo a lo que únicamente se puede forzar con sanciones de tipo negativo. La filosofía y los métodos del *workfare* entonces acentuarían esta división incrementando la desigualdad y no contribuyendo a una sociedad más igualitaria: “la filosofía del *workfare* perpetúa la división entre aquellos que tienen empleos decentes, prestigiosos, creativos y

⁴⁹ REY PÉREZ, J. L., *El derecho al trabajo y el ingreso básico*, cit.

⁵⁰ WHITE, S., “What’s Wrong with Workfare?”, *Journal of Applied Philosophy*, (vol. 21, núm. 3, 2004), pp. 271-284.

⁵¹ RAWLS, J., *La justicia como equidad. Una reformulación*, cit., pp. 236-237.

aquellos que ocupan los empleos que no son deseados. Preserva, por tanto, los privilegios de aquellos mejor situados y mantiene la condena al trabajo barato que permita la producción de bienes y servicios de precios reducidos para aquellos que pueden adquirirlos. Entronca con un fetichismo por la producción a costa de dañar el propio proceso productivo. En cambio, frente a esta filosofía, el bienestar incondicional está basado en la idea de que producir más no es lo único que importa, sino que las condiciones en las que producimos son al menos de igual importancia”⁵².

En segundo lugar, White critica las políticas de activación por vulnerar la autoestima de sus destinatarios⁵³. De hecho, se ha venido denunciando por parte de los trabajadores sociales que muchos programas con serias condicionalidades tienen un efecto estigmatizador que incluso puede hacer que una persona abandone el programa aun no teniendo otros medios de subsistencia, como por ejemplo, ha ocurrido con las rentas mínimas de inserción⁵⁴. Existe una asimetría creada por la filosofía del *workfare* pues el deber de trabajar y de contribuir no se exige a aquellos, que aun sin contar con un empleo, poseen elevadas riquezas y no necesitan los ingresos salariales para sobrevivir. Parece que, si en efecto estamos hablando de un deber ciudadano correlativo de una serie de derechos, este deber debería ser general. Sin embargo únicamente obliga a aquellos sectores o personas más desaventajadas produciéndose nuevamente una vulneración del principio de igualdad.

En mi opinión, además de todos estos motivos señalados, la razón para rechazar el *workfare* reside también en su ausencia de capacidad de adaptación a la economía en la que vivimos. Es cierto que uno de los objetivos de esta política es lograr salarios más bajos y con ello precios más competitivos. Pero también lo es que si algo caracteriza al capitalismo del siglo XXI es que éste es cada vez menos productivo y más financiero y especulativo. Cada vez en mayor medida el volumen de la riqueza creada en el mundo no depende de actividades económicas “reales”, sino más bien de operaciones de especulación sin tener por detrás el soporte de la producción de unos determinados bienes o la prestación de unos servicios. Si a eso le añadimos que el avance de la tecnología ha hecho innecesarios muchos empleos, nos encontramos con el fin del empleo tal y como lo habíamos considerado a lo largo del siglo XX. Y esto nos tiene que llevar al convencimiento de que el pleno empleo, que nunca fue tan pleno porque en las sociedades del bienestar gran parte de las mujeres estaban al margen de la relación laboral, no va a ser posible y que es necesario reconstruir el bienestar de nuestras sociedades no basándolo en el empleo. Esto debe conllevar como apuntaré en el siguiente

⁵² ATTAS, D. y DE-SHALIT, A., “Workfare: the Subjection of Labour”, *Journal of Applied Philosophy*, (vol. 21, núm. 3, 2004), p. 319.

⁵³ Ídem, pp. 273-275.

