



La crisis del Estado social: sostenibilidad, recortes y decisiones políticas autonómicas

LOS DESAFÍOS DE ORGANIZACIÓN Y FINANCIACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO
¿REFORMA O COLAPSO?

Eloísa del Pino (IPP-CSIC)
Universidad Internacional Menéndez Pelayo
Santander
19 de julio de 2018



INSTITUTO DE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS



Preguntas politológicas sobre recortes sociales en el Estado Autonómico

1) *En crisis ¿manda la economía sobre la política?*

W. Streeck & A. Schäfer (eds.)

**POLITICS
IN THE
AGE OF
AUSTERITY**

EDITED BY WOLFGANG STREECK & ANDREA SCHÄFER

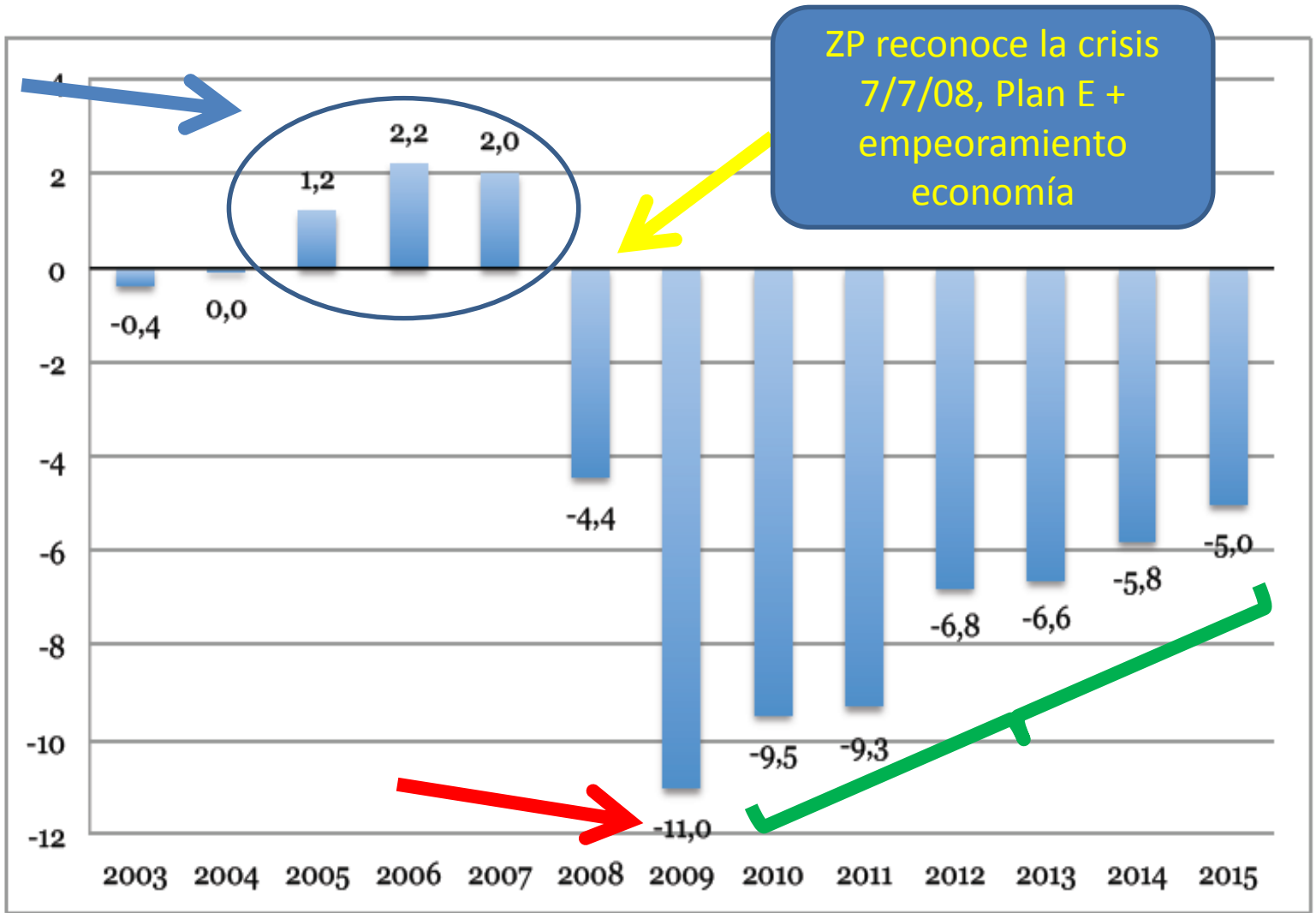


2) *¿Hasta qué punto el color del gobierno importa en lo que se hace con las políticas sociales?*



3) *Y ¿en qué medida el margen de maniobra puede ser más o menos amplio en contextos de **gobierno multinivel**?*

Gráfico 1. Superávit (+)/Déficit (-) de las AA.PP. (2003-2015)



Fuente de evolución del déficit: Fedea con datos IGAE

Lo que sabemos sobre estas preguntas I

(The Politics of Welfare Retrenchment)

- **Etapa de expansion** del Estado Social y hasta los 80: claro papel de los partidos socialdemócratas y sindicatos
- Desde **los 70 a los 90**: color del gobierno menos relevante
 - Izquierda constreñida por la “austeridad permanente”
 - Derecha limitada por la popularidad del EB y clientelas (médicos, maestros, etc)
- **Con la crisis**: muy difícil que los gobiernos puedan elegir sus reformas, la mayoría de la veces tienen que recortar
 - Pero **1ª fase**: reformas expansivas por gobiernos con diferente color político
 - Depende también del paradigma que se imponga en la UE
 - Gobiernos de derechas no pueden recortar porque sus votantes también sufren
 - **2ª fase**: margen reducido pero no muchos estudios aún

Lo que sabemos sobre estas preguntas II

- Durante las crisis: tendencia a la recentralización
- Pero incluso en crisis, algún margen de maniobra de los **GS pueden elegir sus políticas**
 - GS pueden usar para **estrategias de *blame avoidance*** para implementar recortes indeseados por la ciudadanía sin ser penalizados electoralmente
 - Y GS pueden aprovechar las oportunidades del contexto multinivel para **vetar reformas indeseadas cuando el GC les obliga a hacer reformas que no quieren**
- Partidos de izquierda y nacionalistas (políticas social como una elemento de nation-building) usan vetos para evitar cortes; derechas subnacionales usaran estrategias blame shifting para recortar

