

ESTADO DE BIENESTAR Y COMPETITIVIDAD. LA EXPERIENCIA EUROPEA

ÁLVARO ESPINA (coord.)

LEIRE PAJÍN
JUAN PABLO DE LAIGLESIA
ROSA CONDE
HOWARD GLENNERSTER
JEAN-CLAUDE BARBIER
RUUD A. DE MOOIJ
GØSTA ESPING-ANDERSEN
ÁLVARO MARCHESI
JULIO CARABAÑA
SIMON SCHWARTZMAN
EDWARD PALMER

AXEL H. BÖRSCH-SUPAN
ANNETTE REIL-HELD
CHRISTINA B. WILKE
JOSÉ ANTONIO HERCE
ANA RICO
JOSÉ MANUEL FREIRE
JUAN GÉRVAS
LUIS MORENO
JOSÉ ANTONIO ALONSO
ÁLVARO ESPINA



España
México
Argentina

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Primera edición, octubre de 2007

© FUNDACIÓN CAROLINA
Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
www.sigloxxieditores.com

© De los autores

Diseño de la cubierta: Pedro Arjona

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISBN: 978-84-323-1303-5

Depósito legal: M. 45.140-2007

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»

28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

ÍNDICE

PRESENTACIONES

LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EUROPA E IBEROAMÉRICA Y LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA. <i>Leire Pajín</i>	XI
LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN. <i>Juan Pablo de Laiglesia</i>	XXIII
PLAN DE LA OBRA. <i>Rosa Conde</i>	XXVII

PRIMERA PARTE

RETOS DEL ESTADO DE BIENESTAR

1. FUNDING 21 st CENTURY WELFARE STATES. <i>Howard Glennerster</i>	3
I. COMENTARIO. <i>Jesús Ruiz-Huerta</i>	33
2. THE FRENCH SOCIAL PROTECTION SYSTEM IN THE THROES OF REFORM (1975-2007). <i>Jean-Claude Barbier</i>	43
3. CHALLENGES FOR THE DUTCH WELFARE STATE. <i>Ruud A. de Mooij</i>	81

SEGUNDA PARTE

EL SISTEMA EDUCATIVO

4. INVESTING IN CHILDREN AND THEIR LIFE CHANCES. <i>Gøsta Esping-Andersen</i>	107

ÍNDICE

I.	COMENTARIO. <i>Celia Valiente</i>	158
II.	COMENTARIO. <i>Simon Schwartzman</i>	162
5.	LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN ESPAÑA Y EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS. <i>Álvaro Marchesi</i>	167
I.	COMENTARIO. <i>Simon Schwartzman</i>	186
6.	ESTADO Y EDUCACIÓN EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA. <i>Julio Carabaña</i>	189
7.	LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA: LOGROS, IMPASSES Y ALTERNATIVAS POLÍTICAS. <i>Simon Schwartzman</i>	231
	DESIGUALDAD Y EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA. COMENTARIOS A LOS TRABAJOS DE ÁLVARO MARCHESI, SIMON SCHWARTZMAN Y JULIO CARABAÑA. <i>Dulce Manzano</i>	249

TERCERA PARTE

ESTRATEGIAS DE SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES

8.	PENSIÓN DESIGN – THE MOVE TO MANDATORY DC ANCHORED WITH A GUARANTEE. <i>Edward Palmer</i>	271
9.	HOW AN UNFUNDED PENSION SYSTEM LOOKS LIKE DEFINED BENEFITS BUT WORKS LIKE DEFINED CONTRIBUTIONS: THE GERMAN PENSION REFORM. <i>Axel H. Börsch-Supan, Anette Reil-Held y Christina B. Wilke</i>	319
I.	COMENTARIO. <i>Juan Francisco Jimeno</i>	348
10.	LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA ¿UNA DEMOGRAFÍA DESFAVORABLE O UN DISEÑO EQUIVOCADO? <i>José Antonio Herce</i> ..	353

ÍNDICE

I. COMENTARIO. <i>Almudena Durán</i>	386
COMENTARIO GENERAL DEL MODERADOR. <i>Luis Martínez Noval</i> ...	391

CUARTA PARTE

ESTADO DE BIENESTAR UNIVERSALISTA EN ESPAÑA

11. EL SISTEMA SANITARIO ESPAÑOL (1976-2006): FACTORES DE ÉXITO EN PERSPECTIVA INTER- NACIONAL COMPARADA. <i>Ana Rico, José Manuel Freire y Juan Gérvas</i>	401
12. EUROPA SOCIAL, BIENESTAR EN ESPAÑA Y LA «MALLA DE SEGURIDAD». <i>Luis Moreno</i>	445
I. COMENTARIO. <i>Olga Salido</i>	512
II. SEGMENTACIÓN, MODERNIZACIÓN Y DESIGUAL- DAD. COMENTARIOS AL TRABAJO DE ÁLVARO ESPI- NA. <i>Javier G. Polavieja</i>	516
III. COMENTARIO A LOS TRABAJOS DE ÁLVARO ESPINA Y LUIS MORENO. <i>Sônia Draibe</i>	520

QUINTA PARTE

INNOVACIÓN Y ESTADO DE BIENESTAR. EL MODELO EUROPEO

13. ESTADO DE BIENESTAR Y COMPETITIVIDAD: ¿ENTRE ESCILA Y CARIBDIS? <i>José Antonio Alonso</i> ..	529
I. COMENTARIO. <i>Simon Schwartzman</i>	578
14. A MODO DE SÍNTESIS: ¿EXISTE UN MODELO EUROPEO DE ESTADO DE BIENESTAR? <i>Álvaro Espina</i>	583

PRESENTACIONES

LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EUROPA E IBEROAMÉRICA Y LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

LEIRE PAJÍN*

En 2005 se puso en marcha un Programa trianual bajo el título *Una nueva agenda para América Latina y el Caribe. Reformas que funcionan: lecciones para decisores políticos*, con el propósito de analizar los procesos de reforma de los años ochenta y noventa, extraer lecciones de aquella experiencia, buscar respuestas para los nuevos desafíos e impulsar un nuevo ciclo de reformas económicas, sociales e institucionales en la región. El programa está financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional. La responsabilidad de su ejecución recae sobre el Instituto Fernando Henrique Cardoso, de Brasil, la Corporación de Estudios para Latinoamérica, de Chile, y la Fundación Carolina, de España. Cada una de estas instituciones asume distintos compromisos y tareas.

El conjunto del programa cubre cuatro frentes de desafíos y grandes reformas: el macroeconómico (con especial atención a los *shocks* financieros externos); el de la integración de América Latina y su inserción en la sociedad global, del conocimiento y la innovación; el de la gobernabilidad y la calidad de las instituciones, y el de las políticas sociales y la lucha contra la pobreza. Es en este último frente en el que se inscribe la Conferencia Internacional *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia europea y la agenda*

* Secretaria de Estado de Cooperación Internacional del Gobierno de España. Extracto de la presentación en el acto inaugural de la Conferencia *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia europea y la agenda para América Latina*, celebrada en la Casa de América de Madrid los días 26 y 27 de abril de 2007.

para América Latina, organizada por la Fundación Carolina —a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional—, cuyos resultados finales se recogen en este libro, fruto del esfuerzo colectivo realizado durante los últimos dos años, en el que un amplio grupo de expertos del máximo nivel han analizado el «modelo europeo de Estado de Bienestar», con todo rigor y desde una perspectiva multidisciplinar, preparando documentos de trabajo y debatiéndolos en profundidad con expertos europeos y latinoamericanos, primero en un taller, celebrado en mayo de 2006, y finalmente en la Conferencia definitiva, celebrada en abril de 2007.

Al privilegiar el estudio del modelo europeo no se trata de ofrecer recetas de crecimiento o de cohesión social, sino de analizar éxitos, desafíos, errores y hasta fracasos, tomando en consideración la multiplicidad de las políticas practicadas en los países europeos. Una multiplicidad que no es óbice para que Europa comparta una visión común del desarrollo, que consiste básicamente en la integración del binomio crecimiento y equidad. Ciertamente, el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo integrado de nuestras sociedades y para el bienestar de sus ciudadanos. El «modelo europeo» de Estado de Bienestar propicia el desarrollo productivo garantizando al mismo tiempo la distribución de sus beneficios para reducir las desigualdades sociales, lo que retroalimenta el crecimiento y contribuye a hacerlo autosostenido.

Cada país europeo ha forjado su propio modelo de protección social, estableciendo una considerable variedad de sistemas de educación, salud, pensiones, protección y servicios sociales o políticas de empleo, pero respetando generalmente el principio básico del Estado de Bienestar, que consiste en la existencia de un conjunto de derechos englobados bajo el concepto de «ciudadanía social». Como puede comprobar el lector de este libro, al contrastar las diferentes opciones de políticas nacionales aparece una opción de base común en toda Europa, que consiste en compaginar crecimiento y bienestar social, mediante una combinación de instituciones y políticas que tienden a reforzarse mutuamente.

La tarea para la que la Fundación Carolina convocó a los participantes en la Conferencia consiste precisamente en estudiar toda esa diversidad de modelos, haciendo balance de los últimos progresos en el conocimiento de los mismos —a la luz de la experiencia adquirida tras las crisis sucesivas y las correspondientes reformas—, para contribuir con los resultados del estudio a la reflexión que se está llevando a cabo en América Latina tratando de encontrar modelos equitativos de desarrollo que reduzcan la brecha social y económica que divide en dos partes antagónicas a muchos países de la región.

Ya el taller de 2006 llegó a la conclusión de que el desarrollo sostenible e incluyente implica realizar avances paralelos y simultáneos en ámbitos tan diferentes como la política, la economía, el sistema legal y jurídico o el sistema cultural. La edificación del sistema de bienestar consiste precisamente en articular un conjunto de políticas e instituciones dirigidas a fortalecer la cohesión del conjunto social a partir de la aplicación del principio de solidaridad. Una de las conclusiones más notables a las que llegó la Conferencia indica que la ingerencia desproporcionada del sistema político sobre el económico —propia de lo que se ha dado en llamar «el modelo latino»—, no sólo no contribuye a impulsar el desarrollo, sino que frecuentemente lo retrasa. E igual cabe decir de las ingerencias en sentido contrario, porque cada uno de estos sistemas tiene su propia lógica y reglas de funcionamiento. Es imprescindible, sin embargo, cuidar la coherencia de los progresos realizados en cada uno de ellos, evitando desfases que puedan bloquear el desarrollo de los demás. Esto es precisamente lo que parece estar ocurriendo con las políticas sociales en América Latina.

El interés del modelo español a estos efectos radica en compartir una serie de rasgos con América Latina, como la transición tardía desde una producción eminentemente agraria y con amplias zonas de informalidad y economía sumergida a una economía industrial y de servicios con empleo plenamente regular. Pero el que nuestra modernización económica sea reciente no ha impedido privilegiar niveles razonables de protección y cohesión social. Y ello pese a la circunstancia adversa de que esa transición hubo que realizarla en el contexto de las grandes crisis económicas de los años setenta y ochenta, lo que obligó a practicar una política posibilista

para facilitar la formación de grandes coaliciones políticas y propiciar pactos sociales que reforzasen el apoyo al proceso y minimizaran los conflictos. Este compromiso inicial en aras del consenso otorgó mayor solidez y legitimidad social para las políticas, especialmente durante la primera etapa de gobierno socialista, entre 1982 y 1996, logrando que la crisis pudiera superarse en paralelo con la reducción de las desigualdades sociales.

Las insuficiencias, los errores y las tareas pendientes pueden acometerse ahora, en un contexto económico mucho más despejado, con instituciones consolidadas y en el contexto de la Europa social. Esos son precisamente los objetivos prioritarios del Gobierno formado en 2004, presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, al que me honra pertenecer, que ha dado un fuerte impulso a las políticas sociales, como lo demuestra la aprobación de las leyes contra la violencia de género, de reforma de las pensiones, de regularización de inmigrantes, de igualdad entre hombres y mujeres, o la Ley de Dependencia. Esta última constituye un reconocimiento explícito del valor de las familias y, concretamente, del trabajo de las mujeres en la creación de bienestar social. Tanto en España como en América Latina las familias asumen todavía una parte importante de las cargas de la solidaridad y la protección social. Sin embargo, los cambios sociales derivados de la creciente incorporación de las mujeres al mercado del trabajo ponen a las familias, a la división sexual del trabajo y al Estado frente a desafíos enormes.

¿Cómo cuidar de las personas mayores, de los enfermos y de nuestros hijos, que han dependido tradicionalmente del trabajo no remunerado de las mujeres? El valor de la Ley de Dependencia radica precisamente en haber dado un primer paso audaz hacia una responsabilidad compartida entre familia y Estado en la atención a las personas dependientes, de forma que la necesaria cohesión social no se haga a expensas del desarrollo personal y profesional de las mujeres, pero tampoco en perjuicio de los más vulnerables de entre nosotros. Éste es un ejemplo de los avances en materia de bienestar del que podemos sentirnos orgullosos como Gobierno. Un Gobierno que entiende que la democracia es un permanente proceso de reconocimiento y ampliación de los derechos humanos —de todos los derechos humanos y para todos los ciudadanos— y

que, en consecuencia, practica una política permanente y deliberada de profundización de la democracia.

Sin embargo, el taller de 2006 sirvió también para señalar la dificultad de transformar directamente la experiencia europea en insumo para la reflexión en el contexto de América Latina. Los elevados índices de informalidad del trabajo, los bajos niveles de recaudación fiscal que hacen depender fuertemente las arcas públicas de los recursos naturales y de los impuestos indirectos, y, asimismo, la baja aceptación social de la tributación son grandes obstáculos para la implantación del modelo europeo, que está ampliamente basado en la sociedad del trabajo y en la intervención del Estado en la redistribución de la riqueza y el bienestar. Destaca a este respecto la experiencia europea del Estado de Bienestar, contemplado como mecanismo para invertir la resistencia al cambio que se observa entre las denominadas «clases medias» de la región —que son, en realidad, sus «clases altas» y suelen ser las que formulan las políticas y determinan el funcionamiento del sistema político—, mediante un diseño adecuado de la estructura y la distribución de los riesgos.

En el caso concreto de la educación, el punto de inflexión en materia de igualdad de oportunidades en la región radica en la finalización del ciclo de la enseñanza secundaria, en realizar una oferta atractiva de formación profesional y en cuidar la calidad de las mismas. Junto a ello, es imprescindible una mayor inversión en escolarización básica e inicial —reforzada con políticas de apoyo a la familia— hasta conseguir que las escuelas proporcionen enseñanza a tiempo completo, garantizando un salario digno a los profesores.

El taller de 2006 señaló igualmente algunos ámbitos en los cuales la experiencia europea pudiera resultar útil para la agenda de América Latina. Permítanme recordar someramente algunos de ellos ¹:

- La cooperación y complementariedad entre los sectores público y privado.
- El fortalecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

¹ La relatoría del taller se encuentra disponible en la página web: <http://gestion.fundacioncarolina.es/taller.pdf>.