⁵⁴ Vid. a este respecto, SUSÍN BELTRÁN, R., *La regulación de la pobreza. El tratamiento jurídico-político de la pobreza: los ingresos mínimos de inserción*. Logroño: Universidad de La Rioja, 2000.

apartado una reforma fiscal y una política de empleo que más que orientada a penalizar a aquel que no cuenta con uno tenga por finalidad el reparto del trabajo existente. Hacer depender la provisión de bienestar del mercado de trabajo resulta insostenible no solo porque estemos ahora inmersos en una crisis, sino sobre todo porque es un modelo que no está adaptado a una realidad social y económica que ha conocido un cambio muy drástico en las últimas décadas.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN: ALGUNAS IDEAS PARA LA REINVENCIÓN

El modelo de bienestar supuso en Europa la creación de una sociedad más democrática y más justa. No nos podemos permitir la desaparición de este modelo pero sin duda se hace necesaria su reforma y su actualización. En el caso español, el sistema de bienestar que se ha desarrollado desde la llegada de la democracia ha sido bastante escaso pero ha resultado modélico en el acceso universal a la salud o a la educación. El objetivo de los derechos sociales, que no olvidemos están reconocidos en la Declaración Universal de derechos y en el texto constitucional, es satisfacer determinadas exigencias morales y para ello, en el caso de los derechos sociales (pero no solo ellos), se detrae del mercado la satisfacción de ciertas necesidades básicas o al menos no se deja ésta únicamente en manos de un criterio mercantil. Se hace entonces necesaria la acción y la presencia del Estado en este ámbito para garantizar la igualdad y evitar las discriminaciones, para asegurar que toda persona viva con el mínimo de dignidad que merece. Esping-Andersen señala que si el bienestar es externalizado a los mercados no se conseguirá incrementar la riqueza de las familias sino acentuar las desigualdades y si el bienestar se deja en manos de las familias eso incrementará el trabajo no pagado y una menor riqueza agregada⁵⁵. En este sentido, los derechos sociales son universales, pero no lo son sus garantías, las instituciones que tratan de hacerlos efectivos en cada momento. Hoy, cuando se habla de la sostenibilidad del Estado de bienestar, de lo que se está hablando es de reformar e idear nuevas garantías que den cobertura a esos derechos sociales. Se entiende aquí por garantía no los deberes que suponen el reverso de cualquier derecho, tal y como lo interpreta Ferrajoli⁵⁶, sino más bien el conjunto de instituciones que tratan de hacer efectivo el contenido de los derechos. Los derechos delimitan, con su contenido esencial, un margen que se puede realizar de diversas formas; y esas formas de ponerlos en práctica a nivel institucional son las garantías. Por ello, cuando se evalúan las garantías hay

⁵⁵ ESPING-ANDERSEN, G., *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 25.

⁵⁶ FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 1999.

que atender a aquellas que resultan más adecuadas en cada uno de los contextos. Por ello también, mientras que los derechos son estables y su contenido no se modifica, las garantías deben ser modificables para adaptarlas a circunstancias cambiantes cada vez mayor velocidad.

En España las reformas iniciadas primero por el gobierno de Zapatero y continuadas por el de Rajoy no persiguen salvar el Estado de bienestar, sino que más bien parecen orientadas en el sentido contrario. Y desde luego no parece que vengan inspiradas por un nuevo modelo que asegure la permanencia de la provisión de bienestar a la ciudadanía. A la vista de lo expuesto en estas páginas, desde mi humilde punto de vista, creo que la reinención del Estado de bienestar en España debería hacerse, entre otras cosas, a través de una serie de medidas:

- a) *Extender hasta donde sea posible la incondicionalidad y la universalidad.* Frente a la tendencia extendida en Europa de hacer cada vez más selectivos los programas, hay que intentar volver a la lógica de la universalidad que es la que debe presidir el discurso de los derechos. En particular esto se hace imprescindible en el campo de las pensiones. Cuando se escriben estas páginas el gobierno está trabajando en una reforma de las pensiones para vincular éstas con la evolución demográfica y con la marcha de la economía. Esto se hace sin tener en cuenta que con una tasa de desempleo juvenil por encima del 50%, con unos empleos cada vez más precarios, lo que nos vamos a encontrar en unas décadas es que la gente de más edad no va a tener cotizados los años y la cuantía suficiente como para cobrar una pensión significativa, esto es, nos vamos a encontrar con un problema de pobreza en la tercera edad. La manera de evitar esto pasa por *crear una pensión básica universal e incondicionada financiada vía impuestos* y no vía cotizaciones que luego pueda ser completada en la cuantía proporcional que cada persona haya trabajado y cotizado. Este sistema mixto evitará la pobreza de los que hoy están desempleados sin por ello desincentivar el trabajo ya que quienes más hayan contribuido seguirán percibiendo una pensión mayor. La introducción de una pensión universal e incondicional es un primer paso para lo que debiera ser el pilar de los futuros Estados de bienestar: la garantía incondicionada de unos ingresos a todos los ciudadanos independientemente de los vaivenes del mercado, lo que es conocido en el ámbito académico como *basic income* o renta básica⁵⁷.
- b) *Abordar sin mayor demora una profunda reforma fiscal.* Hasta el momento, basados en la idea de la sociedad del trabajo, las instituciones de bienestar se han financiado a través de los impuestos que gravaban los rendimientos del empleo. Hoy los salarios no son el elemento más significativo que demuestre

⁵⁷ Hay una bibliografía muy amplia sobre la propuesta de la renta básica. Vid. uno de los últimos volúmenes publicados sobre la misma CASASSAS, D. y RAVENTÓS, D. (eds.), *La Renta Básica en la era de las grandes desigualdades*. Barcelona: Montesinos, 2011.

capacidad económica. En el contexto del capitalismo financiero la riqueza muchas veces se genera al margen de las actividades productivas y de prestación de servicios. Resulta ineludible abordar una reforma fiscal que grave la riqueza donde ésta se encuentra y que luche contra el fraude fiscal. De esa manera se podrían obtener más recursos que aseguraran la viabilidad de las instituciones de bienestar. Si en el lado de los servicios sociales, del gasto, la lógica que debe regir es la de la universalidad y en gran medida la incondicionalidad, en el lado de los ingresos debe ser todo lo contrario, la selectividad, o lo que es lo mismo, la progresividad para lograr así los objetivos redistributivos del Estado social.

- c) *Reparto del empleo*. Dado que el empleo se nos aparece como un recurso escaso, es necesario hacer un reparto de forma que todo aquel que lo desee pueda ocupar un empleo un número de horas máximo. En paralelo debe valorarse todo aquel trabajo que no es empleo y que aporta también a la comunidad una riqueza y un valor añadido aunque éste no sea medido por el PIB. El reparto del empleo parece una condición necesaria para asegurar la correcta inserción social de toda la ciudadanía en un país que alcanza unas cotas del 26% de desempleo. Un reparto que aunque supusiera un menor salario si va acompañado de una provisión de bienestar generosa, compensaría a muchos esa reducción en sus ingresos⁵⁸ y dado que la ciudadanía tendría más tiempo libre conllevaría efectos positivos sobre el trabajo que no es empleo y estimularía la vida política y la participación democrática.
- d) El objetivo de los derechos sociales consiste en satisfacer unas demandas morales para lo cual es necesario detraer del mercado la satisfacción de una serie de necesidades básicas. Eso no significa que instituciones distintas al Estado no puedan jugar un papel en su garantía, pero es responsabilidad del Estado delimitar, poner las condiciones y garantizar la igualdad en el acceso a los servicios sociales, la mayor calidad posible y un aprovechamiento eficiente de los recursos. En ocasiones, introducir empresas privadas en la garantía de los derechos sociales no cumple estas condiciones, bien porque la calidad de los servicios se ve reducida, bien porque acaba por suponer un mayor coste al Estado.
- e) Por último, y quizá a un nivel más conceptual, el Estado de bienestar del futuro no puede seguir basándose en el productivismo y en el consumo. Tienen que darse pasos hacia un cambio de modelo económico que atienda más que a la cantidad, a la calidad de la vida de la ciudadanía. Si hay futuro para el Estado de bienestar ese pasa por un cambio de modelo hacia uno que sea más sostenible en términos sociales y medioambientales. Si esto no se hace el

