

O ESTADO PROVIDÊNCIA E MODELO SOCIAL EUROPEU NO SÉCULO XXI. QUE POSSIBILIDADES?

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente

*Universidad de Salamanca**

* Este texto se basa en un trabajo más amplio publicado en S. Salvador y R. Muñoz (eds.) (2007): *El Estado de Bienestar en la encrucijada*, pp. 129-170. Publicaciones Universidad de Alicante. San Vicente del Raspeig.

1. Introducción

La UE se encuentra en la actualidad en un periodo de paralización institucional. La derrota de los referéndum francés (29/5/2005) y holandés (1/6/2005) de ratificación de la “Constitución Europea” y el posterior fracaso del referéndum irlandés del Tratado de Lisboa, iniciativa con la que se pretendía resolver el *impasse* creado por los referenda francés y holandés, junto con el largo periodo de estancamiento de la economía alemana, que sólo se empezó a recuperar en 2006 (con un crecimiento del PIB del 2,5 %) para verse sorprendida, junto con el resto de países de la UE por la actual crisis financiera y económica importada de Estados Unidos, plantean un conjunto de incógnitas sobre su futuro más próximo y sobre sus ambiciones a medio y largo plazo. Esta situación se refleja de forma clara en la caída en la proporción de europeos que consideran positivo para su país la pertenencia a la UE, un 52 % según el Eurobarómetro de Septiembre de 2008, frente al 57 % hace un año¹. Más aún, de un conjunto de 15 áreas de actuación comunitaria en campos de actualidad, que abarcan desde la cooperación en materia de I+D o la lucha contra la pobreza en el mundo a la protección del medio ambiente, las actuaciones de la UE consideradas menos satisfactorias por los ciudadanos europeos son de acuerdo con la misma encuesta, en una escala del 1 al 10, precisamente la lucha contra el desempleo (3,8 %), la protección de los derechos sociales (4,7 %) y el garantizar el crecimiento económico (4,9 %), campos de vital importancia para el bienestar de la población, y sin embargo, y paradójicamente, áreas en las que las competencias comunitarias son muy limitadas².

Esta situación de crisis, sin embargo, no debe hacernos olvidar los logros de la UE en sus cinco décadas de singladura. El proyecto europeo nació en 1957 con la intención de desterrar la tradicional beligerancia franco alemana a partir de un plan netamente económico, y parece que la economía triunfó donde antes fallaron proyectos de carácter militarista, político o religioso. El “dulce

¹ El resultado en Portugal es del 50 %. El país más satisfecho con su pertenencia a la UE es Holanda con el 75%, seguido, paradójicamente de Irlanda, con el 73%. Standard Eurobarometer, 69 junio 2008.

² Special Eurobarometer, 251 *the Future of Europe* p. 26-7.

comercio” en palabras de Montesquie (1689-1755)³, no sólo ha acallado a los perros de la guerra, sino que ha traído prosperidad a un número creciente de países que en sucesivas oleadas han transformado la Europa de los seis, en una Europa de 25 y próximamente 27 países. Un proyecto tan ambicioso como el europeo no podía sino generar expectativas e interpretaciones distintas sobre el alcance final de sus intervenciones. Uno de los campos donde probablemente más se haya notado ese contraste de opiniones sea en el ámbito de la política social. Desde que en los orígenes de la UE se discutiera si la convergencia social era un prerequisite para la formación de una Unión Aduanera o el resultado natural del proceso de convergencia económica que activaría la creación de dicha unión, la política social ha sido uno de los campos donde los países se han mostrado más celosos de su independencia frente a los intentos de mayor intervención comunitaria en este campo. Esta diferencia de opinión sobre el papel de la UE en los campos de la política social y de empleo se refleja perfectamente en el hecho de que sea precisamente en estos dos campos donde las diferencias de los ciudadanos en lo que se refiere al ámbito donde deberían tomarse las decisiones de política económica están más enfrentadas: en lo que se refiere a la protección de los derechos sociales un 56 % de los ciudadanos europeos están a favor de aumentar los poderes de decisión en el ámbito comunitario, mientras que un 32 % están a favor de reducirlos, por su parte, en materia de lucha contra el desempleo la relación es 51 % frente a 37 % (para comparar, en materia de lucha contra el terrorismo un 72 % están a favor de aumentar las competencias comunitarias, frente al 12 % a favor de reducirlas).

Estas páginas tienen por objeto debatir las perspectivas de futuro de la situación actual de la política social de los Estados de la UE. Para ello, en la siguiente sección se analizará si existe un *modelo social europeo*, y en su caso, sus características. En la sección tercera se abordarán algunos de los retos a los que se enfrenta el modelo social europeo en el futuro: el *trade-off* entre eficiencia y equidad, la globalización y el envejecimiento demográfico. Por último, en la sección cuarta se presentarán las principales conclusiones alcanzadas.

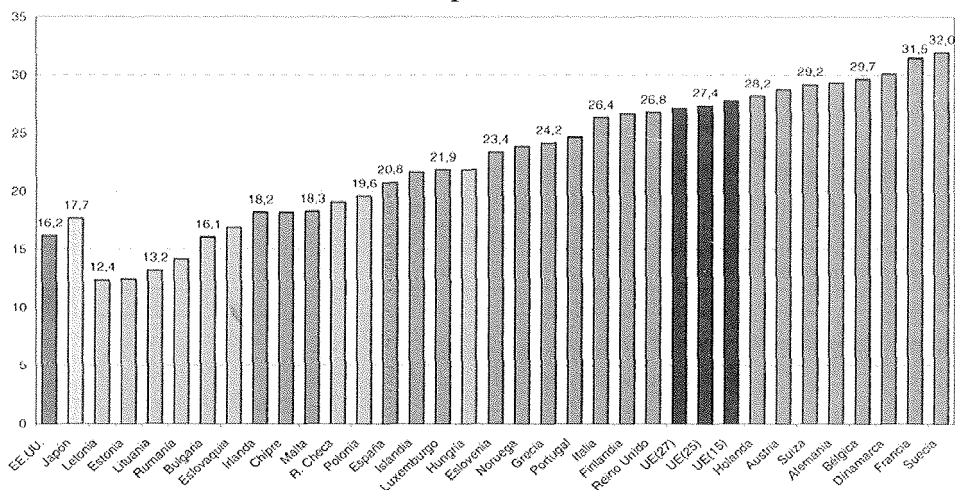
2. ¿Existe un “modelo social europeo”?

Desde una posición pragmática, una buena forma de aproximarse al conocimiento del nivel de desarrollo del Estado de Bienestar en los distintos países

³ Véase el Libro XX del *Espíritu de la Leyes* de Montesquieu, dedicado a las leyes en relación al comercio, en el que se señala que “la paz es el resultado natural del comercio”, o “el espíritu del comercio produce en la mente del hombre cierto sentido de justicia exacta, opuesto (...) al robo” o “En todos los sitios vemos como la violencia y la opresión deja paso al comercio basado en la economía” Las citas son de la versión en hipertexto del *Espíritu de las Leyes* disponible en: <http://www.constitution.org/cm/sol.txt>

integrantes de la UE es mediante la comparación del peso que el gasto social tiene en el PIB de cada uno de ellos. El gráfico 1, que recoge el valor de esta variable para los países del Espacio Económico Europeo, Japón y EE.UU. es elocuente al respecto⁴, mostrando la dispersión tan elevada que hay entre los Estados miembros en lo que se refiere al esfuerzo que realizan en protección social, con valores que van del 32 % de Suecia al 12-13 % de los Estados Bálticos.

Gráfico 1 – Gasto social público como % del PIB, 2005

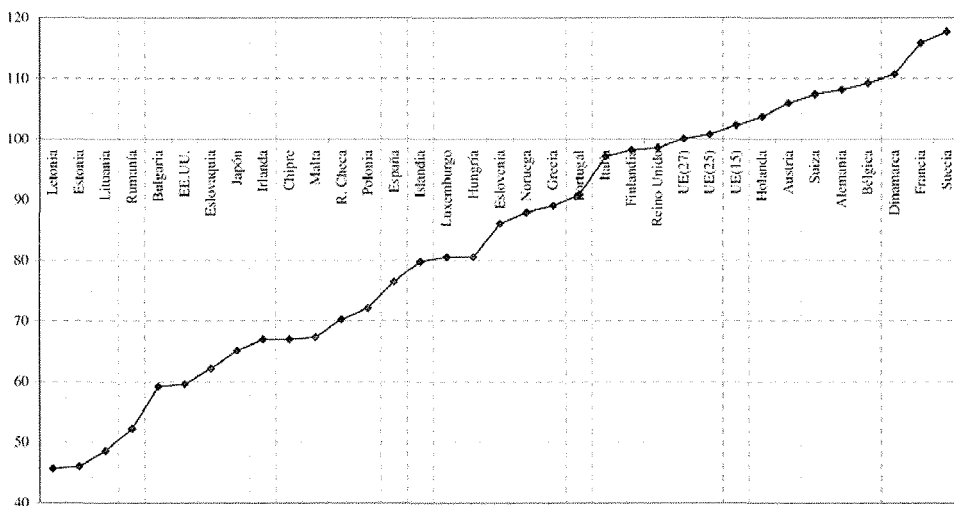


(*) Portugal: 2004. Japón y EE.UU.: 2003 Fuente: Eurostat y (*) OCDE Social Expenditure Database SOCX

Con la finalidad de facilitar la comparación entre países, en el gráfico 2 se reproducen estos mismos datos, solo que ahora el gasto social público como porcentaje del PIB de cada país se expresa en índices, para un valor de la UE (27) = 100. Expresado en estos términos vemos que un grupo de países, integrado por los Estados Bálticos, Eslovaquia, los dos estados insulares de la ampliación, Malta y Chipre, los Estados de la última ampliación (Rumanía y Bulgaria) junto con Irlanda tienen un gasto inferior al 70 % de la media comunitaria. Mientras que en el extremo superior destaca, junto con Francia, Suecia, con un gasto social medio en términos de PIB superior en casi un 20 % a la media comunitaria.

