

Rentas básicas y protección social

Se está en un proceso de transformación del papel de la seguridad social y el bienestar colectivos del modelo de Estado de bienestar europeo de las últimas décadas. Para una parte de los poderes públicos, la protección social ya no es un mecanismo clave para la integración social en una sociedad de bienestar, que debe corregir las deficiencias y desigualdades del mercado. Más bien, se presenta la protección social, el gasto social, como una dificultad para el desarrollo del mercado y la economía, que serán quienes provean de bienestar social. La presión dominante va hacia la disminución —en relación con el crecimiento económico— y adecuación de la protección social a las nuevas dinámicas económicas, con un Estado social ‘racionalizado’ que ofrezca unos ‘mínimos’ para garantizar la cohesión social. Al mismo tiempo, se amplían los sistemas complementarios pagados individualmente y se pone el acento en la responsabilidad individual y el aseguramiento privado.

Las políticas neoliberales han comenzado una fuerte cruzada, práctica y cultural, contra los derechos sociales y el gasto público en protección social al considerarlos incompatibles con el crecimiento económico, el control presupuestario y la acumulación de beneficios empresariales, en esta fase de la globalización económica: los derechos sociales considerados como una redistribución de la riqueza, tenderían a romper la ‘espontaneidad del mercado’, atentando al orden social liberal y a la competitividad de la economía.

Para otros sectores liberales, de ‘tercera vía’ o de corrientes socialdemócratas —la reforma alemana del Plan 2010, propuesta por Schröder, es un ejemplo ilustrativo— la protección social, en particular, las prestaciones de desempleo y las pensiones públicas, debería ser ‘racionalizada’, lo que normalmente suponen ajustes, límites o recortes, aun manteniendo la idea de ‘consolidar’ estos sistemas públicos.

Con el deterioro del sistema keynesiano de pleno empleo y del Estado de bienestar, se amplía una dinámica de mayor dualidad social, de segmentación y de necesidades diversas. Los intereses se fragmentan y las bases reales distributivas de los derechos sociales y la ciudadanía son desiguales, afectando a la cohesión social. De ahí que la defensa de la ciudadanía social tenga variadas repercusiones y énfasis entre los diferentes sectores, que además se ven afectados de forma diferente por distintos aspectos de los propios derechos sociales: las pensiones, la salud, el paro y las prestaciones de desempleo, la precariedad laboral y la estabilidad en el empleo, etc. Se establecen necesidades diversas que dificultan una concreción común de los derechos y el mantenimiento de las bases institucionales de la solidaridad colectiva.

Los derechos sociales y la protección social siguen siendo, en la Unión Europea, una referencia programática o de valores comunes; permanece una cultura amplia sobre la existencia de unos derechos colectivos, pero se va generando una realidad muy desigual de la materialización de esos derechos. En consecuencia, se va conformando una mayor diversidad de la experiencia, el grado de interés y la exigencia de cada aspecto de esos derechos, que están asociados a diferentes segmentos de la población o a momentos diferentes en la vida de las personas. Hay una diversidad de situaciones reales, de experiencias parciales que dificultan la exigencia unificada o una única demanda para la concreción de estos derechos.

Existen varias tendencias en relación con los sistemas de protección social —privatización, mantenimiento y deterioro— que, grosso modo, corresponden con cada uno de los tres tercios de la población, que pugnan por tres dinámicas preferentes: los sistemas complementarios; el mantenimiento de los bienes públicos fundamentales, o la defensa y recuperación de derechos recortados. En consecuencia, el avance hacia una mayor solidaridad y ‘universalización’, con un sentido igualitario es difícil, y son más complejas y diversas las aplicaciones de las medidas —compensatorias o fiscales—, ya que ante la heterogeneidad y segmentación de las necesidades sociales los diversos mecanismos de protección y servicios públicos deben actuar de forma reequilibradora entre los diferentes segmentos sociales y ámbitos territoriales.

Por otro lado, una parte de las prestaciones sociales y servicios públicos están vinculadas al empleo, a las cotizaciones sociales y se consideran como el salario indirecto de los trabajadores y trabajadoras que han cotizado. Sin embargo, esa base de la contributividad, a veces, tampoco ofrece garantías para cubrir toda la protección social necesaria; además, es completamente insuficiente para legitimar los derechos de ese bloque social correspondiente al tercio de la población más vulnerable, e incluso de parte del tercio de población con empleo, pero que está por debajo de la renta media y con cierta inestabilidad e incertidumbre.

Es aquí donde aparecen dos problemas importantes: Uno, es el de la oposición de los grandes poderes económicos e institucionales a políticas de bienestar y a conceder las rentas necesarias para el gasto social, a pesar de que la generación de riqueza es mucho mayor que en otras épocas. El segundo problema, es la pérdida de legitimidad social para exigir derechos sociales fundamentales, sin que una parte importante de la población pueda realizar la contrapartida de un empleo prolongado y estable durante el conjunto de su vida.

