

La protección social

Reflexiones sobre el estado del bienestar en Europa y en España

Aunque los primeros atisbos de cierta preocupación social se remontan a las «leyes para pobres» en la Inglaterra del siglo XVII, hay que llegar a nuestro siglo XX para poder hablar de «prestaciones sociales» en un sentido técnico y generalizado. Actualmente, en los países desarrollados el «estado del bienestar» es una realidad adquirida. El autor se fija en la legislación de la CEE sobre la materia, especialmente la española. Si los avances de la protección social llegaron a su techo en la década de los 60, la misma prosperidad del crecimiento económico llevaba el germen de la crisis por la que atraviesa hoy todo el sistema.

Eduardo Rojo Torrecilla *

* Profesor de Derecho del Trabajo y S. S. Universidad de Barcelona.

El estado del bienestar: sus orígenes y desarrollo. Especialmente desde el final de la Segunda Guerra Mundial

SIN necesidad de remontarnos, como origen remoto del actual EB, a la legislación inglesa de pobres («the poor laws») de inicio del siglo XVII, podemos centrar nuestra atención en cuanto a sus inicios en un doble frente: el debate ideológico entre las corrientes socialistas, y la influencia cristiana en la sociedad en el siglo XIX.

Respecto al debate ideológico, cabe recordar cómo de un lado se situaban los «socialistas de cátedra o estatistas», aglutinados alrededor de F. Lasalle, y de otra los «socialistas antiestatistas» encabezados por K. Marx. La polémica giraba en torno al papel del estado y de su mayor o menor importancia para los trabajadores. Mientras que los primeros defendían su validez, como instrumento del que podían servirse los trabajadores para hacer valer su tesis, los segundos lo consideraban como un obstáculo insuperable para el desarrollo de sus planteamientos. Prosperó la primera actitud, y ésta, que era bien moderada en las características del orden social al que aspiraba y que se reducía en buena medida a la búsqueda de un modelo de sociedad con garantías de libertades públicas, igualdad y seguridad, condujo al EB o Estado Social (García-Cotarelo, 1987).

En relación con la influencia cristiana en el desarrollo del EB hay que mencionar la Encíclica *Rerum novarum* de León XIII, de 15 de mayo de 1891. En la misma, aunque de forma bastante limitada a mi entender, se contienen ideas tendentes a promover la igualdad entre los ciudadanos, haciéndose referencia a la función social de la propiedad, a la primacía del bien común que es el de la mayoría, y al rol subsidiario que debería jugar el Estado. Estas mismas tesis, si bien con un lenguaje distinto, han sido defendidas recientemente por Juan Pablo II en la Encíclica *Centesimus annus*. Ya en la misma línea se había pronunciado en la *Laborem exercens* de 1981. Nos ha recordado que el Estado tiene un papel que jugar en el sector de la economía, ya que «la actividad económica, en particular la economía de mercado, no puede desenvolverse en medio de un vacío institucional jurídico y político. Por el contrario, supone una seguridad que garantiza la libertad individual y la propiedad, además de un sistema monetario estable y servicios públicos eficientes» (el subrayado es mío).

La primera fase del EB se inicia alrededor de 1880 y se extenderá hasta la década de los treinta del presente siglo. Como rasgos más destacados, apunto el inicio de la política bismarkiana en Alemania, la *National Insurance Act* de 1911 en

Inglaterra y la promulgación de la Constitución de Weimar en 1919, en la que por primera vez se reconocen en un texto constitucional europeo los derechos sociales.