⁴ Los datos de Japón y EE.UU. no son totalmente comparables con los de la UE, ya que las metodologías de cálculo del gasto social de la OCDE y Eurostat son ligeramente distintas, con el resultado de que la OCDE tiene a ofrecer estimaciones ligeramente inferiores de gasto social. Así y todo, la diferencia entre el gasto social en estos países y en la UE es patente.

Gráfico 2 – Posición relativa del gastos social de los países del EEE, EE. UU. y Japón con respecto al Gasto Social medio de la UE(27), 2005

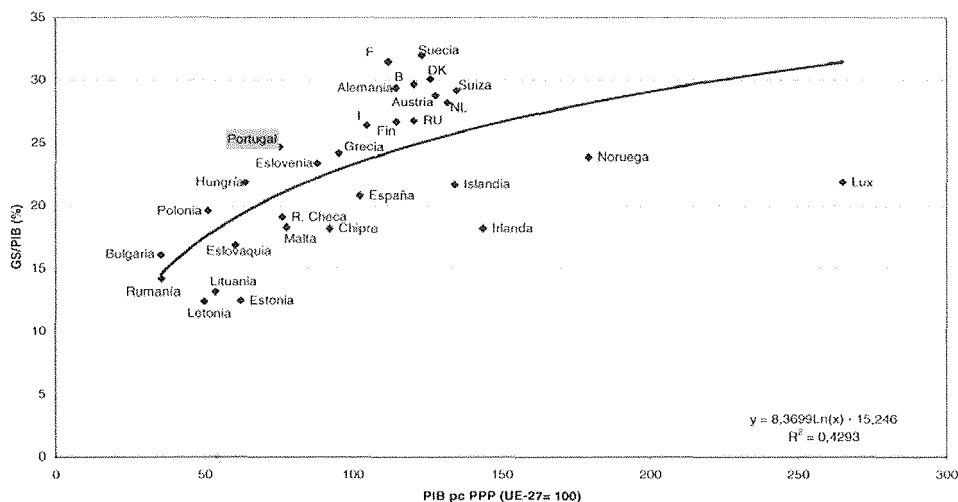


Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Se puede argumentar, sin embargo, que dada la enorme disparidad de niveles de desarrollo económico existente entre los países de la UE (27), es probable que parte de las diferencias en intensidad de gasto social respondan simplemente a que estamos comparando países de muy distinto nivel de renta junto al hecho constatado en la historia de la construcción del Estado de Bienestar de que a mayor renta mayor esfuerzo en protección social, como si este tipo de programas públicos fueran algo cuya demanda, paradójicamente, creciera más que proporcionalmente con el crecimiento de la renta. Con la finalidad de contrastar esta proposición y ver hasta que punto las diferencias en GS/PIB sólo esconden diferencias en el nivel de renta, en el cuadro 3 se han representado los valores relativos de renta per capita expresados en Paridad de Poder Adquisitivo y para un índice 100 en el caso del PIB per capita de la IU (27). Como se puede apreciar, el gráfico 3 confirma la existencia de una relación positiva entre PIB per capita e intensidad del gasto social, aunque esta variable no anula el “papel” de la política, en el sentido de que todavía existen diferencias importantes de comportamiento en materia de protección social aún teniendo en cuenta las diferencias en renta per capita. Así, por ejemplo, se observa como Irlanda, o España, sin ir más lejos, presentan un esfuerzo en protección social sensiblemente inferior al que les “correspondería” dado su nivel de renta (que estaría recogido por el punto correspondiente a ese nivel de PIB per capita

marcado por la recta de regresión representada en el gráfico). En el caso contrario se sitúan países de muy distinto nivel de renta como Suecia o Polonia⁵.

Gráfico 3 – PIB pc en PPP (UE-27 = 100) y Gasto social (2005)



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Este mismo ejercicio se puede realizar incluyendo otras variables, como el nivel de población mayor de 65 años que sabemos es uno de los determinantes del gasto social en la medida en que por término medio casi la mitad de éste – el 44 % como media en la UE(27) – se dirige a pensiones de jubilación y viudedad⁶, sin alterar las conclusiones obtenidas (Alsasua *et al.*, 2005). Una forma de aproximarnos al peso de la “política” en la determinación de las diferencias en protección social frente al peso de las condiciones objetivas: desempleo, composición demográfica y nivel de renta (puesto que hemos visto que la renta está asociada positivamente con el gasto social, es realizando una regresión donde la variable dependiente sea el peso del gasto social en el PIB y las variables independientes el PIB per capita, la tasa de desempleo, la tasa de dependencia de población de

⁵ Es importante no darle a este tipo de ejercicio más importancia de la de una mera labor pedagógica relativa a la relación existente entre ambas variables, ya que la geografía de la misma es muy sensible a los países introducidos en la muestra. En este caso, por ejemplo, se ha optado por dejar fuera de la misma a Luxemburgo, que con un índice de renta per capita de 233 alteraba de forma sensible la relación.

⁶ Datos de 2005, el máximo corresponde a Italia y Polonia, donde alcanzan el 58 % y el mínimo a Irlanda, con el 25 %, en España el porcentaje es del 40 % y en Portugal el 44%.

más de 65 años (que afectaría al gasto en pensiones) y la tasa de dependencia de población de menos de 16 (que afectaría al gasto en familia). El resultado, recogido en el cuadro 1 confirma la importancia de la política, o si se prefiere, la ideología, en la construcción del Estado de Bienestar, ya que las variables anteriores sólo explican el 46% de las diferencias en gasto social sobre PIB.

Cuadro 1 – Determinantes del gasto social como % sobre el PIB

	Coefficientes
PIB per capita (PPC)	0,048 (0,024) *
Desempleo (%)	0,273 (0,307)
Población menor de 15 años (%)	1,559 (0,705) **
Población mayor de 64 años (%)	2,135 (0,574) ***
Constante	-43,271 (19,233) **
R ² ajustado = 0,4606	
F (4, 25) = 7,19***	
Observaciones = 30	
Nota: Errores estándar entre paréntesis. *** significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat, datos de 2005.

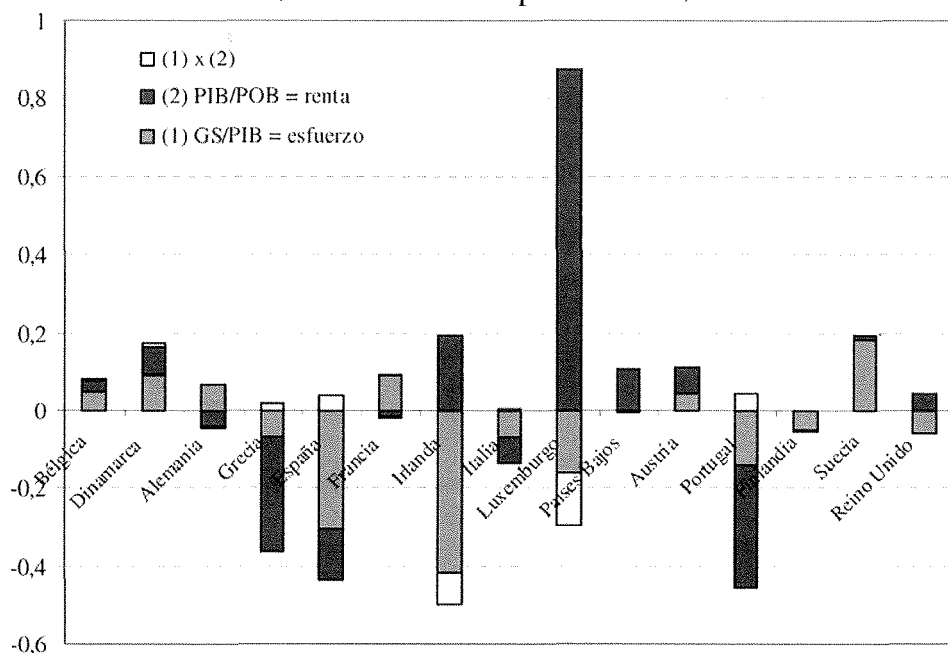
Otra forma sencilla de separar cuál es la importancia de las diferencias en nivel de renta y los distintos niveles de esfuerzo en protección social, esto es, los componentes económico, demográfico y político, que determinan conjuntamente el gasto social, es a partir del estudio de las diferencias de protección social, expresadas en esta ocasión en gasto en protección social per capita. El gasto en protección social se puede expresar como el producto del gasto social con respecto al PIB, la variable que hemos manejado hasta el momento, y el PIB per capita:

$$(1) \text{ Gasto social per capita} = \text{GS/Pobl.} = [\text{GS/PIB}] \times [\text{PIB/Población}]$$

Donde al primer factor denominaremos *efecto esfuerzo* y al segundo *efecto renta*. A partir de esta expresión, y siguiendo el análisis desarrollado en Alsasua *et al.* (2003), la diferencia en gasto social per capita de un país con respecto a la

media se puede expresar como la suma de las diferencias en el factor esfuerzo, las diferencias en el factor renta y el producto de ambas. En el gráfico 4 se reproduce el resultado de este ejercicio realizado para los países de la UE(15), en el mismo se aprecia cómo en Dinamarca, por ejemplo, su mayor gasto social per capita se explica prácticamente a partes iguales por su mayor nivel de renta y por su mayor esfuerzo, mientras que en Suecia, todo se explicaría por su mayor esfuerzo. Por el contrario, en nuestro país el menor gasto social per capita se explica mayoritariamente por el menor esfuerzo realizado, ya que la menor renta per capita del país sólo explica alrededor de una cuarta parte de la diferencia. Otro ejemplo interesante es el de Irlanda, donde su mayor renta compensa en parte su mucho menor esfuerzo. Por último, en el Reino Unido el menor esfuerzo se ve compensado con una mayor renta de forma que al final el gasto per capita se sitúa en valores próximos a la media.