Preguntas e Hipótesis

- Hipótesis sobre Ideología en crisis:
 - predice (algo) el contenido y alcance de las reformas en sanidad; derecha recorta más que izquierda y nacionalistas
- Hipótesis sobre configuración multinivel
 - GS pueden usar *blame shifting* para implementar reformas impopulares
 - Oportunidad para escapar a la presión del GC y elegir sus reformas

Casos y Metodología I

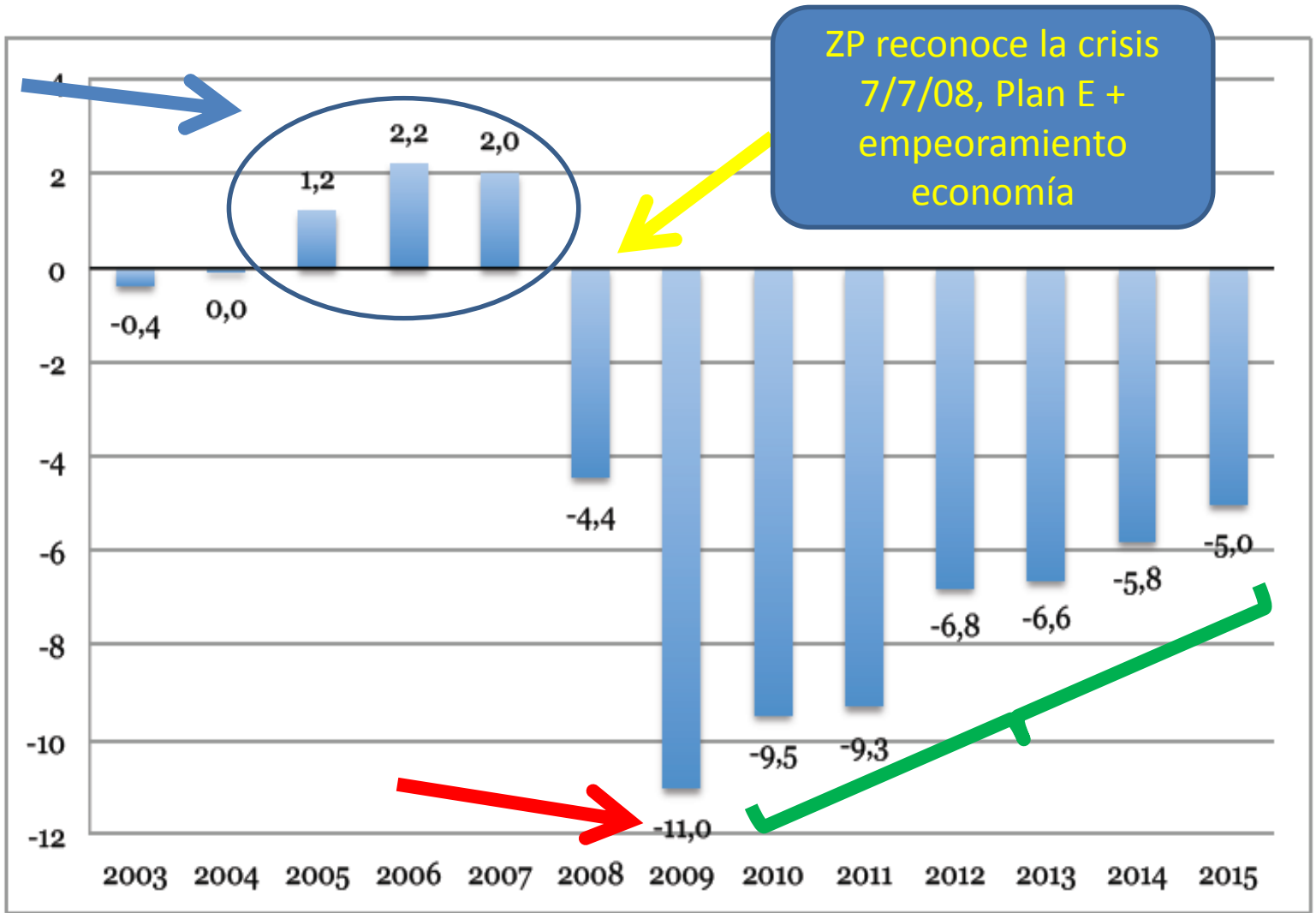
- Recortes sanitarios durante la crisis 2007-2013
- SNS (1986), competencia compartida:
 - CG: regula condiciones básicas para garantizar cierta uniformidad territorial y entre ciudadanos
 - 17 CCAA gestionan el 92% gasto sanitario del español
- 5 CCAA, Criterios
 - Institucional: CCAA similar autonomía política y financiera
 - En todas, los ciudadanos rechazaban en recorte
 - Todas afectadas por crisis pero en grados distintos
 - GS con orientaciones políticas diferentes



Casos y Metodología II

- El alcance de la reforma:
 - Índice compuesto (indicadores cuantitativos + cualitativos)
- El alcance de la crisis en las CCAA
 - Indicadores socioeconómicos: déficit, desempleo, evolución del PIB
- La ideología del gobierno
 - Qué partido gobierna
- 15 entrevistas (practitioners en las Consejerías de Sanidad y Hacienda + expertos en cada CA)

Gráfico 1. Superávit (+)/Déficit (-) de las AA.PP. (2003-2015)



Fuente de evolución del déficit: Fedea con datos de la IGAE

Casi la mitad del gasto social es Seguridad Social = difícil de recortar (2010-2015)