La construcción del EB puede entenderse mejor si se asume la existencia de diversas prioridades, exigencias y orientaciones de fondo presentes en la sociedad civil de la época. Las fuerzas políticas y sociales hegemónicas dieron prioridad a algunas de las mismas y consideraron secundarias otras (Paci, 1988). Pues bien, en sus orígenes, y a excepción de los países escandinavos, fueron los gobiernos conservadores o liberales los que hegemonizaron el proceso de construcción y puesta en marcha del EB, siendo su objetivo básico la canalización del conflicto social en un marco legal para evitar los excesos revolucionarios. Fue el propio sistema económico capitalista del siglo XIX el que generó una inseguridad económica y social notable en la mayor parte de la población, lo que obligó a los poderes públicos a adoptar las medidas oportunas para que esa inseguridad no se desbordase; capitalismo y EB debían caminar unidos según los conservadores más inteligentes de la época (Zapatero, 1987). Por su parte las corrientes liberales, que no iban mucho más lejos, trataron de garantizar por vía legal unos mecanismos de protección social que cubrieran un mínimo nacional de bienestar, pero sin poner en tela de juicio los fundamentos de la desigualdad social existente. Así se afirmaba que «el cuerpo social enfermo exige tratamiento curativo; las leyes protectoras son las medicinas que unas veces calman el dolor y otras alivian la enfermedad. ¿Quién será tan cruel e inhumano que se niegue a dulcificar la pena y a disminuir el sufrimiento?» (Dato, 1909).

El EB, en definitiva, es hijo en su etapa inicial del nacimiento del capitalismo industrial y de la legislación fabril, así como de la construcción y creación de los Estados nacionales organizados de forma burocrática (sistema estatal de pensiones, educativo...) (Therbon, 1989).

Una *segunda etapa* del EB podemos situarla desde la década de los treinta — tras la crisis económica de 1929 y el inicio del auge de las corrientes políticas totalitarias y de la paulatina recuperación de las economías de los países europeos afectados por la primera guerra mundial, hasta la segunda contienda bélica. Los seguros sociales siguieron siendo la pieza clave del EB, pero fue gradualmente aumentando el peso de otros aspectos que más adelante configurarían el moderno y abundante EB: educación, sanidad, empleo y vivienda (Maravall, 1989).

La *tercera fase* se abre con la publicación del Informe Beveridge y se extenderá hasta mediados de la década de los setenta, cuando aparecerán los primeros rasgos de lo que más adelante se denominaría crisis del EB. Considero dignos de subrayar los siguientes puntos del Informe:

A) La necesidad de garantizar que todo individuo pudiera acceder a un amplio programa de seguros sociales, de tal forma que se le garantizara una renta

económica digna para él y su familia cuando por alguna razón no pudiera trabajar y percibir un salario.

B) Era posible garantizar el pleno empleo productivo y acabar con el desempleo si existía voluntad política para ello, y si los recursos productivos se colocaban bajo un control democrático.

Las características básicas del EB durante este período fueron las siguientes (Mishra, 1989):

a) Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo, o cuando menos garantizar un alto nivel de ocupación, a través de políticas keynesianas de disposición de la demanda agregada y de medidas redistributivas hechas posibles por la misma expansión de la economía capitalista en los años 50 y 60 (Sebastián, 1989). Destaca el importante incremento del gasto público operado en este período, lo que implica que el Estado se convierte en el empresario más importante en los países capitalistas avanzados (Picó, 1987).

b) Provisión pública de una serie de servicios sociales universales para todos los ciudadanos, tales como educación, asistencia sanitaria, pensiones, ayudas familiares y vivienda. Rasgo destacado de la época es la incorporación de las clases medias como beneficiarias del sistema de Seguridad Social y seguros sociales, así como la universalización de los programas de transferencias de rentas y de servicios públicos (Maravall, 1989).

c) La responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido éste como un derecho social de toda persona y no como una simple caridad pública. La afirmación de los derechos sociales como derechos de ciudadanía hunde sus raíces en las Constituciones elaboradas y promulgadas al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en las que jugaron un papel relevante las fuerzas políticas y sociales progresistas. El EB se consolida así sobre una base constitucional, sustentado en un pacto político entre las diversas fuerzas democráticas, como parte integrante de un proyecto democratizador de la sociedad, en donde el pleno reconocimiento de los derechos sociales y cívicos adquiere un valor cualitativo relevante.