Gráfico 4 – Impacto del nivel de esfuerzo (GS/PIB) y el diferencial de renta (PIB pc) en la intensidad de protección social (Diferencias con respecto a UE-15)



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

El análisis desarrollado hasta el momento muestra claramente la existencia de una gran diversidad de opciones en materia de política social en la UE. Unas diferencias que sólo en parte se explicarían por el distinto grado de desarrollo

alcanzado en los Estados miembros, o por otras características sociodemográficas con impacto sobre el gasto social. Pero muy bien podría ocurrir que aunque no se hubiera generalizado un único modelo social en los distintos países de la UE, se estuviera en vías de alcanzarlo. Para comprobar si es ese el caso, se ha procedido a calcular si existe convergencia en materia de política social, tanto en términos de esfuerzo (GS/PIB) como en términos de gasto social per capita.

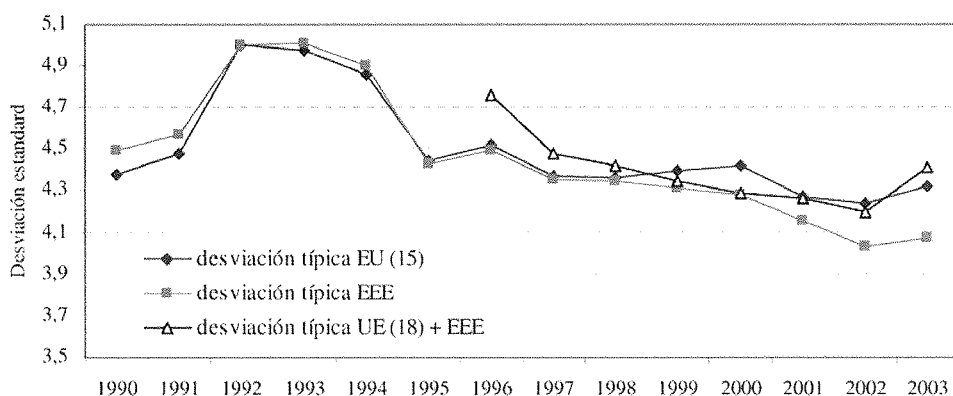
Una de las formas de estimar la existencia de convergencia más habituales en economía es lo que se conoce como convergencia σ , que no es sino el comportamiento a lo largo del tiempo de la desviación típica de la variable cuya presunta convergencia se quiere estudiar a lo largo del tiempo. Como es conocido, la desviación estándar es una medida de dispersión que nos dice lo cerca o lejos que están los valores de una muestra de su valor medio, de forma que, en nuestro caso, si la desviación estándar del gasto social (ya sea como porcentaje del PIB o en términos per capita) se reduce con el paso del tiempo se hablaría de convergencia σ , y en caso contrario de divergencia. En los gráficos 5 y 6 se reproduce el comportamiento de la desviación estándar de ambas variables, para la UE(15), UE(15) más los tres países de la ampliación de los que disponemos de series de gasto social suficientemente largas, y los países del Espacio Económico Europeo.

En lo que se refiere al esfuerzo en protección social (Gasto social/PIB) en el gráfico 5 se observa que, si excluimos a Suiza, Noruega e Islandia, países del EEE pero no de la UE, en el período 1990-2003 prácticamente no ha convergencia (o en todo caso ésta es muy débil). Destaca así mismo el incremento de divergencia en gasto social que se produce en la primera mitad de la década de los 90, que se explicaría por la distinta intensidad y forma de enfrentarse de los países a la crisis de principios de la década de los 90. Cuando se amplía un poco más el horizonte temporal, lo que se puede hacer acudiendo a la base de datos de la OCDE⁷, se observa una ligera convergencia en la década de los ochenta a lo largo de la cual se produce una caída en un 20 % de la desviación estándar.

Por último, cuando el análisis se realiza en términos de gasto social per capita (gráfico 6) el resultado es existencia de cierta, aunque débil, divergencia ó con respecto al valor medio de la UE, que en 2003 se situaba entorno a los 5800 € per capita. Como era esperable, la consideración de los países de la ampliación aumenta la dispersión en términos de gasto social per capita, pero incluso cuando restringimos la muestra a la UE(15) la tendencia es al crecimiento de la dispersión y no lo contrario.

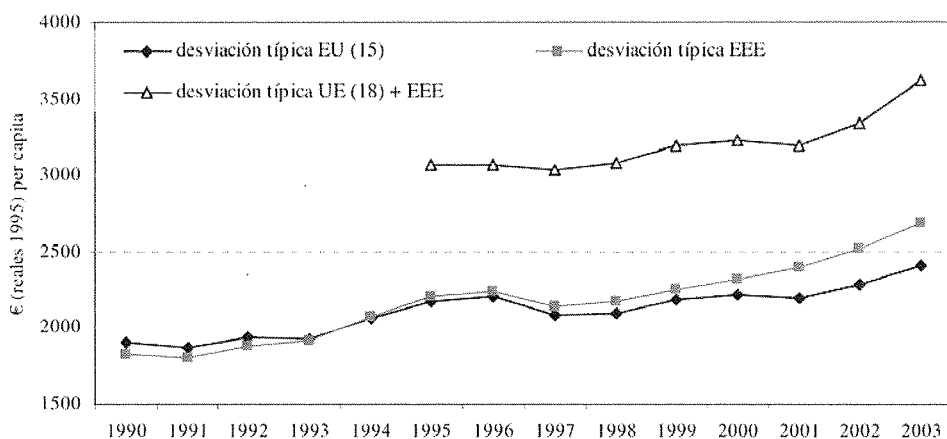
⁷ Fuente: OECD(2004), *Social Expenditure database 1980-2001* (www.oecd.org/els/social/expenditure).

Gráfico 5 – Convergência en gasto social (gasto social/PIB %) en la UE, 1990-2003



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Gráfico 6 – Convergência en gasto social per capita, UE (1990-2003)



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Por lo tanto, se puede concluir que durante la última década las diferencias existentes en política social en el conjunto de los Estados miembros de la UE no han mostrado una tendencia significativa a su reducción. Ello no quiere decir necesariamente que la vieja idea de que la convergencia económica promovida por la integración acabaría por conducir a una convergencia en los modelos de protección social sea errónea, pero cuanto menos indica que ese

proceso está siendo más largo de lo que se esperaba, entre otras cosas por el freno que se ha producido en el proceso de convergencia económica ó en PIB per capita⁸.

Por lo tanto, y a la luz de lo discutido más arriba, se puede defender que no existe un modelo social europeo, entendido como una serie de directrices generales de organización de la protección social vigentes en todos los países de la UE que dan lugar a comportamientos similares de los estados miembros en lo que se refiere a esfuerzo de protección social. Como veremos más adelante, existe toda una literatura que intenta diferenciar distintos modelos de protección social en Europa atendiendo precisamente a las características distintas de los mismos, una actividad que sería ociosa si realmente hubiera un modelo social europeo. Es más, ello no se puede achacar a la incapacidad de la UE de ponerlo en marcha, ya que han sido los países miembros los que han mostrado mucho cuidado durante el proceso de construcción europea en dejar la política social al margen del mismo, al menos en sus aspectos fundamentales⁹. Es por ello que hablar de “modelo europeo” solo tenga sentido como una metáfora a la hora de comparar el capitalismo de ambos lados del Atlántico: por un lado la visión de la “vieja Europa”, donde se considera importante contar con mecanismos de protección del individuo frente a los imponderables del mercado (desempleo, pobreza) y de la propia existencia (vejez, enfermedades), por otro, la visión de Estados Unidos, donde el papel asegurador del estado sería mucho menor, y donde el peso de la protección frente a las contingencias antes referidas recaería en mucha mayor medida sobre el individuo. En este sentido, al final, el debate no es tanto sobre la oportunidad o no de la política social, sino sobre cuál es el ámbito más adecuado para su desarrollo: el público en el caso europeo (y aquí si cabe la generalización) y el privado en el caso de EE.UU. Este último elemento es importante porque a menudo escapa de la visión de los analistas: lo que diferencia los modelos de protección social a ambos lados del Atlántico no es tanto los recursos dedicados a su cobertura (que también), sino la importancia relativa de los ámbitos públicos y privados. A modo de ejemplo, en el cuadro 2 se reproduce el gasto total en salud de EE.UU., España y Suecia; como se puede apreciar, en EE.UU., con un sistema sanitario basado en la cobertura privada donde sólo aquellos muy pobres (Medicaid) o mayores

⁸ Mientras que entre 1960 y 1973 la tasa de reducción de la dispersión del PIB per capita en el núcleo de la UE(5) era de 3,9 % anual, y en la UE(15) del 3 %, en el periodo de 1973 a 1998 se redujo al 2% en el primer caso y al 0,2 % en el segundo, Secretariado de la United Nations Commission for Europe (2000).

