

Estado de bienestar, empleo y competitividad: el caso de España y la agenda iberoamericana¹

Resumen:

El trabajo sintetiza la ponencia-marco presentada por el autor en la Conferencia Internacional “Estado de bienestar y competitividad. La experiencia europea y la agenda para América Latina”(Madrid, 26-27 de abril de 2007). En él se examinan las etapas de edificación y los principales componentes del Estado de bienestar en España, enmarcándolos en el contexto del proceso de modernización, y se realiza un diagnóstico de las causas que contribuyen a explicar el fracaso del primer intento, y el moderado éxito con que se salda el segundo intento, que se corresponde con el último tercio de siglo, desde la transición a la democracia en España. El diagnóstico sirve para extraer un cierto número de enseñanzas, algunas de las cuales pueden resultar útiles para el diseño de políticas de cohesión en América Latina, que ha compartido con España muchos rasgos de lo que se viene denominando “el modelo latino de modernización”. El estudio destaca, en particular, la correspondencia entre el diseño de las principales políticas de protección social y la creación de un marco consensuado de relaciones industriales y negociación colectiva, capaz de producir grandes acuerdos sociales y sostenerlos en el tiempo, y la construcción de cuatro grandes pilares de bienestar, de carácter universalista y con estructura federal: los sistemas educativo, sanitario, de garantía de renta mínima y de dependencia.

Palabras clave:

Bienestar, empleo, relaciones industriales, competitividad, cohesión social.

Abstract:

The work synthesizes the paper presented by the author to the International Conference “Welfare state and competitiveness. The European experience and the Agenda for Latin America” (Madrid, April 26-27, 2007). In it there are examined the stages of making and the principal components of the Welfare state in Spain, framing them in the context of the process of modernization. An analysis is done also of the reasons that help to explain the failure of the first attempt, and the moderate success

of the second attempt, which develops during the last third of century, after the transition to the democracy in Spain. This diagnosis serves to extract a certain number of lessons, some of which can turn out to be useful for the design of cohesion policies in Latin America, which has shared with Spain many features of what one comes naming “the Latin model of modernization”. The study stands out, especially, the correspondence between the design of the principal policies of social protection and the creation of a consensual frame of industrial relations and collective bargaining, capable of producing great social agreements and to support them in the time, and the construction of four broad pillars of welfare, of an universal character: the educational system, the national health service, the guarantee of minimal revenue and the system of dependence, all of them provided with a federal structure.

Key words:

Welfare, employment, industrial relations, competitiveness, social cohesion.

Resumo:

O trabalho sintetiza a comunicação-marco apresentada pelo autor na Conferência Internacional “Estado de bem-estar e competitividade. A experiência Européia e a Agenda para a América Latina”, (Madrid, 26-27 de abril de 2007). Nele se examinam os períodos de edificação e os principais componentes do Estado de bem-estar na Espanha, no contexto do processo de modernização, e se realiza um diagnóstico das causas que contribuem para explicar o fracasso da primeira tentativa, e o moderado sucesso com que se resolve a segunda tentativa, que corresponde ao último terço de século, desde a transição à democracia na Espanha. O diagnóstico serve para extrair um certo número de ensinamentos, alguns dos quais podem resultar úteis para o design de políticas de coesão na América Latina, que compartilhou com a Espanha muitos traços do que se vem denominando “o modelo latino de modernização”. O estudo destaca, em particular, a correspondência entre o design das principais políticas de proteção social e a criação de um marco pactuado de relações industriais e negociação coletiva, capaz de produzir grandes acordos sociais e sustentá-los no tempo, e a construção de quatro grandes pilares de bem-estar, de caráter universalista e com estrutura federal: os sistemas educativos, sanitário, a garantia de renda mínima e de dependência.

Palavras chave:

Bem-estar, emprego, relações industriais, competitividade, coesão social.

Estado de bienestar, empleo y competitividad: el caso de España y la agenda iberoamericana

I. Introducción: el modelo latino de modernización

Toda práctica institucional nacional resulta idiosincrásica y sus avances se encuentran fuertemente condicionados por su propia historia, lo que la hace difícilmente trasplantable o reproducible. Sin embargo, la experiencia comparada pone de relieve la existencia de ciertas afinidades y similitudes entre variedades del sistema social que comparten rasgos institucionales comunes, como sucede con la que algunos científicos sociales han coincidido en denominar el “modelo latino”. En mi contribución a la *Conferencia Internacional Estado de bienestar y competitividad: La experiencia europea y la agenda para América Latina*, celebrada en Madrid los días 26 y 27 de abril de 2007, he empleado una versión ampliada del modelo *AGIL* –formulado

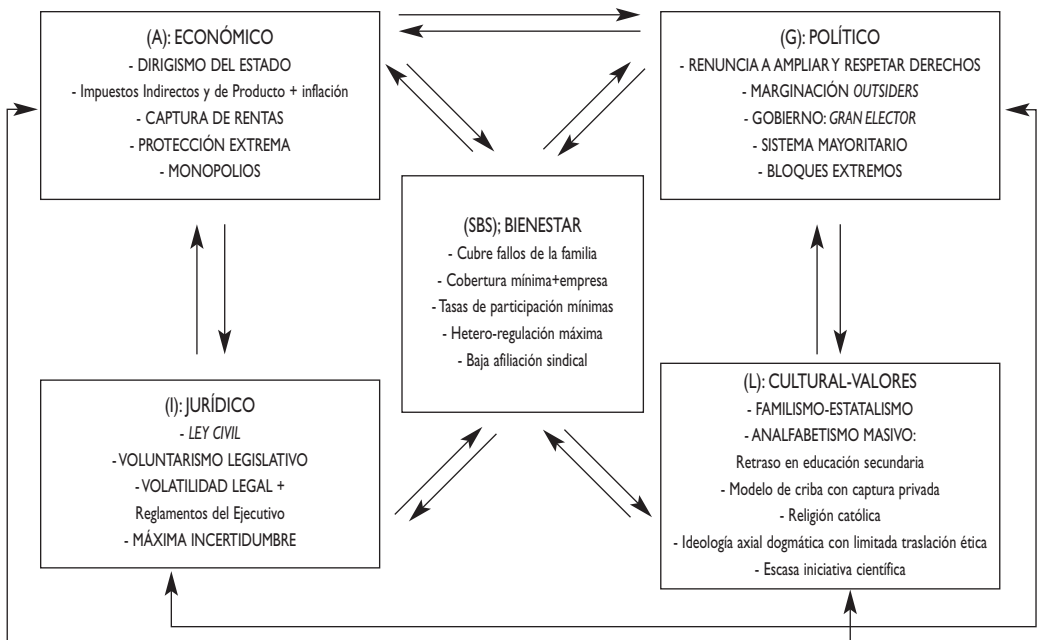
originalmente por Parsons y Smelser²– para sintetizar en cinco subsistemas sociales los ámbitos institucionales en que se desenvuelve el largo proceso al que la sociología del cambio social denomina modernización, que es el marco que encuadra la edificación del Estado de bienestar en Europa. Aunque la globalización ha dado lugar a una mayor o menor hibridación de todos los sistemas sociales, el efecto de “pegajosidad” derivado de la trayectoria histórica (*path-dependence*) en los entramados institucionales condiciona la capacidad de maniobra de las reformas y las políticas actuales, en función de la senda histórica de modernización transitada por cada país. En ese sentido, en la medida en que se acepte la existencia de una variedad latina en el proceso de modernización, la pertenencia a ella facilita la utilización de experiencias compartidas dentro del grupo.

El rasgo más sobresaliente del primer intento de modernización del modelo latino, en términos históricos, consiste en la resistencia a avanzar hacia la diferenciación de subsistemas sociales y en la propensión al dirigismo ejercido desde el sistema político sobre los demás, como se refleja en el diagrama I. Esa fue, precisamente, la principal causa del fracaso de la modernización española hasta el último cuarto del siglo XX, porque la indiferenciación restó impulso para alimentar el proceso de innovación generalizada en que consiste la modernización, cuyo impulso ha de ser necesariamente policéntrico, so pena de generar sesgos incompatibles con la

orientación general del crecimiento económico moderno, derivados de la propia definición y reglas de funcionamiento del sistema político, que, en palabras de D. C. North (2005):

“No es necesariamente una parte desinteresada y altruista en la economía sino que tiene incentivos muy fuertes para actuar de forma oportunista en orden a maximizar las rentas de quienes acceden al proceso gubernamental de toma de decisiones..... (tu otorgar beneficios clientelares), de modo que no puede darse por supuesto que los gobiernos diseñen y apliquen reglas de juego que fomenten la actividad productiva” (p. 67).