En suma, el EB que surge a partir de 1945 se ha configurado en la mayor parte de la Europa occidental como un elemento esencial de ciudadanía, un conjunto de derechos comparables con los demás derechos cívicos o políticos que son circunstanciales al sistema democrático (Maravall, 1989). Por ello las críticas que se le formularán en años venideros guardan un referente predominantemente ideológico antes que económico, dado que el peso de los gastos sociales ha seguido siendo considerable, si bien esa tendencia se manifiesta en países con gobiernos socialistas o socialdemócratas (aunque está por ver lo que ocurrirá en Suecia con el

triunfo conservador en las elecciones de septiembre de 1991) y vaya disminuyendo en países con gobiernos conservadores.

Frente a las críticas que se formulan al EB, no hay que dar la callada por respuesta, o esconder la cabeza bajo el ala, entre otras razones porque varias de estas críticas tienen razón de ser (burocratización, tensiones inflacionistas...). Se trata de reelaborar un proyecto de EB que relance los valores de igualdad, solidaridad y universalismo que han sido patrimonio del movimiento obrero y socialista desde sus orígenes, pero que al mismo tiempo recoja la demanda creciente por el conjunto de los ciudadanos de una mayor justicia distributiva y de la ampliación de las oportunidades individuales (Paci, 1989). El reto que siempre ha tenido ante sí, y sigue teniendo en la actualidad el EB, no es la mera redistribución de las rentas, sino *cómo* se redistribuye, y es ahí donde juega un papel importante la solidaridad (Vila, 1987).

A partir de mediados de la década de los setenta, y en especial con ocasión de la crisis económica que se suscita en los países occidentales, se empiezan a alzar las voces que claman por una reducción del papel del Estado en la economía y que ponen en tela de juicio la bondad de los gastos públicos sociales como elementos efectivos de redistribución de rentas hacia los más necesitados. Varios factores coadyuvarán a ello: incremento de las demandas sociales por parte de los ciudadanos, aumento del número de trabajadores desempleados y necesidad de garantizarles prestaciones de sustitución de rentas, menores ingresos fiscales en las arcas de los Estados y subsiguiente necesidad de endeudamiento por parte de los poderes públicos para hacer frente a todos esos problemas.

El cuestionamiento de la eficacia de los mecanismos del EB vino de la mano con la puesta en tela de juicio de las premisas sobre las que se construyó, como recuerda el importante informe de un grupo de trabajo presidido por el ex canciller austriaco B. Kreisky sobre las tendencias del empleo en la Europa de los noventa. Tales premisas eran, de una parte, la existencia del pleno empleo y que el Estado garantizara una seguridad económica en caso de interrupción temporal y breve del trabajo por motivo de paro friccional; de otra, una fuerza de trabajo integrada mayoritariamente por trabajadores masculinos, con empleo estable y a tiempo completo, del que dependían económicamente la esposa y los hijos; pues bien, el aumento del desempleo en la década de los setenta y el progresivo número de trabajadores ocupados en empleos precarios y de corta duración han introducido fisuras importantes en el sistema de financiación de la Seguridad Social. Si a ello se le añade todo lo apuntado con anterioridad, veremos cómo el EB sufre un fuerte envite al que debe responder.

Paradójicamente, ha sido en el extraordinario crecimiento económico de la década de los sesenta, es decir, en el propio éxito del EB, donde se pueden encontrar las raíces de sus crisis, como se ha encargado de subrayar la doctrina especiali-

zada (Sylos Labini, 1989). En efecto, el EB contribuye al aumento sostenido de la renta nacional de los países europeos occidentales, pero se muestra incapaz de dar respuestas eficaces a los nuevos problemas que van apareciendo: puesta en tela de juicio del pleno empleo, disminución de la tasa de crecimiento de la renta, aumento de los gastos sociales a partir de las leyes aprobadas en años de expansión económica, y crisis fiscal del Estado y crecimiento del déficit público. En particular, quiero señalar que el incremento del gasto se ha debido a la suma de varios factores: envejecimiento de la población, ampliación del número de personas protegidas, la mejora de la cobertura individual, la mayor demanda de protección social y el alza de los precios relativos de los servicios sociales.