⁵⁸ Vid. a este respecto RIFKIN, J., *El fin del trabajo. El declive de la fuerza de trabajo global y el nacimiento de la era posmercado*. Barcelona: Círculo de Lectores, 1997. AA.VV., 21 horas. *Una semana laboral más corta para prosperar en el siglo XXI*. Barcelona: Icaria, 2012.

modelo de bienestar resultará inviable, pero si cambiamos el modelo no sólo resultará posible sino que será la vía más adecuada para alcanzar un cierto nivel de justicia social.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: *21 horas. Una semana laboral más corta para prosperar en el siglo XXI*. Barcelona: Icaria, 2012
- ASÍS ROIG, R. de: *Sobre el concepto y el fundamento de los derechos: una aproximación dualista*. Madrid: Dykinson, 2001.
- ATTAS, D. y DE-SHALIT, A.: "Workfare: the Subjection of Labour", *Journal of Applied Philosophy*, (vol. 21, núm. 3, 2004), pp. 309-320.
- BESLEY, T.: "Means Testing versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programs", *Economica*, (vol. 57, núm. 225, 1990), pp. 119-129.
- CARTER, M. R. y BARRETT, C. B.: "The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based approach", *The Journal of Development Studies*, (vol. 4, núm. 2, 2006), pp. 178-199.
- CASASSAS, D. y RAVENTÓS, D. (eds.): *La Renta Básica en la era de las grandes desigualdades*. Barcelona: Montesinos, 2011.
- CASTLES, F. G. y MITCHEL, D.: "Identifying Welfare States. The Links between Politics, Instruments, and Outcomes", *Governance*, (núm. 5, 1992), pp. 1-26.
- DOMINELLI, L.: "Neo-liberalism, Social Exclusion and Welfare Clients in a Global Economy", *International Journal of Social Welfare* (núm. 8, 1999), pp. 14-22.
- DOWRICK, S.: "Swedish Economic Performance and Swedish Economic Debate: A View from Outside", *The Economic Journal*, (vol. 106, núm. 439, 1996), pp. 1772-1800.
- ESPING-ANDERSEN, G.: *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- FERRARINI, T. y DUVANDER, A. Z.: "Earner-Career Model at the Crossroads: Reforms and Outcomes of Sweden's Family Policy in Comparative Perspective", *International Journal of Health Services*, (vol. 40, núm. 3, 2010), pp. 373-398.
- FJELDTAD, O. H. y MOORE, M., "Tax Reform and State-building in a Globalised World" en Bräutigam, D.; Fjeldstad, O. y Moore, M. (eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 235-260.
- FERRARINI, T.: *Families, States, and Labour Markets: Institutions, Causes, and Consequences of Family Policy in Post-War Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

- FERRAJOLI, L.: *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 1999.
- FORMA, P.: *The Politics of Interest Mediation. The Case of Universalistic Social Policy in Finland*. Turku: University de Turku, 1996.
- GINGRICH, J. R.: *Making Markets in the Welfare State: the Politics of Varying Market Reforms*. Nueva York: Cambridge University Press, 2011.
- GOEDEMÉ, T.: "Minimum Income Protection for Europe's Elderly: What and How Much has been Guaranteed during the 2000s?" en Marx, I. y Nelson, K. (eds), *Minimum Income Protection in Flux*. Nueva York: Palgrave-MacMillan, 2013, pp. 108-136.
- GOODIN, R. E. y LEGRAND, J.: *Not Only the Poor*. Londres: Allen&Unwin, 1987.
- JESSOP, B.: "The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination", *Social Policy and Administration* (vol. 33, núm. 4, 1999), pp. 348-359.
- KALLEBERG, A. L.: "Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition", *American Sociological Review*, (vol. 74, núm. 1, 2009), pp. 1-22.
- KANGAS, O.: "Attitudes to Means-Tested Social Benefits in Finland", *Acta Sociologica*, (núm. 38, 1995), pp. 299-310.
- KANGAS, O. y PALME, J.: "Eroding Statism? Labour Market Benefits and the Challenges to the Scandinavian Welfare States" en Hansen, E. J.; Ringen, S.; Usitalo, H. y Erikson, R. (eds.), *Welfare Trends in Scandinavian Countries*. New Jersey: Armonk, 1993, pp. 3-24.
- KENWORTHY, L.: *Progress for the Poor*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- KORPI, W.: "Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity: On the Role of Values among Economic Policy Experts", *The Economic Journal*, (vol. 106, núm. 439, 1996), pp. 1727-1746.
- "Faces of inequality: Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states", *Social Politics*, (vol. 7, núm. 2, 2000), pp. 127-191.
- KORPI, W. Y PALME, J.: "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, (vol. 63, núm. 5, 1998), pp. 661-687.
- LE GRAND, J.: *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*. Londres: George Allen and Unwin, 1982.
- LEYS, C.: *Market-driven politic: neoliberal democracy and the public interest*. Londres: Verso, 2001.
- LØDEMEL, I. y TRICKEY, H. (eds.): *'An offer you can't refuse'. Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press, 2001.

