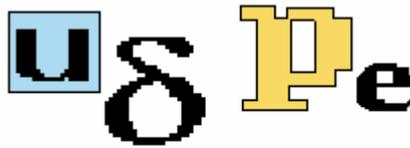


Carlos Ochando Claramunt

“Estado del bienestar: retos y opciones de reforma”

Quaderns de Política Econòmica.
Revista electrònica. 2^a època.
Vol. 9, Ene.- Abr. 2005

Edita:



Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia
FAX: 963828415 - WEB: www.uv.es/poleco

ISSN: 1579 - 8151

PRESENTACIÓN DEL MONOGRÁFICO.

“ESTADO DEL BIENESTAR: RETOS Y OPCIONES DE REFORMA”.

Carlos Ochando Claramunt.

Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia.
Carlos.Ochando@uv.es

El Estado del bienestar es uno de los temas más debatidos y discutidos durante las últimas décadas. Desde las sucesivas crisis económicas se viene cuestionando la viabilidad financiera y económica de los regímenes de protección social, tanto en España como en otros países. Algunos analistas advierten que las proyecciones demográficas y económicas cuestionan la viabilidad económica y política futura del Estado del bienestar. En este contexto, la discusión y debate de los modelos y líneas de reforma se convierte en un tema de extraordinario interés, tanto académico como político.

Parece evidente, que el Estado del bienestar, y más concretamente los sistemas de Seguridad Social se encuentran actualmente sometidos a presiones, tanto por el lado de los gastos como de los ingresos, que explican que, periódicamente, se hable de una crisis financiera de carácter estructural, para algunos, y coyuntural, para otros. Este tipo de presiones pueden venir derivadas de: 1) periodos de crisis económica, 2) cambios demográficos y 3) la estructura y funcionamiento del propio sistema o de sus disfuncionalidades internas.

Además de estas tendencias que actúan en contra del saneamiento financiero de la Seguridad Social, en un futuro muy próximo se avecinan nuevos retos o desafíos que pueden complicar todavía más su viabilidad económica y financiera en todos los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Algunos de estos nuevos retos o desafíos son: el aumento del paro y la segmentación/dualismo del mercado de trabajo, la incorporación cada vez más tardía de los jóvenes al mercado de trabajo, la presencia de nuevas y amplias capas de pobreza y marginación, la diversificación de los núcleos familiares, los flujos migratorios procedentes de países subdesarrollados, la difusión de valores individualistas y poco solidarios contra la legitimidad del gasto social y de las políticas fiscales redistributivas, las tendencias ideológicas neoliberales y privatizadoras y la compatibilidad del Estado del bienestar –tal y como se ha conocido históricamente, especialmente en Europa- con las nuevas exigencias de competitividad derivadas de la globalización de las economías.

Abandonadas las predicciones más catastrofistas sobre la inevitable crisis (y la consiguiente necesidad de desmantelamiento) del Estado del bienestar, el debate se torna más realista y práctico, menos ideologizado y teórico. Hasta el momento, los desafíos pasados no han conducido, en ningún país europeo, a un desmantelamiento del Estado del bienestar, sino, si acaso, a la búsqueda de nuevas vías de financiación, de gestión y de protección que garanticen su viabilidad económica y política y que mejoren sus resultados en términos de una mayor eficiencia, eficacia y equidad. El debate actual se focaliza, por tanto, en cómo reformar parcialmente la actuación redistributiva del Estado para hacerla compatible con otros objetivos sociales y económicos, como pueden ser el crecimiento económico, la eficiencia económica y la competitividad.

El objetivo de este monográfico publicado como N° 9 (Enero-Abril del 2005) de la revista electrónica *Quaderns de Política Econòmica* (2ª época) es contribuir a estimular el debate académico sobre un tema de extraordinaria importancia social y política como es el Estado del bienestar. Desde los inicios de este proyecto el objetivo era contar con las contribuciones realizadas por algunos de los expertos reconocidos en esta materia. Finalmente, creo que este objetivo ha sido alcanzado. Hemos conseguido reunir cinco trabajos de cinco expertos de amplia experiencia académica sobre la materia que pensamos que, desde posturas y enfoques plurales y diversos, aportan visiones y análisis importantes al debate. Pasamos a describir, brevemente, el contenido de estos cinco trabajos.