Las voces que se oyen —y que por cierto cada vez son más— en favor de una disminución del EB acusan a éste de ser uno de los causantes de la crisis económica acaecida durante la segunda mitad de la década de los setenta y primera de la siguiente. Ante ello, me pregunto si el EB ha sido incompatible con el crecimiento económico, el fortalecimiento de la economía de mercado, y la consolidación —con ciertas correcciones sociales, especialmente acentuadas en los países nórdicos— de una sociedad compartimentada en clases sociales. La respuesta empírica es negativa. Tras realizar un exhaustivo estudio de las políticas económicas y sociales en 18 países (europeos y de otros continentes, como Japón), un grupo de trabajo dirigido por W. Korpi llegó a la conclusión de que en los períodos comprendidos entre 1950 a 1973 y 1974 a 1982 no ha podido probarse la hipótesis de crítica liberal al EB, en el sentido de que sean incompatibles al mismo tiempo la igualdad y la eficiencia para los programas sociales, y se afirma rotundamente que «la edad de oro del crecimiento económico no ha llegado en los períodos del capitalismo sin frenos y de fuerzas del mercado libres de toda atadura, sino que ha coincidido por el contrario con la ampliación del Welfare State, con una disminución de la desigualdad de rentas y con crecientes intervenciones políticas y de organizaciones en los procesos de mercado en el período post-bélico» (Korpi, 1986).

A mi entender, hay que luchar por un modelo de sociedad donde el EB siga jugando un papel relevante, impidiendo la configuración de la sociedad dual y la marginación de amplios colectivos que no podrían así beneficiarse del progreso social, en especial el que se genera con la introducción de las nuevas tecnologías. Ello comporta poner sobre el tapete temas tan importantes como puedan ser la reorganización del tiempo de trabajo y de vida en general, el reparto de las rentas generadas y una nueva consideración del valor trabajo. Es muy posible, y me atrevería a decir que casi seguro, que la política conservadora pueda conformarse con la existencia de una sociedad de «los dos tercios», pero no una política de progreso social ya que su aceptación implicaría pagar el precio de sacrificar su propia identidad.

La protección social en la Europa Comunitaria

ESTUDIOS

EL marco legal de la protección social viene esencialmente recogido en los arts. 51, 117 y 118 del Tratado de Roma. También en la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores (documento político necesitado de desarrollo legal) se recogen algunos derechos en este campo. En este último documento se reconoce genéricamente el derecho de todo trabajador a una protección social adecuada, sea cual fuere el estatuto y el tamaño de la empresa en que preste sus servicios; se afirma, además, que los sistemas de protección social, según las modalidades propias de cada país, deben garantizar que las personas excluidas del mercado de trabajo por no haber podido acceder a él o no haberse podido reinsertar en el mismo, y que estén desprovistas de medios de subsistencia, deben poder disfrutar de recursos y prestaciones suficientes adaptadas a su situación personal. Las propuestas de la Carta tienden a reducir las diferencias entre lo que ha dado en llamarse «diferentes lógicas de los sistemas de protección social», o lo que es lo mismo la separación de los sistemas de Seguridad Social contributivos —en donde rige el concepto de solidaridad profesional según el cual la persona no tiene otros derechos que los que adquiere por su trabajo— y universalistas —donde opera el concepto de solidaridad nacional que no incluye ninguna referencia a una actividad ejercida por la persona. De otra parte, me interesa resaltar que la distinción teórica entre seguros (prestaciones contributivas) y la asistencia social encuentra cada vez mayores dificultades y tiende a reducirse, dado que la mayor parte de los Estados miembros de la CEE reconocen derechos subjetivos a las formas de asistencia o ayuda social existentes, y por otra porque en los seguros sociales se ha introducido un número cada vez mayor de examen de recursos (Pieters, 1991).

Hasta el momento presente, la Comisión ha aprobado dos propuestas de Recomendación relativas a la protección social.

A) La primera versa sobre criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes de los sistemas de protección social, y pretende que todos los Estados miembros reconozcan un derecho subjetivo general a una garantía de recursos y prestaciones suficientes dentro del marco de un dispositivo global y coherente de lucha contra la marginación social, así como que adapten su sistema de protección social para conseguir este objetivo, cuando ello fuera necesario.