Diagrama 1
Primera modernización: Modelo Latino



De ahí que toda injerencia discrecional del sistema político sobre los otros subsistemas deba ser contemplada con precaución y ofrecer las máximas garantías de que se lleva a cabo respetando escrupulosamente las reglas formales de toma de decisiones y la necesaria autonomía de aquéllos —ya se trate del sistema económico, el cultural o el jurídico—, y especialmente en lo que se refiere al sistema de bienestar, que constituye un poderoso “recurso de poder”. En lo que se refiere a Latinoamérica, el examen de lo ocurrido en catorce países entre 1973 y 1997 señala una tendencia hacia la disminución de peso del gasto en los sistemas de seguridad social más propensos a producir transferencias de renta hacia los sectores clientes del poder y un aumento de los sistemas de bienestar más universalistas, como salud y educación (Kaufman y Segura-Ubiergo, 2001), por mucho que otros indicadores de modernización institucional sitúen a la región entre 1970 y 2004 por debajo de la mitad de las cifras esti-

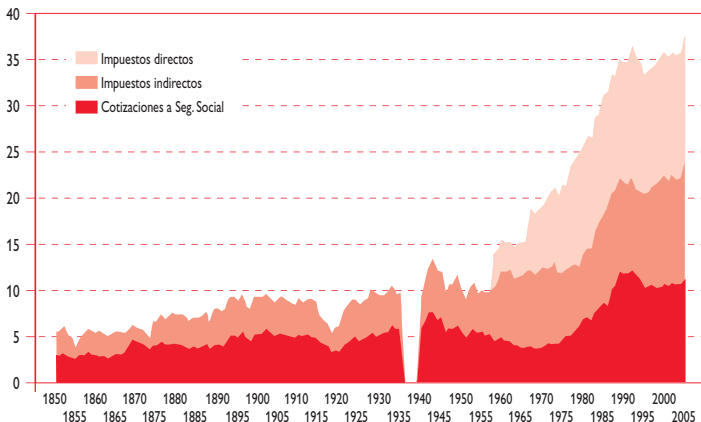
madadas para los países más industrializados (especialmente en el caso de los indicadores de “independencia judicial” y “ley y orden”). Así pues, en ausencia de políticas de fortalecimiento institucional, las probabilidades de convergencia económica y de crecimiento a largo plazo resultarían muy limitadas (Edwards, 2007)

II. Cinco causas de fracaso en el modelo latino

La principal característica distintiva del fracaso histórico del modelo latino radica en la insuficiencia fiscal —cuya evolución histórica en España queda reflejada en el gráfico 1—, que produjo una incapacidad endémica para aplicar políticas de bienestar y condujo a la búsqueda de fuentes espurias de financiación, que dañaron el crecimiento y produjeron inflación, elevando la aversión al riesgo de los individuos (Mayda, O’Rourke *et al*, 2007).

Gráfico 1

Presión Fiscal. España 1850-2005



La resolución de este problema fue la primera tarea de la transición democrática española y se puso en marcha a través del consenso interpartidario plasmado en los Pactos de la Moncloa. Esta experiencia permite extraer cinco recomendaciones o prioridades estratégicas para la edificación tardía de un sistema fiscal moderno en América Latina: 1) Devolver la centralidad a la imposición sobre la renta, aunque sin menospreciar impuestos “especiales” ni fuentes “heterodoxas”, disminuyendo la dependencia de ingresos “paratributarios”, coyunturales y asistemáticos. 2) Acometer el diseño de un “sistema tributario” con transparencia y perseverancia, poniendo énfasis no solo en la normativa sino, sobre todo, en su aplicación efectiva y generalizada. 3) Vincular los impuestos a las actuaciones de gasto y las políticas públicas sobre las que existe amplio consenso, para elevar el apoyo social a las reformas tributarias. 4) Centrar las reformas sobre la ampliación de la base tributaria y de los sujetos obligados a tributar, más que sobre el aumento de las tasas de los gravámenes. 5) Mejorar los procedimientos para hacer efectivos los tributos, reforzando la administración tributaria, coordinando a todas las administraciones que gestionan recursos públicos y mejorando las bases informativas y los registros (Carbajo, 2007).

Porque lo que parece evidente es que Latinoamérica se encuentra actualmente en la zona inferior de la curva de Laffer, zona en la

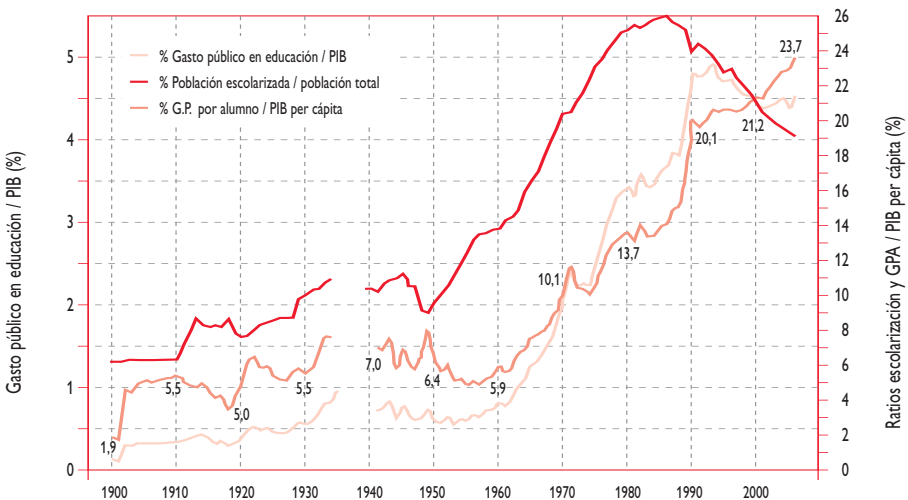
que un aumento de la presión fiscal y del gasto eleva el crecimiento y contribuye a mejorar la eficiencia y la equidad. El punto de equilibrio – dado el nivel de ingresos de la región– parece situar la presión fiscal y el gasto óptimos entre tres y cuatro puntos porcentuales del PIB por encima del nivel medio actual. No cabe minusvalorar, sin embargo, las dificultades de acometer esta tarea allí donde la captura del Estado por los intereses particulares y el carácter regresivo de la redistribución de la renta, implícito en buena parte de las políticas públicas, impiden que éstas alcancen masa crítica, lo que daña gravemente sus resultados. La insuficiencia de políticas públicas y la ausencia de resultados retroalimenta el proceso, mina la confianza social en el Estado y explica que buena parte de la región se encuentre sumida en un estado al que podríamos denominar de “desánimo fiscal”. De las posibilidades efectivas de invertir este círculo vicioso da buena cuenta el rápido avance de la confianza en el Estado registrada en Uruguay y algunos otros países entre 2003 a 2005 –y, viceversa, la rápida pérdida de confianza allí donde han aparecido escándalos de corrupción—. Cebiar la bomba para ascender hasta el punto óptimo de la curva de Laffer requerirá necesariamente apoyo externo (Oriol Prats *et al.*, 2007). Para resultar óptima, sin embargo, la cooperación externa debe producir efectos multiplicadores, empleando mecanismos de cofinanciación –como sucede con las políticas de cohesión

dentro de la UE— y una condicionalidad moderada, seleccionando políticas y programas de actuación cuya complementariedad no sirva para reforzar el carácter regresivo de las políticas públicas domésticas.

El segundo problema endémico —asociado obviamente al primero—, es el de la incuria en la acumulación de recursos humanos. Una acumulación que solo puede ser fruto de la inversión sostenida destinada a elevar su cantidad y calidad, y que constituye la palanca estratégica para desencadenar procesos de desarrollo endógeno. Como se observa en el gráfico 2, en España el calendario de este retraso respecto a los países centrales de Europa coincide básica-

mente con el calendario del atraso en que incurrió el proceso español de modernización, que fue aproximadamente de setenta años. El esfuerzo de la etapa democrática española se sintetiza en el aumento en un 50% del número medio de años de escolarización del conjunto de la población, razón por la cual este *stock* de recursos humanos se encuentra muy desigualmente distribuido en razón de la edad. Por otra parte, las políticas de compensación interterritorial no han impedido que las diferencias de educación todavía existentes sean responsables del 40% del diferencial de productividad entre Comunidades Autónomas (De la Fuente y Doménech, 2006).

Gráfico 2
Ratios de Escolarización y Gasto Público



En el panorama internacional se distinguen dos modelos de políticas educativas: el denominado “enfoque del capital humano” y el “modelo de recursos humanos”. El primero trata la educación como un bien y un recurso privado —cuya adquisición y posesión reporta beneficios a los individuos— y lo deja en manos de los particulares, aunque eventualmente otorgue ciertos beneficios a la inversión en esta forma de “capital”, porque considera que produce también externalidades positivas para el progreso económico del conjunto de la sociedad. Pero el proceso se desenvuelve con autonomía, impulsado por el simple juego de la oferta y la demanda, y por los estímulos económicos del mercado.