- La compatibilidad de la competitividad de las empresas con la necesidad de la seguridad de las personas en el empleo.
- La descentralización de las instancias de decisión política y de prestación de los servicios sociales, incrementando al mismo tiempo la participación de las familias y de la sociedad civil en las políticas sociales.
- El seminario planteó el interrogante acerca de la conveniencia de acometer pactos sociales que promuevan las políticas de protección —al estilo de la experiencia española de concertación social—, para proporcionar mayor legitimidad a las políticas sociales y favorecer el consenso político, imprescindible para aplicar simultáneamente reformas estructurales en un amplio abanico de políticas, lo que facilita la aceptación de las reformas y contribuye a la coherencia del conjunto. Todo parece indicar, cuando menos, que el consenso político es fundamental para identificar los problemas y para aplicar soluciones transparentes haciendo frente a los privilegios corporativos, sin menoscabar por ello la acción colectiva en defensa de intereses legítimos.
- La experiencia española de tránsito desde el sindicalismo vertical al pluralismo sindical puede resultar útil allí donde las organizaciones de la sociedad civil son débiles y la libertad sindical se encuentra sometida todavía a severas restricciones.
- Igualmente, resulta útil la experiencia española de canalizar buena parte del gasto público hacia una población mayoritariamente joven, reforzando las políticas de recursos humanos.
- Finalmente, América Latina se enfrenta —al igual que lo hace Europa, a través del «Programa de Lisboa»— al imperativo de incorporar los avances tecnológicos e impulsar la innovación para lograr una mejor inserción en la economía global.

No pretendo en estas breves páginas de presentación anticipar los resultados de la Conferencia. Y ni siquiera creo que se pueda hablar de resultados unívocos, como tampoco lo son las políticas sociales y de bienestar practicadas en Europa, ni la pluralidad de enfoques adoptados por los participantes. Más que una limitación,

esta variedad constituye la principal riqueza del modelo europeo. La ambición que nos guía al impulsar este trabajo consiste más bien en estimular a todos nuestros socios y amigos del otro lado del Atlántico a identificar soluciones propias desde el interior de sus respectivos países, a partir de las reglas del juego político y las dinámicas sociales características de cada sistema nacional. El medio para hacerlo consiste precisamente en impulsar el conocimiento y la difusión de lo que en la experiencia europea se viene considerando como las mejores prácticas —que, a su vez, se encuentran en constante redefinición—, para que los procesos de elección social puedan optar por los modelos que resulten más adecuados y mejor adaptados a cada uno de los múltiples contextos de América Latina, en función de las prioridades de sus sociedades y no por simple imitación o por la adopción de pautas más o menos condicionadas o impuestas. Entre estas prioridades se encuentra, obviamente, la de resolver problemas específicos de la región, como el corporativismo o la informalidad, y la de incardinar las políticas sociales en una enorme variedad de estadios de desarrollo económico, formas de vida y estructuras familiares o comunitarias, que dan cuenta del inmenso tesoro depositado en la gran diversidad cultural característica del mestizaje latinoamericano.

Pero el debate que acaba de comenzar en América Latina no podrá evitar pronunciarse acerca de algunas de las grandes opciones disponibles en materia de políticas sociales. En la lección inaugural de la Cátedra «Pensar a Chile», pronunciada en esta Casa de América el día 27 de marzo de 2007, Ricardo Lagos se refería a esta necesidad de elección afirmando: «Tenemos una distribución del ingreso que, a la larga, puede ser muy peligrosa, porque las sociedades requieren cohesión. Como otros países de América Latina, Chile se acerca a una discusión sobre qué tipo de sociedad queremos: una que se asemeje más a la estadounidense, donde buena parte de los problemas se resuelven por los seguros privados, o una que se parecerá mucho más a la europea, con una protección social que viene del ámbito público y una solidaridad en último término relacionada con un gran esfuerzo tributario».

Precisamente se está dando la paradoja de que, mientras en Europa se exploran vías para aligerar la carga pública apelando a la

complementariedad de los sistemas privados de financiación, en América Latina, y especialmente en Chile, las reformas tienden a aproximarse a los sistemas públicos europeos desde un modelo que tiene mucho de anglosajón en lo que a los seguros se refiere —y, a su vez, el sistema británico, busca modalidades públicas complementarias—. Pues bien, esta Conferencia trata de arrojar luz sobre esos «términos medios» —o sistemas híbridos— propios de los tiempos que corren.

La opción política en favor de una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento y por la universalidad de los derechos debe ser independiente de la elección entre modalidades de financiación y programas sociales. Permítanme referirme otra vez al contexto que está atravesando la Unión Europea en esta materia. Los recientes datos sobre el aumento de la desigualdad en la región han dado la voz de alarma en el seno de la propia Unión, al retroceder los indicadores de desigualdad europeos hasta los niveles correspondientes a la década pasada. La pregunta que nos hacemos es: ¿Compensaría hacer de Europa una primera potencia mundial si ello supusiera una ampliación inaceptable en la brecha entre ricos y pobres?

La respuesta en muchos ámbitos de la economía y la política social europea ha sido rotunda: este tipo de crecimiento no es sostenible si se hace a expensas de la igualdad y de la cohesión social. El propio comisario de Asuntos Económicos y Monetarios de la UE, Joaquín Almunia, afirmó: «El empleo es una condición necesaria para una política social eficiente, pero no es suficiente. (...) Europa no puede tener un discurso económico desprovisto de contenido social». Sea cual sea la opción que se adopte, somos muchos los que pensamos que «la titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos están incluidos en la dinámica del desarrollo, y del bienestar que dicho desarrollo promueve», como se afirma en un reciente informe realizado por la CEPAL, coeditado también por la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Secretaría General Iberoamericana.

En un artículo publicado por *El País* durante la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca en 2005, los presidentes

de Portugal y de Chile, Jorge Sampaio y Ricardo Lagos, se preguntaban «¿Por qué poner el acento en las políticas públicas?», y ellos mismos respondían afirmando que las políticas públicas son el ámbito desde el que se puede trabajar para impulsar el crecimiento económico, en concordancia con programas serios y eficientes de desarrollo y justicia social. La XVII Cumbre Iberoamericana —que se celebra en Chile entre los días 8 y 10 de noviembre de 2007, y cuyo eje central gira en torno a la «cohesión social y las políticas públicas»— recoge este «guante» lanzado hace dos años e intenta crear un espacio común en pro de la democracia, de la cohesión social y territorial, del desarrollo sostenible y de los derechos humanos. Los resultados de nuestra Conferencia Internacional, reunidos ahora en dos obras publicadas por la Fundación Carolina, en coedición con la Editorial Siglo XXI, pretenden contribuir modestamente a esa tarea.

Una tarea en la que el Estado y los espacios público-privados desempeñan papeles importantes y complementarios en orden a impulsar procesos de desarrollo sostenible. Así como el mercado desempeña un papel económico indispensable para el funcionamiento de la economía, la equidad y el sentido de pertenencia —o «ciudadanía social»— emergen a partir de las iniciativas públicas y de la sociedad civil. La libertad económica y la equidad no son conceptos contrapuestos o incompatibles. Se puede conjugar perfectamente la libertad económica con la equidad y el crecimiento económico con la justicia social. La lucha contra la pobreza, el acceso a la educación y la salud, la cohesión social y la promoción de los derechos humanos son objetivos esenciales y garantizarlos es, en principio, competencia del Estado a través de políticas públicas competentes.

El programa *Una nueva agenda de reformas para América Latina y el Caribe* está produciendo ya un *stock* de conocimiento que muchos gobiernos latinoamericanos encuentran útil a la hora de diseñar sus propias políticas. España tiene la firme voluntad de dar todo su apoyo para que la región alcance las grandes metas que se propone. En particular, el Gobierno español se ha fijado como objetivo fundamental contribuir al fortalecimiento democrático, institucional y económico de los países latinoamericanos, apoyando sus

esfuerzos en favor de la cohesión social y la reducción de las desigualdades, además de impulsar la protección de los derechos y libertades fundamentales.

España es uno de los principales contribuyentes de Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina. En 2007, dedicará un total de 736 millones de euros para la región, lo que supone un máximo histórico en términos absolutos. España es, además, el segundo inversor en América Latina, y el primero de la Unión Europea, en sectores fundamentales y estratégicos para numerosos países de la zona. El espectacular despliegue llevado a cabo en los últimos años ha dotado a las relaciones económicas entre España y América Latina de una envergadura sin precedentes y las empresas españolas —muchas de las cuales son patronos de la Fundación Carolina— están jugando un papel esencial en la promoción del desarrollo y en la consecución de mayores cotas de prosperidad.

El presidente José Luis Rodríguez Zapatero ha señalado las nuevas prioridades de la Fundación, afirmando: «Es obvio que España ha hecho hasta ahora una importante inversión económica en América Latina. Éste es el momento de hacer una apuesta clara por la política. Una apuesta por la consolidación de los partidos, por la ciudadanía, por los valores democráticos, por las políticas públicas, por los derechos básicos y por la cohesión social».

A esta tarea quiero animar a todos los socios de este Programa (el PNUD, el BID, la AECI, el Instituto Fernando Henrique Cardoso, CIEPLAN y la Fundación Carolina), para dar el mejor uso a las enseñanzas resultantes del mismo y convertirlas en políticas que contribuyan a construir la mejor sociedad posible para nuestros ciudadanos. Y lo mismo pediré a la Secretaría General Iberoamericana y a otras instituciones, para que este esfuerzo se mantenga en el espacio iberoamericano con el fin de avanzar en la Comunidad Iberoamericana de Naciones y de los Ciudadanos.

Nos encontramos en un momento especialmente oportuno para ello. En primer lugar, porque el mapa político de América Latina ha cambiado considerablemente en los últimos años. Cambios no sólo políticos, sino que afectan a las formas de gobernar y están haciendo aparecer nuevos interlocutores en la vida política que exigen formas distintas de diálogo y de concertación. Para hacer frente a

este nuevo contexto, en la legislatura 2004-2008 el Gobierno español ha reforzado la cooperación internacional y la cooperación para el desarrollo, muy especialmente con América Latina. La nueva denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se ha visto acompañada de un considerable aumento de los fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo y de la ampliación y reforma de las estructuras de planificación y ejecución de esta política, que culminará en los próximos meses con la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional. A mediados del mes de octubre tendrá lugar un gran Congreso de la Cooperación Española, cuyas deliberaciones servirán de base para la elaboración del futuro Plan Director de la Cooperación Española. Además, el Gobierno ha reforzado su estructura de política exterior con la creación de una Secretaría de Estado para Iberoamérica.

En segundo lugar, porque, en el escenario de las relaciones entre España y América Latina y entre la Unión Europea y América Latina, el debate sobre la cohesión social alcanza ahora su momento más importante y más intenso. En 2004, la «Cumbre de la Unión Europea, América Latina y Caribe», celebrada en Guadalajara (México), dio luz verde al Programa regional para la Cohesión Social en América Latina —el Programa EuroSocial—, coordinado en España por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), que acaba de presentar los resultados de los debates celebrados hasta ahora, bajo el lema *La cohesión social: un desafío para Europa y América Latina*. Igualmente, la Secretaría General Iberoamericana organiza varios encuentros este año de cara a la celebración de la Cumbre Iberoamericana en Santiago de Chile, con el fin de buscar un posicionamiento común sobre la importancia de la cohesión social en América Latina.

Por su parte, la Fundación Carolina ha situado la cohesión social en un renglón prioritario de su Plan de Actuación y colabora con todas esas iniciativas, al mismo tiempo que desarrolla el programa en que se inscribe la Conferencia Internacional cuyos materiales se recogen en estos dos libros. Además, la Fundación dedica monográficamente a la cohesión social el primer número de la revista *Pensamiento Iberoamericano* —que coedita con la AECI— y

ha adoptado un apretado calendario de trabajo para el próximo año, que incluye la celebración de un seminario con CIEPLAN y la participación en el Foro de Biarritz, en Santiago de Chile, antes de la próxima Cumbre, la participación en el Congreso del 50 aniversario de la FLACSO, en Quito, y un seminario previo a la celebración en 2008 de la Cumbre de la Unión Europea, América Latina y Caribe, en Perú.

Para terminar, quiero agradecer a todos los participantes en la Conferencia el esfuerzo realizado, animando a todas las instituciones a seguir trabajando con entusiasmo para lograr los objetivos marcados.

LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN

JUAN PABLO DE LAIGLESIA *

El Programa *Una nueva agenda para América Latina y el Caribe. Reformas que funcionan: lecciones para decisores políticos* está cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Este programa tiene una importancia crucial para la AECI, por cuanto esperamos que de él surjan propuestas concretas de actuación para desarrollar el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Pero el trabajo realizado es válido y pretende surtir efectos por sí mismo, al impulsar los procesos de diálogo y concertación en la Comunidad Iberoamericana y contribuir a la reflexión y la diseminación del conocimiento acerca de las políticas para avanzar en la superación de la pobreza y de la inequidad, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo que implica respetar al mismo tiempo la diversidad cultural, las identidades colectivas no excluyentes y los derechos de ciudadanía —individual y social—. Todo ello, llevado a cabo mediante la colaboración entre expertos e instituciones latinoamericanas, españolas y de otros países europeos.

Entre las líneas prioritarias de la cooperación de España hacia América Latina —que dispondrá pronto de una estrategia específica, de acuerdo con su Plan Director— destaca el fomento de las políticas de gobernabilidad y gobernanza, enfocadas a partir del principio de que la protección social constituye un derecho universal, que debe ser garantizado por los Estados a través de políticas adecuadas.

* Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Hay que reconocer, sin embargo, que los incipientes sistemas de protección social existentes en la gran mayoría de los países latinoamericanos son abiertamente insuficientes para hacer frente a las fuertes desigualdades existentes. De ahí la necesidad de buscar nuevas vías de acción, como las que emanan de los materiales reunidos en esta obra.

Específicamente, la Agencia Española de Cooperación Internacional enmarca todas estas actuaciones dentro del «Programa de Gobernabilidad Democrática en Iberoamérica», al que la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica dedica un 20% de los recursos dirigidos hacia el conjunto de la región. El programa se propone contribuir a reforzar las democracias de América Latina a través de la diseminación de las mejores prácticas de buen gobierno y del apoyo directo al fortalecimiento de sus instituciones, tanto de representación y participación, como de protección de los derechos humanos.

Resulta imprescindible para ello fortalecer el sector público en su papel central como agente del desarrollo, muy especialmente en el ámbito de la cohesión social, incorporando, en la medida de lo posible, el consenso, el debate y el diálogo social y político como vehículo para amplificar la acción de gobierno y dotar de mayor legitimidad social a las políticas públicas.

El programa de la AECI se dirige a colaborar con las políticas de desarrollo diseñadas por los propios países beneficiarios de la cooperación, ayudando a identificar las iniciativas con mayor potencial de cambio social y crecimiento a través del apoyo técnico, el intercambio de experiencias y el diseño y la aplicación de estrategias de mejora en la calidad y el alcance de los servicios públicos y en la modernización de los procedimientos de las administraciones públicas. Entre sus objetivos se encuentra el de facilitar el fortalecimiento de la sociedad civil como agente de participación y de control político —impulsando procesos de empoderamiento y educación cívica—, y el de promover la integración regional y subregional como espacio y estímulo para el desarrollo.

La solidez y el fortalecimiento de las instituciones constituye la base para un desarrollo sostenible y con igualdad, capaz de combatir la exclusión social y de garantizar una respuesta pública eficaz

frente a los retos sociales. Las actuaciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional intentan alinearse con las políticas nacionales, fomentando el respeto a los derechos fundamentales y el aumento de la calidad de las democracias de la región, en coordinación con otros donantes, lo que aumenta la eficacia de este apoyo. En este aspecto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo es un socio estratégico de la AECI, por su capacidad de influencia política y su visión compartida de la región.