B) La segunda propuesta hace mención de la convergencia de objetivos y políticas de protección social. Abandonada desde hace tiempo la tesis de una posible armonización de los distintos sistemas nacionales, por tener cada uno una

Eduardo Rojo Torrecilla

cultura e historia propias, se ha optado por la vía de la «estrategia de convergencia», es decir, la fijación de objetivos comunes que cada Estado asumirá la responsabilidad de aplicar según las modalidades que estime más convenientes (y así se ha pronunciado igualmente el Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo a finales del mes de junio). Esta convergencia debe tratar de responder a problemas comunes a todos los sistemas de protección social, y a los que más adelante me referiré con detalle: cambio de las estructuras familiares, mutaciones en el mercado de trabajo con incremento del empleo precario y el desempleo de larga duración, tendencia creciente al envejecimiento de la población, canales de financiación, etc.

En 1989 los gastos de protección social, en proporción al Producto Interior Bruto, significaban en el conjunto de la CEE el 24,7 por 100 (frente al 24,2 en 1980). Si se observan las series de evolución de los gastos, éstos pasaron en la década de los setenta del 17,3 por 100 al 24,2 por 100, ralentizándose después y sólo experimentando un ligero incremento en la segunda mitad de la década de los ochenta. Con todo, el dato global encubre realidades concretas mucho más significativas: el descenso de protección en seis países (Bélgica, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Reino Unido) y el aumento en cuatro países con índices de protección inferiores al 20 por 100 (España, Italia, Portugal y Grecia). España sigue teniendo un diferencial importante de cinco a ocho puntos, con respecto a la media comunitaria, según que se compute o no dentro de la acción protectora la que prestan las comunidades autónomas, corporaciones locales, entidades de previsión social, empresas e instituciones privadas sin fines de lucro, lo que demuestra que aun habiendo reducido el diferencial estos últimos años todavía nos queda un largo trecho por recorrer para proceder a su equiparación.

Visto el marco legal y sus propuestas de modificación-adaptación, de la protección social comunitaria, así como la situación económica en que se encuentra pueden examinarse ya los problemas que tiene en la actualidad la misma, y que como ya he dicho antes son comunes a la mayor parte de los países europeos. Expuestos esquemáticamente son estos:

La financiación de la Seguridad Social. ¿Quién debe asumir su coste?

EL sistema más comúnmente utilizado en los países de la CEE, con la excepción de Dinamarca e Irlanda, es el de pago de cuotas por parte de empresarios y trabajadores, calculadas sobre el salario bruto

que percibe el trabajador, completadas por aportaciones presupuestarias estatales. El envejecimiento de la población, de una parte, y la disminución del número de cotizantes por la crisis del mercado de trabajo de otra, implica mayores gastos y menores ingresos. Ante ello, se han formulado en distintos foros propuestas tendientes a sustituir el sistema de reparto por el de capitalización, reducir las cuotas sobre salario, o equilibrar las que abonan empresarios y trabajadores, e incrementar los impuestos indirectos como vía de financiación de la Seguridad Social, o pura y simplemente reducir gastos por medio de la privatización de algunos servicios públicos. Del examen de las diversas experiencias conocidas, puede afirmarse que no existe ninguna varita mágica que solucione los problemas de financiación de la Seguridad Social, salvo a mi entender una política económica y de empleo adecuada que incremente la creación de puestos de trabajo y coadyuve, por esta vía, a dicha financiación.

Evolución demográfica y envejecimiento de la población

RASGO común a los países europeos es la caída de la tasa de natalidad, que no alcanza en la actualidad los niveles necesarios para asegurar el reemplazo generacional, que se sitúa en el índice sintetizado de reproducción de 2,1 hijos por mujer.

De otra parte, la progresión a medio y largo plazo del número de personas que requerirán prestaciones de la Seguridad Social por haber alcanzado la edad de jubilación (65 años en la mayor parte de los países europeos) es cada vez más importante. Según datos facilitados por las Naciones Unidas, se calcula que en el año 2025 la población mayor de 65 años superará el 20 por 100 del total en los países que hoy integran la CEE. El incremento del gasto en materia de pensiones y asistencia sanitaria y servicios sociales será sin duda importante, y su financiación es uno de los retos más importantes que deberán abordar todos los Estados en el curso de las próximas décadas.