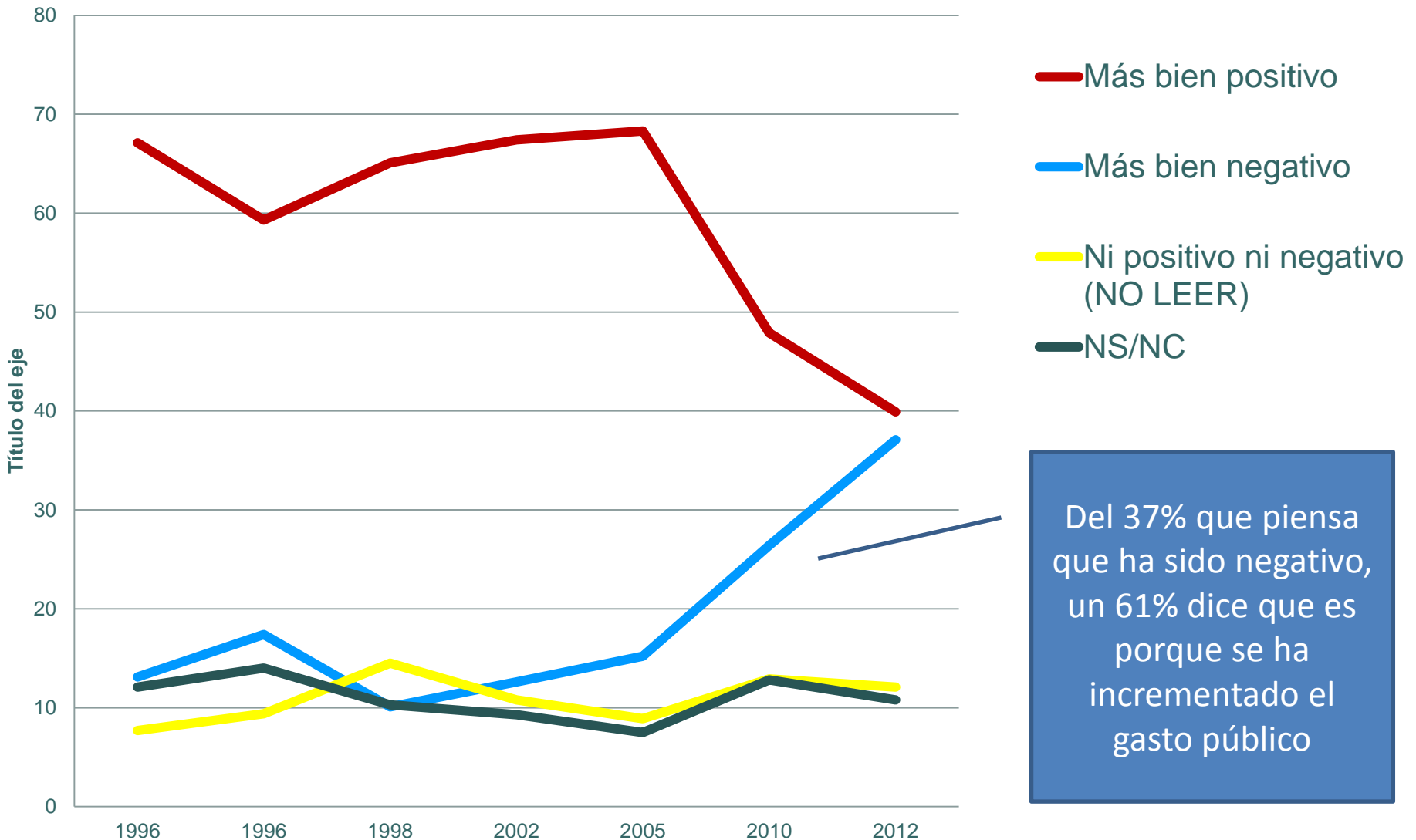
- **Pensiones**

- **Contributivo y de reparto**, pensiones de vejez y de enfermedad y supervivencia; no contributivas (1991), financiadas con impuestos generales (comprobación de recursos y a tanto alzado para mayores y discapacitados que no cumplen con los criterios para tener una pensión contributiva)
- **Recorte principales:**
 - **Retraso edad jubilación de 65 a 67, extensión periodo cálculo pensión de 15 a 25 años**
 - Eso reducirá el gasto en pensiones un 3.5% PIB a largo plazo, un recorte de la pensión
 - Endurecimiento de las condiciones de acceso a la jubilación anticipada
 - **Congelación pensiones excepto no contributivas**
 - **Reforma de 2012: más dura que las anteriores, afecta a la revalorización de las pensiones**

- ▶ **Desempleo**

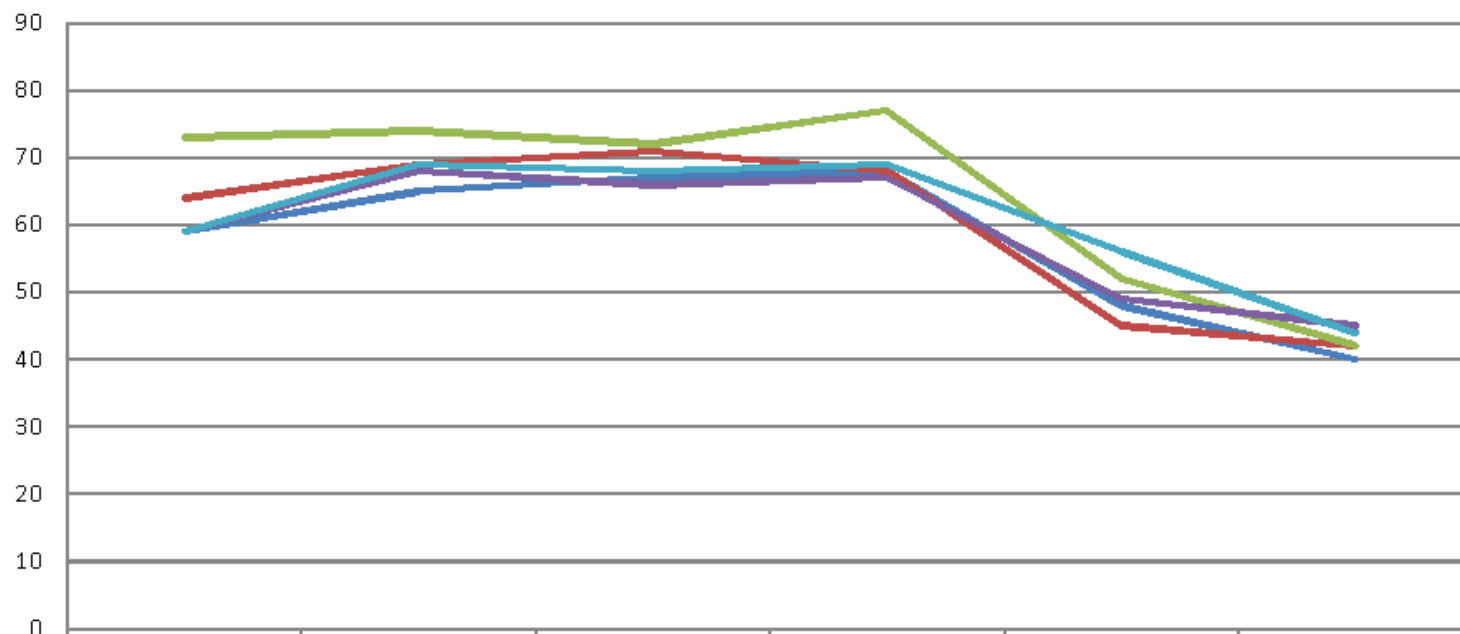
- Contributiva y no contributiva
- **Recortes principales**
 - ▶ **Reducción cuantía del PxD**
 - ▶ **Se impide el acceso a grupos específicos**
 - ▶ **Eliminación políticas activas**
 - ▶ **Endurecimiento de la renta activa de inserción**
 - ▶ **Muy preocupante: 1) La cobertura cae; 2) Proceso de asistencialización**