El segundo considera la disponibilidad de recursos humanos directamente como un fin de interés colectivo y establece políticas públicas con el fin de garantizar una disponibilidad abundante de los mismos, anticipándose a su demanda. La congruencia entre subsistemas sociales hace que el primer modelo solo funcione bien cuando el mercado de trabajo de titulados premia adecuadamente la adquisición de educación, lo que implica un mayor grado de desigualdad salarial, en ausencia de la cual se produce infrainversión. En cambio, el modelo de recursos humanos es más igualitario, aunque corre el riesgo de producir desequilibrios apreciables entre oferta y demanda de trabajo de titulaciones si los particulares no se muestran suficientemente atentos a las señales del mercado de trabajo —en uso de la libertad de elección de profesión, en que se

funda este sistema—. No obstante, investigaciones recientes indican que en buena medida la oferta de recursos humanos crea su propia demanda: por ejemplo entre 1996 y 2003 la tasa de escolarización universitaria se duplicó en Gran Bretaña, sin que disminuyese el *college wage premium*, o diferencia de salarios entre titulados y no titulados (Walter-Zhu, 2005).

En el ámbito de la enseñanza tecnológica superior la experiencia española —hasta los años noventa— muestra que la peor solución consiste en un modelo híbrido, en el que la inversión es financiada mayoritariamente con recursos públicos, pero las corporaciones profesionales controlan indirectamente los resultados del sistema, exigiendo programas de estudios y sistemas de evaluación desproporcionadamente rigurosos, que actúan como criba para mantener artificialmente baja la oferta de nuevos titulados. El modelo híbrido —con financiación pública y apropiación privada— tuvo su origen en el sistema francés de educación politécnica —frente a los modelos puros, de signo contrapuesto, practicados en Alemania y Estados Unidos— y todo indica que constituye una característica bastante extendida en el modelo latino. Por su parte, las tasas de escolarización secundaria en América Latina todavía equivalen a la mitad de las de los países más industrializados (Edwards, 2007, A. 1).

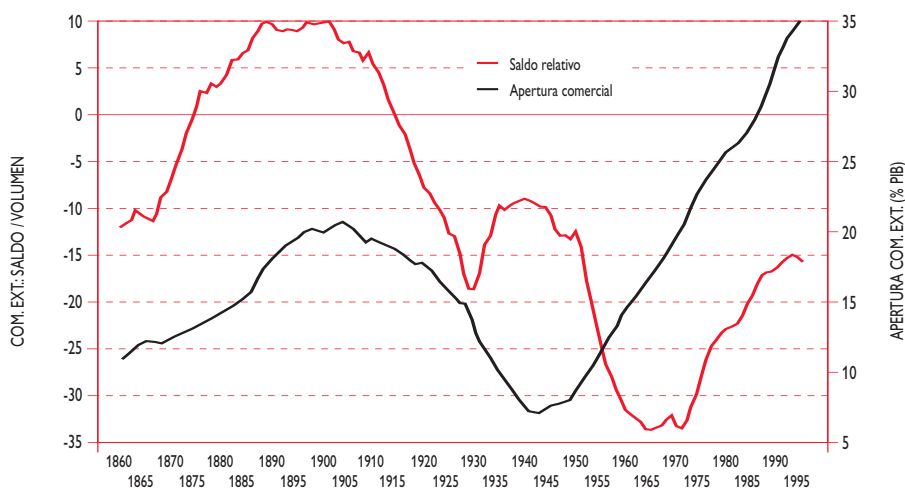
El aislacionismo es la tercera causa de subdesarrollo y desigualdad. Esa es probablemente la lección más evidente del fracaso español

hasta la llegada de la democracia, y también de los éxitos conseguidos a partir de entonces. La etapa autárquica —con su correlato de dirigismo económico, aversión hacia el mercado, activismo monetario e intervencionismo sobre el tipo de cambio— registra los peores resultados de la historia económica de la España contemporánea. En primer lugar, porque el conjunto de políticas practicadas bajo ese régimen impide aprovechar ventajas comparativas ciertas, como la disponibilidad de mano de obra abundante y desocupada, para impulsar el crecimiento y el empleo, ya que la obsesión por el mantenimiento del tipo de cambio —debido a la presión exterior, o como substitutivo de instrumentos más adecuados para luchar contra la inflación; por razones de prestigio, y también

por satisfacer los intereses de ciertos sectores económicos y financieros— obliga a practicar políticas arancelarias incompatibles con la participación del país en el comercio internacional. Paralelamente, las políticas arancelarias arbitrarias —no ancladas en procesos irreversibles de apertura concertada a escala internacional apoyados, a ser posible, en acuerdos regionales— refuerzan los recursos de poder de los gobiernos dirigistas, subordinando todavía más a los empresarios respecto a los gobiernos, lo que introduce incentivos para que éstos orienten su acción hacia la obtención de concesiones y la extracción de rentas monopolistas, en lugar de concentrarse en la concurrencia y la mejora de la eficiencia económica y en la innovación tecnológica y organizativa.

Gráfico 3

Apertura (% PIB) y Saldo comercio exterior
medias móviles veintenaes centradas



El gráfico 3 refleja la evolución del comercio exterior de España desde los inicios del sistema internacional de comercio. El nivel de apertura comercial de comienzos del siglo XX no se volvió a recuperar hasta comienzos de los años setenta, lo que produjo fragilidad en todo el proceso de crecimiento y de competitividad de la economía, reflejada en el desfase de más de veinte años entre la apertura comercial y la respuesta en la capacidad para reducir el déficit relativo. Raíces históricas proteccionistas tan firmes como las detectadas en España aparecen en la historia de Latinoamérica, mucho antes de 1929 (Coatsworth y Williamson, 2002) y parecen deberse preponderantemente a razones fiscales, ya que los ingresos aduaneros actuaron como sustitutivos de los impuestos. En conjunto, aproximadamente a partir de 1885 las tarifas arancelarias de la zona fueron las más elevadas del mundo y sólo experimentaron un corto período de liberalización en el decenio que siguió a la Primera Guerra Mundial, antes de 1929 (Williamson, 2004). Sin embargo, la mayor parte de los indicadores disponibles muestra que a comienzos del siglo XXI Latinoamérica ha emprendido también un camino hacia la apertura comercial que parece irreversible (Fisher-Meller, 2001).

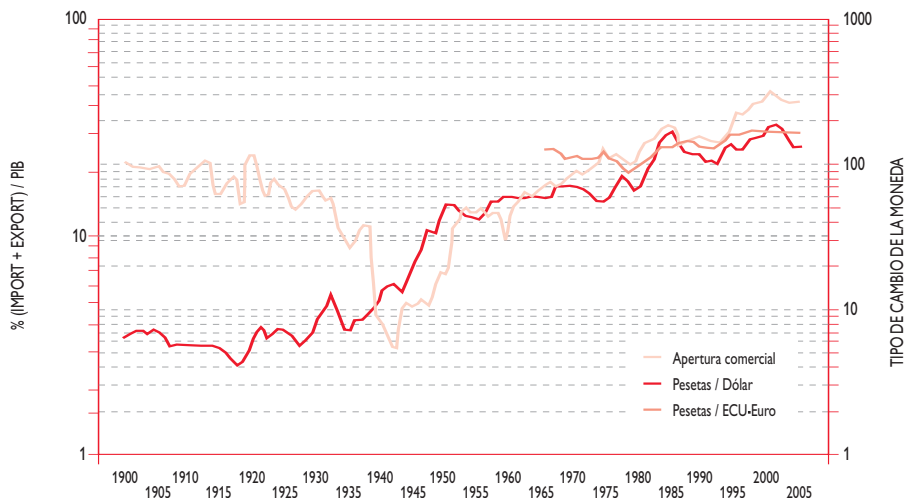
El cuarto factor se refiere al gusto por la expansión artificial y al control de la inflación mediante políticas ficticias de estabilización del tipo de cambio, que favorecen a los gobiernos que buscan la reelección, a las clases medias

perceptoras de rentas y a los países dominantes en los intercambios internacionales, pero resultan volátiles, incompatibles con el avance en el proceso de apertura comercial, e impiden seguir una senda de desarrollo autosostenido. La ortodoxia de la estabilidad forzada de los tipos de cambio, salvaguardada durante varios decenios por el FMI, se ha demostrado profundamente nociva para los países emergentes. El ejemplo español es la mejor prueba contrafactual de lo erróneo de esa política.

Durante el primer tercio del siglo XX el sostenimiento de la cotización de la peseta obligó a practicar políticas monetarias draconianas y a adoptar aranceles a los que, con razón o sin ella, se denominó “del hambre”. El franquismo relajó al máximo la política monetaria pero cerró todavía más los aranceles e introdujo controles cuantitativos al comercio exterior, interviniendo directamente el mercado de divisas y fijando artificialmente su cotización, sometiendo al país a devaluaciones periódicas, hasta el punto de que el comercio exterior llegó a funcionar en la práctica como comercio de Estado. La destrucción del sistema de incentivos provocó fluctuaciones económicas violentas e innecesarias, distorsionó la asignación de recursos y produjo artificialidad en el funcionamiento de todos los mercados —y, muy especialmente, en los mercados de factores—. Finalmente, también la etapa democrática experimentó una crisis cambiaria aguda, aunque breve —pero con resultados para el empleo

Gráfico 4

Apertura comercio exterior y tipo de cambio



igualmente nocivos—, tras la entrada de la peseta en el Sistema Monetario Europeo, aunque en este caso la causa fue la decisión de integrarla en la moneda única, que se estaba diseñando por entonces, de modo que el coste de aquella crisis puede contemplarse como una inversión de cara al futuro.