El trabajo de Rafael Muñoz de Bustillo se encamina a analizar las complejas relaciones entre los sistemas de protección social y el empleo. El autor repasa los principales trabajos empíricos sobre este tema y alcanza conclusiones diferentes a las defendidas por el análisis neoclásico. Tras el repaso realizado, y según el autor, no parece que se confirme –por la evidencia empírica disponible– un impacto negativo relevante del gasto social sobre la oferta de empleo (por lo menos para los países de la Europa continental). Para Muñoz de Bustillo, existe un grado de sustitución entre la regulación laboral y la política social, ya que, en realidad, son dos vías diferentes para alcanzar un mismo objetivo. Para entender la complejidad de las relaciones entre política social y empleo analiza dos tipos de intervenciones: los salarios mínimos y las prestaciones por desempleo. En relación a los primeros, la conclusión parece clara: no existe un impacto negativo relevante entre el salario mínimo y el empleo. En el caso de las prestaciones por desempleo el tema es más complejo que lo se parece desprenderse del análisis neoclásico. Algunos estudios demuestran que las prestaciones por desempleo pueden tener tanto efectos positivos como negativos sobre el mercado de trabajo. Finalmente, el autor analiza la relación entre Estado de bienestar y globalización, reafirmando la necesidad de una política social para contrarrestar el aumento del riesgo asociado a la liberalización de los movimientos de capital.

El trabajo de Javier Bilbao reflexiona sobre el Estado del bienestar en la propia construcción de la Unión Europea, especialmente, en el nuevo marco institucional que establece la Constitución Europea. El autor analiza el porcentaje del PIB dedicado al gasto en protección social en Europa, encontrando notables diferencias entre países. Así mismo, detecta destacadas diferencias en la distribución de los recursos entre las principales funciones protectoras entre los países europeos. Es decir, como dice textualmente el propio autor, “la cobertura de los riesgos y necesidades sería asimétrica en el conjunto de países, como consecuencia del diverso grado de priorización de los objetivos de protección social en cada Estado del bienestar”. También analiza la variedad en los sistemas de financiación de las prestaciones de protección social en la UE.

El autor alcanza dos tipos de conclusiones relevantes para el debate sobre el Estado del bienestar: 1) en la UE existe una fuerte heterogeneidad en esta materia y las diferencias se deben más a factores de naturaleza político-institucional que a factores económicos (como la renta per cápita) o demográficos (tasa de envejecimiento de la población) y 2) no ha existido la creación de un espacio social europeo único, ya que no existe una Política Social Común en la UE. Los Estados miembros conservan el control de la organización y de la financiación de la protección social y la UE se limita a establecer recomendaciones para los Estados miembros.

Además, el autor analiza los principales desafíos que afrontan los Estados del bienestar europeos como son: la sostenibilidad financiera y la desincentivación en la inversión, el

esfuerzo, la innovación y el ahorro. Estos desafíos derivan directamente de los cambios registrados recientemente en la dimensión sociodemográfica, económica y político-institucional en cada uno de los países europeos. Finalmente, Javier Bilbao analiza la política social subyacente en el proyecto de Constitución Europea y las alternativas teóricas existentes a la misma.

En cierta medida, el trabajo realizado por Juan Torres también se centra en el impacto sobre el bienestar de ciertos mecanismos institucionales diseñados en la Unión Europea, concretamente, del Pacto de Estabilidad. El autor, tras realizar un diagnóstico de los fundamentos de la crisis del Estado del bienestar, critica sin tapujos las negativas consecuencias del Pacto de estabilidad sobre la extensión del Estado de bienestar en Europa. Para el autor, el Pacto se enmarca en un contexto político y académico dominado por las ideas de la llamada Nueva Macroeconomía Clásica, cuya pieza esencial es poner en cuestión la intervención del Estado.