Valoración para España de la creación y el desarrollo de las CCAA (1996-2012), CIS



Del 37% que piensa que ha sido negativo, un 61% dice que es porque se ha incrementado el gasto público

% de ciudadanos que cree que, en general, la creación y desarrollo de las CCAA ha sido para España algo más bien positivo (1996-2012)



	1996	1998	2002	2005	2010	2012
Nacional	59	65	67	68	48	40
Valencia	64	69	71	68	45	42
Cataluña	73	74	72	77	52	42
Andalucía	59	68	66	67	49	45
Galicia	59	69	68	69	56	44

¿Qué nivel de gobierno “tiene la culpa del paro” en su CA? Datos 2012, CIS

La política económica del **Gobierno central**

89% catalanes

88% de los madrileños

82% de los andaluces

La política económica del **Gobierno autonómico**

80% catalanes

77% madrileños

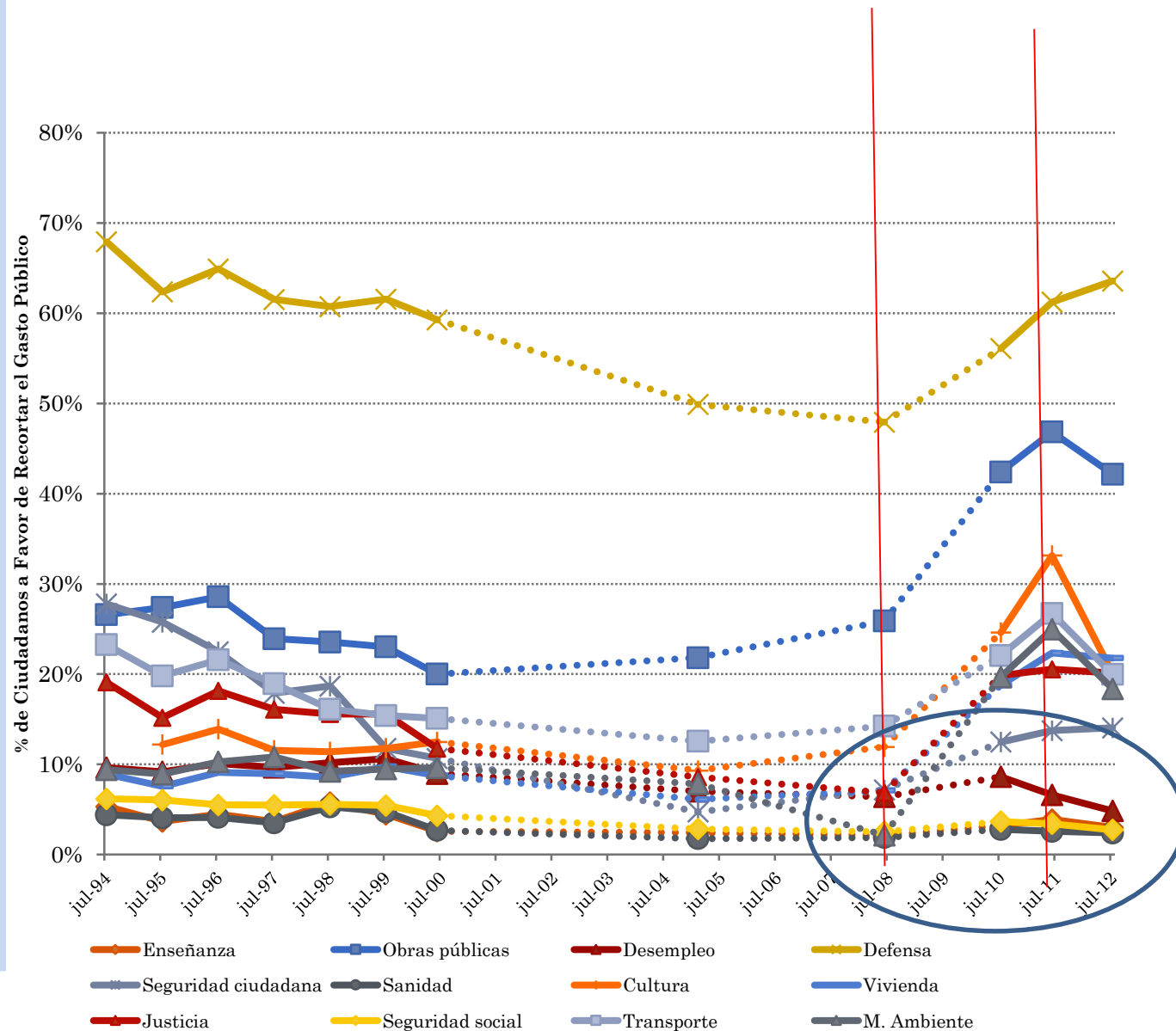
78% andaluces

% de españoles a favor del recorte del gasto en varias políticas (1994-2012)