El examen de lo ocurrido en dieciocho países de América Latina entre 1970 y 1999 indica que las políticas de anclaje de los tipos de cambio —no acompañadas de políticas consistentes con ella, de muy difícil aplicación por tener rentabilidad electoral negativa— proporcionan a los gobiernos que las practican una rentabilidad electoral inmediata, al producir breves “edades de oro” para las clases rentistas —en paralelo con graves empeoramientos de los sistemas productivos³—, que la mayoría de los

gobiernos trata de corregir en los períodos postelectorales. El caso de Argentina durante los años noventa se distingue precisamente por su duración inusitadamente larga⁴ —reforzada además con políticas de laxitud impositiva y apoyada en la ortodoxia monetaria del FMI, que permitió un endeudamiento obviamente insostenible—, y por haber conseguido diferir los costes del ajuste hasta 2002, tras el cambio de orientación del gobierno, con el resultado de la peor crisis cambiaria conocida hasta la fecha (Schamis-Way, 2003). La única ventaja de semejante catástrofe nacional es que la ortodoxia económica internacional ha terminado por admitir algo que era evidente desde hace tiempo y que ya venían diciendo los economistas críticos de los países centrales —cuando colgaban por un momento su “sombrero FMI” y se

ponían el del Banco Mundial—: “conviene hacer lo que nosotros hacemos, no lo que decimos que conviene hacer”. La política adecuada es la que impone la mejor teoría económica disponible: procurar que el tipo de cambio efectivo se corresponda con el de paridad de poder adquisitivo, respecto al contexto internacional relevante. Consecuentemente, los regímenes de tipo de cambio actualmente practicados en la región parecen garantizar que no se repetirán en el futuro las graves crisis cambiarias —que consumen directamente un 8% del PIB—, coste que se duplica al ir frecuentemente acompañadas de crisis bancarias, según los cálculos de De Gregorio (2006, p. 15), cuyo diagnóstico de sección cruzada coincide con nuestro análisis histórico.

En general, el fracaso del primer intento de modernización español se debió en quinto —aunque no último— lugar a la incongruencia y el desarrollo desigual entre los diferentes subsistemas sociales. La experiencia comparada ayudó a detectar tales inconsistencias y sugirió modos de corregirlas. La principal incongruencia consistió en el desigual ritmo de modernización entre el sistema cultural —cognitivo, de valores, instituciones y creencias— y las prácticas y los sistemas jurídico y económico. Esto se observa también hoy con carácter general en la gran disparidad en los avances que se están registrando en el proceso de globalización de muchas normas legales que afectan a los diferentes campos de regulación económica y

financiera, ya que cuanto más alejados se encuentran estas normas del núcleo básico de creencias locales, más fácil resulta avanzar en el proceso de armonización, y viceversa. Por poner un ejemplo bien estudiado, la globalización de la legislación empresarial está encontrando menores resistencias que la de igualdad de género o los derechos de la mujer (Halliday-Osinsky, 2006). Aunque el avance modernizador, para ser sostenido y no entrar en colisión retardataria, ha de producirse simultáneamente en todos los subsistemas, la modernización de la regulación económica es probablemente el campo que más se beneficia de la adopción por cada país singular de las mejores prácticas jurídicas en el ámbito global, lo que significa que la congruencia entre subsistemas no se produce solo en el interior de cada sistema social, sino en el contexto internacional, mucho más estable a largo plazo. Además, la armonización institucional permite beneficiarse de los avances del conocimiento de las ciencias económicas y sociales registrados en el ámbito global, ya que sus modelos analíticos sólo resultan aplicables a contextos institucionales relativamente homogéneos (lo que explica la aparición de “clubes de convergencia”). La estrategia de crecimiento debe poner énfasis en la cooperación internacional para difundir el conocimiento y proporcionar asistencia técnica para adoptar aquellas prácticas (Stiglitz, 1999), en lugar de aplicar simplemente una “estrategia de lucha contra la

corrupción”, como pretende el Banco Mundial, de legalidad muy dudosa y de implementación enormemente arriesgada (Martí, 2007).

La experiencia española permite evaluar muy positivamente la aportación a la modernización institucional derivada de la cooperación y la asistencia técnica, sucesiva y cada vez más estrecha, del Banco Mundial —ya desde el Plan de Estabilización de 1959—, de la OCDE, de la OIT, de la adopción del derecho derivado —con carácter previo y como prerrequisito para el ingreso en la CE— y, finalmente, de la cooperación entre iguales en el seno de la UE a través del “Método abierto de Coordinación” (MAC), que proporciona una excelente experiencia colectiva de la progresión desde los modelos de “presión exterior” y de “imitación normativa dirigida” hasta el modelo más sofisticado de “aprendizaje racional”, como refleja el diagrama II. En este sentido, el caso español puede servir de contraste con la experiencia latinoamericana de difusión institucional, en la que parecen haber prevalecido hasta ahora otros modelos de difusión, marcados en la última etapa por las limitaciones del modelo “cognitivo-heurístico”, en el que la escasez y los sesgos de conocimiento disponible inducen a adoptar los aspectos adjetivos de las instituciones imitadas, que suelen verse neutralizados enseguida por los intereses dominantes, siempre idiosincrásicos⁵.

Diagrama II

España - Unión Europea

Del examen de derecho derivado al MAC

MAC (Método abierto de Coordinación)=
modelo blando de “aprendizaje racional cooperativo”

- Identificación de métodos de análisis comunes
- información compartida
- intercambio de experiencias
- emulación de la excelencia (*best practices*)
- fijación de cotas de referencia (*benchmarking*)
- aprendizaje de políticas (*Policy learning*)
- contacto entre agentes sociales y políticos
- evaluación común de políticas
- efectos de diseminación.

III. Sistemas de relaciones industriales (RR II), mercado de trabajo y salarios

El diagrama I constata simplemente una tendencia latina hacia la heterorregulación del mercado de trabajo, pero en relación con los salarios puede hablarse de verdadero intervencionismo, especialmente con motivo de la irrupción de los regímenes autoritarios, que han sido relativamente frecuentes. La injerencia de las políticas autoritarias sobre el proceso de negociación colectiva libre de los salarios satisface obviamente los intereses inmediatos de los empresarios más ineficientes, pero resulta a la larga contraproducente y retroalimenta el intervencionismo económico porque elimina los incentivos para la coordinación salarial voluntaria, basada en el avance equilibrado de la productividad, la demanda interna y la inversión productiva. La experiencia de las dos dicta-

duras españolas del siglo XX (1923-1930 y 1939-1975) muestra que las políticas salariales dirigistas no resultan sostenibles en el medio plazo, ni siquiera implantando regímenes políticos apoyados en la represión (a las que se denomina “antagonistas”, o “políticas de rama torcida”). Cabe señalar que el embalsamiento de las demandas de crecimiento salarial durante las etapas represivas resulta perverso en cuatro sentidos: 1) en el estadio inicial de desarrollo, prolonga innecesariamente la denominada “etapa clásica”, frenando la inversión y la innovación empresarial; 2) suele provocar reacciones desmesuradas, que devuelven los salarios a la posición que hubieran alcanzado en ausencia de tales políticas, generando dinámicas de desbordamiento que pueden resultar irrefrenables; 3) desaprovecha el impulso paulatino de la demanda sobre el crecimiento, el ahorro y la formación de capital, y provoca desequilibrios en las proporciones relativas de los factores utilizados por las empresas, que resultan obsoletas e ineficientes cuando se registran ulteriormente cambios bruscos en los precios de esos mismos factores, y 4) además, las políticas “de rama torcida” resultan consecuencia casi obligada de las de intervención del tipo de cambio, en orden a compensar la pérdida de competitividad derivada de la sobrevaluación, pero ésta suele imponer finalmente su ley, provocando devaluaciones desordenadas que agudizan el impacto de los *shocks* externos, traumatizan la estructura sectorial de la pro-

ducción y trastocan las ventajas competitivas previamente alcanzadas.