Las críticas fundamentales del autor se pueden resumir en dos: 1) el principio de estabilidad presupuestaria tiene efectos directos lesivos sobre el bienestar de las personas, ya que el Pacto tiene un efecto claramente limitador sobre la extensión de las políticas sociales que constituyen el Estado del bienestar y 2) el Pacto tiene un efecto negativo sobre la misma democracia, ya que implica que los gobiernos tengan que renunciar a la discrecionalidad política. Es decir, el Pacto encorseta la posibilidad de que los gobiernos instrumentalicen políticas expansivas en épocas de recesión y lleguen a nuevos consensos y pactos sociales con sus ciudadanos. Por tanto, el Pacto de Estabilidad no sólo es negativo desde el punto de vista del bienestar de las personas, sino porque profundiza el déficit democrático en el que se basa la construcción de la Unión Europea.

Katharina Müller realiza un estudio comparativo sobre las reformas del sistema de pensiones llevadas a cabo en los países exsocialistas. Durante la década de los noventa y a comienzos de este siglo, muchos de estos países han acometido reformas en los sistemas de Seguridad Social inspiradas en las llevadas a cabo en algunos países latinoamericanos. En estos países se ha optado por reformas estructurales o paramétricas de los sistemas de pensiones que supone el paso de los sistemas públicos de reparto a sistemas de capitalización de gestión privada. El primer país (y el más radical) que acometió una reforma de este tipo fue Chile en el año 1981. Tras la reforma chilena, muchos países latinoamericanos han reformado los sistemas optando por modelos mixtos, pero introduciendo un pilar (obligatorio o voluntario) de capitalización individual y de gestión privada o mixta. El trabajo de Katharina Müller realiza un exhaustivo estudio de las reformas en los países de la antigua Unión Soviética. Es un tema muy poco conocido en nuestra literatura y, por tanto, tiene muchísimo interés conocer los modelos de reforma en esos países para alimentar el debate que tenemos en la Europa Occidental sobre cómo reformar nuestros sistemas de Seguridad Social. La conclusión de la autora no parece muy optimista cuando escribe que “las experiencias preliminares con las reformas estructurales que se recopilan en este trabajo revelan un panorama poco alentador. Queda cada vez más claro que la privatización de las pensiones no es una panacea global. En resumen, hay que constatar que los países ex socialistas, a pesar de sus grandes esfuerzos en reformar sus sistemas de pensiones, tienen su agenda provisional por delante, tal como los países de la UE-15 tienen la suya”.

Finalmente, el trabajo realizado por mí mismo tiene como principal objetivo analizar las reformas institucionales introducidas en la sanidad española durante los últimos años. Este trabajo forma parte de un capítulo más amplio titulado “Las reformas del Estado

del bienestar: opciones y consecuencias” que aparecerá publicado en libro coordinado por los profesores Fernando Toboso y Xosé Carlos Arias (2005), *Organización de gobiernos y mercados. Análisis de casos desde la nueva economía institucional*, AEUE, Univeridad de Vigo-Universidad de Valencia. En el trabajo que se incorpora a este monográfico se analizan algunas posibilidades de reforma de la asistencia sanitaria, como son, a) la combinación óptima entre el sector público y el privado, b) la creación de los llamados “mercados internos” en el sistema sanitario y c) las reformas en los sistemas de financiación. El trabajo se centra en repasar cuáles han sido las principales innovaciones institucionales de la reforma sanitaria en España. En nuestro país, han aparecido en la última década nuevas formas de gestión en la asistencia sanitaria que persiguen alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios sanitarios. La conclusión más importante podría ser esta: por el momento, ni desde el punto de vista teórico ni empírico, no está suficientemente demostrado que la introducción de estas nuevas formas de gestión mejoren la eficiencia de la atención sanitaria.