Mutaciones en el mercado de trabajo

LAS prestaciones de protección social iban estrechamente vinculadas, hasta hace bien pocos años, a una política de empleo asentada sobre relaciones de trabajo a tiempo completo y con carácter

indefinido. La proliferación de formas atípicas de empleo (incremento de la contratación de duración determinada y temporal, a tiempo parcial, etc.) genera menores ingresos de una parte para las arcas estatales, y de otra mayores gastos para garantizar los derechos adquiridos por los trabajadores temporales durante sus fases de actividad laboral (lo que, dicho sea incidentalmente, estamos viendo y «sufriendo» directamente en España en la actualidad). Por otro lado, el incremento del desempleo de larga duración, o paro estructural, genera mayores gastos para los sistemas de protección social y pone al mismo tiempo de manifiesto algunas de sus lagunas o carencias, en particular la inexistencia de protección para un cierto colectivo que ha agotado las prestaciones contributivas y/o asistenciales existentes, o que no ha podido beneficiarse de las mismas por no tener derecho a ello. En la línea de corregir estos desajustes se sitúan aquellos sistemas que tratan de garantizar una renta mínima a toda la población. Me parece importante traer a colación aquí algo que ya he expuesto en otras ocasiones: los sistemas de protección social creados a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial estaban diseñados para proteger a trabajadores que estuvieran realizando una actividad productiva y que sólo por un período breve de tiempo quedaran excluidos del mercado laboral. Dichos sistemas se han encontrado en situación de grave dificultad en los últimos años para dar respuesta a las demandas de los colectivos más desfavorecidos, dado que el estrecho vínculo existente entre la realización de una actividad laboral y la concesión de prestaciones ha implicado que no pudiera garantizar una prestación económica a todos/as los que la necesitaban. La propia CEE ha alertado sobre la grave problemática de los actuales parados de larga duración cuando les llegue la edad de jubilación, ya que «la interrupción del trabajo y las cotizaciones, probablemente, van a significar que el paro o desempleo que los separó del conjunto de la población activa durante su vida laboral, los va a convertir durante la década venidera en los pobres de la población anciana» (CEE, 1991). Cobra pleno sentido, en consecuencia, reforzar el sistema de protección social para tratar de evitar las situaciones de pobreza y marginación, y en este sentido se manifiestan los estudios más autorizados.

*Protección «activa» versus protección «pasiva».
La integración de la problemática del empleo
en la protección social*

EXISTE un amplio debate sobre la necesidad de una mejor y más eficiente asignación de los recursos presupuestarios desti-

nados a políticas de empleo —e incluyo aquí las partidas destinadas a la protección por desempleo— a fin y efecto de incentivar el retorno al mercado de trabajo de aquellos que estuvieran fuera del mismo involuntariamente y dotar de una adecuada preparación a los que se incorporan por primera vez. España se sitúa en la misma línea que la mayor parte de países comunitarios y de la OCDE, al potenciar políticas que no sólo se preocupan de paliar las consecuencias sociales del desempleo y de limitar la pérdida de rentas, sino que incitan a la búsqueda de empleo y a la formación, así como a estimular las motivaciones profesionales de cada persona. Sin olvidar en modo alguno la protección de los colectivos más desfavorecidos, y que probablemente tengan graves dificultades para reincorporarse al mercado de trabajo, me parece que es necesario seguir apostando por medidas que tiendan a reconvertir las prestaciones «pasivas» por desempleo, en prestaciones «activas» que favorezcan la formación, la reconversión y la movilidad profesional, y es ésta la filosofía que me parece más válida para una política activa de empleo.