Entre las principales actuaciones previstas se encuentran los programas de fortalecimiento de los partidos políticos y el apoyo a la creación de espacios de diálogo social, dotando a estos procesos de instrumentos estables y eficaces. Asimismo, se desarrollan programas de apoyo a los parlamentos y los poderes legislativos y a los procesos y órganos electorales. Otro de los frentes de acción es el conjunto de programas dirigidos a la mejora del acceso a la Justicia, a los derechos humanos, al desarrollo de las administraciones públicas, al municipalismo y a los gobiernos locales.

Ninguno de los modelos de bienestar ni de los programas de cooperación que acabo de mencionar son «fórmulas mágicas» ni se ven monopolizados por ideologías concretas, ya que la experiencia europea muestra que políticas bastante similares caben dentro de opciones políticas muy diferentes. Es más, puede decirse que la edificación del Estado de Bienestar es una opción estratégica a largo plazo que implica reducir la temperatura de las batallas ideológicas a la hora de afrontar el objetivo democrático común de hacer frente a las desigualdades sociales y económicas.

Al mismo tiempo, las experiencias disponibles constituyen una herramienta imprescindible, pero en ningún modo eximen de generar desde los propios países modelos institucionales, que son siempre únicos, adaptados a cada contexto particular y adoptados preferiblemente en el marco de consensos que faciliten una estabilidad imprescindible para que se produzcan mejoras sustanciales y sostenibles en los niveles de bienestar del conjunto de los ciudadanos.

Los países latinoamericanos son quienes han de determinar su futuro. España está firmemente comprometida en acompañar esos esfuerzos, desde la cooperación institucional y desde el sector privado. El objetivo consiste en que América Latina salga de la situa-

ción denominada «trampa del progreso», propia de un conjunto de países de renta media —en general, ni muy pobres, ni emergentes—, cuya superación requiere una combinación específica de Estado, mercado y sociedad civil: con más Estado, para dar respuesta a los derechos sociales legítimos; más mercado, para generar riqueza y empleo, y un equilibrio adecuado entre Estado y mercado, en el que la articulación de la sociedad civil desempeña un papel crucial. Y para conseguir esta articulación el diálogo social debería incorporarse como elemento central a nuestras agendas de desarrollo.

PLAN DE LA OBRA

ROSA CONDE *

Este libro recoge los trabajos presentados a la Conferencia *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia europea y la agenda para América Latina*, una vez revisados los textos de las ponencias iniciales por sus autores, para dar encaje en ellos al rico debate que tuvo lugar en el curso de la misma. Con la única excepción de la ponencia-marco de Álvaro Espina —que, dado su tamaño, se publica en libro separado dentro de esta misma colección— la ordenación de la obra respeta el programa de la Conferencia, incluyendo todos los comentarios escritos remitidos por los participantes.

Las primeras dos sesiones estuvieron moderadas por José María Maravall y en ellas se discutieron las ponencias que figuran ahora en las partes primera y segunda de la obra. En la primera de ellas se examinaron tres experiencias nacionales de la máxima relevancia histórica y práctica: la inglesa, la francesa y la holandesa. La primera, además de presentar con todo detalle el nuevo sistema inglés de pensiones, permite examinar en profundidad la problemática de la financiación del Estado de Bienestar a partir del trabajo penetrante e innovador del profesor Howard Glennerster, que centra su atención en los incentivos para el trabajo, la calidad y eficiencia de los servicios de bienestar y la conveniencia de apelar a una mezcla de financiación pública y privada para la educación universitaria. Jesús Ruiz-Huerta presenta un comentario crítico al modelo británico, a la altura del trabajo de Glennerster. El trabajo de Jean-Claude Barbier plantea la reforma del Estado de Bienestar francés como transición desde un modelo continental, centrado en el mantenimiento del es-

* Directora de la Fundación Carolina.

tatus, a otro más universalista, inscribiendo las reformas dentro de la dinámica general de activación de las políticas sociales de la Unión Europea. Ruud de Mooij, por su parte, sintetiza su obra *La reinención del Estado de Bienestar* en Holanda, en la que examina la economía política de tres escenarios de reforma —o «regímenes de bienestar»—, de cara a articular procesos de elección social en los que los ciudadanos eligen su futuro colectiva y responsablemente, de acuerdo con sus preferencias y opciones vitales.

La segunda parte presenta los dos documentos sobre políticas educativas discutidos en la Conferencia —preparados por Gøsta Esping-Andersen y Álvaro Marchesi—, junto con los trabajos de Julio Carabaña y Simon Schwartzman —referidos a las políticas educativas española e iberoamericana, respectivamente—¹, y el comentario de Dulce Manzano. El primero de ellos argumenta con evidencia empírica contundente la elevada prioridad que tiene la inversión en los niños para todas las sociedades actuales y la extraordinaria relevancia de la calidad de la formación inicial y de otros factores no económicos —como la conciliación entre vida familiar y trabajo— para la igualdad y los resultados del proceso educativo ulterior, resultados de los que depende en buena medida la intensidad de las transferencias intergeneracionales, propias de los Estados de Bienestar avanzados, fuertemente condicionadas por la competitividad y la capacidad de innovación, basadas en un acervo adecuado de recursos humanos. Marchesi establece como objetivos concretos un mínimo de 12 años de escolarización con cinco horas lectivas diarias, el control riguroso de niveles aceptables de calidad en todos los centros escolares —independientemente de su estatus— y condiciones laborales dignas para los docentes. Julio Carabaña reflexiona sobre la superposición de las políticas autoritaria y democrática en la conformación del sistema educativo español, junto a los diferentes efectos de las alternativas cantidad/calidad, inversión privada/inversión pública, expansión cuantitativa/reformas estructurales, sistemas divididos/reformas comprensivas, o la suce-

¹ Estos dos trabajos completan el encargado previamente a Álvaro Marchesi, quien, tras ser nombrado Secretario de la OEI —después del seminario de 2006—, limitó su contribución a una visión panorámica de tales políticas.

sión de sistemas de gestión y el impacto de la descentralización política sobre los resultados educativos. Simon Schwartzman hace énfasis especial en la necesidad de invertir en conocimiento, para evitar adoptar políticas efímeras basadas en las modas al uso. Finalmente, los comentarios de Celia Valiente, Simon Schwartzman y Dulce Manzano introducen sendas notas de pluralismo —de preferencias y, sobre todo, cognitivo—, imprescindibles en una materia tan sensible como la educación.

La tercera parte versa sobre los sistemas de pensiones y su reforma. El trabajo de Edward Palmer estudia de forma magistral el nuevo sistema sueco de pensiones, que introduce dos cuentas individuales —una «nacional» y otra financiera— resultado de la capitalización de las contribuciones realizadas a lo largo de toda la vida de los beneficiarios, lo que supone un vuelco sobre el sistema anterior, por lo que la reforma sueca señala un antes y un después en la forma en que concebimos los sistemas de pensiones en los diferentes regímenes de bienestar. El título del trabajo de Axel Börsch-Supan, Anette Reil-Held y Christina B. Wilke expresa bien su contenido, que describe cómo llegar a resultados bastante parecidos utilizando instrumentos y caminos aparentemente contrapuestos. En lugar de una reforma estructural puntual, como la realizada en Suecia, la reforma alemana consiste en una serie de cambios parciales en la estructura del sistema, combinados con variaciones en las condiciones y los umbrales de aplicación, y con la aplicación de un mecanismo estabilizador, todo ello con el objetivo de facilitar la economía política de las reformas. José Antonio Herce, por su parte, adopta una perspectiva del sistema de pensiones español a cincuenta años vista, señalando la conveniencia de aprovechar las favorables condiciones demográficas actuales para proceder a reformas graduales que anticipen la rápida tendencia hacia el envejecimiento, evitando con ello afrontar más tarde reformas drásticas y por sorpresa. Los comentarios de Juan Francisco Jimeno, de Almudena Durán y de Luis Martínez Noval —que actuó como moderador de la sesión— realzan, matizan, critican y precisan el alcance de las apreciaciones de los ponentes.

Las dos últimas sesiones de la Conferencia fueron moderadas por Carlos Solchaga (en este libro, partes cuarta y quinta, respecti-

vamente). La primera, dedicada al examen del Estado de Bienestar en España, consta de la ponencia-marco, de Álvaro Espina² y los trabajos de Ana Rico, José Manuel Freire y Juan Gervas, sobre el sistema de salud, y de Luis Moreno sobre la última malla de seguridad. El primero versa sobre la génesis, las etapas sucesivas y las relaciones entre el sistema español de bienestar y los otros sistemas sociales, además de analizar específicamente las políticas de empleo, desempleo, mercado de trabajo y concertación social. El trabajo de Rico, Freire y Gervas otorga prioridad absoluta a la atención primaria pública y a la universalización y la satisfacción de los ciudadanos con unos servicios de salud eficientes en términos económicos, contemplando la complejidad de los procesos de descentralización como una oportunidad para introducir fórmulas alternativas de gestión, rivalidad competitiva y oportunidades de emulación —estimulada por la acción de la Administración central—, en un servicio público al que repugna cualquier anquilosamiento burocrático. Luis Moreno estudia la última red de seguridad del Estado de Bienestar español, que actúa como elemento de cierre de todo el sistema de protección, atendiendo las necesidades mínimas absolutas de los grupos de población amenazados por la exclusión social. En España, estas políticas están constitucionalmente reservadas a las Comunidades Autónomas, por lo que la experiencia de cooperación entre todos los poderes públicos territoriales para conformar una red de seguridad que garantice un mínimo de protección a todos puede resultar ilustrativa para América Latina, en contextos en que el elevado nivel de informalidad de las actividades económicas hacen de estas políticas casi los únicos instrumentos practicables para combatir la pobreza. Los comentarios críticos de Javier G. Polavieja, Olga Salido y Sônia Draibe cierran este capítulo con precisiones imprescindibles para matizar aquellos trabajos.

La última sesión de la Conferencia abordó el imperativo de compatibilidad entre el Estado de Bienestar y la eficiencia económi-

² Publicada simultáneamente en esta colección, bajo el título: *Modernización y Estado de Bienestar en España*. Los comentarios al mismo de Javier G. Polavieja y Sônia Draibe aparecen, sin embargo, en este volumen.

ca. José Antonio Alonso somete a prueba la consistencia y sostenibilidad del conjunto de las políticas de bienestar. Las preguntas que se hace este trabajo son bien sencillas: ¿Hay que elegir entre crecimiento y distribución del producto? ¿Nos enfrentamos al dilema de maximizar la riqueza frente al de minimizar la desigualdad? ¿Resulta contradictorio establecer objetivos de bienestar —siquiera sean modestos— con el mantenimiento de la competitividad internacional de los países? En un nivel superior se encuentran interrogantes todavía más complejos, como el que se pregunta por los límites al crecimiento derivados de la pobreza y la desigualdad, o sea, por la contribución de las políticas de bienestar al crecimiento y la modernización de nuestros países. O —si se quiere plantear la cuestión en términos más modestos— cabe preguntarse si resulta sostenible en el medio plazo una política de crecimiento económico que no lleve incorporada otra de distribución y de reducción de la desigualdad, que estimule la participación en el esfuerzo colectivo de capas cada vez más amplias de la población. Como señala Simon Schwartzman en su comentario final, «el verdadero dilema no se encuentra entre el Estado de Bienestar y la competitividad, sino entre políticas de bienestar que aumenten el capital humano y social de los países y políticas que se limitan a transferir recursos».

A modo de síntesis de la Conferencia, en el trabajo que cierra el libro, Álvaro Espina presenta un marco tridimensional para encuadrar y orientar las reformas de los sistemas de pensiones y un modelo sencillo para evaluar la equidad y la eficiencia de las transferencias intergeneracionales propias del Estado de Bienestar. Estas transferencias comprenden tanto el gasto público en educación, del que se benefician las generaciones jóvenes y constituye la inversión básica para el futuro de los países, como la financiación de los sistemas de pensiones de reparto —incluyendo entre ellos al nuevo sistema sueco, de «capitalización nocional»—. Este cuadro de transferencias constituye la columna vertebral de los Estados de Bienestar modernos. En un sistema democrático, con procesos periódicos de elección social, su estabilidad a largo plazo depende en última instancia de que las sucesivas generaciones consideren equitativo el trato recibido, de modo que preservar el equilibrio de las transferencias intergeneracionales constituye la estrategia de sostenibilidad menos incierta.

PRIMERA PARTE

RETOS DEL ESTADO DE BIENESTAR

1. FUNDING 21st CENTURY WELFARE STATES

HOWARD GLENNERSTER *

Can European welfare states rise to the challenge of financing the growing demands placed on them by demography, rising consumer expectations, international competition and growing inequality in market incomes? Can they do so without seriously jeopardising the efficiency of their economies? I think the hard headed answer is: maybe but it will take a lot of adaptation in the institutions that we think of as constituting the welfare state. I shall give some examples. First, I begin with some definitions.

WELFARE STATES AND EFFICIENCY

By a 'welfare state' I mean those activities of the state which redistribute households' claims over resources. In a pure capitalist economy these claims derive entirely from a household's success in labour and capital markets. The result may be a degree of inequality citizens as a whole find unacceptable, the utility they derive from their individual incomes is reduced by the nature of the resulting societal distribution (Atkinson 1970). The rapid growth in inequality in the UK in the 1980s and 1990s became a major issue of public concern. In 'welfare states' these market derived claims over resources are mitigated to varying degrees by the moral and political claims that derive from individuals' status as human beings and citizens of a particular nation. In Europe

* Professor Emeritus. London School of Economics.

these claims are increasingly coming to be framed in terms of European citizenship. (For the origins of the term and societal differences in its form see: Hennessy 1992 and Glennerster 2007; Esping-Andersen 1990).

Many collectively provided services serve another economic purpose, however. They provide alternatives to private market exchanges that exhibit serious market failures and are therefore, in principle, improve economic efficiency. Welfare states can, in short, be efficiency enhancing as well as equity enhancing (Barr 2004). Yet, for all the reasons Okun (1975) classically and Professor Lindbeck (1995) more recently have elaborated, they may also have efficiency damaging results.

- In the long run the way states redistribute claims on resources may change attitudes to work, to marriage and to family caring.
- They may reduce individuals' incentives to save for their retirement and encourage them to spend a larger and larger period of their working lives in retirement without making provision for an adequate income.
- The way services are actually funded and organised may promote inefficient practices in day to day delivery.
- The growing scale of funding through traditional tax measures, at some point, can seriously interfere with work incentives.

The long run evidence does not suggest that the efficiency damaging effects necessarily outweigh the efficiency enhancing ones, even narrowly defined (Atkinson 1995; 1999; Lindert 2004). So, for me, these are not arguments for abandoning states' welfare roles but for re-designing them to minimise their perverse features. The scale of market failures in medical care, long term care of the elderly and pensions are becoming increasingly evident. Moreover, the growing problems that funding state services involve, like demography and cost escalation, face private services on at least the same, if not a greater scale, as I shall illustrate shortly in the case of UK pensions.

The question is whether fundamental reforms are possible in systems that are politically, not market driven, and where provider, user and pensioner interests are so powerful.

I dare to suggest that constructive change is possible though difficult. I am going to take the United Kingdom as my central case with other European comparisons on the way. That is partly because I and other colleagues at the London School of Economics have been rather centrally involved in several of the changes but also because Britain's economic performance twenty years ago had become so bad that decisive changes were required. Now the UK has one of the more successful economies in Europe and I do not think that that fact and the scale of welfare state reform have been unconnected.