Desde la tradición ‘bienestarista’ estaban legitimados esos derechos sociales en una cultura igualitaria, solidaria y universalista, pero dando por supuesto la contribución a través del empleo y cotizaciones, que la mayoría de los riesgos a cubrir eran los de esos mismos sectores y sus familias, y que el trasvase solidario a sectores pobres y en paro era relativamente pequeño, al existir una menor estratificación en las clases bajas. En estas décadas de mayor dualidad y segmentación, es cuando se ha puesto a prueba la solidaridad vertical y se ha visto la fragilidad de la unidad y cohesión de la población trabajadora, entre las clases medias y bajas. Además se extiende una corriente cultural que legitima esa

ausencia de solidaridad, el individualismo egoísta, la del aseguramiento privado, y que cada cual con su aportación individual se garantiza la respuesta a las situaciones de riesgo.

La quiebra de ese equilibrio derivado del pacto keynesiano ha agrietado la cultura solidaria e igualitaria, antes más institucionalizada. Existe esa tradición y cultura universalistas, basada en la ciudadanía o en los derechos humanos y ha crecido el sentimiento humanitario, pero ambas están necesitadas de una mayor legitimidad y credibilidad para poder convertirse en exigencia y fuerza colectivas. Los servicios públicos y la protección social son derechos del conjunto de la población para cubrir los riesgos y garantizar sus necesidades básicas. Sin embargo, ante la amplitud y el aumento de las demandas de los colectivos más desfavorecidos aparece el problema de establecer políticas sociales específicas compensatorias de las situaciones de discriminación y desigualdad. Más allá de la cultura caritativa o asistencial, los derechos y políticas sociales se deben asentar en el derecho y la garantía universales de toda la ciudadanía de esos bienes básicos, junto a una distribución particularizada de acuerdo a las necesidades de cada situación o colectivo social.

Sin embargo, hay una dinámica generalizada de debilitamiento de las funciones sociales del Estado de Bienestar, con un deterioro de servicios y prestaciones y un desgaste de la cultura universalista de los derechos sociales. Además, se abunda en la separación entre el sector de empleo estable y buena remuneración y el sector precarizado —con cada vez una mayor composición inmigrante— con una red ‘mínima’ asistencial.

En el ámbito europeo se están expresando dos tendencias, que apuntan a dos modelos: una es la de ampliar y completar la función redistribuidora clásica del Estado de bienestar, frente a las desigualdades del mercado, en beneficio de los sectores más necesitados, con una reforma fiscal progresiva y con una nueva dimensión de los derechos sociales; y la otra, la presión neoliberal, con el apoyo de sectores de las clases medias empeñadas en la reducción fiscal y del gasto social y la privatización de su aseguramiento.

Por tanto, desde una perspectiva solidaria e igualitaria, de una visión social de la construcción europea, se debería reforzar la ciudadanía social, consolidar la universalidad de los derechos colectivos para toda la población, como la enseñanza o la sanidad y, en particular, de la protección social plena: del derecho a una pensión suficiente y a un subsidio de desempleo para todas las personas desempleadas; igualmente, en el caso de los sistemas de ingresos mínimos, que son muy limitados e insuficientes, es exigible un aumento presupuestario, la eliminación de sus condicionamientos y su generalización a las personas sin recursos. Al mismo tiempo, habría que ampliar y reforzar los derechos contributivos y disminuir los requisitos que impiden su reconocimiento como derecho de muchas personas desempleadas, con empleos inestables y pensionistas. En ese sentido, estaría inscrito el derecho subjetivo a una renta social para todas las personas sin recursos, como garantía de una protección social plena. Por otra parte, no estamos en el contexto del pacto keynesiano global del pleno empleo con seguridad social colectiva. Por ello, es necesario renovar y actualizar los mecanismos y la

cultura para un nuevo contrato social, unos nuevos acuerdos sociales basados en la solidaridad y en un nuevo equilibrio de derechos y deberes, de responsabilidades y prestaciones.

Este número monográfico de *Cuadernos de Relaciones Laborales*, que he coordinado, titulado «Rentas básicas y protección social», aborda toda esta problemática. Comienza con el marco general de la protección social para profundizar en los nuevos mecanismos llamados rentas mínimas, básicas o sociales, planteados hace dos décadas en la Unión Europea. Tienen dos componentes: uno, de reforma social; otro, de proceso cultural. Con respecto al primero, se expondrá el alcance y los límites que tienen los sistemas puestos en marcha en la Unión Europea y, en particular, en las Comunidades Autónomas de Estado español. Igualmente, se profundiza en dos aspectos importantes: la relación de estos mecanismos con la inmigración y con las relaciones familiares y la situación de las mujeres. Con respecto al segundo se valoran los aspectos teóricos y las ideas más generales que las justifican.