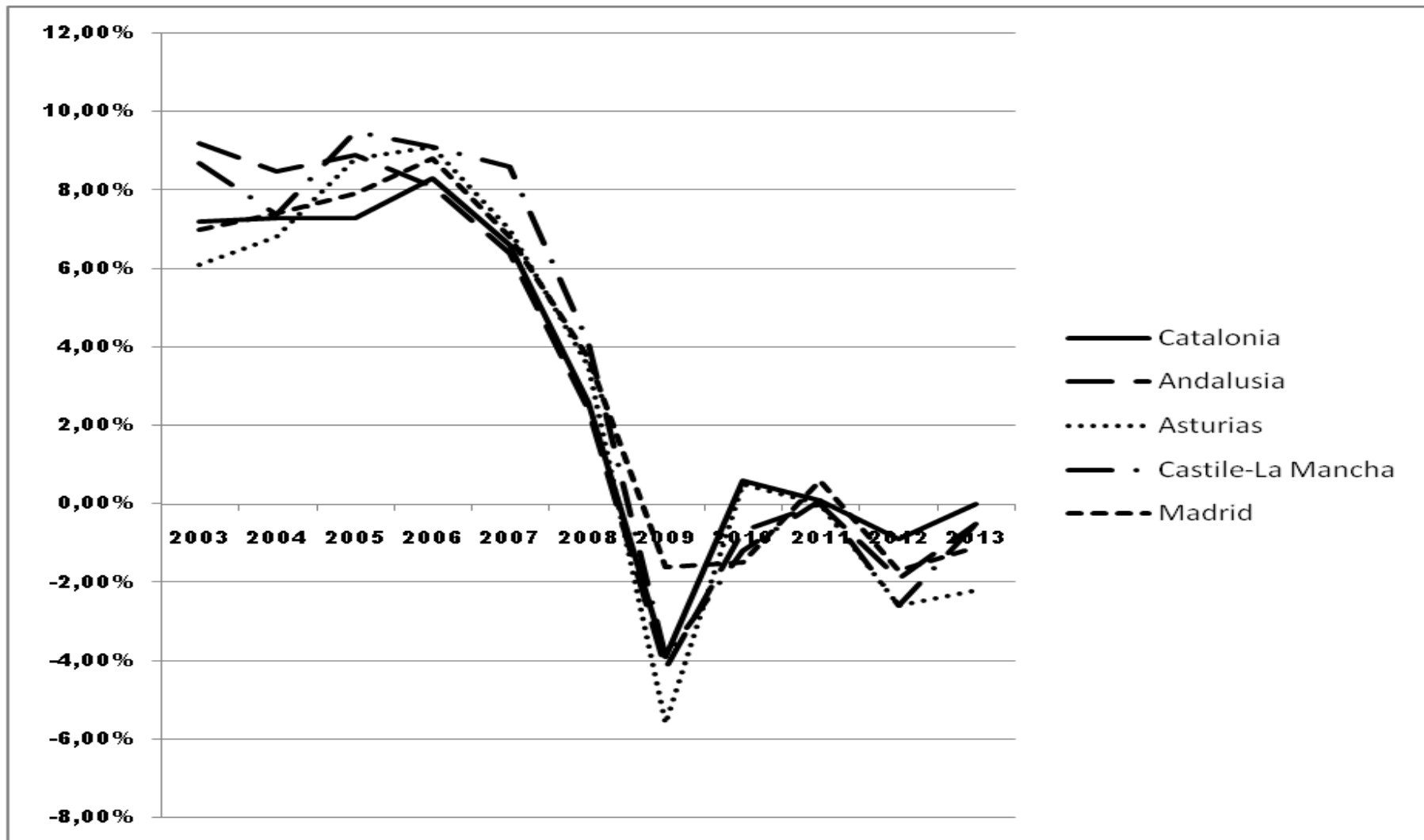
2008-1: crece el % de ciudadanos a favor del recorte en algunas políticas

PERO el apoyo a sanidad, educación y pensiones se mantuvo:

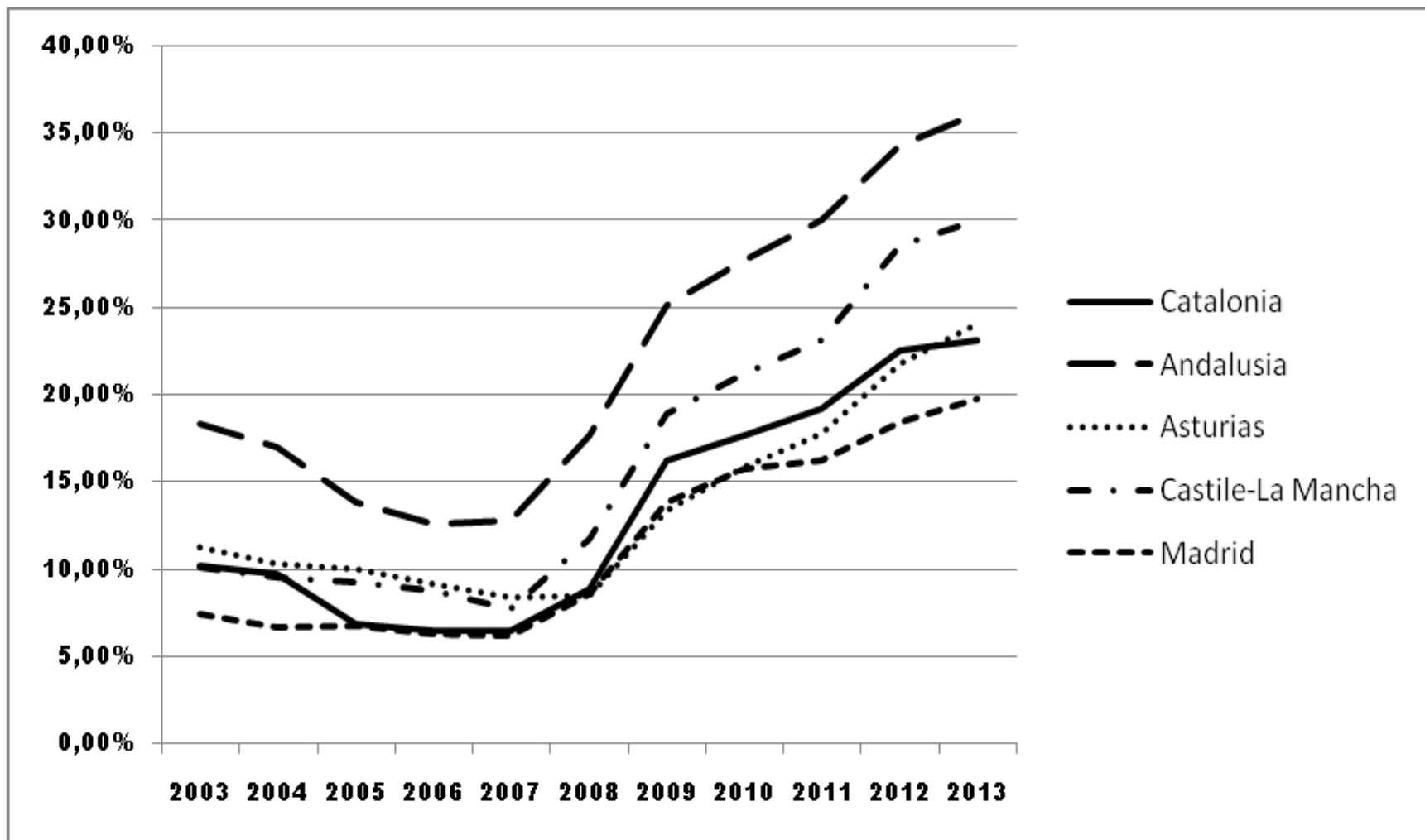
hasta un 97% se oponía a recorte



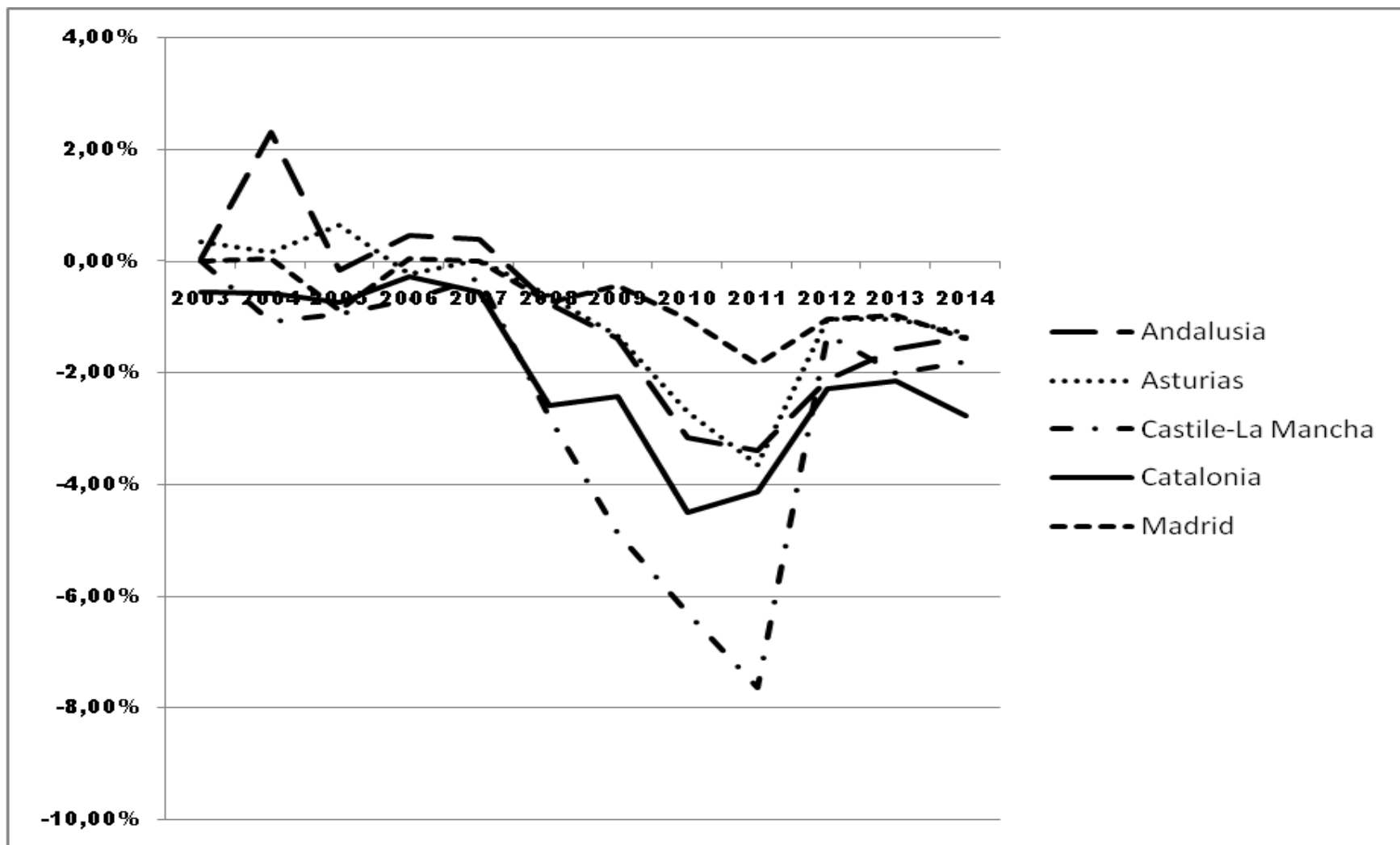
Evolución PIB (2003-2013)



Evolución desempleo (2003-2013)



Evolución déficits % PIB (2003-2014)



¿Cuánto han recortado las CCAA en Estado de Bienestar? (2007-2015)

- Es difícil saberlo
- Sanidad 10%,
- Educación 19%
- Protección social 13% (FEDEEA).