Modificación de las estructuras familiares

SE produce un nuevo reparto de las responsabilidades familiares y aparecen modelos distintos de la familia tradicional, en especial con el incremento de las familias monoparentales al frente de las cuales se encuentra la mujer. Voces autorizadas han puesto de manifiesto que la reducción del tamaño de las familias, el aumento de divorcios y de nuevas uniones, la proliferación de las familias monoparentales y el incremento de la participación de la mujer en el trabajo y por tanto su paulatino abandono del hogar, obligan a replantear en toda Europa la política social en favor de la familia para adaptarla a las nuevas situaciones y necesidades (Jiménez, 1989). La crisis de los sistemas de protección social en este campo radica en sus dificultades para cambiar un modelo predominante masculino y en el que se contemplaba a la mujer como persona que cuidaba a los hijos y que no se separaba o divorciaba de su cónyuge; un sistema, además, en el que sólo se valora económicamente la actividad profesional remunerada y no el trabajo del hogar y del cuidado de los hijos, lo que pienso que debe ser cada vez más cuestionado seriamente.

Breves reflexiones sobre la protección social en España en relación con la de los países comunitarios. Peculiaridades en materia de contratación

LOS retos e interrogantes con que se enfrentará la protección social en España durante los próximos años son sensiblemente semejantes a los de sus vecinos europeos y que acabo de exponer: disminución de las tasas de natalidad y progresivo envejecimiento de la población; cambios acelerados en las estructuras familiares, en especial a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, con el importante incremento de las familias monoparentales; el paso de un sistema predominante, y casi exclusivamente, profesional de Seguridad Social a otro de signo más universalista, en especial a partir de la aprobación de la Ley de Prestaciones no Contributivas de 1990; en fin, y ésta sería la particularidad más importante, el ascenso vertiginoso de las contrataciones atípicas, con sus pertinentes secuelas en términos de mayor gasto de protección social y menores ingresos por cotizaciones.

En efecto, la realidad española difiere en este último punto de la del conjunto de los restantes países de la CEE. El elevado índice de temporalidad en la contratación se justifica por la masiva utilización que las empresas han hecho durante el período 1985-1990 de las posibilidades ofrecidas por la legislación laboral, en especial de la contratación temporal de fomento de empleo por un período superior a tres años y sin causa objetiva que justifique acudir a su utilización.

Entiéndase bien que la terminología española no se corresponde con la que se utiliza en foros comunitarios e internacionales al referirse a los empleos típicos y atípicos (que incluye contrataciones a tiempo parcial, trabajos ocasionales y trabajo temporal en el marco de las empresas de trabajo temporal prohibidas formalmente —aunque de hecho funcionen— en la legislación española). Con todo, pienso que ese elevado índice de temporalidad puede llevar, si se consolida, a la creación de un modelo económico y social que alejaría considerablemente a España del resto de los países de la CEE y que provocaría otros desequilibrios preocupantes en el ámbito de la protección social, como por ejemplo el incremento de los gastos de protección por desempleo.

No es éste el momento de realizar el estudio del sistema de protección social español, ya que mi objetivo en este punto es meramente relacionar la realidad española con la de los restantes países comunitarios. Sólo querría apuntar algunas carencias de nuestra protección social que quedan pendientes de resolver si queremos acercarnos al modelo europeo.

A) La escasa protección que se dispensa a la familia. No cabe desconocer que la Ley de Prestaciones no Contributivas ha operado un sensible aumento de las prestaciones por hijo a cargo (3.000 ptas. mensuales), pero aun así nuestro diferencial con los países comunitarios sigue siendo realmente importante.

B) Es cierto que se ha procedido a la práctica universalización del sistema público sanitario. Ahora bien, lo que debemos preguntarnos es si el nivel asistencial es el deseable y si el nivel de prestaciones medias es efectivo y suficiente. Mi contestación sería negativa. No cabe duda que los debates recientemente abiertos en nuestro país sobre la reforma de la sanidad (y más en concreto con el polémico Informe de la Comisión presidida por F. Abril Martorell) guardan bastante relación con este tema.