ENHANCING THE EFFICIENCY EFFECTS OF WELFARE STATES

To a greater or lesser extent all European governments have endeavoured to mitigate the downside effects of their welfare states in three ways over the past twenty years. They have done so by:

- introducing greater work incentives into benefit systems;
- sharpening the efficiency incentives facing service providers like schools and hospitals;
- encouraging a greater mix of private with public funding but, at least in some cases, in ways that enhance the interests of the poorest.

I shall have most to say about the third of these strategies as the first two have been much discussed in the literature, but it is important to see all three as necessary complements to a single strategy.

WORK INCENTIVES IN BENEFIT SYSTEMS

The countries of Europe have differed in the way they have provide some kind of safety net for the poorest who are not in receipt of social insurance benefits. In more recent years there has been some convergence. The UK was unusual, if not unique, until recently in having a single means tested minimum income which is nationally set and regularly revised. It applies everywhere in the country, except in relation to housing costs. The rules that govern requirements to actively seek work as a condition for seeking work are also nationally set, though have been subject to local interpretation in the light of differing employment prospects. It was because these prospects locally became so poor in the 1980s that the test of genuinely seeking work and the handing out benefits with little question, became the norm.

In other parts of Europe public assistance often remained a very local service. The way the long term unemployed and those who do not qualify for unemployment insurance are treated still reflects these very different public assistance traditions (Lodemel and Tricky 2000).

For a long period in the 1960s, 1970s and 1980s the United Kingdom suffered from high levels of unemployment, low growth and high inflation. Instead of having one of the highest per capita incomes in Europe after the war it slipped to having one of the lowest. The UK suffered, in particular, from high levels of long term unemployment. Short term frictional unemployment was not that different from other nations in Europe. Colleagues' research at the LSE (Layard 1997) suggested that the reason for the high levels of long term unemployment lay in the lax administration of the benefits system. The UK set essentially no limit on the length of time individuals could remain unemployed and draw public assistance benefits. The rules had been strict in the 1940s but eroded and became overwhelmed in the periods of high unemployment in the 1970s and 1980s. Once someone had been unemployed longer than six months, and certainly a year, they had little chance of ever re-entering employment. These individuals

played no further part in the labour market, in pressing down on wages by offering their services. In this respect countries like Sweden with more active measures to re-enter workers into the labour market were able to sustain higher levels of employment. The UK was prepared to support single parents who were out of work for longer than almost any other European country (until the youngest child left school) and combined this with little in the way of care for children for any working mothers. It was no wonder, then, that the UK had the highest levels of single parenthood in Europe (Lewis 2000; Kiernan, Land and Lewis 1998). The welfare state was, in short, encouraging both long term unemployment and single parenthood, the argument ran.

The UK set about trying to reverse both, beginning in the mid 1990s. This strategy took the form of both sticks and carrots.

Sticks

The Conservative Government replaced the old unemployment benefit by a Jobseekers Allowance which required active job search as a condition of receiving a benefit. The New Labour Government after 1997 developed a whole series of new sticks and carrots applied to different groups of long term unemployed. It copied many aspects of an active labour market policy from its Scandinavian and Dutch neighbours as well as schemes in Australia and New Zealand, less so the United States.

Those aged 18 to 24 without children were the first targeted. If they had been unemployed and receiving the Job Seekers Allowance for six months they were required to attend an interview and be assigned to a personal advisor to assist them in gaining a job. They would receive advice on the particular suitability of different kinds of job, help with job applications, and preparation for interviews. For others it would mean further training, education or work place skills. This phase would last four months. If there was still no job the young person would face four options and had to take one of them:

- A job with a designated employer who would receive a wage subsidy and a training allowance.
- Full time education on full benefit if the individual was deemed to be poorly qualified.
- A job in the voluntary not for profit sector, again subsidised and with a training grant.
- A job with an Environmental Task Force – open air jobs with training included- to prepare young people for work.

If none of these were chosen benefits were reduced.

The approach was gradually extended to other groups:

- Those over 25 out of work for two years and shorter periods.
- Those over 50.
- Disabled persons.
- Those with repeated periods out of work.
- Lone parents.

The government approached the last group particularly gently merely requiring job related interviews for those with older children and those with long periods out of the labour market. No sanctions were introduced of the kind that were a feature of the American welfare reforms.

Carrots

Along side these penalties and enforced advice went financial incentives.

- A minimum wage that grew gradually after a cautious beginning to reach just over over £5 an hour.
- The starting point at which employers and employees had to pay social insurance was raised.
- Tax credits for those working on low pay (Working Tax Credit) and for those with children on low incomes (Child Tax Credit) effectively supplemented low pay for these groups.

Outcomes

The direct impact of the advice/ sanctions package has been cost effective (with a twenty per cent greater chance of young people in the programmes re entering work) but the overall impact was not large in macro economic terms compared to the wider improvements in the economy.

The relative importance of the ‘making work pay’ component in the strategy has been greater and significant. The same has been found in other countries (Banks, Disney Duncan and Van Reenen 2005).

The big failure has been to reduce the scale of long term sickness absence. This has grown from just over half a million individuals on benefit to two and a half million in 2005. This trend is linked to those thrown out of work in the old industrial areas and the difficulty in gaining access to the labour market for those who have been sick for long periods, often with mental illness. But it is also the result of the fact that long term sickness benefit is more generous and doctors are reluctant to deny their patients access to these benefits if there is any case to be made. New rules will apply to applicants for a new benefit from 2008. This will require careful independent medical and work related assessments to qualify (Cm 6730, 2005).

In short, this has been a long and politically sensitive path but the evidence suggests that those countries in Europe that have adopted measures to reduce the rigidities of their labour markets and to reverse the perverse employment incentives of their benefit regimes have come to enjoy lower levels of unemployment.

In the 1980s and 1990s the UK ran into inflationary and balance of payments difficulties when its levels of unemployment fell below ten per cent of the work force. Now the figure is nearer five per cent (Nickell and Quintini 2002). The reduction in benefit costs and the extra revenue generated by has meant the UK has been able to expand its health and education system at twice the rate that was possible in the previous decades.

Lessons for Latin America

The lessons for Latin America may not be that direct. They do not have the same extensive unemployment or universal assistance schemes in the first place. But two lessons do, I think, apply.

- More extensive unemployment assistance and safety nets will surely come. Building in positive individual help/advice with some sanctions, so as not to be trapped on benefit, will be important.
- The distinguishing feature of the UK reforms and their success has been positive financial inducements to enter the work force and to do so in ways that improved the incomes of families with children. In the US where the main emphasis has been on getting single mothers to work most of the extra income generated has gone on work related expenses. In the UK most of the extra income families have gained has been spent on child related expenses (Waldfogel 2007). How you go about welfare work related reform matters a lot.

IMPROVING THE EFFICIENCY OF STATE SERVICES

Improving the efficiency of the way in which state services operate is important for several reasons.

- Keeping voters satisfied in ways other than increased spending can mitigate fiscal pressures.
- Using the large human capital and other resources involved in public service provision to greater effect improves overall economic efficiency.
- Keeping consumers satisfied with the quality of collectively funded services is necessary if they are not to exit to private alternatives and hence undermine their capacity to deliver the equity and solidarity goals that they embody.

Over nearly two decades the UK government has sought to introduce a degree of competition and consumer choice into the health, education and care services for the elderly (Le Grand 2003). These moves have parallels in other European countries but they have been greatest in England, not Scotland or Wales whose devolved governments have been much more sensitive to producer interests. In general these changes have popular with users but not with professionals.

Until the 1990s all these services were operated as state monopolies.

- Hospitals received budgets that grew annually with no relation to the number of patients actually treated. Patients had little option but to go to their local provider. The longer a hospital waiting list the greater the opportunity for clinical staff to increase their incomes through private practice.
- Social care services used to be provided by locally elected councils supported by central taxation. There was no choice of provider or individual capacity to vary the mix of services received.
- Schools were similarly provided by local councils with incremental budget allocations and little way for parents to know whether their child was doing well or badly or to do anything about it.

In each case the ways funds reached the institutions provided no incentives to improve efficiency.

Now major changes introduced over a twenty year period have tried to tackle these perverse incentives. Hospital budgets are being determined by the number and nature of the treatments provided. State schools are paid according to the number of children whose parents choose to attend that school. Regular national tests inform parents how well their children are doing compared to nationally set norms. Services for older people and those in need of special care are mainly provided by private and not for profit independent agencies. Individuals and their relatives can increasingly receive a budget with which to purchase their own services.

It would be wrong to suggest that all has gone smoothly. There have been errors in the way rewards and tariffs have prices have been set, unnecessary organisational disruption and much else. The price that it was felt necessary to pay service professionals to accept these changes—notably in big salary hikes for the medical profession—was too high. Some of the measures do not in my view go far enough. Doctors still do not face enough direct efficiency incentives. But overall standards have risen in all these services and so have their diversity and response to individual needs.

Two decades ago large numbers of people (over 200,000) had to wait over a year for non emergency treatment. Now the maximum wait in England is two months for a non emergency case from diagnosis to treatment. For life threatening cancer the treatment will take days. This has resulted from both more money and central pressure and targets. Similarly a decade ago sixty percent of English children fell below what the state considered to be a minimum level of maths attainment for a modern citizen. Today the figure is down to twenty per cent and falling still.

Lessons for Latin America

Again, the nature of state services differs widely between the UK and Latin America and there may be no direct easy lessons. However, some general points can be made:

- The incentive structures implicit in the ways in which state institutions are funded matter.
- Changing them may be costly and difficult but the efficiency gains can be considerable.
- Often the gainers are the poorest who have had little choice in the past and have suffered most from the monopoly practices of state providers.

Hence, in two important areas, the UK and English governments have moved to tap private funds. But they have done

so in ways that do not interfere with the basic goals of the welfare state and again are intended to help the poorest most. I take two examples – pensions and the funding of universities.

MOBILISING PRIVATE FUNDS

Pensions

The United Kingdom, the Netherlands and Switzerland are unusual in Europe in that they have relied heavily on funded occupational pensions as a major element in their provision for retirement. (For an analysis of how and why this happened see Pemberton, Thane and Whiteside, 2006.) In this sense they are all three nearer to South American pension schemes than anything in Europe.

The UK added tax subsidised personal private pensions to the range of occupational and state pensions on offer in the 1980s. Both Switzerland and the Netherlands have required, or all but required, occupational pension scheme membership by law or strong union / employer agreements nationally set. They have built this compulsion on minimum or citizen's pensions which provide a platform of guaranteed state provision at some level of agreed adequacy. Because these basic pensions are not means tested any pension earned in an occupational scheme fully benefits all pensioners.

The UK has been different yet again. It always set its post war flat rate pension below the safety net level provided by its national system of public assistance. In that sense it never implemented the Beveridge Report (Hills, Ditch and Glennerster 1994) . Then, in the 1980s, the Thatcher Government began to steadily erode the value of the basic state pension relative to average earnings to which the pension had been linked for many years. By raising it only in line with prices, not earnings, the value of the basic pension for a single person fell from about a quarter of average earnings in 1980 to 15 per cent by the late 1990s and was set to fall to less

than ten per cent in the next two decades. It was essentially disappearing. The Conservatives, in their 1997 election manifesto, proposed to abolish the state pension altogether, closely following Chile's original model. Roughly half the population were largely dependent on funded employer pension schemes. The rest have relied on the declining basic state pension, small occupational pension additions and means tested benefits.

As late as late 1990s the government was convinced of the virtues of this pattern (Cm 4179, 1998). Increasingly targeted means tested pensions supported the poor while voluntary membership of occupational and private personal pensions heavily invested in equities were providing varied pensions at a very low cost to the exchequer. At about five per cent of the GDP the UK's state pension cost was containable and would not rise over the succeeding fifty years, indeed it would fall, even though the population would age considerably (H.M. Treasury 2002). Such at least was the Government's hope. Private pensions and private savings would take the strain and they would do so without any state compulsion. This was to prove a completely unrealistic prognosis.

- Major informational problems face individuals wishing to make rational investment decisions about old age. These are not merely concerned with uncertainties about the long term future but about the nature of financial markets. The scale of ignorance here is striking. Even when the information is good people find it difficult to understand and even more to act upon (Barr and Diamond 2006).
- The attempt to draw in individuals with moderate incomes to invest in their own personal pensions with the help of substantial tax relief failed. Many individuals left occupational pensions for immediate tax benefits and found themselves less well covered for retirement. Since companies had not pointed this out to investors they were found by the regulatory agency to have been guilty of miss selling and had to compensate investors. This made companies very wary of selling to people on moderate means. The new cheap private

schemes that employers were required to offer completely failed to be taken up by employees.

- Company pension schemes began to fail too. Buoyed up by rising stock markets many companies took ‘contribution holidays’ only to find that when the stock market fell they were in long term debt. This was compounded by the fact that they systematically underestimated the likely longevity of their members. The rising costs of defined benefit schemes led them to transform their pensions to defined contribution schemes. But not only did they shift the risks in this way to their employees but they took the opportunity to reduce their employer pension contributions despite the growing longevity of their members.
- The large industrial companies that had been the backbone of private occupational schemes largely went out of business in the 1980s. New smaller service industries did not begin this expensive luxury. Final salary defined benefit schemes became largely confined to public sector employees.
- Along side the rapid with drawl of the private sector from pension provision the state continued to run down its own basic pension scheme. But to reduce pensioner poverty it introduced an increasingly complex pattern of pension supplements for the poorest. The combination of these two trends produced the inevitable outcome – a growing dependency of the elderly population on means tested benefits. The government appointed Pension Commission (2005 p 64) estimated that with no change in policy the UK was heading for a situation in which 80 per cent of elderly households would have been dependent on *means tested* state pensions. They would therefore have lost much of their incentive to save in any form of private pension scheme.
- Despite the future fragility of pension income the share of individuals’ adult lives lived in retirement had steadily grown. It was 17 per cent in the 1960s. By 2005 it was 31 per cent. Working life had not grown in line with the experience of a healthy life.

In short, the UK experiment with *voluntary* membership of private pension schemes as the prime means of providing retirement income failed.

An independent Pensions Commission was set up to provide an alternative route and, in particular, to consider the case for compulsory membership of private pension schemes.

Its two reports in 2004 and 2005 gained unusually wide support. Public concern with a future of uncertain and falling incomes in old age grew to the point that the public was prepared to support painful action so long as it made income in retirement secure. Legislation is going through Parliament at the moment (April 2007) which will implement most of the Pension Commission's recommendations. (Outlined in Cm 6841, 2006 and Cm 6975, 2006) Some important detail remains to be agreed with the private pension industry but the resulting framework will be unique in Europe and provides a contrasting model to the Spanish, Swedish and German models described by other participants at this conference.

In essence it is based on five principles:

- The funding of adequate retirement income will be impossible unless the length of working life increases as fast as the expectation of life. It is only fair in an inter-generational sense that the proportion of life spent in retirement does not continually rise. To the surprise of UK politicians this principle has gained widespread acceptance. The government is legislating for the full state pension age to rise from 65 to 68 by 2050. The pension age for women is already rising from 60 to 65. When that transition is complete the combined full pension age will go on rising to 68. The aim will be to stabilise the share of adult life spent in retirement at 30 per cent. This principle is in line with that adopted in Sweden and Germany though implemented in a different more explicit way.
- Membership of private or occupational pension schemes should not be compulsory. People should be free to choose others forms of saving or not to save at all if they wish

(beyond tax enforced funding of a minimum state pension explained below.). The exact pattern of income over a life time is for people to choose. However, this should be a deliberate choice. Given the difficulty individuals have in making long term financial decisions government should arrange for people to be members of such schemes unless they deliberately choose to opt out. Evidence from the US suggests that most will not (Choi *et al.* 2002).

