

## POLÍTICA SOCIAL Y DESIGUALDAD: CUESTIONES PARA LA AGENDA POLÍTICA

Luis Ayala Cañón (\*)

### 1. POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS Y CICLO POLÍTICO

De los distintos temas que suelen conformar la agenda política en los períodos electorales uno de los más controvertidos y recurrentes es, sin duda, el debate sobre las políticas que tratan de mejorar los niveles de igualdad y bienestar de los ciudadanos. En la mayoría de las sociedades europeas existe una percepción generalizada de que el termómetro de la atención política sobre las cuestiones sociales suele alcanzar sus niveles máximos en los momentos más álgidos de las campañas previas a la celebración de comicios. En el caso español, si bien esta imagen se acomoda relativamente bien a la realidad, existen algunas especificidades. Por un lado, algunas de las cuestiones que han centrado la discusión política en otros países en relación a las políticas redistributivas, como el desarrollo o reforma de planes globales de lucha contra la exclusión, apenas han tenido calado entre la opinión pública española. Existe un desconocimiento generalizado de los instrumentos que han servido para tejer la última red de protección económica, en claro contraste con el papel central que tradicionalmente ha tenido esta cuestión en los procesos electorales de países como Francia o Estados Unidos. Por otro lado, el difícil consenso alcanzado respecto a la sostenibilidad del sistema de pensiones se ha sostenido, entre otros pilares, en el compromiso explícito de evitar el uso electoralista del debate sobre esta función del gasto, la más relevante en la corrección de la desigualdad. Ambos factores han hecho que desde mediados de los años noventa el grueso de la discusión sobre las políticas redistributivas haya gravitado, fundamentalmente, sobre las reformas de la imposición personal sobre la renta.

Un segundo condicionante de la valoración política de las actuaciones óptimas en la corrección de las desigualdades es la convicción frecuente en determinados sectores de que el comporta-

miento de la distribución de la renta depende fundamentalmente del ciclo económico. No es difícil encontrar en el discurso político manifestaciones expresas de que la mejor iniciativa para reducir la desigualdad es el crecimiento de la actividad económica o que la mejor política social es la creación de empleo. Tales generalizaciones evocan, implícitamente, que los ciclos expansivos originan, sistemáticamente, reducciones de la desigualdad, mientras que en las fases de desaceleración se deberían reducir, con carácter automático, los niveles de bienestar social.

La evidencia disponible para el caso español parece refrendar parcialmente la anterior valoración. Durante los años ochenta, la intensa recuperación de la actividad económica durante el segundo quinquenio de la década estuvo acompañada por un intenso proceso de reducción de las desigualdades en la distribución personal de la renta, a diferencia de lo sucedido en la mayoría de los países de la OCDE. Los estudios, sin embargo, que han tratado de diferenciar la contribución de las políticas de gasto social de los efectos del ciclo económico sobre la desigualdad encuentran que aquéllas tuvieron la mayor responsabilidad en la mejora de los niveles de equidad.

En el período más reciente se han registrado algunos cambios en la intensidad y la modulación de las fuerzas citadas, con posibles repercusiones sobre los resultados distributivos. Siguiendo un proceso similar a lo sucedido en la década precedente, después de un intenso —pero breve— proceso de desaceleración, desde 1994 ha tenido lugar un nuevo proceso de crecimiento económico, cuyos rasgos más destacados han sido su carácter diferencial respecto a la Unión Europea, lo que ha servido para mejorar los niveles de convergencia en PIB *per cápita*, y un ritmo muy notable de creación de empleo, con elasticidades respecto a la producción superiores a la unidad. La principal diferencia respecto al modelo distributivo previo ha sido

la contención del crecimiento del gasto social, quebrándose la tendencia expansiva vigente desde el asentamiento de los derechos democráticos y sociales que siguió a la aprobación de la Constitución. No es extraño que, como fruto de estos procesos, los datos disponibles apunten, por primera vez en varias décadas, a un freno en la tendencia a la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta. Ello ha hecho que se mantengan, o incluso amplíen en algunos indicadores, las diferencias respecto al promedio de la Unión Europea.