⁹ No es este el lugar para tratar con detalle el proceso de construcción de la Europa social, el lector interesado puede consultar el capítulo 10 de MUÑOZ DE BUSTILLO y BONETE (2002), donde se hace un repaso de la historia y contenido de la política social comunitaria.

de 65 años (Medicare) tienen acceso al sistema público de salud, el gasto total es muy elevado, pero la parte financiada públicamente es mucho menor (en términos relativos) que en España o en Suecia, en el otro extremo.

Cuadro 2 – Volumen y financiación del gasto en salud

	Gasto en salud/PIB %	% Gasto público	% Gasto privado
Estados Unidos	15,2	44,6	55,4
España	7,7	71,3	28,7
Suecia	9,4	85,2	14,8

Fuente: World Health Report 2006, p. 180-182.

Esta contraposición entre los modos de organizar la protección social en EE.UU. y la Unión Europea (con todas sus diferencias) subyace a otro de los grandes debates de política económica de nuestro tiempo, quizás el “gran debate” si consideramos que el debate sobre las virtudes y defectos de los sistemas de planificación y el sistema de mercado está periclitado debido a la virtual desaparición del primero como modo de organización social. Nos referimos a la compatibilidad entre el Estado de Bienestar y las virtudes de eficiencia productiva y asignativa de la economía de mercado, en otras palabras, la compatibilidad entre el crecimiento económico y la distribución de riesgos e ingresos que subyace a las actuaciones del Estado de Bienestar.

Esta es una preocupación a la que no es ajena la Comisión Europea, que siempre ha actuado como defensora del “modelo social europeo” como uno de los elementos identitarios de la Unión Europea. En los términos elegidos por la Comisión al presentar la Agenda de política social 2000-2005: “En el futuro, la modernización del modelo social europeo, mediante la inversión en las personas y de la construcción de un Estado de bienestar activo, será crucial para mantener los valores sociales europeos de solidaridad y justicia mejorando al mismo tiempo los resultados económicos”. La que probablemente sea una de las declaraciones más importantes y ambiciosas del Consejo Europeo, la Declaración de Lisboa de 2000, en vuelve a hacer referencia a la conexión existente entre ambas áreas, la protección social y el crecimiento económico, al plantearse como “objetivo estratégico” el “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”.

Aunque los orígenes más remotos del debate sobre la compatibilidad de las actuaciones del Estado de Bienestar con el mantenimiento de los incentivos necesarios para que una economía de mercado crezca de forma continua se sitúan en la década de los 70, sino antes, el factor que ha colocado de nuevo esta polémica en el centro de todos los proyectos de reforma del Estado de Bienestar ha sido el estancamiento sufrido por la economía europea en la década

de los 90 coincidiendo con un espectacular aumento de la productividad y el empleo en los Estados Unidos, fenómenos que han llevado a plantearse en algunos ámbitos si el precio que estaban pagando los estados europeos de bienestar en términos de reducción del crecimiento económico no sería demasiado alto.

3. Los retos de la política social en Europa

El Estado de Bienestar es una institución que ha demostrado su fortaleza y viabilidad a lo largo de más de media centuria de vida, en un contexto económico y político cambiante. Sin embargo, en la actualidad la intensidad de algunas de las transformaciones experimentadas por la economía mundial plantea retos significativos y en algunos casos desconocidos y novedosos. Las últimas páginas de este capítulo tienen como finalidad repasar algunos de los retos más importantes a los que se enfrentan los Estados de Bienestar en Europa en esta primera década del siglo XXI y por ende la política social comunitaria.

El primero de estos retos ya es antiguo y tienen que ver con la alteración de los incentivos de los individuos a participar en el mercado derivado de la existencia de prestaciones sociales e impuestos para financiarlas. Me refiero al viejo problema de la existencia de una relación de sustitución entre eficiencia y la equidad. Esta cuestión, que es endémica al debate sobre la compatibilidad entre Estado de Bienestar y Mercado (Muñoz de Bustillo, 2000), aparece ahora con renovada fuerza asociada a la cuestión de la euroesclerosis analizada más arriba y al problema del desempleo. Un ejemplo de ello lo encontramos en el reciente trabajo *Globalization and the Reforms of the European Social Models*¹⁰ del economista belga y antiguo asesor del Presidente de la Comisión Europea, André Salir, discutido en la reunión informal del 9 de septiembre de 2005 del Ecofin celebrada en Manchester. En este documento, partiendo de la existencia de distintos modelos de Estado de Bienestar en el marco de la UE, Sapir defiende que tales modelos se pueden diferenciar en función de su impacto en términos de reducción de las desigualdades sociales (equidad) y su efecto sobre la eficiencia del funcionamiento de la de la siguiente manera:

		Eficiencia	
		Baja	Alta
Equidad	Alta	Modelo Continental	Modelo Escandinavo
	Baja	Modelo Mediterráneo	Modelo Anglosajón

¹⁰ SAPIR, André, “*Globalization and the Reform of European Social Models”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, Issue 2, pp. 369-390, June 2006 Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=902989> or DOI: 10.1111/j.1468-5965.2006.00627.x

De acuerdo con este esquema en la UE convivirían cuatro modelos distintos de Estado de Bienestar: el escandinavo, caracterizado por alcanzar, como hemos visto, buenos resultados tanto en términos de eficiencia como en términos de bienestar, el Mediterráneo que fracasaría en ambos frentes y los modelos anglosajón y continental en donde la existencia de una sustitución entre eficiencia y equidad se manifestaría a favor de la equidad en el último y a favor de la eficiencia en el primero. Las conclusiones de este planteamiento son claras: (1) el EB es compatible con buenos resultados en términos de equidad y eficiencia, pero nada garantiza que en la práctica tal combinación se alcance, (2) necesidad de reformar los EB para acercarlos en la medida de lo posible a situaciones en las que las ganancias en eficiencia o equidad se hagan sin pérdida en la otra variable del modelo.

Este planteamiento, aunque no exento de atractivo, tiene, al menos, dos debilidades. La primera tiene que ver con la tipología de EB utilizada. Desde el seminal trabajo de Espin Andersen (1993), es común la utilización de una u otra tipología para ordenar el complejo mundo de la praxis de la política social. Sin embargo, numerosa literatura reciente sobre la cuestión nos alerta de que estas tipologías que ordenan el caos de la realidad han de ser utilizadas con la máxima cautela, ya que a menudo los países que comparten un mismo modelo tienen tantas diferencias entre sí como las que puedan tener con respecto a otros países ubicados en modelos distintos¹¹. En palabras de Scruggs y Allan (2006): “los estados de bienestar en la realidad son muy distintos de los modelos puros y a menudo son casos híbridos; la cuestión de la tipología de estados ideales de bienestar no se puede resolver de forma satisfactoria dada la ausencia de modelos teóricos formales y los resultados todavía no concluyentes del análisis comparativo”¹². Ello no nos debe llevar a abandonar el uso de estas tipologías, pero si obliga a hacerlo con las máximas cautelas.

La segunda cuestión tiene que ver con la forma concreta en la que hacer operativa la cuestión de la eficiencia y la equidad. Empezando por esta última, aunque existen numerosas formas de entender la equidad y la justicia económica¹³, si identificamos ésta con la desigualdad en la distribución de la renta, basta con acudir a cualquiera de los indicadores de distribución disponibles

¹¹ C. BAMBRA (2006) “Research Note: “Decommodification and the worlds of welfare revisited”

Journal of European Social Policy, February 1, 2006; 16(1): 73-80, o MANUELA ARCANJO (2006) *Ideal (and Real) Types of Welfare State*, Working Papers, Department of Economics, Institute for Economics and Business Administration (ISEG), Technical University of Lisbon.

¹² L. SCRUGGS and J. ALLAN (2006) “Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision” Journal of European Social Policy, February 1, 2006; 16(1): 55 - 72.

¹³ Véase ambos conceptos en ESTEVE Y MUÑOZ DE BUSTILLO (2005).

para acercarnos de forma sintética al comportamiento de un modelo en términos de equidad. La medición de la eficiencia sin embargo es mucho más compleja. Sapir resuelve el problema asociando eficiencia con un bajo nivel de desempleo, lo que desde mi punto de vista es simplificar excesivamente la cuestión, ya que, a lo sumo, la tasa de desempleo puede ser un indicador de la eficiencia de funcionamiento del mercado de trabajo (y ni siquiera eso es seguro si tenemos en cuenta, por ejemplo, que en los antiguos países del Este de Europa antes de la transición las tasas de desempleo eran muy bajas, ¿significaba ello que sus economías eran eficientes?). Más aún, se podría argumentar que sólo cuando una economía alcanza determinado nivel de eficiencia se puede permitir tener activos desempleados. Una alternativa imperfecta, pero aún así más próxima a lo que se entiende por eficiencia productiva sería el PIB per capita y su tasa de crecimiento. Esto es, la capacidad de producir bienes y servicios por habitante, que se puede expresar como:

$$(2) \text{ PIB pc} = \text{PIB}/P = \text{PIB}/h \times h/L \times L/P$$

donde P es la población total, h son las horas totales trabajadas y L la población ocupada. O lo que es igual:

$$(3) \text{ PIB p.c.} = \pi_j \cdot j \cdot e,$$

donde π_j es la productividad por hora, j la jornada media de trabajo anual y e la tasa de empleo definida como ocupados sobre población total.