- Employees over the age of 22 earning above £5,000 and up to an earnings limit will be automatically enrolled into a private funded personal pension account approved by the National Pensions Saving Scheme and chosen by the employee or they may opt to enter an approved occupational pension scheme run by their employer. They will have the right to opt out. (The self employed will not be automatically enrolled though they can opt in.)
- Those not opting out will pay at least four per cent of their earnings, up to the upper earnings limit into the nationally organised scheme or into their employer's occupational scheme. Employers will be required to contribute a matching three per cent and government will, through tax relief, add another one per cent. In the case of those opting for a personal account the money will be collected by the tax authorities and transferred to the fund of their choice via the national agency. This will keep the individual's records and give the individual a regular up date. This arrangement will substantially reduce collection and administration costs found in private schemes. People can opt out or change funds at any point.
- Those who do not opt out but fail to choose a scheme will be automatically assigned to a default scheme. This will be administered by an independent agency which will outsource the management of the fund. Research suggests that this may cover the majority of lower paid employees.

- For those who do make choices there will be:
 - * A restricted number of bulk bought funds with low charges;
 - * A wider range of funds to include ethical investments and branded funds with higher charges.
- This approach gives the private funded sector a much larger role compared to Sweden or Germany. Most of the population will be contributing most of their pension savings through a private funded defined contribution scheme though one that is heavily regulated by the state. The idea of giving individuals choice as to how to invest in funded schemes is common to the Swedish and German schemes. The difference is in the scale of membership. In the UK the funded schemes will form the bulk of pension provision as in the Netherlands and Switzerland. It differs from the Netherlands and Switzerland in continuing with a voluntary principle though heavily weighted in favour of membership. It is closest to the New Zealand pattern.
- On retirement the accumulated funds will be used to buy annuities.
- The state will play a major role in keeping down the administrative costs of private schemes. This is one of their major defects. The costs of selling and administration can reduce the potential private pension by up to third. The Pension Commission therefore recommended that annual management charges be capped at 0.3 per cent of funds under management. The whole scheme is expected to reduce management costs by between 20 and 25 per cent over the present.
- It is impossible to expect individuals on low incomes to save for retirement if the benefits are taxed away in the loss of state means tested support. The basic state pension will therefore be raised in line with earnings. In combination with

the existing second state pension, and at some point merged, state pension provision should lift most pensioners off means tested income support. It will involve an increase in state pension spending. State pension spending in the UK is currently running at 5.2 per cent of the GDP. This will rise to 5.9 per cent in 2030 and 6.7 per cent in 2050. This will still be about the lowest in Europe.

- Women will benefit from a general reduction in the qualifying period for the state pension from 40 to 30 years of work. They or any major carer will also have contributions credited to them for periods when they are looking after children or disabled relatives. However, these advantages only apply to the state pension. The same disadvantages as now obtain for women in the private funded sector. Any interruption of earnings or part time work seriously reduces an individual's pension prospects. It is perhaps the scheme's major draw back.

The UK is thus set upon a significantly different path from most other European countries. The low state spending on pensions may give room for other state spending to rise. The higher private savings rate that could result may raise investment and productivity but none of this is guaranteed. The government is trying to give the private funded model a boost and make it the dominant provider without making membership compulsory. How far it will succeed is another matter. It will surely be watched closely. Its major weakness has to do with the treatment of women. The gender sensitive model introduced into the basic state scheme does not carry over to private schemes.

Lessons for Latin America

The UK has moved nearer to many Latin American schemes than most other European countries. But it is different and there are some aspects that are relevant to those thinking of reform in Latin America.

- The foundation for private saving is to be a universal above poverty line state scheme. Though not a full citizen's pension the state builds in equal state pension right accruals for those while not working because they are caring for children or other family members. Latin American schemes have not been good at poverty relief or meeting women's needs.
- Membership of private schemes is not compulsory but heavily encouraged by assuming membership, requiring a person to contract out and giving matched employer and state funding.
- The restricted range of schemes available to members of the state savings scheme, resulting from wide competition and government rules, will reduce the costs of administration and selling by a large margin.

UNIVERSITY FINANCE

The vitality of the university sector contributes critically to the efficiency of advanced economies and hence their capacity to support a growing elderly population and welfare states more generally. It does so both in terms of the supply of highly educated people and in the spin off from advanced research. However, all European nations are finding it difficult to sustain the quality of their universities especially in competition with the US and, increasingly, Asian institutions.

- In most countries tuition has been provided free or at very low cost.
- In only a few countries is there extensive finance of student living costs.
- In some all young people gaining a given entry qualification can enter university.
- In all countries there has been a drive to expand entry from a narrow base to mass provision.

The results are inefficient and inequitable.

- Universities are struggling to sustain quality with rising intakes.
- There is no incentive for students to make economically efficient choices:
 - as to whether to stay on at all;
 - in the courses they choose, high and low cost courses appear equivalent;
 - in the type of institution to attend. At the moment those who follow vocational courses have to pay, those who follow academic courses in universities do not.
- The opportunity costs of staying on after school are high for poor families even when tuition is free.
- State funding is thus strongly pro rich. In the UK expenditure on post school education has been five times as great for the richest fifth compared to the lowest fifth of the income distribution (Glennerster, Falkingham and Barr 1995).

In 1997 universities in the UK were in serious financial trouble. The Labour Government in the following year put some extra taxpayers' money into the system but more significantly permitted universities to begin charging for tuition in England. (This was not the case in Scotland which gained power to make its own policy in this period.) A required fee was set at £1,000 a year, increased by inflation thereafter. The fee was related to the income of *parents* so that students from families in the lowest third of the income distribution paid nothing, the second third paid half the fee.

This gave universities some respite but not much. The scheme was unpopular and steps to limit the costs to poorer families meant that it ended up not producing a great deal of revenue. By 2003/4 these fees only produced £400 million a year out of a total budget of £8 billion for higher education. Nor could institutions vary their fees to reflect the cost of their courses so there were no efficiency

signals. The scheme relied on parents' willingness to pay the fees. However, there was one advance. The loans available to cover living expenses were to be repaid through the income tax system as a percentage of future income paid until the loan was paid off. The whole satisfied neither the universities nor students.

The Labour Government tried again and the new financial settlement was introduced in 2006. It involves higher fees repaid after graduation through a form of graduate tax.

As someone who advocated such a solution long ago (Glennester *et al.*, 1968) and was involved in the design of the current scheme, I am clearly prejudiced. (For an account of the evolution of the intellectual case see Barr and Crawford, 2005). But I would like to think that the OECD was right to suggest that it could become the role model for other European universities. The OECD 2004 *Report on the UK Economy* concluded:

'Given the growing constraints on public finances, it would be difficult to raise large amounts of extra funding for British universities via general taxation, nor would it be fair when considering that the individuals endowed with education enjoy large gains from it. In particular for higher education, the private returns are large, and in the UK those with a university degree earn, on average, about twice as much as those without post-compulsory education. Because of this large wage differential and because, as in other European countries, most of the spending on higher education is paid out of the public purse, the average economic return to individuals taking higher education is probably the highest in the OECD... The whole package of changes [described below] will generate an amount equivalent to about 0.2% of GDP'.

So, how does the scheme work and what are its long term advantages and limits? What still needs to be done?

The 2006 reforms: Improved access and a 'Graduate Contribution'

The key elements to encourage access were:

- 'Up front' tuition fees paid by home and European undergraduate students on entering university were abolished. (Universities have always been able to charge for postgraduates and overseas non European students.)
- Maintenance grants covering living expenses for students from poor homes were reintroduced.
- Loans to cover maintenance costs for the non poor were made more generous and repaid through the tax system. These carry no interest but the debt increases in line with inflation. A ceiling to the availability of these loans prevents the rich benefiting.
- In giving permission charge fees recoverable after graduation universities have to agree to take steps to ensure they take special measures to attract poorer students and those from state schools in poorer areas.

The increase in tuition income from home students was achieved by:

- Charging students a fee of up to £3,000 a year depending on the course they take. This limit is set for the coming Parliament but will surely rise further.
- The university gets the fee income when the student attends. But the money to fund this action is borrowed on the open market by a not for profit Student Loans Company. This Company then repays those loans from the revenue collected by the Inland Revenue from graduates.
- Government pays the company to undertake this task and under-writes any shortfall that occurs because a graduate does not pay the full sum through earning too little, for

example. Only this sum appears under the government's public spending totals.

- Students will repay only when their income rises above £15,000 a year – a figure that will probably rise to keep pace with earnings. Ex students pay 9 per cent of any income received above that sum until their debt is wiped out. After 25 years the debt is wiped out in any case. If a graduate's income remains low or non-existent because of poor health, bad luck or caring responsibilities she will never have to repay the full sum. This applies particularly to women who, it has been calculated, will repay only 60 per cent of their fee 'debt' on average.
- The student loan carries no interest but the debt rises in line with inflation.

The advantages of this set of arrangements are that:

- Universities gain an income free of government restrictions and begin to compete on price and quality.
- It opens the way to increasing income from students while preventing an up-front price barrier.
- There are incentives for universities to attract children from poorer homes or disadvantaged schools. They lose their fee freedom to raise fees unless they do.
- The whole is much less favourable to higher income groups. It frees part of the potential education budget to be used on needy groups such as for pre-school provision.
- The fear was that the whole idea of a 'fee', even paid in the future, would deter students. This has not happened. Applications to universities in England have risen by seven per cent in the past year – a much faster rate than in the other parts of the UK where there are no fees and this scheme does not apply – Scotland, for example.

Some improvements still to make

- The fee ceiling is still low. It will surely gradually rise as the scheme becomes accepted.
- Some of the potential advantages are minimised because of the subsidised interest rate on borrowing. In the New Zealand a moderate interest rate was charged (1% above government borrowing rates) but this has been much reduced. An Advisory Committee pointed out that this had led to richer students making money by borrowing at the subsidised rate and lending at market rates. (New Zealand Tertiary Education Advisory Commission 2001). In Hungary the government sets an interest rate at the level the government can borrow plus a risk premium and administrative costs. There is no subsidy. Public spending could be used more effectively and in a more redistributive way if this policy were adopted in England. If the loans were given at a near market rate, there would be no reason to limit such loans on a means test basis. That would reduce the complexity of the scheme. It would also reduce the scale of what is counted as public borrowing in the National Accounts.
- The logic of the scheme is so strong that it could be expanded both upwards and downwards in the education system. If there were no interest rate subsidy those wishing to take post graduate courses could be included. So could those wishing to take vocational or other courses. They are often credit constrained at the moment.

Why not a pure graduate tax?

The original proposal I made forty years ago was for a graduate tax. Those who graduated would pay back the cost of an average degree, or the average for their subject, by an addition to their income tax for life or until a given age when on average the costs

would have been covered. The rationale was mainly one of equity and the taxing of private gains made from public investments. It had several disadvantages.

- The costs of expanded free education came immediately while the revenue gains would be reaped by the next government.
- There was no gain in university freedom. The central government would still control the universities' incomes while the Treasury gained the tax revenue.
- There was no gain in allocative efficiency, there were no competitive *institutional* price signals or competition.

It was for these reasons that I came to advocate a more subtle form of graduate contribution that improved efficiency incentives for universities and reduced the scope for government control.

A model for other countries including Latin America?

The basic financial problems faced by the English universities are not that different from those in Europe or Latin America. The necessary 'three legs of reform' (Barr and Crawford 2005) are:

- Variable fees to improve institutional efficiency.
- An income contingent loans scheme large enough to cover both maintenance costs and fees which are not full cost but reflect the fact that higher education has some public as well as private benefit. It should not be interest free since blanket subsidies of this kind cost a lot and result in complexity if limited to certain income groups. An established income tax system is a very efficient collection mechanism. Default and avoidance is very low, currently only 1 per cent of receipts for the maintenance loans given so far.
- Active measure to promote access.

Norway, Sweden and the Netherlands all have loans systems of some kind to cover student living expenses. Hungary, Australia and New Zealand have systems that recover tuition fees through their tax systems. These countries also have some of the highest rates of entry to tertiary education (OECD 2006). As in so many other ways the non Scandinavian, non Anglo Saxon European countries differ significantly, though even there tentative steps are being made to raise tuition fees.

The in principle case advanced here applies as strongly to Latin America as it does in England I would argue. Indeed, in countries with very high levels of inequality and poor state universities it applies even more strongly. The major constraint is with the effective revenue raising capacity of the income tax system. Latin American countries have difficulties here. However, failure to repay through that mechanism does not eliminate the debt to government in legal terms. There a lot to be said in the long run for an international scheme – perhaps a Latin American one.

Some objections met

Discussions with colleagues in Europe suggest a number of objections to the spread of this idea.

- Governments will, they suggest, merely reduce their support for universities by the same sum as any increase in fees from students and nothing will change financially. This is what happened in Australia in the long term. However, the Australian case is different in a number of respects. All universities had to charge a flat fee that differed by subject. In England growing freedom to charge will be less easy to merely offset with across the board real cuts. Even if that were the case the big gain would be that universities gradually freed themselves from government controls. However, I find the argument not supported by English experience so far. The political constituency for increased university funding did not go away when fees were

introduced. Indeed the whole debate about fees raised the political profile of university funding. Funding from the tax payer has grown faster after fees were introduced, perhaps as a result of that higher profile. Even if it did turn out that the Treasury ‘saved’ on the change it would still be a more equitable way to fund education and release funds to be spent on the education of young or pre school children.

- Graduates *already* pay for their higher education as they earn more and hence pay higher taxes. This is a false argument.
 - Its appeal partly rests on the assumption that those with higher incomes already pay a higher proportion of their incomes in tax. However, only one fifth of tax revenue in the UK comes from direct taxes where this is true. The poor actually pay a higher proportion of their income in taxes overall than the rich. This means the poor contribute *proportionately* more of their incomes towards the costs of higher education than do the rich. The changes in university funding in the UK will make the tax system more redistributive (Dearden, Fitzsimons, Goodman and Kaplan 2007).
 - Under a system of free higher education those earning higher incomes who did not benefit from any state investment in them are required to pay just as much as those who have not so benefited. This is unfair.
 - Those who have benefited and are deemed, on this argument, to be using their taxes to ‘pay back’ the costs of their higher education are not contributing as much of their tax revenue to other purposes. They are not paying their fair share to the cost of the National Health Service or to schooling.
- Some people have more spent on them by the NHS than others. Does this mean they should pay more? No. So why should university students? Answer, the case is quite different. We pay into the welfare state as an insurance against bad things happening. We spread these risks as we do

in any insurance scheme. Higher education is not a risk in the same way. It is a benefit. I am not better off by virtue of being sick or unemployed. There I am merely compensated for being worse off. In so far as an individual invests in higher education and then fails to get a good job or decides to bring up children or looks after an aged mother then the state will pay his or her university fees under this scheme. She has suffered so the state compensates her. Here the state is acting in exactly the way it does in the rest of social policy. It is insuring against such risks. However, in so far as a graduate raises her income and benefits by virtue of the state's investment in her, she pays more. It is exactly the same principle as applies, or should apply, to differential gains in property prices that arise because of the state's activity in granting planning permission for development, putting in sewers and roads on one person's land and not another. Such a private gain we call 'betterment value' and it is, or should be, taxed.