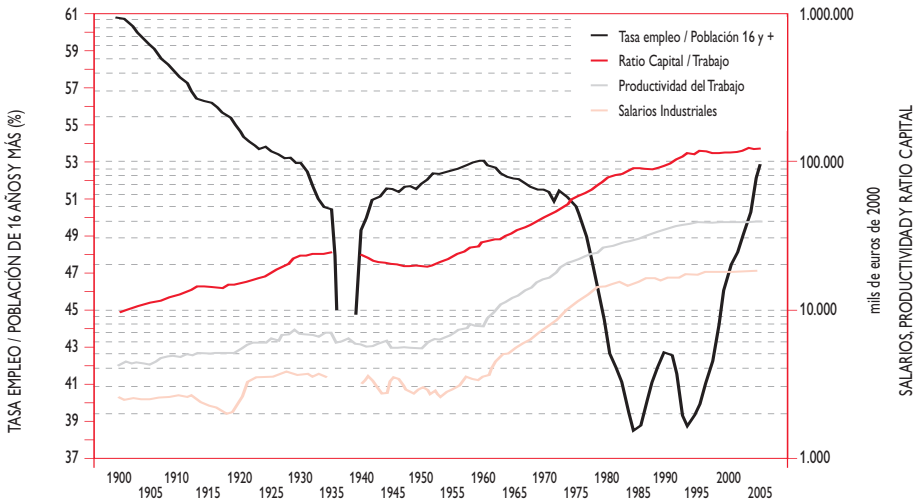
Finalmente, la intervención cambiaria —acompañada normalmente de intervención comercial— elimina las señales provenientes del mercado internacional y desresponsabiliza a los agentes negociadores de los salarios de la marcha de los equilibrios económicos, que acaban recayendo sobre los gobiernos. Por el contrario, la experiencia de los pequeños países europeos pertenecientes a la antigua EFTA (Kaztenstein, 1984, 1985; Danthine-Hunt, 1994) indica que las políticas comerciales y cambiarias abiertas empujan a los interlocutores sociales a asumir la coordinación y la autocontención salarial como tarea propia, auto-obligándose los empresarios a mantener ellos mismos la disciplina negociadora, porque en su ausencia no encontrarán el paraguas paternalista de los gobiernos, cosa que es igualmente comprendida por los sindicatos, lo que contribuye a un crecimiento sostenido de la renta y el empleo.

Las tres etapas de crecimiento salarial que aparecen nítidamente en las series históricas de los salarios españoles —y su impacto sobre la marcha de la dotación de capital/trabajo y sobre la productividad del mismo (gráfico 5) son una buena ilustración de los efectos del “modelo latino” de políticas salariales.

En general, el estudio de Kurtz (2004) muestra que los problemas de polarización social observados en Latinoamérica se encuentran asociados a las pautas tradicionales de organi-

Gráfico 5

Salarios, Empleo, Productividad y Capital



zación económica estatista, mientras que la implantación y consolidación de regímenes democráticos con economías abiertas se enfrentan habitualmente a problemas de articulación de la acción colectiva, que mejorarían considerablemente empleando políticas de fortalecimiento de los interlocutores sociales, al estilo de las practicadas por la democracia española, como prerequisite para ensayar políticas de concertación social y como mecanismo para reforzar la legitimidad de la representación democrática, ya que una densidad adecuada de representación sindical y de negociación colectiva contribuyen a reducir la desigualdad salarial (Rueda y Pontusson, 2000). Se trata de políticas en las que los gobiernos asumen siempre ciertos riesgos, como ponen de manifiesto los estudios comparados (Burgués, 1999; Murillo 2000), pero

umentan también el capital social y la estabilidad del sistema, como puede observarse en el tramo final de todas las curvas del gráfico 5.

Uno de los factores distintivos que explican el moderado éxito de la senda española para superar la mayor crisis de empleo experimentada por un país occidental en los últimos treinta años —reflejada en la doble uve que describe la tasa de ocupación entre 1973 y 2006 en el gráfico 5— es la coordinación neocorporatista del crecimiento de los salarios con las políticas macroeconómicas y la administración responsable de las diferencias salariales llevadas a cabo de forma autónoma por los interlocutores sociales a través de la negociación colectiva. A la luz de la experiencia española, es posible desarrollar una estrategia de coordinación salarial de carácter neocorporatista aun cuando no se dis-

ponga de tradición, de experiencia previa, ni del tipo de instituciones laborales más proclives a impulsarla (Molina, 2006). Ello presupone la presencia activa del Estado en el establecimiento y la promoción del ejercicio práctico de los derechos de asociación y acción colectiva y, generalmente también, el impulso de la concertación social a través de alguna forma de intercambio político entre moderación salarial y prestaciones sociales. En la Europa de la segunda posguerra estas políticas fueron impulsadas sobre todo por los gobiernos socialdemócratas y centristas. En cambio, los gobiernos conservadores han mostrado mayores reticencias hacia él, por su preferencia hacia mecanismos salariales completamente descentralizados y por su temor a las negociaciones sectoriales —acerca de cuyo efecto perjudicial sobre el empleo y la inflación, sintetizado por la relación “parabólica” entre nivel de centralización salarial y eficiencia económica, existió un amplio consenso analítico, hoy insostenible (Freeman, 2007)⁶—. En todo caso, de admitirse tal relación en U y la preferencia socialdemócrata, la España democrática *habría sido* una excepción, ya que no se percibe tal relación negativa y la concertación social ha superado razonablemente bien el turno político.

Por lo que se refiere a la administración de las diferencias salariales los datos disponibles resultan contundentes: aunque la negociación colectiva española suele ser caracterizada en los estudios comparativos como predominantemente sectorial y con coordinación intermedia, los abanicos sala-

riales alcanzan un grado de apertura similar al de los países con negociación colectiva desarrollada predominantemente en el ámbito de la empresa y con baja coordinación (cuadro 1). Esto se debe a una adecuada articulación de los diferentes niveles de la negociación —lo contrario de lo que sucede en la “negociación en cascada”, en la que cada nivel negociador revisa el del nivel superior—, que permite a las mismas categorías profesionales experimentar amplísimas variaciones de tarifa salarial en razón del sector de actividad y/o de la Comunidad Autónoma o provincia en que se sitúan los establecimientos. Aunque el fenómeno no ha sido bien explicado —y frecuentemente había sido ignorado— una hipótesis plausible consiste en relacionar esta peculiaridad con la otra gran singularidad del caso español, que consiste en medir la audiencia sindical, no a través de la afiliación, sino mediante elecciones periódicas a órganos unitarios de representación de los trabajadores en la empresa —tuteladas por la autoridad laboral—, lo que facilita que con muy baja afiliación exista una legitimidad incontestable de la representación y un control directo de los representantes, con periodicidad no superior a cuatro años. El resultado de las elecciones sindicales de 1995 fue precisamente el factor desencadenante de la reorientación de las estrategias salariales de los dos grandes sindicatos, que explican en parte la pronunciada tendencia creciente de la tasa de empleo durante el último decenio (gráfico 5).

Cuadro 1

Bajos salarios, dispersión salarial, salario mínimo y características de la negociación colectiva

	Porcentaje	Abanico	Salario	Negociación Colectiva		
	Bajos Salarios	D9/D1	mínimo/mediano	Coord. (1-3)	Nivel	% Cobertura
España	18,3	4,4	0,3	1,5	Sectorial	83
Irlanda	16,5	4,6	0,6	1	Nacional	66
Reino Unido	20,2	3,7	0,4	1	Empresa	39
UE (11)	11,0	3,4	0,5	2,0	—	79
EEUU	25,2	4,4	0,4	1	Empresa	16

Fuente: Fernández-Meixide-Simón (2006), Cuadro A.2. (Datos extraídos de la Encuesta Europea de Estructura Salarial 1995).

IV. Concentración y segmentación social: entre el corporativismo y el estado de bienestar universalista

Las tres primeras columnas del cuadro 1 ofrecen una imagen probablemente distorsionada de la realidad. Hay que tener en cuenta que en 1995 el empleo se encontraba en el punto más bajo de la doble uve del gráfico 5 y España soportaba una tasa de desempleo del 23%, duplicando a la de la UE-15, lo que explica parcialmente el elevado nivel relativo de dispersión salarial —y puede interpretarse como una prueba de negociación colectiva responsable—. Sin embargo, entre 1994 y 2005 la distribución general de ingresos entre la población experimentó tendencias contrapuestas en las distintas zonas a las que se refiere el gráfico: el cociente entre las percentilas 90ª y 10ª de la distribución aumentó rápidamente y se acerca ya a cinco en EEUU; en los países centrales de Europa y en España se encuentra algo por encima de 3, mientras que en los países nórdicos se sitúa en torno a 2,5. España fue uno de los tres

países —junto a Irlanda y Japón— en que la desigualdad de ingresos disminuyó durante este decenio, y aquél en que la reducción fue más fuerte (OCDE, 2007), pero tal reducción no se debió tanto a la evolución de los salarios, como a las transferencias del Estado de bienestar (Espina, 2007a), contribuyendo a la eficiencia económica.