- LUNDSGAARD, J.: “Competition and Efficiency in Publicly Funded Services”, *OECD Economics Department Working Papers*, (núm. 331, 2002), pp. 1-68.
- MOORE, M.: “Between Coercion and Contract: Competing Narratives on Taxation and Governance”, en Bräutigam, D.; Fjeldstad, O. y Moore, M. (eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 34-63.
- MURPHY, L. y NAGEL, T.: *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- OSBORNE D. y GAEBLER, T.: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Boston: Addison-Wesley Publ. Co., 1992.
- PECES-BARBA, G.: *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, con la colab. de R. de Asís, C. Fdez. Liesa y Á. Llamas. Madrid: BOE-Universidad Carlos III, 1995.
- POLLOCK, T.G.: “The benefits and costs of underwriters’ social capital in the U.S. initial public offerings market”, *Strategic Organization*, (vol. 2, núm. 4, 2004), pp. 357-388.
- RAWLS, J.: *Teoría de la Justicia*, trad. M. D. González. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- *Justicia como equidad. Una reformulación*, ed. E. Kelly, trad. A. de Francisco. Barcelona: Paidós, 2002.
- REY PÉREZ, J. L.: *El derecho al trabajo y en ingreso básico. ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?* Madrid: Dykinson, 2007.
- “La naturaleza de los derechos sociales”, *Derechos y Libertades*, (núm. 16, 2007), pp. 137-156.
- “La presencia de las rentas mínimas de inserción en los nuevos Estatutos de Autonomía, ¿el camino adecuado para lograr la integración social?”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (núm. 16, 2007), pp. 219-240.
- “El futuro de los derechos sociales”, *Miscelánea Comillas*, (vol. 67, núm. 130, 2009), pp. 255-279.
- RIFKIN, J.: *El fin del trabajo. El declive de la fuerza de trabajo global y el nacimiento de la era posmercado*. Barcelona: Círculo de Lectores, 1997.
- SANDEL, M.: *Lo que el dinero no puede comprar. Los límites morales del mercado*. Barcelona: Debate, 2013.
- SATZ, D.: *Why Some Things Should Not Be for Sale: the Moral Limits of Markets*. Nueva York: Oxford University Press, 2010.
- SHAVIRO, D. N.: “Replacing the Income Tax with a Progressive Consumption Tax”, *Tax Notes*, (núm. 5, 2004), pp. 91-113.
- STANDING, G.: *The Precariat. The New Dangerous Class*. Londres: Bloomsbury, 2011.

- SUSÍN BELTRÁN, R.: *La regulación de la pobreza. El tratamiento jurídico-político de la pobreza: los ingresos mínimos de inserción*. Logroño: Universidad de La Rioja, 2000.
- TANAKA, S.: "Parental leave and child health across OECD countries", *Economic Journal*, (núm. 115, 2005), pp. 7-28.
- TORFING, J.: "Workfare with Welfare: recent Reforms of the Danish Welfare State", *Journal of European Social Policy*, (vol. 9, núm. 1, 1999), pp. 5-28.
- WHITE, S.: "What's Wrong with Workfare?", *Journal of Applied Philosophy*, (vol. 21, núm. 3, 2004), pp. 271-284.