AN EMERGING STRATEGY?

I have suggested that slowly and in a piecemeal fashion European welfare states have begun to respond to the fiscal pressures they are under. They have taken three routes:

Improving the efficiency of the services themselves to make more use of the scarce tax funds that are available. This has, in the UK, taken the form of introducing more diversity into the range of service providers and competition between them.

All countries have sought to reduce the perverse incentive effects benefits that have sustained long term unemployment. It was particularly true of the UK which has steadily tried to adapt the benefit system to re-engage those at risk of long term unemployment.

All European countries are developing a mix of private and public funding for some key services. The notion that social policy

has to be funded by taxation is giving way to the notion that it can be funded in some cases by shared public and private funding while the nature of the funding and its purposes are subject to collective regulation and can be engineered to help the poorest most. Both the UK experiments in university funding and private pensions are in their early stages of development. But they do suggest a new and promising path if only for some services.

REFERENCES

- Atkinson, A. B. (1970): 'On the Measurement of Inequality' *Journal of Economic Theory* Vol 2. pp. 244-263.
- Atkinson, A. B. (1995): *The Welfare State and Economic Performance* Welfare State Paper No 109 London: STICERD/ LSE.
- Atkinson, A. B. (1999): *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State* Cambridge, Mass. MIT Press.
- Banks, J. Disney, R. Duncan, A. and Van Reenen, J. (2005): 'The Internationalisation of Public Welfare Policy' *The Economic Journal* Vol 115 pp. C 62-81.
- Barr, N. (2004): *Economics of the Welfare State* Oxford: Oxford University Press.
- Barr, N. and Crawford, I. (2005): *Financing Higher Education: Answers from the UK* London: Routledge.
- Barr, N. and Diamond P. (2006): 'The Economics of Pensions' *Oxford Review of Economic Policy* Vol 22 No 1 pp. 15-39.
- Choi, J.S., Laibson, D., Madrian, B. C. and Metrick, A. (2002): 'Defined contribution Pensions: Plan Rules, Participant Decisions and the Path of Least Resistance' *Tax Policy and the Economy* 16. pp. 67-114.
- Cm 4179 (1998): *Partnership in Pensions* London: The Stationery Office.
- Cm 6730 (2005): *A New Deal for Welfare: Empowering People to Work* London: The Stationery Office.
- Cm 6841 (2006): *Security in Retirement: towards a new pension system* London: The Stationery Office.
- Cm 6975 (2006): *Personal Accounts: A new way to save* London: The Stationery Office.
- Dearden, L., Fitzimons, E., Goodman, A. and Kaplan, G. (2007): 'The Effects of Higher Education funding reforms on the lifetime incomes of graduates' forthcoming IFS.

- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Cambridge: Polity Press.
- Glennerster, H. (2007/6?): *The Redistributive Impact of taxation and social policy in the UK: 1937-2005* London: CASE/ London School of Economics.
- Glennerster, H. (2007): *British Social Policy: 1945 to the present* Oxford: Blackwells.
- Glennerster, H., Merrett, S. and Wilson, G. (1968): 'A Graduate Tax' *Higher Education* Vol 1 No 1 pp. 26-38.
- Glennerster, H., Falkingham, J. and Barr, N. (1995): 'Education Funding, Equity and the Life Cycle' (eds) J. Falkingham and J. Hills *The Dynamic of Welfare: The Welfare State and the Life Cycle* London: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.
- Harris, J. (2007): 'History and the Welfare State' Eds J. Hills, D. Piachaud and J. Le Grand *From Policy to Practice* Bristol: Policy Press.
- Hennessy, P. (1992): *Never Again: Britain 1945-51* London: Cape.
- Hills, J., Ditch, J. and Glennerster, H. (eds) (1994): *Beveridge and Social Security: An International Retrospective* Oxford: Oxford University Press.
- Kiernan, K., Land, H. and Lewis, J. (1998): *Lone Motherhood in Twentieth Century Britain* Oxford: Oxford University Press.
- Layard, R. (1997): 'Preventing long-term unemployment: an economic analysis' (Eds) D. Snower and G. de la Dehesa *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market* Cambridge: Cambridge University Press.
- Le Grand, J. (2003): *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens* Oxford: Oxford University Press.
- Lewis, 'Family Policy in the Post –War Period' (eds) *Cross Currents: Family Law and Policy in the US and England* Oxford: Oxford University Press.
- Lindbeck, A. (1995): 'Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms' *Scandinavian Journal of Economics* Vol 97 (4) pp. 477-94.
- Lindert, P.H. (2004): *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century* Cambridge: Cambridge University Press.
- Lodemel. And Trickey, H. (2000): *'An offer you can't refuse': Workfare in international perspective'* Bristol: Policy Press.
- New Zealand Tertiary Education Advisory Commission (2001): *Shaping the Funding Framework*: Wellington: New Zealand.
- Nickell, S. and Quintini, G. (2002): 'The recent performance of the UK labour market' *Oxford Review of Economic Policy* Vol 18 No 2 pp. 202-20.

- OECD (2004): *Report on the UK Economy* Paris: OECD.
- OECD (2006): *Education at a Glance: OECD Indicators 2006* Paris: OECD.
- Okun A.M. (1975): *Equity and Efficiency: The Big Tradeoff* Washington DC.: The Brookings Institution.
- Pemberton. H., Thane, P. and Whiteside, N. (2006): *Britain's Pensions Crisis: History and Policy* Oxford: The British Academy and Oxford University Press.
- Pensions Commission (2004): *Pensions: Challenges and Choices. The First Report of the Pensions Commission* London: The Stationery Office.
- Pensions Commission (2005): *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission* London: The Stationery Office.
- Treasury, H. M. (2002): *Long term public finance report: an analysis of fiscal sustainability* London: H. M. Treasury.
- Waldfoegel, J. (2007): *Welfare Reforms and Child well-being in the US and UK*. CASEpaper... London: LSE, CASE.

I. COMENTARIO

JESÚS RUIZ-HUERTA *

INTRODUCCIÓN

El trabajo presentado por el profesor Glennerster contiene información muy útil sobre las tendencias recientes del Estado de Bienestar en el Reino Unido (RU), y describe las nuevas políticas que afectan en ese país al empleo, al aumento de la calidad y competitividad de los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios de dependencia), las pensiones y las universidades, como ejemplos interesantes de los cambios que se producen en la financiación de los servicios de bienestar, con la finalidad de dar más margen de maniobra al sector privado de la economía, pero asegurando que los colectivos más desfavorecidos (los pobres) no se vean perjudicados.

La descripción de las políticas permite entender de manera fácil el cambio institucional y las tendencias de transformación del Estado de Bienestar británico. Pero además de explicar las tendencias institucionales, incorpora algunas perspectivas interesantes de teoría económica (incentivos en el mercado de trabajo y competitividad) en las que me gustaría centrarme. La propuesta del profesor Glennerster es que el Estado de Bienestar debe rediseñarse para hacer mínimas las características perversas que aparece en términos de eficiencia aunque, a su juicio, los efectos negativos no sólo se producen en el sector público sino también en el privado (como se pone de manifiesto, por ejemplo, a través de las crisis de las empresas dedicadas a los planes de pensiones). En este sentido, sería coincidente con otras propuestas como el Informe Sapir, que ponen el acento en la inviabilidad de algunas instituciones del Estado de Bienestar si no se toman medidas para cambiar elementos básicos de la organización económica, como el mercado de trabajo.

* Director Instituto Estudios Fiscales (IEF), Madrid.

Quizás el aspecto más interesante de las propuestas contenidas en este trabajo es que el proceso de intensa revisión necesario para mantener y mejorar el funcionamiento del Estado de Bienestar, puede tener un especial interés para el ámbito que aquí nos convoca, es decir, la región de América Latina.

En esta dirección, puede ser útil recordar que, como explicaba el profesor Atkinson (2004), el futuro del Estado de Bienestar depende críticamente de dos factores básicos:

- a) De la dificultad de los sistemas impositivos para recaudar recursos tributarios en un mundo cada vez más competitivo y abierto. El documento que comentamos, nada señala al respecto y tal vez debería ser objeto de algún comentario. Como exponía Tanzi en 2002, en el nuevo escenario, las «termitas fiscales» estarían erosionando de manera intensa los sistemas de obtención de ingresos públicos. Se trata, en todo caso, de un tema clave también para América Latina.
- b) De los problemas asociados a los incentivos (al trabajo, el ahorro, la inversión..) que el Estado protector genera, que sí son objeto de atención en el trabajo, especialmente en los campos del mercado de trabajo, los servicios públicos básicos y las pensiones. En esos puntos centraremos las observaciones al documento.

INCENTIVOS LABORALES

El autor señala cómo los cambios en el sistema de incentivos de la oferta de trabajo y las nuevas políticas activas en el mercado de trabajo (el llamado *workfare*), están dando lugar a una disminución apreciable de las cifras de paro. Me gustaría no obstante introducir una breve reflexión sobre el supuesto que sustenta la argumentación del ponente. En su opinión, «la razón de los altos niveles de desempleo de larga duración (durante los setenta y ochenta en el RU) es la gestión excesivamente laxa de las prestaciones (el sistema

de beneficios)». Para apoyar tal supuesto, menciona el trabajo de Layard de 1997 y la creciente corrupción asociada a la aplicación de los beneficios de asistencia social: «El RU no establecía esencialmente límites sobre la duración del período de tiempo en el que las personas podían estar desempleadas y con derecho a recibir ayudas públicas. Las reglas eran estrictas en los años cuarenta pero se fueron deteriorando y se vieron desbordadas en los períodos de elevado desempleo de los años setenta y ochenta» (pág. 10).

Aunque, en su trabajo antes mencionado, Atkinson nos recordaba que el seguro de desempleo se introdujo precisamente para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, parece claro, en efecto, que, a partir de los modelos de búsqueda de empleo y de la teoría macroeconómica convencional, la existencia de prestaciones por desempleo puede reducir la oferta de trabajo de los individuos. Sin embargo, el supuesto puede resultar excesivamente fuerte, sobre todo si tenemos en cuenta la evidencia econométrica disponible sobre los efectos económicos causados por las prestaciones por desempleo. Desde los trabajos seminales en la revista *Econométrica* de Lancaster (1979) o Nickel (1979), que introducían análisis de supervivencia en este campo, hasta los documentos más recientes (Jenkins y García Serrano, 2004), parece claro que las prestaciones de desempleo producen un efecto más moderado sobre las decisiones de oferta de trabajo de muchas personas que lo que predecía la teoría convencional.

De hecho, resulta difícil aceptar que era éste el factor que justificaba los elevados niveles de desempleo en Europa en los años setenta y ochenta. Para poder demostrar tal afirmación, sería necesario llevar a cabo un análisis detallado que distinguiera entre los cambios desde el empleo al desempleo y desde el desempleo al empleo. En relación a la primera parte de la expresión, se ha señalado convencionalmente que el comportamiento ventajista de los trabajadores y las empresas ha llevado a emplear los gastos de desempleo para cubrir los costes de las reducciones de plantilla. Sin embargo, la revisión de la literatura empírica disponible que llevó a cabo Mato Díaz en 2003 puso de manifiesto que «el impacto de las prestaciones de desempleo sobre los cambios del empleo al desempleo es muy débil» y se concentra principalmente en los trabajadores de mayor edad.

Respecto al segundo efecto (reducción de la oferta de trabajo por parte de los perceptores de las prestaciones por desempleo), parece que existe una evidencia econométrica muy fuerte (Atkinson y Micklewright, 1991; Smith, 2003) en el sentido de que este efecto resulta también moderado.

No obstante, la duración de la prestación sí parece generar un efecto mayor, aunque en este caso nos encontramos con una seria dificultad de modelización, ante el hecho de que en muchos países existe un conjunto complejo de seguros y prestaciones de desempleo y hay además problemas de heterogeneidad no observada cuando las bases de datos empleadas en la mayoría de los estudios (registros administrativos) no ofrecen todas las variables relevantes. En todo caso, la importancia explicativa de la duración de la prestación debe asociarse a otras variables, como la situación familiar de los perceptores, la edad o el nivel educativo.

En consecuencia, aunque las ayudas al desempleo tienden a retrasar la búsqueda de empleo unos pocos meses, y pueden aumentar levemente el salario de reserva de los buscadores de empleo, es poco creíble que tales prestaciones sean la causa principal de los altos niveles de desempleo en Europa durante los años ochenta y noventa. Sin duda juegan un papel, pero seguramente es moderado si lo comparamos con otros factores, como las crisis económicas o los cambios en el sector productivo que condujeron a la existencia de un elevado nivel de paro estructural.

Por otra parte, el autor explica bien los nuevos incentivos (*stick and carrots*) generados por la reciente regulación del mercado de trabajo, especialmente en relación con las políticas activas (*workfare*). Sin negar la importancia de las nuevas reglas que pretenden cambiar los incentivos, de nuevo hay que advertir sobre los resultados empíricos alcanzados cuando se ha intentado medir el efecto de estos cambios (oficinas de empleo, cursos de formación, subsidios..., etc.). Como expresa Mato Díaz (2003), «los resultados positivos esperados no parecen concluyentes en la literatura econométrica. De hecho, las políticas de formación parecen tener un efecto positivo, pero pequeño». Los estudios efectuados para el Reino Unido por Payne (2000), para Suecia (Sianesi, 2002) o para Alemania (Hujer *et al.*, 1997) sólo comprueban la existencia de un efecto

moderadamente bajo sobre la duración del desempleo y muy pequeño en relación con los salarios.

MEJORAR LA EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El documento explica brevemente las reformas emprendidas en el RU para introducir cierto grado de competitividad y al mismo tiempo mejorar la calidad de los servicios. El autor nos advierte de que no dedica mucha atención a esta cuestión por ser más conocida y tratada.

No obstante, merece la pena mencionar que el modelo británico es un ejemplo interesante de reformas de los sistemas de bienestar, a pesar de los problemas y de los errores que se produjeron en la introducción de los cambios, y muestra algunos resultados que pudieran calificarse de espectaculares en términos de eficiencia (disminución de las listas de espera para diagnósticos y tratamientos en los casos no urgentes, mejoras sensibles en los resultados escolares a partir de los indicadores convencionales, etc.).

Como advierte el propio profesor Glennerster, la vía a través de la cual las instituciones prestadoras de servicios públicos reciben sus fondos financieros es un factor crucial para explicar estos cambios.

Sin embargo, al tratarse de un cambio de reformas especialmente sensible y sometido a frecuentes críticas, algunas de las preguntas que se plantean desde países con Estados de Bienestar menos desarrollados, así como desde aquellos que no disponen de servicios de bienestar tan consolidados, se refieren al funcionamiento del sistema sanitario en su conjunto, la valoración de los servicios ofrecidos por el sistema de bienestar británico, el grado de aceptación ciudadana de los cambios producidos, los costes de gestión —en especial respecto a otras épocas o las cuestiones vinculadas a la financiación de tales servicios—.