Fuente: elaboración propia



INSTITUTO DE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS



Recortes gasto social en CCAA seleccionadas

Tabla 2. Porcentaje de recorte del gasto social (2013-2007) en varias CCAA en euros constantes por habitante

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	% recorte 2013-2007	% recorte 2013 - máximo año de gasto
Andalucía	2415	2678	2725	2554	2444	2147	2088	-13,5	-23,4
Asturias	2746	2872	2975	2856	2862	2485	2434	-11,4	-18,2
Castilla-La Mancha	2718	3003	3327	3169	3126	2251	2156	-20,7	-35,2
Cataluña	2503	2675	2840	2851	2503	2277	2117	-15,4	-25,7
Madrid	2269	2304	2475	2169	2312	1926	1881	-17,1	-24,0

Fuente: elaboración propia a partir de: saldo de la cuenta 413 en 2008 y 2009 (de la Fuente, 2015), saldo de la cuenta 413 desde 2010 hasta 2014 y gasto no financiero total en todos los años (MINHAP, sin fecha).

*Se ha incluido el saldo de la cuenta 413 íntegramente como gasto sanitario.

**Población de derecho a 1 de julio de cada año, INE.

***Inflación, INE, serie homogénea del IPC autonómico con precios de 2008.

Crisis y 2 grupos de medidas que afectaron a la sanidad en España

Situación:

Necesidad de reducir el déficit

+

40% presupuesto regional dedicado a sanidad

+

Creciente gasto sanitario en los años anteriores

Respuestas:

- GC importante paquete de medidas Abril 2012
- Además, CCAA implementan su propio paquete

Índice compuesto de indicadores sobre el recorte en sanidad (2009-14)

	Retirada tarjeta sanitaria	Copago medicinas	Recorte pc en sanidad	Recortes en la capacidad del sistema			Ciudadanos perciben la sanidad empeoró desde hace 5 años en su CA	Índice
				RRHH	Camas hospital	Colaboración Público privada		
Andalucía	No (0)	Yes (1)	-12.9% (2)	-7.3% (2)	-4.4% (2)	-5.3%(2)	26% (1)	10
Asturias	No (0)	Yes (1)	-5.3% (1)	-3.5% (1)	No cuts 1,3% (0)	No cuts 1.4% (0)	30% (1)	4
Cast Mancha	Yes (1)	Yes (1)	-15.1% (2)	-8.1% (2)	-11.0% (2)	-20.6% (2)	42% (2)	12
Cataluña	No (0)	Yes (1)	-13.7% (2)	-2.7% (1)	-5.4% (2)	-18.8% (2)	49% (2)	10
Madrid	Yes (1)	Yes (1)	-13.9% (2)	-9,2% (2)	-2.9% (1)	Not cuts 37% (0)	37%(1)	8

Source: (1) Database *Recursos Económicos del SNS (initial budgets)*, Ministry of Health (2015). (2) *Boletín estadístico de personal al servicio de las Administraciones Públicas*, Ministry of Finance and Public Administrations. Andalucía, Asturias and Madrid: difference between 2009 and 2014; Cataluña and Castilla-La Mancha: difference between 2012 and 2014 due to a change in methodology (CCOO, 2015). (3) Hospital beds in operation in the NHS; difference between 2010 y 2012 according to the Ministry of Health (CCOO, 2015). (4) Data from the Ministry of Health Website (CCOO, 2015). (5) Data from *Barómetro Sanitario* (2014), CIS Study 8814, Question 30; includes primary care, especialty care, hospital care and emergency care..

¿Afecta la **crisis** al margen de maniobra de los gobiernos? I

- La crisis facilita la implementación de recortes y anima su ritmo (ayuda a racionalizar un gasto que tarde o temprano se tendría que haber revisado)
 - ‘in every electoral campaign, new hospitals were promised’; ‘Now we program the location of healthcare-centres on the basis of accessibility and population parameters’
- **Todos se han visto forzados a recortar** en todas las políticas sociales
- La severidad de **la crisis explica solo parcialmente** el alcance de los recortes
 - CCAA en mejor situación económica implementaron más recortes (diseñados por el GC o por ellas mismas); otras, en peor situación, implementaron menos recortes
 - CLM, enfatiza la situación económica y son los que más recortan
 - Madrid, la mejor situación económica lleva más allá los recortes que Asturias
 - Reformas andaluzas son similares a las catalanas, aunque la crisis es peor en la primera CA

¿Afecta el **sistema territorial** al margen de maniobra de los gobiernos? II

Las CCAA han usado el Estado Autonómico de modo oportunista

- El marco institucional asegura al GC un papel importante en sanidad (obligación PEFsi déficits y condicionalidad)
- Reduce el margen de maniobra pero el CG no ha aplicado sanciones por incumplimiento (de hecho algunas CCAA cumplidoras se han quejado)
- El que las CCAA estén a cargo de la implementación también les asegura un margen de maniobra
 - 3 CA usaron esquivaron restricciones acceso a inmigrantes al SNS (Andalucía, Cataluña, Asturias, distinta justificación)
 - Madrid yCLM: mismo partido que el GC, aplican la medida para “cumplir la leyes”
- Al mismo tiempo, la fragmentación territorial hizo más fácil aplicar medidas impopulares para las CCAA:
 - Las CCAA reconocían que el GC les había proporcionado una coartada sin hubiera sido difícil recortar salarios o el copago

¿Afecta el **color del gobierno** a la dirección de las políticas?

Todas CA preocupadas por efecto recortes en la calidad SNS pero NO ACUERDO sobre cómo evitar deterioro: co-payments, public-private partnerships, otras no querían perder la naturaleza pública

Entrevistados reconocen peso ideología en el policy decisions:

- Madrid (d): por responsabilidad; “ideología: el Estado no debe hacer cosas, debe hacerlas sociedad, el Estado solo debe hacer lo mínimo. El gasto debe recortarse”
 - Asturias (i), ‘la sanidad pública es parte de nuestro and’, “pondremos pie en pared”
 - Andalucía (i), “esto es una cuestión ideológica, no vamos a cerrar centros ni a privatizar”
 - Catalonia (dn), no se usa la palabra ‘ideología’; las reformas se explican ‘viabilidad, sostenibilidad, eficiencia’
 - CLM (d), somos de ‘orientación liberal’ of the government was mentioned to justify retrenchment.
- En Madrid, Catalonia & CLM: opposition/ unions also referred to ideology; crisis as an excuse
 - Where they do not govern, left parties clearly opposed retrenchment, Catalonia the exception

Asturias: más suaves reformas; CLM más duras; Resto menos impacto en Madrid, que en Andalucía y Cataluña

Dentro de cada bloque, más duras si estás en peor situación económica

¿Qué otros factores afectan al al margen de maniobra de los gobiernos?