Son varios los interrogantes que surgen ante esta constatación. El más relevante es, sin duda, qué explica que en un contexto de crecimiento no haya habido rebajas sustanciales de la desigualdad. Parece necesario también cuestionar qué tipo de cambios en los instrumentos redistributivos fundamentales resultarían prioritarios para conseguir traducir de un modo más efectivo las ganancias medias de renta con rebajas más sustanciales de la desigualdad económica. A ello se dedican unas breves reflexiones, tratando de constatar tanto los límites de las políticas actuales como las necesidades más perentorias de reforma.

## **2. LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA DESDE MEDIADOS DE LOS AÑOS NOVENTA Y LA EQUIDAD?**

Desde mediados de los años noventa, la economía española ha mostrado un notable ritmo de crecimiento, aunque más pausado en los tres últimos años, claramente por encima del que en promedio cosecharon los Estados Miembros de la Unión Europea. La tasa media de variación real del PIB entre 1994 y 2003 fue un 3,3 por 100, alcanzando sus valores máximos dentro de este intervalo temporal en el trienio 1998/2000. Este crecimiento ha servido para impulsar el proceso de convergencia en el PIB medio, pasando del 77,7 por 100 de 1994 al 83,8 por 100 de 2003. Un rasgo diferencial respecto a etapas anteriores de crecimiento es la notable sensibilidad del empleo a la reactivación económica, con la mayor elasticidad de las últimas décadas. Según datos de la EPA, entre el segundo trimestre de 1994 y el segundo de 2003 las cifras de ocupación aumentaron en cerca de cuatro millones y medio, descendiendo la tasa de paro desde el 24,3 al 11 por 100 actual.

De los resultados de los modelos económicos estimados para evaluar la relación entre el crecimiento económico y la reducción de las

desigualdades en etapas anteriores podría inferirse que la consecuencia probable de este crecimiento debería haber sido la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta. Los datos disponibles, afectados por una criticable demora y la falta de sistematicidad, parecen apuntar, sin embargo, a que el crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa no ha estado acompañado de cambio distributivo alguno. El índice de Gini de la distribución de la renta disponible, ajustada por el tamaño y las características de los hogares españoles, indicador más generalizado para medir la concentración de la renta, se mantenía en un valor muy similar en 2001 al que ya tenía en 1993 (un valor cercano a 0,33), última fecha para la que existe información disponible. La ratio entre los percentiles correspondiente a la novena decila —la penúltima más rica— y la primera se ha mantenido más o menos constante en este tiempo, siempre en valores cercanos a 4,7. Algo similar puede decirse de la tasa de pobreza, medida como el porcentaje de hogares con ingresos por debajo del 60 por 100 de la renta mediana ajustada, que también permanece más o menos constante, en torno a un valor cercano al 18 por 100 de la población española.

El crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa no ha dado lugar, por tanto, a mejoras en la equidad. Se habría quebrado así la tendencia a la reducción de la desigualdad, en vigor al menos desde 1973 a 1991, fechas de publicación de las Encuestas de Presupuestos Familiares. Consecuencia de ello sería también la detención del proceso de convergencia en los niveles medios de equidad, permaneciendo tanto los indicadores de desigualdad (con un índice de Gini de 0,33 en España y 0,29 para el promedio de la UE-15) como los de pobreza (con tasas del 19 y el 15 por 100 para España y la UE-15, respectivamente) en niveles superiores a los del promedio europeo.

Las explicaciones de la ausencia de cambios en los resultados distributivos en un contexto de crecimiento son varias, sin poder entrar aquí en detalle en la revisión de cada proceso. Buena parte de los modelos explicativos de la relación entre empleo y desigualdad han dejado de funcionar por las modificaciones en el tipo de empleo creado y, sobre todo, por el menor crecimiento relativo de las rentas salariales respecto al registrado en etapas anteriores. En relación al primer ámbito, las estimaciones del comportamiento de la estructura de las remuneraciones corroboran la idea de crecientes

desigualdades salariales, con un acusado empeoramiento de los trabajadores con menor cualificación y una mejora relativa de los titulados superiores. Repitiendo las tendencias de otros países, ha aumentado la incidencia del trabajo de bajos salarios, situándose las tasas de pobreza de los trabajadores asalariados en torno a un 10 por 100 del total. En relación al segundo ámbito, destaca también como rasgo distintivo del último período que por primera vez en muchos años el crecimiento de las remuneraciones medias fue menor que el del empleo.