Por su parte e se puede expresar como:

$$(4) e = E/P = E/L \times L/L_{15-65} \times L_{15-65}/L = (1-u) \cdot a \cdot d^*$$

donde E/L es tasa de ocupación definida como población ocupada con respecto a población activa, y por o tanto coincide con 1 – la tasa de desempleo (u), L/L_{15-65} es la población activa con respecto a la población potencialmente activa, a, (entre 15 y 65 años)¹⁴ y L_{15-65}/L es una variable exclusivamente demográfica que recoge el peso de la población potencialmente activa en la población total, d.

Por lo tanto, el PIB p.c. se podrá expresar como:

$$(5) \text{ PIB p.c.} = \pi_j \cdot j \cdot (1-u) \cdot a \cdot d,$$

Lo que significa que la producción per capita dependerá de lo productivo que sean los trabajadores cuando trabajan (+), de la duración de la jornada laboral (+), de la tasa de desempleo (-), de cuantos trabajadores potencialmente activos quieran trabajar (+) y del peso de los trabajadores potencialmente activos en la población total.

¹⁴ 16 años en el caso de España.

Pues bien, cuando se analiza la eficiencia de algunos de los estados presuntamente ineficientes bajo esta óptica (cuadro 3), se observa que las diferencias fundamentales en PIB per capita entre estos países y EE.UU. están no en la productividad por hora sino en la jornada laboral anual y la tasa de empleo. Así, por ejemplo, tanto Francia como Alemania, dos países con Estados de Bienestar ineficientes en el esquema de Sapir, tenían en 2002 productividades por hora trabajada superior a la de EE.UU., de forma que es la diferencia en jornada laboral en primer lugar, y en tasa de ocupación en segundo y a mucha distancia, la que explicaría la mayor parte de la diferencia final en términos de PIB per capita en favor de EE.UU.: en 2002 la jornada anual media efectiva de trabajo en EE.UU. era de 1830 horas, mientras que en Francia era de 1437 y en Alemania de 1438.

Cuadro 3 – Descomposición de las diferencias en PIB per capita con respecto a EE.UU. de los países de la UE(15), Noruega, Suiza y Japón (2002)

	PIB por hora (EE.UU. = 100) π_i	Efecto de la jornada anual j	PIB por persona ocupada (EE.UU. = 100)	Efecto de la tasa de ocupación (1-u)	Efecto de la tasa de actividad a	Efecto demográfico d	PIB pc (EE.UU. = 100)
Luxemburgo	125,4	-21,0	104,5	0,4	33,5	1,1	139,5
Noruega	121,2	-34,3	869,9	0,6	6,1	-2,1	91,4
Bélgica	110,8	-17,2	93,6	-4,1	-12,3	-1,3	75,9
Irlanda	109,4	-11,7	97,7	0,3	-7,5	1,5	92,1
Francia	107,1	-22,1	85,0	-4,9	-5,2	-1,8	73,1
Países Bajos	106,3	-31,1	75,2	0,7	3,1	1,3	80,4
Alemania	104,7	-24,0	80,8	-4,0	-2,6	0,7	74,9
Dinamarca	101,0	-19,8	81,2	-0,3	4,7	-0,3	85,3
Austria	100,7	-19,0	81,7	---	---	1,6	78,7
Italia	98,5	-13,4	85,1	-4,2	-8,1	0,9	73,6
Finlandia	90,4	-13,0	77,4	-4,5	0,9	0,3	74,1
Suecia	88,9	-13,8	75,1	-0,5	4,2	-2,3	76,5
Suiza	87,2	-15,5	71,7	1,8	11,4	1,2	86,1
Reino Unido	86,2	-10,2	76,1	-0,6	-1,1	-0,9	73,5
España	73,8	-2,6	71,2	-5,9	-6,6	1,5	60,2
Grecia	61,8	1,9	63,7	-3,2	-11,3	0,4	49,6
Portugal	54,1	-4,6	49,6	1,9	0,1	0,8	52,4
Japón	75,8	-4,0	71,8	3,6	-1,0	0,7	75,1

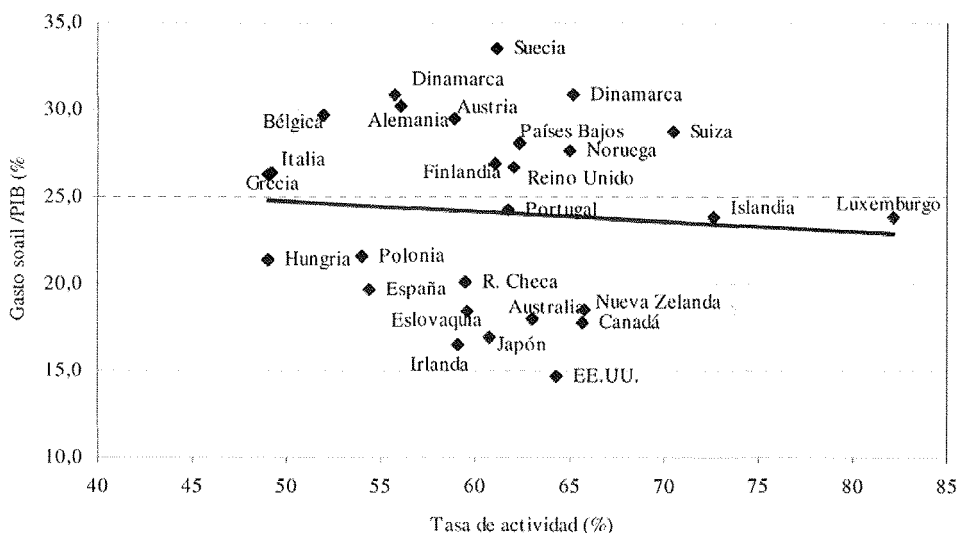
Fonte: McGuckin y van Ark (2005), p. 10.

Como conclusión, no parece que se le pueda achacar a los EB continentales un impacto negativo sobre la eficiencia en términos globales, aunque si pueda tenerlo en mercados concretos. Por otra parte, si en Europa hay una preferencia mayor hacia el ocio, y esta se manifiesta en una menor jornada de trabajo, difícilmente se puede interpretar tal resultado en términos negativos. Siempre habrá alguien que explique tal opción como resultado de los elevados impuestos que hay que pagar en los países con un Estado de Bienestar desarro-

llado, que desincentivan el trabajo (aunque muy frecuentemente las jornadas más largas estén asociadas a rentas más elevadas, en contra de lo que debería ocurrir si este fuera el caso), si bien ello no anula la explicación alternativa de una mayor preferencia por el ocio.

Otra cuestión distinta es la tasa de participación, aunque como se puede ver en el gráfico 7, de una primera visión no parece existir ninguna relación clara entre la tasa de actividad y el peso del gasto social con respecto al PIB. Es más, algunos de los países con mayor tasa de actividad coinciden con países, como los escandinavos, con un gran desarrollo del Estado de Bienestar, que puede actuar como incentivo al empleo (en la medida que el empleo es también puerta de acceso a muchas prestaciones sociales) y a la vez facilitar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo mediante una buena oferta de infraestructuras públicas para el cuidado de personas dependientes (niños y ancianos).

Gráfico 7 – Tasa de actividad y gasto social público como % del PIB (2003)



Fuente: OECD Labour Statistics Database y Eurostat

El segundo de los retos es la tan temida y omnipresente globalización. Existe una literatura tan ingente sobre la globalización y sus efectos que no se puede pretender hacer justicia a tema tan enjundioso en unas pocas páginas, por lo que nos conformaremos con señalar algunas de las vías por las que la creciente globalización puede ejercer presión sobre los Estados de Bienestar modernos¹⁵.

¹⁵ Para más detalles véase MUÑOZ DE BUSTILLO (2000) y RODRIK (1997).

Quizá la óptica más efectiva de tratar este tema sea pensando en los Estados de Bienestar como maquinarias institucionales que, de diferentes formas, generan una distribución del producto social distinta de la que se derivaría del funcionamiento del mercado: el juego combinado de impuestos, transferencias y prestaciones de servicios en especie genera transferencias a veces espaciales, otras veces entre generaciones, a veces entre clases sociales, otras a lo largo del ciclo vital del individuo. Pues bien, el funcionamiento de este complejo sistema de redistribución del producto depende de la capacidad que tengan los agentes económicos contribuyentes netos de resistirse al mismo. En este contexto, la globalización supone un aumento de las vías de escape, lo que altera el poder relativo de trabajadores, empresas y sector público a favor de aquellos factores más móviles (capital) y en contra de aquellos otros con mayores costes de movilidad. Ello, por si sólo no tiene que suponer el fin del Estado de Bienestar y el vaciamiento de poder del Estado, como ha menudo se defiende¹⁶, pero si genera una nueva situación a la que los Estados de Bienestar han reaccionado con cambios de distinto orden que van desde una política de acceso a prestaciones sociales más exigente con la finalidad de controlar unos costes que en un mundo abierto tienen implicaciones mayores en términos de pérdida de competitividad, a cambiar el sistema impositivo a favor de impuestos indirectos, con menor capacidad redistributiva y la reducción de los impuestos sobre el capital, el factor más móvil. En este campo es indudable que la UE podría haber avanzado más en la puesta en marcha de medidas que evitaran las dinámicas de competencia fiscal (a la baja) entre los Estados miembros con la finalidad de atraer o conservar inversiones.