En una primera aproximación, podemos establecer tres posiciones generales sobre la protección social, y en particular sobre las rentas mínimas y básicas. La primera, con un enfoque más tradicional, basada en el modelo de Estado de bienestar con el pleno empleo keynesiano, que tiene como horizonte —como condición— la inserción laboral; son las prestaciones de desempleo, las pensiones no contributivas y los *subsidios o salarios sociales*. La segunda posición parte de las dinámicas de exclusión o desvertebración social, pone el énfasis en la acción contra la pobreza, y busca la ‘inserción social’, considerada normalmente como condición; son las *rentas o ingresos ‘mínimos’ de inserción* —RMI— de las CCAA. La tercera, plantea los límites de las dos anteriores, ampliando las personas beneficiarias de forma más generalizada, incluso llegando a una distribución universal y cuestionando las condiciones impuestas, tanto de ‘inserción laboral’ como de ‘inserción social’, pero con enfoques teóricos y orientaciones socioeconómicas diversos; también tienen distintos nombres, pero aquí las distinguiremos de las anteriores llamándolas *rentas básicas o sociales*.

En el debate sobre el sentido, la dimensión y la justificación de estas medidas sociales aparecen diversos problemas. Unos de carácter económico-social, como las medidas fiscales necesarias, el papel de la redistribución de la riqueza o la relación con la inserción laboral y las políticas de empleo. Otros de carácter sociopolítico, como el reforzamiento de los derechos sociales y ciudadanos o el modelo de sociedad. En el plano teórico aparecen polémicas sobre el papel del trabajo y del empleo y su vinculación o no con la protección social, la universalidad de los derechos sociales y su concreción en estas sociedades segmentadas, o cuáles son las bases de la sociabilidad y los nuevos acuerdos sociales para establecer una nueva relación entre derechos y deberes.

Estas reflexiones se sitúan teniendo en cuenta, por una parte, las tendencias dominantes en la Unión Europea de limitar la protección social y, por otro lado, la amplitud de las necesidades sociales derivadas de las nuevas dinámicas de segmentación, fractura social y precariedad laboral. Se analizan las rentas básicas o sociales no sólo como mecanismos de acción contra la pobreza, sino con una

perspectiva más amplia de garantía de todas las personas a mantener unas condiciones dignas de vida, enlazando con la justificación de los derechos sociales y ciudadanos que han fundamentado el Estado de bienestar y la ciudadanía social.

En este *Cuadernos* se van a establecer tres planos: el primero, más general, sobre las tendencias globales dentro en la Unión Europea en torno a la protección social y los derechos sociales; el segundo, más específico, con las características y valoraciones del desarrollo de estas rentas mínimas, básicas o sociales y las propuestas que se están discutiendo en España y en Europa, profundizando en la particularidad de cómo afectan a la mujeres; finalmente, se abordarán algunos aspectos teóricos.

En el primer bloque, se expone el artículo de José Adelantado y Eduardo Calderón —UAB— *Globalización y Estados del Bienestar: ¿Respuestas semejantes a problemas parecidos?* que ofrece un completo panorama de las tendencias de la protección social en la Unión Europea; seguidamente, el texto de Concha Carrasco y Gregorio Rodríguez Cabrero —UAH— *La protección social de los inmigrantes no comunitarios*, aspecto de especial interés y actualidad, dada las polémicas sobre las consecuencias de la inmigración.

El segundo bloque, centrado directamente en las rentas básicas, comienza por el artículo de María Martínez Torres —UCM— *Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada*, con un detallado análisis económico y normativo de las características de las rentas mínimas en España y en otros países europeos; sigue el trabajo de Luis Ayala —URJC— *La descentralización territorial de los sistemas de garantía de rentas*, con una valoración de los efectos sobre la igualdad interregional de los hogares pobres y una comparación entre las prestaciones asistenciales centralizadas y las rentas mínimas; la investigación de María José Añón y Pablo Miravet —UV— *Paradojas del familiarismo en el Estado del bienestar: mujeres y renta básica*, que se detiene en el campo significativo y poco estudiado de las relaciones de las políticas familiares y la situación de las mujeres con estas rentas básicas; el artículo de Luis Sanzo —Red RB— *La introducción de la renta básica en España* en el que abunda en la valoración crítica sobre las rentas mínimas, y propone un renta básica más amplia, con especial referencia al País Vasco.

Finalmente, en el último bloque Antonio Antón —UAM— *Rentas básicas, trabajo y ciudadanía*, trata de las implicaciones teóricas y culturales existentes tras estas propuestas y debates; con ese texto se cierra esta parte monográfica.

En definitiva, en este número se ofrece un análisis detallado y diverso de esta problemática y se aportan valoraciones que espero estimulen la reflexión crítica.

ANTONIO ANTÓN
Madrid, febrero de 2005