En este contexto, resulta clave el comportamiento de la intervención pública, especialmente el funcionamiento del sistema de prestaciones sociales. La única vía para reforzar los efectos beneficiosos del crecimiento económico sobre la equidad es conseguir un sistema más universal y con una intensidad protectora suficiente. Para conseguir ambos objetivos resulta crucial la introducción de reformas tanto en el sistema contributivo como en la red universal de prestaciones.

### 3. LOS LÍMITES REDISTRIBUTIVOS DEL SISTEMA CONTRIBUTIVO

Sin entrar aquí, lógicamente, en los problemas de viabilidad financiera del sistema de pensiones contributivas, con claras connotaciones distributivas, existen al menos dos rasgos del sistema actual que dificultan una mayor corrección de las desigualdades. Se trata de las dificultades de los perceptores para mantener su posición relativa en la distribución y del enquistamiento de diferencias muy marcadas entre las cuantías percibidas por los distintos regímenes.

Para comprobar la intensidad protectora de las prestaciones sociales resulta necesario normalizarlas de acuerdo a algún tipo de indicador de necesidad económica. Entre las distintas alternativas, la más habitual es la comparación con el salario mínimo interprofesional (SMI). Tal opción permite poner en relación las prestaciones sociales con los salarios bajos e, indirectamente, con los precios, ya que el SMI se ha actualizado tradicionalmente de acuerdo a la evolución de estos últimos. Si la variación es positiva, los cambios de tal cociente pueden interpretarse como ganancias, mientras que una tendencia a la baja reflejaría una pérdida de capacidad adquisitiva. Los datos disponibles revelan una mejora sistemática de la capacidad adquisitiva de la pensión media, que desde

que a mediados de los años noventa alcanzó la paridad con el SMI ha ganado un quince por ciento de mejora respecto a dicha variable.

La mejora de la capacidad adquisitiva de las prestaciones, sin embargo, no garantiza por sí sola que el aumento de las cuantías origine reducciones de la desigualdad o la pobreza. Para que esto sea así, debe producirse también un proceso de mejora respecto a las rentas medias del conjunto de la población. Los datos disponibles, sin embargo, revelan que las prestaciones no sólo no han aguantado el ritmo de crecimiento de las rentas medias —aproximado a través del PIB *per cápita*— sino que desde mediados de los años noventa, la nota dominante ha sido el alejamiento de esos valores. Así, mientras que en 1993 la pensión media suponía un 42 por 100 del PIB *per cápita*, en la actualidad dicho porcentaje ha caído por debajo del 36 por 100.

De tal manera que aunque el aumento de la capacidad adquisitiva de las prestaciones asistenciales favorece la mejora de la situación de los beneficiarios en términos absolutos, la existencia de procedimientos de indiciación de las pensiones resulta insuficiente para conseguir mayores avances en términos relativos. Sólo a través de la introducción de sistemas de actualización que tomen como referencia las rentas medias podría evitarse la pérdida de incidencia redistributiva de las prestaciones en ciclos expansivos. Resulta obvio, en cualquier caso, que el coste de tal medida sería un posible descenso real de las prestaciones en fases recesivas, lo que aconseja situar la discusión en posibles iniciativas intermedias.