PENSIONES

La explicación de la evolución de la pensiones en el RU durante los últimos veinte años presentada en el trabajo resulta de nuevo útil y completa. Su conclusión principal es que el intento de hacer depender el sistema de planes de pensiones privadas de la suscripción voluntaria fue un fracaso. No se consiguió ni prevenir la pobreza de los mayores ni suavizar el perfil de las rentas recibidas por los ciudadanos a lo largo del tiempo. Ello se ha debido a la erosión de las pensiones básicas, junto con la reducción del tamaño de los esquemas de prestaciones y el cambio general hacia esquemas contributivos.

El documento ofrece una síntesis de las Recomendaciones elaboradas por la Comisión Independiente de Pensiones (2004, 2005), muchas de cuyas provisiones están aún pendientes del proceso legislativo. La idea central es aceptar la crisis del modelo actual y ofrecer un conjunto de propuestas de reconversión.

El profesor Glennerster muestra un análisis pormenorizado de ventajas e inconvenientes de las propuestas de reformas. Estoy de acuerdo con su identificación de las principales debilidades de las mismas, especialmente la que se refiere a cómo la interrupción de ingresos o el trabajo a tiempo parcial reduce seriamente las perspectivas de ingresos futuros de las personas. Llama la atención, por otra parte, la amplia aceptación por parte de los ciudadanos (*widespread acceptance*), según el autor, de las propuestas de retraso de la edad de jubilación.

La principal ventaja que se apunta es el mantenimiento de un gasto bajo para esta finalidad, incluso en presencia de un creciente envejecimiento de la población, lo que puede permitir el aumento de otros gastos del sistema de bienestar. Es cierto también que el crecimiento del ahorro privado puede dar lugar a un crecimiento de la inversión y la productividad pero, como explica el propio profesor esto no está garantizado.

Sin embargo, se echa de menos en el artículo alguna reflexión sobre la distribución de la renta y la desigualdad. Los sistemas de pensiones continentales o mediterráneos han permitido limitar el

riesgo de pobreza extrema de los mayores y, además, desempeñan un papel importante en evitar la desigualdad de la distribución de la renta. Por el contrario, un sistema basado en una pequeña pensión básica y una serie de planes individuales voluntarios puede generar más desigualdad, en la medida en que elimina los efectos redistributivos de las pensiones complementarias.

En realidad, los pobres siempre ahorrarán menos de su renta actual, de manera que se beneficiarán menos de las deducciones impositivas. Aún cuando la nueva regulación británica elimine o suavice el impuesto implícito sobre sus ahorros (causado por la pérdida del derecho a percibir prestaciones), es poco creíble pensar que los pobres vayan a invertir ahorros suficientes en sus pensiones futuras como para estar bien cubiertos en el momento de la jubilación. Por lo tanto, muchos se mantendrán dependientes de las prestaciones vinculadas a comprobación de medios, con claros efectos distributivos y de eficiencia.

FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES

Respecto a esta cuestión, el trabajo ofrece un análisis muy interesante y completo recordándonos (con otra terminología) que la educación universitaria tiene el carácter de bien mixto (cuasiprivado) al poder internalizar cada alumno una buena parte de los beneficios aportados por la enseñanza, que se materializan con posterioridad en términos retributivos. Precisamente por eso, el sistema de tasas universitarias/préstamos que se propone y que se está empezando a aplicar en el RU tiene todo el sentido. No parece muy discutible que un sistema libre de acceso beneficia a colectivos de clases medias y altas y perjudica a los pobres. Los argumentos son perfectamente comprensibles y se trata sin duda de un campo en el que tiene sentido ampliar la participación del sector privado.

El nuevo sistema aprobado en 2006 parece interesante y comprometido con esa idea de hacer pesar más sobre el sector privado la financiación de este tipo de servicios.

Dos cuestiones que me gustaría conocer con alguna información adicional son: por un lado, ¿qué pasa con el sistema de becas? A pesar de que en el documento se afirma que se reintroducen las becas para cubrir los costes de mantenimiento, ¿tienden a pesar menos? ¿Cómo se garantiza el criterio de igualdad de oportunidades? En el nuevo sistema, ¿el establecimiento de techos para el acceso a los préstamos por parte de los individuos de rentas altas y el límite para proceder al pago del «impuesto del graduado» cumplen esa función?

Por otro lado, llama la atención que en otros territorios, singularmente en Escocia, no se haya aplicado el nuevo sistema. ¿Cuáles son las razones que explican esa diferencia? Y ¿qué consecuencias cabe esperar de la pervivencia de ambos sistemas diferenciados en términos de movilidad de los estudiantes?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atkinson, A. B. (2004): *The Future of Social Protection in an Unifying Europe*, Kela.
- y Micklewright, J. (1991): «Unemployment Compensation and Labour Market Transitions: A Critical Review», *Journal of Economic Literature*, vol. XXIX, pp. 1679-1727.
- Heckman, J. y Smith, J. A. (2004): «The Determinants of Participation in a Social Program: Evidence from a Prototypical Job Training Program», *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, vol. 22(2), pp. 243-298.
- Hujer, R. et al. (1997): *The Impact of Training on Unemployment Duration in West Germany. Combining a Discrete Hazard Rate Model with Matching Techniques*, mimeo.
- Jenkins, S. y García Serrano, C. (2004): «The Relationship between Unemployment Benefits and Re-employment Probabilities: Evidence from Spain», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 66 (2), pp. 239-260.
- Lancaster, T. (1979): «Econometric Methods for the Duration of Unemployment», *Econometrica*, núm. 47, pp. 939-956.
- Layard, R. (1997): «Preventing Long-term Unemployment: An Economic Analysis», en D. Snower y G. de la Dehesa, *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press.

- Mato Díaz, F. J. (2003): *Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo*, CEPAL. Series Macroeconomía del Desarrollo, núm. 21, 76 páginas.
- Nickel, S. (1979): *Estimating the Probability of Leaving Unemployment*, 1249-1266.
- Payne, J. (2000): *Evaluating Training Programmes for the Long-term Unemployed. An Illustration of the Matched Comparison Group Methodology*, PSI Research Discussion Paper 1, Londres, Policy Studies Institute.
- Sianesi, B. (2002): *Swedish Active Labour Market Programmes in the 1990s: Overall Effectiveness and Differential Performance*, IFS Working Papers W02/03, Institute for Fiscal Studies.
- Tanzi, V. (2002): «Globalization and the Future of Social Protection», *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 49.

2. THE FRENCH SOCIAL PROTECTION SYSTEM IN THE THROES OF REFORM (1975-2007)

JEAN-CLAUDE BARBIER *

INTRODUCTION ¹

In 2007, France is clearly not in the ‘golden age’ of social protection. But we are hardly witnessing the ‘neo-liberal’ debacle which some repeatedly predict, any more than a blanket convergence towards privatisation, the targeting of the poor, workfare and so on. Our analysis of trends in France does not show any significant realisation of such ‘Anglo-American style’ developments (other than a rhetorical one). The French social protection system has certainly undergone so many spectacular adaptations over the past thirty years that it would seem to be ‘new’. But these changes in no way amount to a break-up of the system. New principles have been introduced (e.g., activation policies, individual incentives, tax funding, universalism, etc.) but while some of these undeniably correspond to an influence of the ‘liberal’ model of welfare, they are far from being the only ones and in France, they seem to be given a particular content. National social protection systems are not simply disparate groupings of institutions or policies ensuring in a more or less public way the

* Directeur de recherche CNRS.

¹ This paper is based on research I have been conducting with Bruno Théret (IRISES, CNRS, Université Paris Dauphine) for more than ten years. The views presented here are mine but, drawing very much on our common approach, they are his in a way. He has kindly accepted to allowing me to use his graphs from his most recent paper (Théret, 2007) that offers new insights after our common publications (Barbier and Théret, 2004).

coverage of social needs in various domains (pensions, healthcare, income support in case of unemployment, handicap, work accidents, illness, maternity or exclusion). They are also macro-systems which have a relative coherence and participate as such in the reproduction of wage societies (as in ‘wage citizenship’). The logics of their formation and development go back to overall economic, political and ethical determinants: the type of macro-economic policies, the form state legitimacy takes, the state of family structures and population dynamics, and the prevalent conception of social justice. This will be illustrated with the French case.

1. THE FRENCH WELFARE STATE? RATHER: THE FRENCH SYSTEM OF SOCIAL PROTECTION

To understand the specifically French dimensions of the resulting developments, it is necessary to enter into the mysteries of the organisation of the *social protection system* itself. This system cannot be reduced to a ‘welfare state’ as is often done. Confining ourselves to the ‘welfare state’ would amount to ignoring the social protection provided by institutions related to companies, the spheres of the family and collective organisations (such as the mutual (non-profit) insurance companies [*mutuelles*]) and other non-profit organisations; conversely, it would also lead to assimilating certain organisations and institutions to the state when they are in fact independent of it (and certain recent reforms have been aimed precisely at bringing them under state control).

Sécurité sociale which, paradoxically for a country which is otherwise held to be extremely state controlled, constitutes the core of the French social protection system, is one example of such institutions. Even if it is the central pillar of the social protection system, however, the social security system is in no way identical with it. The French *sécurité sociale* —unlike social security in the UK (assistance benefits) and in the US (mainly: public pensions)—corresponds to a large group of insurance funds covering health, industrial accidents, maternity and pensions. This system is funded by payroll contributions and managed by social partners under

state supervision (Catrice-Lorey 1997). Unemployment insurance is not part of *Sécurité sociale* for the historical reason that it was only instituted as a special fund in 1958. Compared with the notions of 'welfare state' and 'social security', that of *social protection system* allows us to emphasise the complex articulation of social relations underlying it. First of all, the social protection system does not only protect individuals against the negative effects of the social division of labour (loss or absence of job-related resources, work injury and health problems); it also protects them against those of the division between those who govern and those who are governed (by constituting legitimate rights to the state's fiscal resources which must be honoured by those in power) and those of the gender division of domestic tasks (by guaranteeing specific social rights for women confined to the domestic sphere). In this way, it contributes to the legitimisation of the state as well as the transformation of the forms of family life. In this way, social protection helps to construct the 'social bond' at national level. Beyond the differentiation of the forms of protection (the variable proportions of social insurance, social assistance and mutual aid from one country or historical period to another), social protection thus unifies society. In France, the system is fragmented over a base which is mainly occupational and is, as a result, often held to be 'blocked' by numerous 'corporatisms'. In an important part of the literature, it has traditionally and excessively been seen as rather 'frozen' with regard to the restructuring of its system of social protection (Palier 2004; Esping Andersen 1996), it includes mechanisms which ensure its unification. One example of this is the fact that the social insurance funds, rather than adhering strictly to the principle of 'occupational solidarity', also participate in national solidarity by managing and funding services related to social assistance. The same is true of the mutual insurance companies. But the basic mechanism involves significant financial transfers between its different components: the majority of them receive over 13 percent of their resources in this way. Through these transfers, two levels of solidarity going beyond 'occupational solidarity' are established: *inter-occupational* solidarity within the social insurance schemes and *national* solidarity when the transfers

occur between social insurance schemes and public schemes. This cross-funding stabilises the system over the long term, not only for reasons of financial equilibrium but also because it symbolically generates an overall coherence. Ultimately, transfers impose national solidarity, which is based on a political logic of the universal coverage of social risks.

2. HOW THE SYSTEM HAS BEEN CHANGING: NUMEROUS INNOVATIONS

Resistance to the 'neo-liberal' one size-fits-all agenda², key innovations, though

The French system has shown a certain capacity for resistance to doctrines inspired by 'governance neo-liberalism' in particular. Certain changes, such as those affecting the areas of healthcare or old-age dependency, even reflect a strengthening of the state's role and influence within the system, to the detriment of the role of private actors, both individual and collective. On the other hand, there is no empirical reason to accept the argument of those, on Left and Right alike, who maintain that France is incapable of reform. A long list of innovations over the 80s and 90s are testimony of this.

In fact, the system has demonstrated an amazing internal capacity for adaptation and institutional innovation, as demonstrated by the plethora of new acronyms tied to significant changes: CSG (generalised social-security contribution), RMI (minimum income benefit), CMU (universal health coverage), CCSS (social security audit board), LFSS (social security funding act), ONDAM (health insurance spending target), RMO

² By 'neo-liberal' we mean the mainstream 'governance neo-liberalism' (*néo-libéralisme gestionnaire*) which has constituted the standard reference for elites in Europe for the last 20 years (Jobert, 1994). It is not to be confused with 'doctrinal neo-liberalism', an ideology professed by some economists and politicians.

(regulatory medical practice guidelines), AUD (mainstream unemployment insurance benefit), ASS (special assistance allowance for the unemployed), CES (employment-solidarity contract), PARE (pathway plan for return to employment), APA (allocation for loss of autonomy for the elderly), and so on.

There has even been a revolution in power relations, for the state's political takeover of the social security system, after the Social Security Funding Act introduced by the 1995 Juppé plan (named after then-Prime Minister Alain Juppé), profoundly modified relations between the system's actors, along with the forms of its legitimacy. But like every revolution, this one is likely to end in a restoration, given the slight regulatory efficiency and shaky legitimacy of the new institutions created. The balance of power has hardly been stabilised and the conflict between the two alternative modes of governing social protection —the republican Beveridgean approach and the Bismarckian corporatist approach involving the social partners along with the state— has exacerbated the situation rather than resolved it. The spending targets, the employment policies, the reforms concerning pensions seem to have achieved little stability at institutional level and remain vulnerable to electoral changes, but also to the evolution of the EU's political integration and labour conflicts. Developments in the French system are the result of adaptations to common constraints in Europe, but also of a collective reluctance to adopt the universal agenda promoted by the OECD.

Innovations, which have affected many areas, emerge as diverse and sometimes contradictory. Hence the theory along which the system has been 'commodified' and 'liberalised' over the last 30 years is certainly one sided. True, the mainstream minimum income benefit (*Revenu minimum d'insertion* —RMI—, introduced in 1988), the generalised social security contribution (CSG, *contribution sociale généralisée*, introduced in 1991), the personal autonomy allowance (APA, *allocation pour l'autonomie*, from 2002) or universal health coverage (*couverture maladie universelle*, from 2000) may be certainly seen as elements of the possible emergence of a new system where Beveridgean dimensions certainly assume greater importance. However, it might be added that the reforms

observed obey multiple logics and intertwine in ways which are specific to each sector. Some are intended to address social problems —unemployment, changing forms of employment, growing inequalities, exclusion— created by the ‘neo-liberal’ policies accompanying the reorientation of economic dynamics towards an extraverted growth subject to the rule of market finance. Others may be considered responses to problems resulting from the very success of the social policies and institutions of the ‘Ancien Régime’ of social protection —longer life expectancy, greater gender equality, changes in family patterns, reduction of working time, differentiation between the market and civil society, aspirations for a greater democratisation of private and public life. These successes have in fact imposed the renegotiation of three major dimensions of the social contract: inter-generational and inter-gender relations, as well as those between representatives and represented. None of them have been stabilised by now. In the limits of this paper, it is not possible to detail all the innovations. We will nevertheless make a survey of the main ones before trying to interpret the global pattern of the reforms to understand what the main drivers of these reforms are.

Funding social insurance and its labour market consequences

The first crucial reform concerns funding. While, for a long time (see chart 1)³, social contributions amounted to between 85 and 90% of total social expenditure, this trend was dramatically changed after a first, rather timid, introduction of the CSG in 1991, which allowed a transfer from the funding through contributions to the state budget. Nevertheless, in comparative terms, the French social protection system is still dominantly funded by social contributions to the level of about 67% of the total bill in 2005 (Barbier and Théret 2003; 2004; DREES 2006;

³ Chart 1 shows that the ratio of social contributions to spending decreased dramatically from 1991; it has now come to be stable; in the bottom of the graph, lines show the share of GDP in terms of benefits and contributions.