La menor desigualdad registrada en Europa —y muy especialmente en los países nórdicos— está relacionada con el mayor apego del Continente hacia las prácticas de diálogo y consenso social (Levy y Temin, 2007), fruto en parte de los excelentes resultados de la aplicación del tipo de políticas al que la sociología política denomina “neocorporativismo,” a las que Edmund Phelps (2006) considera, no obstante, responsables de la menor capacidad europea para innovar y para incorporarse a la nueva onda larga de crecimiento económico, frenando su dinamismo durante los últimos quince años. Sin embargo, el caso de los países nórdicos demuestra que una acertada coordinación “neocorporativista” de la negociación salarial,

junto a políticas de bienestar con hondo calado redistributivo, no están reñidas con la innovación ni con la competitividad (Alonso, 2007). Además, las prácticas de dialogo y concertación social han experimentado profundos cambios, tanto en España como en otras zonas del continente, hasta aproximarse a las mejores prácticas de los países nórdicos. Finalmente, el progreso y el crecimiento duraderos no dependen exclusivamente del dinamismo de la oferta y la innovación tecnológica, sino que incluyen también complejos avances en las interacciones en red de todo el tejido social —cuya escala y grado de diferenciación aumentan exponencialmente, a medida que se avanza hacia el mercado global—, y su evaluación debe tomar en consideración paralelamente la sostenibilidad de la demanda agregada a largo plazo —cosa que no sucede en EE UU, como señala Leijonhufvud, en su comentario crítico al artículo de Phelps (2006).

Es cierto, sin embargo, que el método “neocorporatista” empleado para la implantación del Estado de bienestar durante la transición democrática española ralentizó la dinámica del cambio y dejó subsistentes regulaciones adoptadas durante la etapa anterior, en que se obligaba a las empresas a internalizar la cobertura de los riesgos de mercado de trabajo —con instituciones tales como la autorización administrativa previa a los ajustes de empleo, o indemnizaciones por despido muy elevadas—, que habían venido funcionando en el pasado

como elemento sustitutivo del seguro de desempleo. Estas reglas dificultaron considerablemente la adaptación de las empresas a las circunstancias del mercado competitivo, que requirió la intervención masiva del Estado en la reestructuración sectorial. Además, como compensación a la rigidez de la legislación protectora de los contratos indefinidos hubo que ampliar desmesuradamente la posibilidad de usar la contratación temporal, lo que relanzó el crecimiento del empleo pero elevó la precariedad y la segmentación laboral, repercutiendo además negativamente sobre el crecimiento y la productividad⁷.

En general, el procedimiento consensuado de implantación del Estado de Bienestar de la democracia española otorgó a éste mayor legitimidad a los ojos de los trabajadores, pero produjo asimetrías en las políticas sociales y no otorgó suficiente prioridad a la segmentación social, concediendo atención preferente a los problemas y las demandas de los *insiders*, en detrimento de los *outsiders*, dada la limitación de recursos y de disponibilidades de políticas públicas. Tal asimetría se observa en el aumento, hasta mediados de los años noventa, de la segmentación por razón de edad, sexo y situación o status contractual. Las dos primeras fueron consecuencia de la política implícita de “reparto de trabajo”, que priorizó el mantenimiento a elevado coste de los empleos existentes —o su amortización mediante jubilaciones anticipadas—, dificultando la creación de nue-

vos empleos. Como paliativo a las barreras de entrada al mercado de trabajo, jóvenes y mujeres elevaron su escolarización y su participación en las diferentes modalidades de empleo temporal y precario, admitiendo elevados niveles de sobreeducación, lo que contribuyó doblemente al descenso de la tasa de fecundidad (por su influencia sobre el retraso general en la edad del emparejamiento de ambos sexos y sobre el acortamiento del periodo de fertilidad de la mujer). Además, la prioridad otorgada a la moderación salarial redujo la de las políticas dirigidas a combatir la discriminación en el empleo, lo que se tradujo en elevados diferenciales salariales entre hombres y mujeres y entre jóvenes y adultos.

El diagrama III utiliza el teorema de la imposibilidad, de Kenneth J. Arrow, para interpretar el problema de elección social que se planteó en España al término de la primera etapa de concertación neocorporatista —entre 1977 y 1986—, que quedó interrumpida hasta 1996, para recuperarse en el último decenio, aunque sobre bases compatibles con las nuevas circunstancias, que eran ya las de adaptación de la economía a la Unión Económica y Monetaria Europea y al proceso de implantación del euro. Tomando los tres regímenes de bienestar y los tres tipos sociales ideales definidos por Esping-Andersen (en razón de su grado de aversión al riesgo y de sus preferencias *a priori*)⁸, a la vista de las preocupaciones manifestadas por la población y sus preferencias políticas —expresadas en las encuestas de opinión y reveladas a través del voto— puede considerarse que hasta 1995 los *outsiders* fueron pacientes en su espera de que los daños colaterales del método neocorporatista, que habían venido perjudicándoles, serían temporales y acabarían beneficiándoles. Todos los indicadores hacen pensar, sin embargo, que entre 1996 y 2004 el juego de preferencias cambió, y que los *outsiders* decidieron probar suerte con la opción “individualista” como segunda preferencia, a la vista de que la opción universalista no prosperaba a suficiente ritmo. Pero la alternancia política no modificó sustancialmente su posición en el mercado de trabajo y la oleada de inmigración, que ocupó rápidamente la periferia más inestable del mercado de trabajo —junto al crecimiento económico autosostenido, que permitió ampliar el núcleo estable—, hizo que la posición objetiva de los *outsiders* mejorara, lo que, unido a otros factores políticos y demográficos, permitió volver a la posición anterior —en parte porque sus expectativas de convertirse en *insiders* aumentaron—, aunque ahora todos los agentes habían realizado su aprendizaje y comenzaron a aplicar políticas de bienestar de tipo universalista, abandonando la preferencia absoluta por los *insiders*.⁹

Por otra parte, el Método Abierto de Coordinación de la UE ha venido impulsando la diseminación de las mejores prácticas europeas para la regulación del mercado de trabajo, que aconsejan equilibrar la legislación protec-

tora del empleo, reduciendo al mismo tiempo la rigidez de los contratos indefinidos y la flexibilidad de los temporales. La Estrategia Europea de empleo trata de que las empresas puedan externalizar el coste y las funciones de la transición desde unos empleos a otros, mediante una adecuada protección del desempleo y fortaleciendo los servicios de apoyo a la búsqueda de empleo, la cualificación profesional, y las políticas dirigidas a los grupos desaventajados, otorgando prioridad absoluta a estas tres últimas —denominadas genéricamente “políticas activas de empleo”—. La “activación” de la política de empleo y la “flexiseguridad” consisten precisamente en aumentar el peso relativo de estas últimas en relación a las denominadas políticas pasivas —o de simple protección—, que aumentan la dependencia y el riesgo de que los desempleados queden atrapados en la precariedad y las redes de protección.

Además, las políticas neocorporatistas cambian de signo paulatinamente a medida que madura el Estado de Bienestar, hasta convertirse en políticas *erga omnes*, de alcance universalista, sin que por ello estén abocadas a perder el apoyo de los interlocutores sociales, ya que, a medida que aumenta el peso del Estado de Bienestar, las políticas de servicios sociales hacen crecer la presión fiscal, por lo que los salarios pierden peso relativo en el coste del trabajo y las políticas sociales se dirigen por igual a *insiders* y *outsiders* y no pueden

emplearse en la concertación social como contrapartidas dirigidas a compensar la autolimitación salarial de los *insiders*. Por esta razón, las dos partes del intercambio neocorporatista ven limitadas sus posibilidades de reciprocidad en la etapa de madurez del EB (Flanagan, 2002)¹⁰.

Diagrama III

Elección social y Estado de bienestar

Tres regímenes de bienestar

X: Individualista

Y: Corporatista

Z: Universalista

Tres tipos sociales

a Profesionales: Dotación individual de RR.HH.

Prefieren: Estado e impuestos mínimos; Eficiencia.

b Insiders: Beneficiarios de la regulación protectora del empleo y del Estado de bienestar.

Prefieren: Corporativismo y Equidad (asimétrica).

c Outsiders: Precarios. Mujeres desanimadas.

Prefieren: Igualdad, solidaridad (simétrica).