El segundo límite en el diseño actual del sistema de prestaciones contributivas para la reducción de las desigualdades es el notable grado de dispersión de las cuantías dentro de los diferentes subsistemas de la Seguridad Social. Los datos medios de las pensiones de jubilación esconden divergencias muy grandes, que tienen su origen en la presencia de regímenes especiales de cotización, con acusadas desigualdades históricas en las cuantías correspondientes a cada tipo de pensión. Las pensiones medias del régimen especial del carbón y el general son, respectivamente, cerca de un 80 y un 20 por 100 más altas que la media, mientras que los regímenes de autónomos, agrario y del hogar son casi un 30 por 100 inferiores de ese promedio. El tratamiento favorable a determinados colectivos por el hecho de participar en un régimen especial, si bien tiene una justificación

histórica, no hace sino ahondar en los problemas de inequidad que suscita la opción de la diferenciación del sistema de prestaciones sociales en España, añadiéndose las desigualdades internas del sistema de pensiones a la segmentación que producen las acusadas diferencias entre lo contributivo y lo asistencial.

#### **4. LOS PROBLEMAS DE LA ÚLTIMA RED: FRAGMENTACIÓN Y DESIGUALDADES INTERTERRITORIALES**

La segunda gran vertiente del sistema de prestaciones sociales para la corrección de las desigualdades es la determinada por la compleja red de prestaciones asistenciales que dan forma a la última red de protección económica. A diferencia de otros países, el sistema español de protección asistencial ha aumentado su grado de diversificación, multiplicándose las figuras destinadas a diferentes categorías de la población y con la participación en el sistema de diferentes niveles de gobierno. Dos son las principales dificultades que emanan de este complejo mosaico. En primer lugar, existe, de nuevo, una notable dispersión en la protección ofrecida por cada sistema y, en segundo lugar, las desigualdades territoriales en algunos de estos sistemas no han hecho sino agravarse con el paso del tiempo.

Desde mediados de los años ochenta se ha ido tejiendo una última red de seguridad económica a partir de sistemas de protección específicos para diferentes grupos de riesgo diferentes. El resultado es una yuxtaposición de esquemas, con derechos y cuantías de las prestaciones diferentes para cada grupo demográfico y con un crecimiento también distinto de la población cubierta por cada programa. Conviven en la actualidad las antiguas prestaciones del FAS, los subsidios establecidos en la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI) a mediados de los ochenta, el subsidio de desempleo y el desempleo agrario, las pensiones no contributivas de vejez e invalidez, los complementos de mínimos de las pensiones contributivas, las rentas mínimas autonómicas y la nueva renta de inserción de la Administración Central.

La evolución del conjunto de la protección asistencial se ha caracterizado por una rápida expansión desde comienzos de los años ochenta hasta el primer tercio de la década siguiente, una pausada caída desde entonces y cierta estabilidad de las cifras en el período más reciente. Existen, sin

embargo, importantes diferencias en la expansión cobrada por los distintos esquemas, que han agudizado las diferencias en la cobertura recibida por cada grupo. Así, mientras que los instrumentos generales de protección, en los que desembocan fundamentalmente los parados sin acceso a otro tipo de recursos, han mostrado un crecimiento muy moderado, sin dejar de convertirse, por tanto, en figuras residuales dentro del conjunto de la protección asistencial, los mínimos asistenciales destinados específicamente a las personas mayores de 65 años y a los discapacitados han ampliado considerablemente sus ratios de población cubierta. El punto común es la existencia de cuantías claramente por debajo de los umbrales de pobreza o del Mínimo Personal y Familiar definido en el IRPF.

El principal resultado de esta diversidad de figuras es la existencia de niveles de protección muy diferentes por grupos. Las cuantías de los distintos esquemas difieren considerablemente, dando lugar a notables disparidades en la protección recibida por los distintos grupos de población. Parece obligada la racionalización del sistema a través de una mayor articulación de las distintas figuras, que debería apoyarse en una homogeneización de las cuantías y en una simplificación de los esquemas que permitiera rebajar su actual complejidad.