C) Sigue existiendo un colectivo de personas desprotegidas o no cubiertas por los mecanismos contributivos y asistenciales de protección social, aun cuando es verdad que el mismo debería verse sensiblemente reducido por la plena aplicación de la Ley de Prestaciones no Contributivas para los jubilados e inválidos. Las medidas adoptadas por las distintas comunidades autónomas de instauración de rentas o ingresos mínimos de inserción me parecen altamente positivas, pero no deben hacernos olvidar la obligación que incumbe a los poderes públicos estatales de garantizar una protección adecuada al conjunto de la ciudadanía, tal como a mi entender se deduce del texto constitucional y muy en particular de su art. 41.

En suma, el EB que se implanta en España a partir de la década de los sesenta, y que va consolidándose en los años posteriores, sobre todo a partir de la transición democrática, ha avanzado en buena medida hacia la universalización de la protección social, aunque le queden todavía lagunas importantes en materia de protección de los trabajadores desempleados y colectivos no cubiertos por los sistemas actuales. En la década de los noventa tendrá que afrontar y resolver varios desafíos pendientes si quiere acercarse a los modelos más avanzados de protección social existentes en los países europeos: cómo financiar económicamente los mayores gastos derivados del proceso de envejecimiento de la población; cómo mejorar la calidad de las prestaciones que otorga, cómo ampliar en fin su ámbito de cobertura y conseguir garantizar una renta mínima de integración para todo ciudadano. A ello nos obliga sin duda, nuestra integración en la CEE y el acogimiento de la normativa comunitaria que se vaya aprobando en meses venideros (Rodríguez, 1990).

Referencias bibliográficas

- CEE 1991. «La pobreza y su contexto. Evaluación del II Programa Europeo de lucha contra la pobreza», (Bruselas). Reproducido en «Pobreza y desarrollo:

- las condiciones de la nueva pobreza», Servicio de Documentación de Cáritas Española, Dossier núm. 25 (págs. 25 a 50).
- Dato, E. 1909. *Discurso leído en la Sesión Inaugural del Curso 1908-1909, celebrada el 18 de febrero de 1909*. Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.
- García-Cotarelo, R. 1987. «Origen y desarrollo del Estado del Bienestar», en *Sistema*, Madrid, núm. 80-81 (págs. 5 a 21).
- Jiménez, A. 1989. «La Seguridad Social como factor de integración de la Europa Social», en *Papeles de Economía Española*, Madrid, núm. 41 (págs. 264 a 274).
- Korpi, W. 1986. «Riformare lo Stato sociale con eguaglianza», en *Democrazia e Diritto*, Roma, núm. 3 (págs. 77 a 114).
- Maravall, J. M. 1989. «Las razones del reformismo. Democracia y política social», en *Leviatán*, Madrid, núm. 35.
- Mishra, R. 1989. «El estado del bienestar después de la crisis: los años ochenta y el más allá», en *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*. Madrid, Alianza, págs. 55 a 79.
- Picó, J. 1987. «El Estado del Bienestar: los modelos teóricos», en *Revista de Treball*, Valencia, núm. extraordinario (págs. 15 a 29).
- Pieters, D. 1991. «Las prestaciones de sustitución. Algunas vías de convergencia», en *Seminario europeo sobre convergencia de políticas sociales*. Granada.
- Rodríguez, G. 1990. «Entre la protección social y el bienestar social», en *Reflexiones sobre política económica*. Madrid, Popular, págs. 215 a 236.
- Sebastián, L. De. 1989. *La gran contradicción del neo-liberalismo (o la sustitución del humanismo social por el darwinismo social)*. Barcelona, Cristianisme i Justícia.
- Sylos-Labini, P. 1989. «Una estrategia común contra el desempleo», en *Leviatán*, Madrid, núm. 35.
- Therbon, G. 1989. «Los retos del Estado del Bienestar. La contrarrevolución que fracasa. Las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio», en *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*. Madrid, Alianza, págs. 81 a 99.
- Vila, L. 1987. «Los efectos redistribuidores del Estado del Bienestar. Una valoración, posibilidades de remodelación y perspectivas futuras», en *Revista de Treball*, Valencia, núm. extraordinario (págs. 75 a 83).
- Zapatero, V. 1987. «Tres visiones sobre el Estado del Bienestar», en *Sistema*, Madrid, núm. 80-81 (págs. 23 a 37).