Elección social hasta 1995

[a]: $X > Y > Z$

[b]: $Y > Z > X$

[C]: $Z > Y > X$

Resultado: (Valores: $2 > 1 > 0$)

$Y (4) > Z (3) > X (2)$

Elección social 1996-98 y 2003-04

[a]: $X > Y > Z$

[b]: $Y > Z > X$

[C]: $Z > X > Y$

Resultado: (Valores: $2 > 1 > 0$)

$Y (3) > Z (3) > X (3) > Y (3)$

Sin embargo, la generalización de políticas monetarias claramente predecibles —autónomas respecto a los gobiernos, siguiendo la

“regla de Taylor”— ha hecho que la inflación pase a estar gobernada por una “nueva curva de Phillips” que relaciona directamente los costes laborales unitarios (CLU) con el empleo, convirtiendo a la coordinación salarial en el principal instrumento de lucha contra el desempleo y abocando a una negociación colectiva responsable. Por su parte, los gobiernos han venido experimentando dificultades para seguir construyendo coaliciones ganadoras sin el apoyo masivo de los *outsiders*, por lo que están adoptando políticas activas, servicios sociales y nuevos pilares del Estado de Bienestar, configurados como derechos *erga omnes*—y muchos de ellos van dirigidos prioritariamente hacia los *outsiders* (Rueda, 2006)—. Nada de eso conduce, sin embargo, al desentendimiento de los gobiernos respecto a la concertación, porque en el contexto global su capacidad de actuación económica se ve muy mermada y la conveniencia de la coordinación aumenta, convirtiendo a la solidaridad interna dentro de los grandes subgrupos sociales y económicos en recurso público y haciendo descansar sobre la cooperación con ellos parte de las funciones atribuidas tradicionalmente a las burocracias estatales (Streeck-Kenworthy, 2005, p. 454 y ss.). E igual ocurre con los sindicatos, ya que la apertura de su abanico reivindicativo hacia los problemas de la segmentación social aparece como una cuestión de supervivencia a largo plazo, básicamente, mediante la captación de audiencia entre jóvenes, mujeres e inmigrantes.

Conviene hacer notar, en cualquier caso que, con relativa independencia de la dinámica de concertación social, el carácter universalista del sistema español de bienestar social se ha ido configurando desde el comienzo a través de cuatro grandes pilares:

1. *Educación*.— Regulada por la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (1985: LODE) y la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (1990: LOGSE). Esta última estableció la educación obligatoria gratuita hasta los 16 años, estructurándola en tres etapas: infantil, hasta los seis años; primaria, hasta los doce años, y secundaria obligatoria, hasta los 16 años (ESO). A su término, los estudiantes pueden optar entre cursar formación profesional de grado medio, o bachillerato. A su vez, al término de éste pueden optar entre formación profesional superior y enseñanza universitaria. Quienes abandonan el sistema al finalizar la ESO o el Bachillerato disponen de formación profesional específica, como iniciación al mundo laboral. En 2005 el segmento más carencial era todavía el de la educación infantil, entre cero y dos años, en el que para una población de 1,25 millones de niños, las plazas disponibles no llegaban a 200.000. La nueva Ley Orgánica de Educación (2006: LOE) prevé la implantación generalizada de este primer ciclo de educación infantil en el curso 2008-2009.

- 2 *Sanidad.*- La Ley General de Sanidad (1986: LGS), que creó el Sistema Nacional de Salud (SNS), concebido desde sus inicios como resultado de la coordinación de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas. La LGS definió el Área de Salud como la unidad básica territorial de asistencia y prestación integral de servicios sanitarios, estableciendo al mismo tiempo una senda de universalización del derecho a la cobertura sanitaria pública, que ya en 1990 alcanzaba al 99% de los ciudadanos españoles o extranjeros residentes.
- 3 *Garantía de renta mínima.*- Este “tercer pilar” comprende las prestaciones que garantizan una renta mínima a quienes no disponen de otros recursos de subsistencia. Dentro del mismo se encuentran:
 - a) los complementos para alcanzar niveles mínimos en todas las clases de pensiones contributivas;
 - b) las pensiones no contributivas (1990: LPNC);
 - c) los subsidios de desempleo (tanto general, como especial para jornaleros del campo), cuya duración e intensidad protectora crece a medida que avanza la edad del beneficiario, y la “renta activa de inserción (RAI), para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo,” mayores de 45 años, implantada entre 2000 y 2006;
 - d) el subsidio de garantía de ingresos mínimos para los minusválidos (1982: LISMI), y d) las Rentas mínimas de inserción (RMI), adoptadas entre 1989 y 1995 por todas las Comunidades Autónomas, previa comprobación de carencia de ingresos mínimos. Modalidades particulares de la RMI y la RAI (durante un período máximo de tres años) se asocian a la protección dada por los Ayuntamientos a las víctimas de violencia doméstica, a partir de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (2004).
- 4 La “Ley de dependencia” (2006), que recubre igualmente mecanismos de protección diseminados por otras normas —como las pensiones de gran invalidez, de la Seguridad Social, o las ayudas a tercera persona en las pensiones no contributivas y en las prestaciones de la LISMI—, regulando con carácter universalista las condiciones básicas para la configuración de un “Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” (SAAD) de los discapacitados, y definiendo una protección mínima —con financiación garantizada por la Administración General del Estado— y sistemas complementarios, cofinanciados entre el Estado y las CC AA, que pueden establecer prestaciones adicionales.

La implantación y desarrollo de los cuatro pilares puede seguirse a través de: Carabaña

(2007), sobre el Sistema Educativo; Rico *et al.* (2007), sobre el Sistema Sanitario; Moreno (2007), sobre Renta Mínima, y Herce *et al.* (2006), sobre Sistema Nacional de Dependencia. Menos el último, recién implantado, todos ellos se sitúan entre los mejores del mundo —a la vista de la satisfacción manifestada por sus usuarios— y entre los más eficientes económicamente hablando, a la luz de los datos comparativos recogidos en el cuadro 2, del que puede inferirse también que la principal carencia del sistema español en términos comparados proviene de la política de apoyo a la familia y de la menor intensidad de la política educativa y de recursos humanos, aspectos ambos que ya se encuentran en vías de corrección, a través de la implantación progresiva del SAAD, de la educación infantil pre-

vista en la LOE y de la nueva política de natalidad anunciada por el Gobierno, cuyas estimaciones de gasto a medio plazo igualarán estos epígrafes en España con la media de la UE. Por lo que se refiere al sistema de pensiones, la separación del gasto entre España y los países nórdicos y la media de la UE (situada en torno al 15%, agregando los tres tipos de pensiones) es un simple espejismo, derivado de la “juventud” del sistema español, cuyos coeficientes paramétricos garantizan ya un crecimiento del gasto equivalente o por encima de la media, con unas perspectivas de envejecimiento todavía más rápidas, como consecuencia de unos indicadores de fecundidad muy por debajo de la media (Espina, 2007b), que obligarán a elevar la edad de jubilación.

Cuadro 2

Gasto total del Estado de bienestar en % del PIB: UE-25 por grupos de países (año 2003)*

Función de gasto	PP. Nórdicos	UE-25	ESPAÑA	EX-COMECON
Salud/enfermedad	7.2	7.7	6.0	5.4
Incapacidad	4.1	2.2	1.5	1.7
Vejez	11.0	11.3	8.2	7.9
Supervivencia	0.6	1.3	0.6	0.5
Familia/hijos	3.4	2.2	0.7	1.6
Desempleo	2.5	1.8	2.6	0.6
PP. Activas	1.1	0.5	0.6	0.1
PP. Pasivas	2.0	1.1	1.5	0.3
Vivienda	0.5	0.5	0.2	0.1
Exclusión social	0.8	0.4	0.2	0.4
Recursos humanos	7.4	5.2	4.3	5.3
Total gasto en Estado de bienestar	37.6	32.6	24.2	23.4

*Fuente: datos primarios extraídos de: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

V. Conclusión

Puede afirmarse que en muchos países de América Latina las políticas de protección social se encuentran en la fase naciente del Estado de bienestar, por lo que existen todavía buenas oportunidades para ensayar políticas de concertación social como las descritas, que aumentan la densidad de relaciones sociales y cuya práctica continuada minimiza los costes de transacción, facilitando las negociaciones entre los operadores económicos en orden a alcanzar resultados económicos eficientes —en el sentido del teorema de Coase (Freeman, 2007)—. Sin embargo, la transición entre la primera y la segunda fase atraviesa etapas muy diferentes a lo largo y ancho de la región. En cualquier caso, la práctica de políticas neocorporatistas —allí donde resultan útiles— no debería dejar de prestar atención a la eventual aparición de problemas de segmentación, como los observados en España, para prevenirlos y corregirlos. Las políticas óptimas para anticiparse a la segmentación se enmarcan dentro del modelo de Estado de Bienestar universalista, recomendado por Lord Beveridge. Además, las políticas sociales más efectivas y que producen resultados con mayor impacto a largo plazo sobre el bienestar de la población son las que implican inversión en capital humano y, principalmente, sanidad, educación e inversión en la infancia. Finalmente, las políticas de protección social

tienen rendimientos marginales decrecientes, por lo que la prioridad absoluta debe otorgarse a la cobertura de necesidades básicas.