La segunda fuente de desigualdad procede de la singularidad del modelo institucional de lucha contra la pobreza en España: mientras que la mayoría de las prestaciones que tratan de cubrir la insuficiencia de ingresos para colectivos específicos son responsabilidad de la Administración Central, el diseño y la ejecución de las acciones generales contra la pobreza son competencia exclusiva de los gobiernos territoriales. Los motivos de este peculiar diseño territorial de la protección social, que constituye uno de los principales elementos de divergencia respecto a la organización de la protección asistencial en la mayoría de los países de la Unión Europea, se encuentran en la ambigüedad que caracteriza el tratamiento de estas prestaciones en la Constitución.

Frente a la opción de la puesta en marcha de mecanismos generales de protección, la Administración Central optó por el desarrollo de mínimos asistenciales específicos a través de la Ley de Pensiones no Contributivas. La persistencia de lagunas muy importantes en el sistema de protección hizo que algunos gobiernos autonómicos comenzaran a desarrollar la capacidad legal que en materia de asistencia social les confiere la

Constitución. Sin embargo, si bien la Constitución española establece en el artículo 148.1.20 que las competencias en asistencia social corresponden a las Comunidades Autónomas, en el artículo 41 queda claro que el Estado está obligado a garantizar asistencia y prestaciones sociales suficientes en caso de necesidad. Además, el primer artículo de la Carta Magna fija la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos.

El resultado de la completa descentralización de los programas de rentas mínimas es un cuadro de provisión de derechos muy desigual a lo largo del territorio, que suscita diversos interrogantes. El principal es si las desigualdades interregionales en los baremos de los programas guardan algún tipo de asociación con los niveles de renta. Aunque no resulta fácil la elaboración de indicadores comparables —dada la heterogeneidad de los sistemas y las dificultades de acceso a la información de cada región— se desprende que existen grandes diferencias en el tratamiento dado a los hogares pobres en cada región, especialmente en el caso de los hogares de mayor tamaño. Esas diferencias, además, se han ampliado en el tiempo. Las desigualdades observadas no resultan ajenas a las diferencias en los recursos presupuestarios de cada región, ya sea por la disponibilidad de un régimen especial de financiación o por una renta media superior a la de otras regiones. En algunos casos, la insuficiencia de recursos provoca que la cuantía de las prestaciones se sitúe muy por debajo de los mínimos necesarios para cubrir las necesidades básicas.

Parece urgente, por tanto, una revisión de los programas regionales de rentas mínimas a partir de nuevas fórmulas de coordinación, con el establecimiento de algún tipo de sistema de mínimos que garantizara mayores dosis de igualdad en la cobertura de los hogares con rentas más bajas y en el que se definieran mecanismos de transferencia de recursos que garantizaran la viabilidad de las prestaciones en las regiones más pobres.

En cualquier caso, no debe olvidarse que la opción de la centralización de las prestaciones asistenciales tampoco garantiza la igualdad en la distribución de las prestaciones. Las diferencias en los precios y en los niveles de vida de cada región implican que la igualdad de cuantías provoque una forma muy concreta de desigualdad: la capacidad adquisitiva que proporciona la prestación a los

beneficiarios forzosamente será inferior en aquellas regiones donde el nivel de precios es superior a la media nacional. Si se ajustan las cuantías de las pensiones no contributivas, por ejemplo, con paridades de poder de compra regionales se observan diferencias muy importantes en la capacidad adquisitiva de la prestación a lo largo del territorio nacional. Los datos dejan ver, de hecho, que la capacidad de gasto que el Estado provee anualmente a los individuos de Extremadura y Castilla-La Mancha mayores de 65 años, o con alguna minusvalía superior al baremo exigible, excede en más de seiscientos euros anuales la que reciben los ciudadanos con las mismas características residentes en Navarra. Dicha cantidad supone un porcentaje importante de las rentas anuales de los hogares más pobres.