En todo caso, cuando se analiza el efecto – vía aumento de los costes laborales – de las prestaciones sociales (recordemos que en el conjunto de la UE las empresas financian, mediante cotizaciones sociales de uno u otro tipo el 39 % de las prestaciones sociales) a menudo se comete el error de mirar solamente el efecto que éstas tienen sobre los costes laborales, pensando que su reducción y eliminación equivale directamente a una reducción de éstos. Sin embargo, en la medida en que tales costes van dirigidos a financiar fundamentalmente las pensiones y las prestaciones médicas, es razonable pensar que en todo caso, con o sin Estado de Bienestar, los trabajadores van a tener que hacer frente a tales gastos, por lo que la única diferencia será que ahora éstos pasarán a denominarse de otra manera, los famosos “benefits” del mundo estadounidense, o simplemente salarios, recayendo ahora en los trabajadores la responsabilidad de administrarlos de forma que se protejan ante ambas contingencias: enfermedad y vejez.

Por poner un ejemplo, el coste para General Motors de la contribución al seguro médico de sus trabajadores de supone unos 1.500 \$ por coche produ-

¹⁶ Para una visión crítica de esta moderna leyenda urbana del Estado sin poder véase L. WEISS (1998): *The Myth of the Powerless State*. Cornell University Press.

cido, de forma que no es extraño que las grandes corporaciones se hayan convertido en defensores de la instauración de una sanidad universal pública en EE.UU.¹⁷. En la misma línea, en su artículo de opinión en el *New York Times* (7/25/05) *Toyota, moving Northward* (Toyota se muda al norte), Krugman comenta la decisión de Toyota en el 2005 de construir una nueva planta para la producción del Rav4 en Ontario, frente a localizaciones alternativas en los estados del sur de los EE.UU. con ventajas impositivas; la razón: la baja formación de la mano de obra disponible junto con la existencia de unos elevados costes de seguro médico a los que no tiene que hacer frente directamente en Canadá.

La Globalización, con su secuela de deslocalización productiva, también aumenta el poder de las empresas a la hora de negociar convenios colectivos con sus trabajadores, algo que no afecta directamente al Estado de Bienestar, pero sí al bienestar de los trabajadores, ya que muy frecuentemente las ganancias de competitividad suponen una pérdida de bienestar para los trabajadores bien en términos de esfuerzo en el puesto de trabajo bien en términos de deterioro de sus condiciones de trabajo. Recientemente el semanario *Business Week*, se hacía eco de que BMW había “evitado” el traslado de parte de su producción fuera de Alemania mediante la firma de un nuevo convenio que le permitirá, mediante la reorganización del trabajo, aumentar su capacidad productiva en un 40 % sin tener que pagar horas extraordinarias, además muchos puestos de trabajo no tendrán derechos a pluses salariales por trabajar los sábados, todo lo cual le permitirá ahorrar hasta un 20 % de la nómina de la plantilla¹⁸.

Un tercer factor de conexión globalización-Estado de Bienestar es la creciente presión migratoria a la que se enfrentan los países de la UE. Aunque, de nuevo, las características de los países de la UE son muy distintas en lo que a este factor se refiere: los hay emisores (Polonia o Letonia, por ejemplo) y receptores, y dentro de estos, países con una experiencia continuada en la acogida de trabajadores extranjeros como Alemania, Francia o el Reino Unido, y otros como Irlanda o España países otrora emisores de emigrantes y ahora receptores, en todos los casos la existencia de un flujo importante y mantenido en el tiempo de inmigración puede afectar al Estado de Bienestar por distintas vías. El primer lugar, es posible que, debido a sus características socioeconómicas los inmigrantes tengan una tasa de acceso a determinadas prestaciones sociales más elevada que el resto de la población. En segundo lugar, e independientemente de lo anterior, si – como ocurre en nuestro país – el incremento de población inmigrante es muy intenso en muy poco tiempo, aumentará también la población protegida, lo que exigirá de un aumento de gasto que no siempre se materializará en un contexto de preocupación por el déficit público y aver-

¹⁷ PAUL KRUGMAN: “Ailing Health Care”, *The New York Times* (4/11/2005).

¹⁸ GAIL EDMONDSON: “BMW Keeps the Home Fires Burning”, *Business Week*, May 30, 2005.

sión al aumento de impuestos, lo cual puede generar un deterioro de la calidad de los servicios prestados. En tercer lugar, se crean nuevas necesidades de actuación pública dirigidas a garantizar la integración de la población inmigrante, algo de lo que puede depender el éxito o fracaso futuro de una sociedad en donde la diversidad étnico-cultural es la tónica. Por último, la presencia de población inmigrante puede generar mayores problemas de integración en el mercado de trabajo de aquellos colectivos de trabajadores que tengan competencias similares a los inmigrantes (normalmente, pero no sólo, trabajadores poco cualificados y con bajos niveles de educación), lo que supondrá un aumento potencial del grupo de ciudadanos en riesgo de exclusión.

Todo ello puede afectar al Estado de Bienestar, y a su respaldo social, más allá de cuál sea el saldo en términos de uso de programas públicos y contribución a los ingresos públicos del colectivo de emigrante, un saldo que hoy por hoy y dada la composición de edad de la población emigrante, en nuestro país parece ser favorable a las arcas del Estado.

El último de los retos a los que se enfrenta el Estado de Bienestar que vamos a tratar en estas páginas es de una naturaleza distinta y responde al proceso de envejecimiento demográfico derivado del aumento de la esperanza de vida de las personas en un contexto de reducción de la natalidad. Mientras que a principios del siglo XX la esperanza de vida al nacer en los países de la OCDE se situaba en los 34,5 años, y la mitad de los nacidos no llegaba a los 50, un siglo más tarde ésta alcanza los 78 años. Este comportamiento, que comparte España con el resto de los países de su entorno, es novedoso no tanto por que no haya habido en la historia de la humanidad personas tan longevas, sino por que nunca tanta gente había vivido tantos años. La novedad, por lo tanto, está en la democratización de la vejez, o en el advenimiento de lo que Pérez Díaz (2003) denomina la *madurez de masas*. Ello significa que cada vez más gente alcanza una edad madura: de los hombres nacidos entre 1956 y 1960 en España el 89 % alcanzará la edad de 50 años (el 93 % en el caso de las mujeres), y la esperanza de vida a esa edad será de casi 33 años en el caso de los hombres y 38 en el de las mujeres¹⁹. Paralelamente se ha producido una reducción muy significativa en la tasa de fertilidad, de forma que a comienzos del siglo España se situaba en el grupo de países con menor tasa global de fertilidad (numero de nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 49 años): en 1975 esta tasa era de 79,2, mientras que en 1998 era de 35,6. Desde entonces ha habido un ligero aumento, hasta rozar 42 en 2005, explicado sobretudo por el fuerte aumento de la población inmigrante acontecido desde 2002²⁰.

¹⁹ CABRÉ I PLA (1999), reproducido en PÉREZ DÍAZ (2003), p. 145.

²⁰ INE, Indicadores demográfico básicos. Tasa global de fecundidad, por 1000 mujeres. Total nacional.

Como se puede apreciar en el cuadro 4, que reproduce las estimaciones de la tasa de dependencia demográfica (población 65 y + / población 15-64) de los países de la UE(25) para el periodo 2005-2050, en todos los países, aunque con distinta intensidad, los factores antes aludidos darán lugar a un aumento del peso de la población de más de 64 años con respecto a la población potencial-

Cuadro 4 – Tasa de dependencia demográfica (población 65 y +/población 15-64) UE(25) y países candidatos (*estimaciones) (%)