Referencias bibliográficas

- Alonso, J. A. (2007). "Estado de Bienestar y Competitividad: ¿Entre Escila y Caribdis?", en Espina (Coord.).
- Baker, Andy (2003), "Why Is Trade Reform so Popular in Latin America?: A Consumption-Based Theory of Trade Policy Preferences", *World Politics*, Vol. 55, No. 3. (Apr., 2003), pp. 423-455.
- Bassanini, Andrea y Danielle Venn (2007), *Assessing the Impact of Labour Market Policies on Productivity: a Difference-in-Differences Approach*, OECD Social, Employment and migration Working Papers Nº. 54, DELSA/ELSA/WD/SEM(2007)9, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/27/20/38797288.pdf>
- Carabaña, Julio (2007), "Estado y educación en la España democrática", en Espina (coord.).
- Carbajo Vasco, Domingo (2007), *Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México*, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo Opex nº 6/2007, disponible en: http://www.falternativas.org/base/download/ef9c_20-02-07_OPEX%2006.pdf
- Coatsworth, John y Jeffrey Williamson (2002), "The Roots of Latin American Protectionism: Looking Before the Great Depression", NBER WP nº 8999: <http://www.nber.org/papers/W8999>
- Conde-Ruiz, J. Ignacio y Paola Profeta (2007), "The Redistributive Design of Social Security Systems", FEDEA, DT 2007-07: <http://www.fedea.es/pub/Papers/2007/dt2007-07.pdf>
- De Gregorio, José (2006), *Economic Growth in Latin America: From the Disappointment of the Twentieth Century to the Challenges of the Twenty-First*, Banco Central de Chile Documento de Trabajo Nº 377 Noviembre, disponible en: <http://www.bcentral.cl/estudios/documentos-trabajo/pdf/dtbc377.pdf>
- De la Fuente, Ángel y Rafael Doménech (2006), "Capital humano, crecimiento y desigualdad en las regiones españolas", *Moneda y Crédito*, nº 222, pp. 13-56.
- Edwards, Sebastian (2007), "Crises and Growth: A Latin American Perspective", NBER Working Paper No. 13019, disponible en: <http://papers.nber.org/papers/W13019>
- Espina, Á. (2007a), *Modernización y Estado de Bienestar en España*, Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid.
- Espina, Á. (2007b), "A modo de síntesis: ¿Existe un modelo europeo de Estado de bienestar?", en Espina (coord.).
- Espina, Á. (Coord.) (2007), *Estado de bienestar y competitividad: La experiencia europea y la agenda para América Latina*, Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid.
- Fischer, Ronald y Patricio Meller (2001), "Latin American Trade Regime Reforms and Perceptions", en: *Latin America and the Global Economy: Export Trade and the Threat of Protectionism*, R. Fischer (ed.), Palgrave, UK. 2001.
- Flanagan, Robert J. (2002), "Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective", en *The Economics of Labor Unions*, Vol. 2, Booth, A., Northampton (Ed.), Edward Elgar, MA, version digital (1998) disponible en: <http://gsbapps.stanford.edu/researchpapers/library/rp1542.pdf>
- Freeman, Richard (2007), "Labor Market Institutions around the World", NBER, Working Paper nº 13242, Julio: <http://www.nber.org/papers/w13242>
- Halliday, Terence C. y Pavel Osinsky (2006), "Globalization of Law", *Annual Review of Sociology* (AR), Vol. 32, pp. 447-70.
- Herce, José A., José Mº Labeaga, Simón Sosvilla Rivero y Carolina Ortega (2006), *El Sistema*

- Nacional de Dependencia. Evaluación de sus efectos sobre el empleo. Informe de síntesis*, IMSERSO, MTAS, disponible en: <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/herce-sistema-01.pdf>
- Kaufman, Robert R. y Alex Segura-Ubierno (2001), "Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis, 1973-97", *World Politics*, Vol. 53, No. 4. (Jul., 2001), pp. 553-587.
- Levitsky, Steven (2001), "Organization and Labor-Based Party Adaptation: The Transformation of Argentine Peronism in Comparative Perspective", *World Politics*, Vol. 54, No. 1. (Oct., 2001), pp. 27-56.
- Levy Frank y Peter Temin (2007), "Inequality and Institutions in 20th Century America", NBER, Working Paper n° 13106, Mayo: <http://www.nber.org/papers/w13106>
- Martí, Luis (2007) "The fight against corruption: The World Bank proposal", Real Instituto Elcano, *ARI 35/2007*, 30/marzo, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1116.asp>
- Mayda, Anna Maria, Kevin H. O'Rourke, Richard Sinnott (2007), "Risk, Government and Globalization: International Survey Evidence", NBER Working Papers, N° 13037, disponible en: <http://papers.nber.org/papers/w13037>
- Moreno, Luis (2007), "Europa Social, Bienestar en España y la 'Malla de Seguridad'", en Espina (coord.).
- North Douglass C. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton Economic History of the Western World, Princeton University Press.
- OCDE (2007), *Employment Outlook*.
- Oriol Prats, Joan, Iñigo Macías-Aymar, y Joan Prats Catalá (2007), "Gobernanza y desigualdad. Obstáculos de la reforma tributaria en América Latina. El caso de Bolivia, Ecuador y Perú", Fundación Carolina. Proyecto de Investigación CeALCI 13/05. Enero.
- Phelps, Edmund S. (2006), "Understanding the Great Changes in the World: Gaining Ground and Losing Ground since World War I", *Capitalism and Society*, Vol.1. n° 2 (seguido del comentario de Leijonhufvud), disponible en: <http://www.bepress.com/cas/vol1/iss2/art3/>
- Rico, Ana, José Manuel Freire y Juan Gervas (2007), "El Sistema Sanitario Español (1976-2006): Factores de éxito en perspectiva internacional comparada", en Espina (coord.).
- Shamis, Hector E. y Christopher R. Way (2003), "Political Cycles and Exchange Rate-Based Stabilization", *World Politics*, Vol. 56, No. 1. (Octubre), pp. 43-78.
- Stiglitz, Joseph (1999), "Knowledge as a global public good", en *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Inge Kaul, et al (eds.), PNUD, N. York.
- Streeck, Wolfgang y Lane Kenworthy (2005), "Theories and Practices of Neocorporatism", en Janoski et alia, (eds.) pp. 441-460.
- Walker, Ian e Yu Zhu (2005), "The College Wage Premium, Overeducation, and the Expansion of Higher Education in the UK", IZA Discussion Papers, n° 1627, Junio, en: <http://www.iza.org/>
- Weyland, Kurt (2005), "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin America Pension Reform", *World Politics*, vol. 57, n° 2, Enero, pp. 262-295.
- Williamson, Jeffrey G. (2004), "The Tariff Response to World Market Integration in the Periphery Before the Modern Era", presentado en el *Market Integration Workshop*, EUI, Fiesole, Julio 1-4, 2004.

Notas

- ¹ Este trabajo es una síntesis de Espina (2007a). De él se toman, reelaborándolos, cuadros y gráficos.
- ² Véase la discusión del modelo, la bibliografía y la documentación específica en Espina (2007a).
- ³ Cuyos efectos negativos tienen, sin embargo, mucho menor reflejo en las preferencias electorales de la población, marcada más por su papel de consumidor que de productor (Baker, 2003).
- ⁴ La laxitud de los lazos entre el partido justicialista y los sindicatos peronistas y la atipicidad de estos últimos explica su falta de respuesta y la transformación de su orientación, desde un sindicalismo orientado hacia los trabajadores hacia otro orientado hacia los empresarios (Levitsky, 2001).
- ⁵ Véase el análisis de Weyland (2005), que estudia el proceso de difusión institucional del modelo chileno de privatización para la reforma de los sistemas de pensiones en Latinoamérica, contrastando estos dos modelos de con los de “presión exterior” y de “imitación normativa”.
- ⁶ El régimen salarial de la última etapa franquista fue sectorial —tras fracasar su política de congelación de salarios—, y tuvo pésimos resultados para la inflación y el empleo del decenio 1975-1985 (Espina, 2007a, pp. 4 y 6). Precisamente, aquel consenso analítico se ha visto desplazado ahora por la constatación de que tal característica sólo estuvo vigente hasta los años ochenta, mientras que el efecto de la densidad negociadora sobre la corrección de las desigualdades salariales —propio de buena parte de las instituciones del mercado de trabajo— resulta permanente (Freeman, 2007).
- ⁷ El análisis realizado por Bassanini, y Venn (2007) para el *Employment Outlook* de la OCDE —con datos que cubren en general el período 1979/2003— tiende a situar a España en la posición extrema de los dieciocho países estudiados en lo que se refiere al impacto negativo de las instituciones laborales sobre la productividad multifactorial.
- ⁸ En Espina (2007a) explico la elección racional principalmente a partir de la posición en el mercado de trabajo. Conde-Ruiz y Profeta (2007) lo hacen en razón de la preferencia en materia de pensiones.
- ⁹ Además, el núcleo principal de los *outsiders* de los años ochenta y noventa pertenecía a la generación española del *Baby Boom* (nacidos entre 1960 y 1975), que fue seguida de una generación muy mermada, cuya escasa presión de entrada en actividad facilitó el acomodo laboral de la primera.
- ¹⁰ Especialmente cuando una proporción creciente de la fuerza de trabajo es suministrada por la inmigración, consumidora preferente de servicios sociales universalistas.