De tal manera que frente a la idea de cuantías uniformes para preservar el objetivo igualitario de la protección social, no parece descabellada la consideración de las posibles diferencias que pueden darse en la capacidad adquisitiva de la prestación para cada beneficiario si se quiere alcanzar una distribución más igualitaria de los derechos. Desde este planteamiento es más fácil entender las iniciativas de algunas CC.AA. que han tratado de suplementar las pensiones no contributivas de la Administración Central.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN: PRIORIDADES Y RESTRICCIONES

La constatación de que el crecimiento económico de la última década no se ha traducido en una reducción paralela de la desigualdad, aunque tampoco la haya incrementado de manera sustancial, obliga a reflexionar sobre las razones de un posible cambio estructural en el modelo tradicional de producción de bienestar de la economía española. Algunas de las bases del modelo reciente de crecimiento, como la moderación de los salarios o la existencia de cambios sustantivos en la estructura de remuneraciones, dificultan el aprovechamiento del potencial reductor de la desigualdad que tradicionalmente han tenido los ciclos expansivos en España. A diferencia de algunos de los supuestos fuertemente arraigados en la clase política, cualquier programa que pretenda vehicular las mejoras de bienestar a partir del crecimiento económico agregado debería acompañar éste con la introducción de reformas de cierta envergadura en el actual sistema de prestaciones sociales.

Algunas de las posibles líneas de reforma extraíbles de la revisión anterior deberían ser:

- el establecimiento de procedimientos que mantengan más o menos constantes la distancia entre las cuantías de las prestaciones contributivas y las rentas medias,

- la reducción de la actual fragmentación del sistema contributivo,

- una mejor articulación del sistema no contributivo, a través de un incremento de las cuantías y la mayor homogeneización de éstas,

- una mayor coherencia territorial en el diseño de la protección asistencial, que trate de preservar el objetivo de igualdad entre regiones explícito en el ordenamiento constitucional, haciendo frente al doble problema de coordinación de los sistemas completamente descentralizados, como las rentas mínimas autonómicas, y de reducción de las diferencias territoriales en la capacidad adquisitiva de las prestaciones que implícitamente imponen los sistemas centralizados.

Los costes de las líneas de reforma propuestas no son desdeñables, tal como han puesto de manifiesto los distintos trabajos empíricos que han tratado de simular las posibles reformas. El esfuerzo presupuestario necesario para que algunas de estas iniciativas cristalicen impone la búsqueda de alternativas óptimas desde la doble perspectiva de la eficiencia y la equidad. Es evidente que la alternativa inmediata sería la elevación de la carga fiscal que soportan determinados estratos de renta. Tal posibilidad encuentra difícil acomodo en el contexto actual, caracterizado por las propuestas de rebajas de tipos impositivos vertidas por los principales actores dentro del espectro político, resultando difícil que en el marco electoral actual los

grandes partidos hicieran bandera de esta cuestión. La única opción posible sería entonces una recomposición del gasto por funciones, aumentando el de carácter social y reduciendo, con ello, la distancia entre las cifras de la sociedad española y las del promedio europeo. Si esta recomposición diera lugar, sin embargo, a recortes en aquellas partidas determinantes de un mayor crecimiento económico a largo plazo, como el gasto en infraestructuras o tecnología, se impondrían severos costes sobre el potencial de crecimiento.

Se trata, en cualquier caso, como en cualquier intento de aritmética presupuestaria, de ordenar prioridades e intentar canalizar las preferencias sociales a través de aquellas iniciativas que mejor reflejan los objetivos de bienestar social de la ciudadanía. Algunos de los análisis más recientes de los efectos electorales de la política fiscal revelan, contra lo que hubiera sido previsible décadas atrás, que los gobiernos que realizan ajustes fiscales no siempre son castigados por los votantes. Parece claro también que la divergencia de intereses entre grupos económicos ha roto el consenso social necesario para el desarrollo de políticas igualitarias, lo que dificulta el crecimiento de los recursos necesarios para ofrecer soluciones a problemas sociales tan complejos como los enunciados. De la solución que den los políticos al problema de cómo maximizar el apoyo electoral con la gestión posterior de recursos presupuestarios limitados para satisfacer los programas propuestos dependerá el equilibrio final alcanzado y, con ello, la posibilidad de que el crecimiento económico pueda traducirse en mejoras del bienestar social superiores a las registradas en la última onda expansiva.

#### NOTA

(\*) Universidad Rey Juan Carlos.