	1995	2005*	2015*	2025*	2035*	2045*	2050*
EU (25)	22,1	24,9	28,9	35,7	44,8	51,0	52,8
EU (15)	23,0	25,9	30,1	36,3	46,3	52,0	53,2
Alemania	22,5	27,8	32,0	39,3	52,6	54,9	55,8
Austria	22,5	23,6	28,1	34,5	47,1	51,5	53,2
Bélgica	23,8	26,3	29,1	36,5	45,1	47,8	48,1
Chipre	17,2	17,7	22,1	29,3	34,7	38,2	43,2
Dinamarca	22,7	22,6	28,7	33,8	40,4	42,0	40,0
Eslovaquia	16,3	16,3	19,1	28,1	34,2	44,5	50,6
Eslovenia	17,4	21,7	25,9	35,8	44,5	52,1	55,6
España	22,3	24,5	27,7	33,6	45,9	63,2	67,5
Estonia	20,2	24,1	26,3	31,3	34,5	39,1	43,1
Finlandia	21,1	23,7	31,6	41,4	47,0	46,1	46,7
Francia	23,0	25,3	29,5	36,9	44,1	47,2	47,9
Grecia	22,2	26,8	30,3	35,5	44,3	55,2	58,8
Hungría	20,9	22,8	26,7	34,5	36,9	45,9	48,3
Irlanda	17,8	16,5	19,9	25,2	31,6	40,9	45,3
Italia	24,0	29,4	34,3	39,7	52,4	64,6	66,0
Letonia	20,5	24,1	26,3	30,7	34,9	39,9	44,1
Lituania	18,5	22,5	24,2	29,2	36,5	41,2	44,9
Luxemburgo	20,6	21,2	22,8	27,7	35,1	36,6	36,1
Malta	16,3	19,2	25,7	33,8	35,5	38,0	40,6
Países Bajos	19,3	20,7	26,0	32,5	40,3	40,2	38,6
Polonia	16,6	18,7	21,7	32,8	37,1	44,3	51,0
Portugal	21,9	25,2	28,8	34,7	43,4	54,7	58,1
R. Checa	19,3	19,8	26,8	35,0	39,0	51,2	54,8
Reino Unido	24,3	24,4	28,1	33,2	41,4	44,2	45,3
Suecia	27,4	26,4	32,0	36,5	40,6	41,2	40,9
Bulgaria	22,2	24,9	29,0	36,9	43,7	55,4	60,9
Rumania	17,6	21,1	22,1	28,5	34,4	46,1	51,1

Fuente: Eurostat.

mente activa: en un extremo, España y Portugal aparecen en el año 2050 como los países con una mayor tasa de dependencia demográfica alcanzando el 67 % en el caso de nuestro país, en el extremo inferior se situarían los Países Bajos y Luxemburgo, donde este índice no alcanzaría el 40 %.

Este aumento de la tasa de dependencia demográfica tiene los siguientes efectos sobre los sistemas de protección social: (1) en la medida en que las personas de mayor edad son las que hacen un uso más intenso de los sistemas de salud, es posible que aumente el coste del mismo, (2) aparición de nuevas necesidades de asistencia social asociadas al aumento de personas dependientes (personas de edad con limitaciones a la hora de atender sus necesidades cotidianas), este fenómeno se verá potenciado por la progresiva reducción del recurso a la ayuda familiar derivada de los nuevos modos de vida (mantenimiento de residencia independiente por parte de las personas mayores y aumento de la tasa de actividad femenina, la población normalmente encargada de proporcionar tales cuidados), (3) aumento del gasto en pensiones, que en la actualidad (2003) supone (pensiones de vejez y supervivencia) el 46 % del gasto social en la UE – el 44 % en España – lo que equivale al 12,4 y 8,5 % del PIB respectivamente.

De estas tres cuestiones, la tercera es la que ha recibido mayor atención por sus implicaciones financieras y en términos de diseño de los sistemas de pensiones. Básicamente, y alimentado por la publicación de un informe por parte del Banco Mundial en 1994²¹, se ha considerado que los sistemas de pensiones basados en el principio de reparto (*Pay as you go* o sistemas PAYG en terminología inglesa), mediante los cuales las cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores en activo financian directamente las pensiones de los trabajadores jubilados, era especialmente vulnerable a este proceso de aumento de la tasa de dependencia demográfica, ya que ello suponía que un número cada vez menor (al menos en términos relativos) de trabajadores tendrían que financiar las pensiones de un número creciente de pensionistas. En este contexto se proponía bien cambiar radicalmente el sistema de pensiones, pasando a un sistema de capitalización mediante el cual cada trabajador aportara a una cuenta individual el equivalente a sus cotizaciones actuales y financiara su pensión (de forma actuarial) con los fondos acumulados – y los intereses devengados por éstos – una vez alcanzada la edad de jubilación, o bien mantener el sistema de reparto actual pero complementándolo con otros dos, uno basado en la capitalización de naturaleza obligatoria, y otro, también de capitalización, de naturaleza voluntaria, aunque incentivado fiscalmente. Un ejemplo paradigmático de este tipo de razonamiento lo encontramos en las declaraciones de Juergen B.

²¹ Véase *World Bank* (1994).

Donges director del Instituto de Política Económica de la Universidad de Colombia y hasta 2002 presidente del Consejo Alemán de Expertos Económicos:

“En el sistema de pensiones también hay que hacer reformas. El cambio demográfico no permite una financiación basada en el reparto porque cada vez hay menos cotizantes. Los jóvenes actuales financian la jubilación de sus padres, pero cuando ellos sean mayores no habrá jóvenes que financien la suya. Hay que avanzar hacia sistemas de capitalización. Que la gente joven empiece a crearse su propio plan de pensiones para independizarse de la evolución demográfica. Una forma de ahorro, que organice el Estado, pero esté individualizado” (*El País* 28/11/ 2005).

Este planteamiento, que como hemos visto supone cambiar la naturaleza del componente cuantitativamente más importante del Estado de Bienestar y responsable de la desaparición de una de las causas más importantes de la pobreza: la ausencia de recursos en la tercera edad, encierra, sin embargo, un importante (e inexcusable) error de interpretación ya que independientemente de que el sistema sea de reparto (como el actual sistema de Seguridad Social) o de capitalización (los sistemas privados de pensiones donde la pensión de cada uno depende del ahorro realizado y de su rentabilidad), los futuros jubilados dependerán de la futura población activa para obtener sus bienes y servicios. Algo que necesariamente tiene que ser así, ya que son los activos los que generan con su trabajo tales bienes y servicios. Por ser rigurosos, hay un sistema que permite a los futuros jubilados independizarse de la evolución demográfica: almacenar bienes en grandes contenedores y consumirlos poco a poco en el futuro, algo que no es ni viable ni práctico, aunque sólo sea porque los servicios, una parte creciente de nuestro consumo, no son almacenables. Si descartamos esta opción, hagan lo que hagan los trabajadores actualmente activos, en el futuro dependerán de lo que produzcan otros. Y si su número es más reducido debido al proceso de envejecimiento de la población, entonces necesariamente, menos personas tendrán que “financiar” a más pensionistas independientemente de cómo obtengan éstos el derecho a parte de lo producido, ya sea por tener activos financieros acumulados en sus planes de pensiones, ya sea por tener derecho a una pensión de jubilación al haber cotizado a la SS (y por lo tanto contribuido a financiar las pensiones de los entonces jubilados) durante un número mínimo de años. Todo ello significa que independientemente de cuáles sean las virtudes de uno y otro sistema ambos son igualmente vulnerables al proceso de envejecimiento poblacional²².

Por otra parte, existen razones para ser cautamente optimistas en lo que se refiere a la sostenibilidad del sistema de pensiones en nuestro país. En primer

²² Un análisis de esta cuestión con detalle se puede encontrar en ESTEVE Y MUÑOZ DE BUSTILLO (2005)

lugar, las estimaciones de población, a decir de los demógrafos, tienen una fiabilidad que no va más allá de los 25 años, con lo que bien pudiera ocurrir que futuros cambios en las tendencias demográficas (aumento del número de hijos por mujer, por ejemplo) aliviaran el aumento de la tasa de dependencia. De hecho, las estimaciones recogidas en el cuadro anterior ya habrían quedado obsoletas al no incluir el fuerte aumento de población derivado de la intensa ola inmigratoria experimentada en España desde comienzos de este siglo, que se materializa en un aumento inesperado de la población de más de dos millones y medio de habitantes en el período 2000- 2005.

En segundo lugar, el indicador realmente relevante para el análisis de este tipo de cuestiones es la tasa de dependencia económica, que considera en el denominador no el conjunto de población potencialmente activa sino aquellos que están ocupados. Puesto que España tiene una relativamente baja tasa de actividad (68,7 % frente 80 % de Dinamarca) y una relativamente alta tasa de desempleo, en el futuro será posible compensar parte de ese crecimiento de la tasa de dependencia demográfica con un aumento de la tasa de actividad y de la tasa de ocupación de forma que la tasa de dependencia económica varíe en menor magnitud.