- **La presión del público sobre los gobiernos afecta al alcance del recorte** (los gobiernos hubieran ido más lejos sin ella). Pero todas las CCAA implementaron ajustes (aunque usaron estrategias para apartar de sí la culpa)
- Sector de política: claramente sanidad tenía más margen que otras políticas sociales

Conclusiones I

- Como dice la literature sobre consolidación fiscal: las crisis constriñen, se recortan incluso las políticas sociales que son las más populares
- La presión ciudadana y de las clientelas en general limitan el recorte pero no lo impiden
- A pesar de todo hay algún margen que coincide con el eje derecha/izquierda
- El uso estratégico del marco institucional (territorial) es una expresión de la voluntad de los gobiernos regionales para perseguir políticas que estén de acuerdo con sus preferencias ideológicas
- Sobre la controversia clásica sobre si la descentralización facilita o obstruye las reformas de las políticas sociales:
 - Puede hacer la implementación de reformas impopulares más fácil, ya que los gobiernos pueden traspasar las culpas
 - Pero al mismo tiempo, el sistema de vetos hace que sea más difícil su implementación

Conclusiones II ¿son ahora más diferentes que antes los sistemas de protección autonómicos?

- Difícil de saber
- También tenían particularidades antes de la crisis, incluso antes de la descentralización
- Las diferencias no se deben solo a las políticas emprendidas durante la crisis
- 3 estudios:
 - En bonanza las diferencias en los sistemas de protección autonómicos se habían reducido
 - En crisis, primera parte de la crisis, las diferencias no habían aumentado
 - Las diferencias en términos de pobreza sí se habían incrementado
- Esto abre la puerta a un importante debate sobre que hacer desde un punto de vista territorial

Conclusiones III

Financiación de las políticas sociales

- En sanidad:
 - Desde 2015, se ha recuperado 50% del empleo perdido
 - El gasto no se ha recuperado del todo (73.000M, 2009; 67600, 2016)
- Educación:
 - Desde 2015, se ha recuperado el 77% el empleo perdido
 - El gasto tampoco se ha recuperado aún (49.700M en 2009; 44.700 2016)
- Es muy pronto para saber aún si las CCAA que más perdieron durante la crisis se recuperarán aún
- El gasto en pensiones sube sustantivamente ¿resta dinero a otras políticas? ¿no preferiríamos gastarlo en otras políticas de las CCAA o del propio EC?

Selección de posts en *Agenda Pública* sobre lo que hemos hablado hoy

- **Hablar de Estado Autonomómico es hablar de Estado de Bienestar** <http://agendapublica.elperiodico.com/hablar-de-estado-autonomico-es-hablar-de-estado-de-bienestar/>
- El EB español, un sueño que no se hizo realidad http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/evolucion-bienestar-espanol-sueno-realidad_0_245675748.html
- Justicia Social: si (no) te consuelas es porque (no) quieres <http://agendapublica.elperiodico.com/justicia-social-si-no-te-consuelas-es-porque-no-quieres/>
- La desigualdad en tiempos del populismo: una conversación con Branko Milanovic <http://agendapublica.es/la-desigualdad-en-tiempos-del-populismo-una-conversacion-con-branko-milanovic/>
- La desigualdad, una verdad incómoda <http://agendapublica.es/la-desigualdad-una-verdad-incomoda/>
- Pero ¿Se ha recortado o no el Estado de Bienestar tras la crisis? <http://www.elperiodico.com/es/noticias/opinion/pero-han-recortado-los-estados-bienestar-autonomicos-durante-crisis-5064456>
- Qué piensan los ciudadanos sobre el gasto social durante la crisis http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/Actitudes-ciudadanas-politicas-ingresos-crisis_0_157134444.html
- Más allá de la Tercera Vía <http://agendapublica.elperiodico.com/mas-alla-la-tercera-via/>
- Renta Básica Universal, variantes , alternativas y otras políticas <http://agendapublica.elperiodico.com/renta-basica-universal-variantes-alternativas-otras-politicas/>
- Ciudades, participación y redistribución <http://agendapublica.elperiodico.com/ciudades-participacion-redistribucion/>
- Las consecuencias no económicas (o bueno, un poco sí) de la desigualdad en cinco artículos... <http://agendapublica.elperiodico.com/las-consecuencias-no-economicas-o-bueno-un-poco-si-de-la-desigualdad-en-cinco-articulos-segun-pau-mari-klose/>
- La nueva generación de rentas mínimas: ¿hacia una renta garantizada? <http://agendapublica.elperiodico.com/la-nueva-generacion-de-rentas-minimas-hacia-una-renta-garantizada/>
- La Renta Básica, Finlandia y la gaseosa: <http://agendapublica.elperiodico.com/la-renta-basica-finlandia-la-gaseosa/>
- Capacidad redistributiva: el tamaño importa, pero el modelo también <http://agendapublica.elperiodico.com/capacidad-redistributiva-el-tamano-importa-pero-el-modelo-tambien/>

Más posts...

- A grandes males, remedios razonables
http://elpais.com/elpais/2016/02/12/opinion/1455271013_829169.html
- Contra la corrupción más igualdad
http://elpais.com/elpais/2016/09/20/opinion/1474390591_330804.html
- Prevenir y curar http://elpais.com/elpais/2016/08/24/opinion/1472041868_748969.html
- Renta universal o renta básica garantizada:
https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/feb/07/why-we-should-put-basic-before-universal-in-the-pursuit-of-income-equality?CMP=share_btn_tw
- **Los indicadores de pobreza real en España. Periodo 2016-2017.**
<https://hungrygrass.org/2018/07/02/los-indicadores-de-pobreza-real-en-espana-periodo-2016-2017-luis-sanzo/>

Salarios mínimos, sueldos máximos:

https://elpais.com/economia/2018/06/28/actualidad/1530181564_388712.html

– Tiene Rajoy algún plan :

https://elpais.com/elpais/2018/02/06/opinion/1517923334_498191.html

– Estrategias autonómicas y recortes sociales

<http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2016/10/25/estrategias-autonomicas-y-recortes.htm>