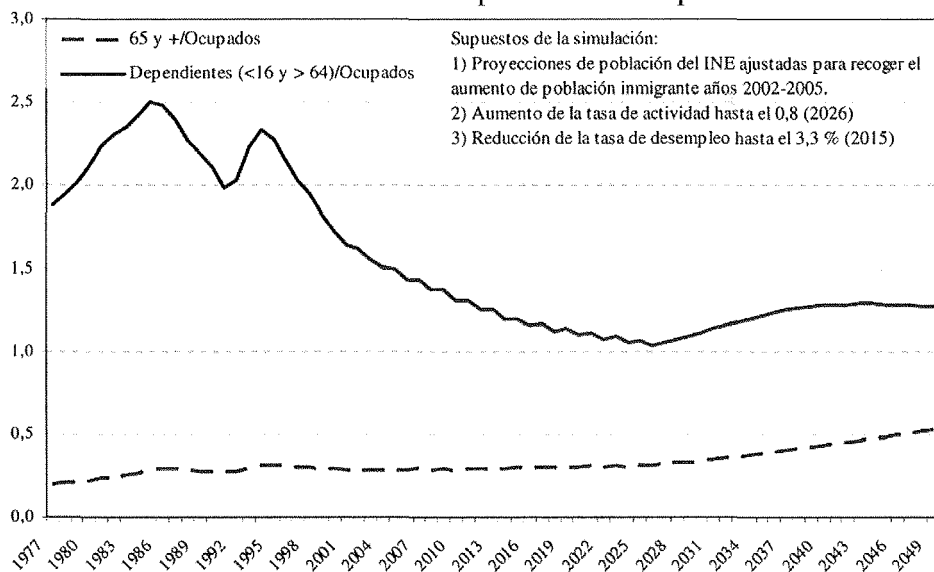
Por otra parte, de igual forma que el proceso de envejecimiento supone el aumento de determinados gastos, la reducción de la población infantil supone el ahorro de otros costes. De hecho, si se define la tasa de dependencia económica en términos de población menor de 16 años y mayor de 64, los dos grupos poblacionales supuestamente dependientes, con respecto a ocupados, la imagen cambia de forma significativa ya que en 1985 había 2,5 dependientes por ocupado mientras que en 2004 la dependencia se había reducido a 1,5. Obviamente se puede argumentar que no es lo mismo la dependencia de los menores de 16 años que la de los mayores de 65, aunque sólo sea porque la primera se da normalmente en el ámbito de la familia y por lo tanto no intervienen – más que marginalmente – las instituciones del Estado de Bienestar, mientras que el segundo tipo de dependencia implica una redistribución de ámbito social. Un razonamiento, el anterior, que siendo válido no invalida el hecho que desde el punto de vista de los recursos involucrados en el mantenimiento de ambos colectivos, los dos suponen una merma de bienes y servicios producidos para aquellos que lo producen.

A modo de ejemplo, y sin otra finalidad que la meramente ilustrativa dada la debilidad de las estimaciones disponibles sobre comportamiento futuro de la población, en el gráfico 8 se recoge el resultado de una simulación “a vuela pluma” de las implicaciones que tendrían sobre la evolución de la tasa de dependencia económica estas consideraciones. Como se puede apreciar el aumento de la tasa de ocupación y de la tasa de actividad permiten mantener prácticamente constante la tasa de dependencia económica de mayores de 65 hasta la década de 2030, mientras que la tasa de dependencia económica total cae hasta la misma fecha alcanzando al final de la década de 2020 un valor muy bajo, próximo a la unidad (la mitad del existente medio siglo antes). Sería

sólo a partir de esta fecha cuando aparecerían los aumentos en la tasa de dependencia, con lo que el problema no sería en ningún caso un problema que se manifestaría en el corto-medio plazo.

Pero siendo importante estas consideraciones, el elemento crucial a la hora de garantizar el mantenimiento y viabilidad del sistema de pensiones es el comportamiento de la productividad. Como hemos visto más arriba, el PIB per capita depende de la productividad y de un conjunto de variables demográficas y del mercado de trabajo. Pues bien, es perfectamente posible que en presencia de una población ocupada estancada o incluso decreciente se produzcan aumentos en el PIB per capita siempre y cuando la productividad crezca con suficiente intensidad. Ese escenario, lejos de ser una mera posibilidad teórica, es el que ha caracterizado a España desde la década de 1950 hasta el cambio de siglo, con una población ocupada que en los años ochenta se mantenía, como en la década de los cincuenta, en el entorno de los 12 millones de personas, y un PIB que era casi cinco veces mayor al existente en 1954. En definitiva, en un contexto de productividad y creciente, de ser necesario un aumento de las cotizaciones sociales o los impuestos para hacer frente al aumento del gasto en pensiones, éste repercutiría negativamente en el crecimiento del nivel de vida de los trabajadores en mucha menor medida de lo que ocurriría en un contexto de productividad estancada.

Gráfico 8 – Tasa de Dependencia en España



(*) 1977-2004 INE (1^{er}. tr.), 2005-2049 simulación.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos y estimaciones del INE (proyecciones de población Base Censo 2001: escenario 1 y población residente)

Por lo tanto, más allá de la creación de un fondo de pensiones como el contemplado en el Pacto de Toledo de la reforma del sistema de pensiones español, o el retraso de la edad de jubilación, una política adecuada de reforzamiento de la viabilidad del sistema de pensiones pasa por potenciar la educación y la inversión en infraestructuras y en I+D, factores todos ellos que deberían repercutir en un aumento de la productividad a largo plazo. Desde esta óptica, el verdadero problema de la sostenibilidad del sistema de pensiones es garantizar una economía dinámica y con productividad creciente. En todo caso, y atendiendo a las estimaciones de la UE, los insostenibles niveles de gasto futuro en pensiones no parecen ser tan insostenibles como se pretende, si tenemos en cuenta que el gasto en pensiones estimado por la UE para el 2050 para España: 15,6 %, está una décima de punto por debajo del gasto de Italia en este concepto en 2003, no pareciendo que ello haya derivado en un cataclismo de la economía italiana.

4. A modo de reflexión final

Estas páginas comenzaban planteando la cuestión de si existía un modelo social europeo, para ofrecer una respuesta negativa en el sentido de que la política social no gozaba de la misma importancia y consideración en los distintos Estados miembros ni parecía que en los últimos años se hubiera producido una convergencia en sensibilidades y presupuestos, comprobando, así mismo, que las diferencias no eran achacables en su totalidad a los distintos niveles de desarrollo de éstos. No obstante, se defendía que la idea de modelo social europeo se podía utilizar como metáfora de una forma distinta de entender la economía de mercado frente al otro gran centro de poder económico: los Estados Unidos.

Con este marco de referencia, la última parte del trabajo se dedica a repasar, necesariamente de forma apresurada, algunos de los retos a los que se enfrentan los diferentes Estados de Bienestar que conforman el modelo social europeo. La compatibilidad entre eficiencia y política social, el centro de las preocupaciones de la Comisión Europea en los últimos años, el impacto de la globalización sobre los sistemas de protección social y el envejecimiento de la población aparecen como tres factores a los que los Estados de Bienestar europeos tendrán que dar respuesta en los próximos años.

Somos de la opinión que en ningún caso, ni de forma separada ni combinados, nos encontramos ante restricciones infranqueables al mantenimiento del Estado de Bienestar, aunque indudablemente estos cambios exigirán de éste adaptaciones que en algunos casos pueden llegar a traicionar algunos de sus principios fundacionales. El paso de sistemas de protección social pasivos a sistemas de protección social activos, incentivadores del trabajo, sería una de esas manifestaciones de ese cambio. En todo caso, en la medida en que la

globalización supone un aumento de la inestabilidad de las economías, tiene sentido pensar que ésta reforzaría la *raison de être* del Estado de Bienestar, precisamente la protección con respecto al riesgo. En este sentido el informe de Perspectivas del Empleo de la OCDE correspondiente a 2004 reconoce el papel de las políticas de protección activa para hacer frente a los costes de desplazamiento de trabajadores derivados del proceso de apertura de los mercados al comercio exterior. En definitiva, hay que recordar que el proceso de globalización ha sido en parte una construcción política, y que, al menos en otras ocasiones, este tipo de proceso se ha demostrado reversible, de ahí que para su conservación sea importante conseguir que el mismo se produzca sin impactos negativos importantes sobre la población, algo en lo que los instrumentos nuevos y viejos del Estado de Bienestar tiene ventajas comparativas. En un mundo donde según nos dicen cada vez hay más riesgo (la sociedad del riesgo de Beck, 2002), y donde la gente es adversa a éste, no parece que tenga sentido desmontar la institución más eficiente por ahora conocida de aseguramiento social. En este sentido, quizá el riesgo más importante al que se enfrente el Estado de Bienestar venga por otro lado y sea que los cambios en la distribución de la renta asociados a la potenciación del mercado, la apertura comercial, la desregulación laboral y el cambio técnico pueden generar una pérdida de respaldo al mismo como resultado de la dualización o segmentación social.

Referencias

- ALSASUA J., BILBAO J., y OLASKOAGA J. (2003): "Un modelo social europeo? Análisis comparado del gasto en protección social en la Unión Europea". *Cuadernos Europeos de Deusto*, 28, pp. 11-32.
- BECK U. (2002): *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI, Madrid.
- CABRÉ I PLA A. (1999): *El sistema català de reproducció*. Ed. Proa. Barcelona.
- ESPIN-ANDERSEN G. (1993): *Los tres mundos del estado del bienestar*, Valencia, Eds. Alfons El Magànim.
- ESTEVE F., y MUÑOZ DE BUSTILLO R. (2005): *Conceptos de Economía*. Alianza Editorial. Madrid.
- MCGUCKIN R., y VAN ARK B. (2005): *Productivity and participation: An International Comparison*. Research Memorandum GD-78. Groningen Growth and Development Centre. University of Groningen
- MUÑOZ DE BUSTILLO R., (Ed) (2000): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada*. Alianza. Madrid.
- MUÑOZ DE BUSTILLO R., BONETE R. (2002): *Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la economía*. Alianza Ed. (2000). 3.ª Edición.
- MUÑOZ DE BUSTILLO R., ESTEVE F., (2004): "Mitos y falacias populares en el debate acerca de los sistemas de pensiones", *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 22-2, pp. 289-316.
- PÉREZ DÍAZ J. (2003): *La madurez de masas*. Imerso, Colección Observatorio de las personas Mayores n 12, Madrid.
- RODRIG D. (1997): *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Economics. Washington D.C.
- WEISS L. (1998): *The Myth of the Powerless State*. Cornell University Press. Ithaca.
- World Bank (1994): *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, A World Bank Policy Research Report. Oxford University Press. New York.