Théret 2007). In the 90s, indirect labour costs, it was agreed, were completely employment unfriendly, and the solution lay in the decreasing of social contributions paid by employers, in order to foster job creation. This element of the activation strategy was deliberately implemented from the late 80s and it has resulted in a fundamental overhaul of the funding of social protection. With hindsight, the creation of *contribution sociale généralisée* (CSG) represented a major 'Beveridgean' innovation. In contrast to the British tax credits, this shifting of previous employers' social contributions over to the budget is aimed at fostering job creation rather than at 'incentivising' people to take jobs. Successive reforms were implemented from 1993 and from 1998 (the reduction of the working time, RWT). With the return of a conservative government from May 2002, the previous RWT logic has been reversed, but the reduction of employers' social contributions has been again extended. Altogether, state budget expenditure for compensating reduced contributions soared from 1993: while the aggregated outlays for unemployment insurance and traditional 'active' programmes have remained roughly unchanged, the amount spent on this compensation was multiplied by almost six over 7 years. As a result, France emerges as very different from the other 'continental' countries. Its originality lies in the combination of radical reform of the funding of social security and subsidies to labour demand, in a context of flexibilisation of the labour market, through the introduction of atypical contracts, the latter strategy being introduced 'by stealth': in Italy, only the flexibilisation element was introduced (Barbier and Fargion 2004).

The French ministry of finance recently published a survey of the evaluation studies that assessed the effects of this overhaul of the funding mechanisms (Lacroix et al. 2003). In this document, employment effects appear as very dependent on the methodology used and on the time frame within which econometric evaluation is conducted. Overall figures of job creations ascribable to the programme from 1997 vary from 210,000 to 490,000 on the 'long-term'. This subject has constantly been controversial among experts in France. However, the main element concerning the

effects of this type of policy cannot be drawn from such econometric simulations: it lies in the fact that the promise of full-employment was never actually delivered in France over the period considered. All in all the aggregate effect is mixed and uncertain: on the one hand, the reform of the funding of social security has certainly rendered the system more sustainable with the shift from social contributions, but, at the same time, France's labour market performance has remained poor in comparative terms. In this respect, *for a significant part of the active age population* —the one directly affected by the extension of the consequences of labour flexibility and exposed to what the French call '*précarité de l'emploi*' (Barbier, 2005b)⁴— the quality of 'wage-earner citizenship' has been deteriorating in a way that was never compensated. This overall assessment also applies to the analysis of programmes for the unemployed and the assisted.

A reform that fosters 'universalism', but with mixed results (minimum income benefits)

RMI (*revenu minimum d'insertion*) was introduced in 1988 and the benefit was endowed from its inception with a legacy of republican solidarity. The innovative motto of the 1970s was '*insertion*'. However, despite its rhetoric and symbolic dimensions, the benefit has partly failed to live up to its initial ambitions. RMI vividly exemplifies the hybrid nature of the French regime, enhancing particular features related to its history. It was designed as a universal benefit and as a right explicitly linked to *citizen participation in the community*: in this respect, RMI would pertain to a (republican) universalistic model. At the same time, it was also designed as a safety net benefit: in this second respect, RMI pertains more to a liberal welfare model. This mixed nature is also observable in the local variations of its implementation.

With hindsight, programmes introduced from 1975 under the banner of *insertion* can be seen as precursors to activation reforms

⁴ *Precaridad laboral* or *temporalidad* are Spanish equivalents (Barbier, 2005b).

later implemented elsewhere especially in Spain and Italy. Yet, when they were introduced for the disabled and the young unskilled, their justification was to ‘activate’ these groups in a very specific sense: exactly at the opposite of a punishment or as the only way out from presumed ‘dependency’, work was here promoted as a positive channel for integration into society and accessing full political citizenship. Originating in civil society initiatives, the French doctrine of *insertion* was only at a second stage appropriated by the administration, which designed fully-fledged ‘*insertion* policies’. In the initial solidaristic *insertion* philosophy, ‘social integration’ was never meant primarily in terms of constraining people to take jobs on the market. In fact, due to the particularly low rate of job creation in France at that period, many programmes entailed the opposite function of keeping people in ‘welfare’ rather than transferring them over to work which did not exist (Barbier and Théret 2001). Although somehow watered down over the last years, this rationale can be interpreted in terms of ‘republican’ values, linked to the state’s obligation to act as an *employer of last resort* (see later).

When compared to other programmes in other countries, one distinctive RMI feature has been —even after its 2004 reform— the absence of any *work obligation*⁵. Local implementation obviously introduces differences as to the interpretation of the rules (Mahé 2002; Bouchoux *et al.* 2004). However, nationally, a ‘*punitive*’ *orientation has never prevailed so far*. Plans discussed with beneficiaries are on the basis of an individualised contract, where choices are taken into consideration. The degree to which effective consideration of the latter happens might vary according to local circumstances related to the judgment of social workers and local labour market conditions. It is overwhelmingly assumed that all

⁵ Indeed, successive 1988 and 1992 RMI Acts established RMI as an unconditional citizenship right. Article 2 of the RMI Act reads as follows: “Every person residing in France whose income (...) does not reach the amount of the minimum income (...) and who is at least 25 or is in charge of one or several child (ren) (...) and who accepts participation in the activities, determined with him/her, that are necessary for his/her social or labour market integration, has a right to RMI” (1988, 1992 amended, Acts).

recipients should engage in a series of activities, which, on the medium or long-term, should result into integration on the labour market (*insertion professionnelle*); however, as is the case in the ‘treatment’ of the long-term unemployed (Demazière 1992) the imposition upon the recipient of a strict ‘work obligation’ has always been relative. An overall indicator of this has been the fact that only about half the recipients are registered at the public employment service. Another one can be seen in the range of services offered.

Despite these well documented facts, services offered have often been of low quality—for lack of resources and also because of the lack of employment opportunities on the market. In 2003, the government⁶ tried to introduce a new scheme for RMI recipients who have been eligible for two years with downgraded contracts. But because of intense political controversy over a scheme that was intended to placate the more right-wing sections of the current political majority, many of the French ‘*départements*’ (local authorities) never really adopted the measure—which accounts for the tiny proportion of recipients engaged in this measure. In 2004, RMI was further decentralized, which meant that the scope for local variation was deemed to extend. Yet variation already has existed for a long time (Bouchoux *et al.* 2004).

It should be stressed that RMI is but one of a long list of minimum income benefits, (*minima sociaux*, which were introduced in ‘three generations’ (Barbier and Théret 2003). They

⁶ The Raffarin government introduced new legislation for RMI recipients after a certain period of eligibility. These individuals were supposed to be transferred to a new benefit (*revenu minimum d'activité*, RMA), which was supposed to entail enhanced employment obligations for a target of 100,000 contracts. However, the reform was met with considerable opposition from various actors and at the end of 2004, only about 500 contracts were actually signed. The programme was subsequently completely redesigned. In a small minority of cases, recipients who have been registered for RMI are now obliged to accept jobs in the private sector and get a modified benefit (RMA, i.e., *revenu minimum d'activité*): out of the 1 million recipients at the end of 2005, less than 10 000 had such a contract. However, around 15% of RMI recipients had access to a special employment programme at the same date.

included benefits for lone parents (API, *Allocation de parent isolé*, from 1976); benefits for the disabled (AAH, *Allocation d'adulte handicapé*, from 1975) and *Allocation spéciale de solidarité* (ASS) (unemployment assistance, from 1982). RMI is a universal minimum income for all those not entitled to any of the others.

In the late 90s, political and economic pressures have fostered reforms aiming at eliminating possible disincentive effects on the labour market. This rationale has presided over the reform of minimum income benefits, in line with the overall influence of the 'activation' political discourse but also with the political discourse of the EU co-ordinations (Barbier 2004; 2005a). Yet AAH has never entailed problems of inactivity comparable to for instance the disability benefits in the UK or the Netherlands. As for API, contrary to British benefits for lone parents, it was 'activated' from the start, because served only for the period when the children were under three: presently, 40% of API recipients receive it for less than one year, and 40% of them are also active.

On the opposite, for ASS, although in theory rules similar to the unemployment insurance have always applied, the majority of its older recipients have tended to be exempted from active job search, thus resembling early retirees on the dole. From 2002, the new conservative government introduced a reform of ASS in order to limit the duration of eligibility to two years. However, after their defeat at the regional elections in 2004, the French government scrapped the reform: it is interesting to compare this development to what happened in Germany where —despite protest and demonstrations— the red-green coalition has stuck to the merging of the former *Sozialhilfe* and the former *Arbeitslosenhilfe* into the new *Arbeitslosengeld II* for working-age individuals after one year of traditional unemployment insurance, from the 1st of January 2005⁷. Value conflicts are obviously differently tackled in both countries.

⁷ The reform is known as Hartz IV.

Building a new 'sector': employment and 'insertion' programmes in times of scarce job creation: the French path to 'activating' the unemployed and the assisted

Throughout the 80s and into the 2000s programmes mixing both minimum income benefits and job creation schemes have played a key role. Although a mean stock of 400 to 500,000 places have been funded yearly⁸, this provision was however never able to accommodate all potential candidates, thus ruining the programme's claim to 'universal solidarity'.

All potential and actual transformations of the systems of social protection are constrained by the overall economic rationale of flexibilisation (Barbier and Nadel 2000; 2003) and it is easily seen in the area of 'activation' reforms. As one of the large members of the 'continental' family, with Spain, Italy and Germany, France has nevertheless been always difficult to locate in the cluster, we will come back to this point in section 3. But, with respect to activation, France certainly is not to be classified as a laggard (Barbier and Ludwig-Mayerhofer 2004; Barbier and Fargion 2004). Structural reform and flexibilisation of the French labour market have also taken place on a very significant scale from the late 80s. Unlike in Italy, remarkable developments have occurred in France combining social protection and labour market reforms.

In a nutshell, the French activation strategy is a combination of three main features: (1) A sector of employment programmes, well entrenched, mostly wage-based (with some resemblance with Scandinavian programmes); (2) Unemployment insurance and 'assistance' have recently been at the forefront of the public debate and reforms have tended to target remaining regulations leading to possible 'inactivity traps', especially for minimum income benefits' recipients; (3) The gradual decrease of employers' social contributions, already mentioned above, has taken the leading role in the activation dynamics (Barbier 2005a).

⁸ The active population in France has been in the range of 24 to 25.5 million in the 90s.

In unemployment insurance, activation was present from the start (the ‘old activation’ obligation to seek work) and the ‘actively seeking’ clause has never been rhetoric for recipients. However, in a comparative perspective, sanctions were always limited and they only recently started to increase (a bill adopted in December 2004 has provided for further regulations for job search obligations). In the mid-1980s, the French insurance fund innovated with the provision of more active support to the insured unemployed: AFR (*allocation formation reclassement*) allowed for an extension of the compensation period and additional support for training periods. Since then, the philosophy has been both to activate unemployment compensation by giving the unemployed better opportunities to improve their employability and, more marginally, to influence employers’ decisions to hire long term unemployed people.

Activation featured high in the long and conflictual process of reforming unemployment insurance in 2000, when PARE —*plan d’aide au retour à l’emploi*, (back-to-work support plan)— was introduced. In October 2000, employers’ organisations and only three of the five French representative trade unions agreed on the reform. But it was eventually only implemented from July 2001, after more than a year of conflict among unions and between unions and employers’ associations and the government. Ever since, PARE⁹ has been the standard provision for all the new unemployed who claim unemployment insurance. Along with access to the benefit, it comprises an individualised ‘project’ (involving the negotiation by the recipients of an action plan, PAP, *projet d’action personnalisé*), which entails the offer and use of services (skill assessment, job search and counselling, vocational training courses, and so on). Despite its rather long period of implementation, only limited

⁹ Constant reform has been implemented in the French public employment service (PES) from the late 1990s. This led to changing the denominations of programmes and PES tools (Barbier 2005c). However, the basic instruments have not changed since 2001 sufficiently to alter the pertinence of the present presentation (January 2007).

evaluation data are available today, even after six years of implementation ¹⁰.

PARE mainly obliges the unemployed to have their skills assessed, to undertake training or to take an 'acceptable' job. Thus the administration is committed to deliver a variety of active measures, including training and counselling. The implementation of individual projects should be assessed in-depth at least every six months ¹¹ and is supposed to lead to various 'levels of offers of services' according to the difficulties experienced by the beneficiary. One key element lies in the possible quantitative discrepancy between the formal offers and the actual potential beneficiaries, given the level of resources available. One of the main fears expressed by the unemployed's organisations and the unions who have been critical of the reform since its beginning is the possible tendency of the reform to increase the already existing dualism and inequality of services between the more employable and the 'hard-to-place' or the potentially 'excluded' from the labour market.

In 2001, benefit rates were increased and the previous rule according to which they were decreasing over time was abolished. So generosity was improved altogether. In terms of their comparison to the minimum wage, benefits are certainly less generous than in the Scandinavian countries (2005d), but more generous than UK flat rates. All in all, in this first period, the duration of benefits remained practically unchanged by the reform, whereas the conditions for eligibility were eased for recipients with a limited job experience and benefits were upgraded. However, in 2005-2006, the eligibility period was again decreased. This does not compare unfavourably with other Continental countries, but it is much less generous than in Denmark or Sweden ¹².

¹⁰ Comprehensive recipients' surveys and leavers' surveys are still not available at the time of writing. The evaluation of the programme is a very sensitive subject for the political parties, the government and the unions.

¹¹ The target decided for the PES to achieve in 2007 is a contact with the unemployed on a monthly basis.

¹² The lowest assistance benefit served by Assedic is currently (January 2007) 430 € monthly (to compare with an amount of 1254 € for the national monthly

The fact that France over the last 20 years failed to achieve full employment and saw its unemployed population grow and remain stable is very well documented. Hence, governments were confronted with the ‘employer of last resort’ question (a question that has run more or less in French history since the French Revolution), the state being expected to provide temporary (or ‘secondary market’) jobs when the market failed to deliver them. As a result —although never reaching levels observable in Sweden and Denmark— a significant proportion of GDP has been constantly devoted to employment expenditure (Barbier and Gautié 1998). Actually, in France, from the 1980s, *politiques publiques de l’emploi* have gradually emerged as a new, significant and consistent policy area for social protection (Barbier and Théret 2003; 2004). In a first period, from the late 80s, extensive programmes were introduced. The corresponding expenditure went from 0.9 to more than 4.0%¹³ of the GDP from 1973 to 1995, a considerable expansion, which has only slightly been slowed recently. Programmes have encompassed: (i) training schemes for the unemployed; (ii) temporary subsidised employment in the public and non profit sectors; (iii) subsidised contracts in the market sector for certain hard-to-place groups. Except for training programmes, almost all participants enjoyed an employee status (*statut de salarié*) and, consequently, were entitled to standard social protection rights (nevertheless, there has been a clear relationship between these schemes and the emergence of a ‘working poor’ stratum in France). The number of participants in the various employment programmes increased to about 10% of the active population in the late 90s (a stock of 2.5 million in 2000, but 2.1 in 2003). This figure includes a stock of about 300 to

minimum wage this amount is before social contributions, so that the net minimum monthly wage – full time job – is a little over 1000 €. After the reform, the mainstream insurance benefit is served for 23 months, once the recipient can demonstrate that they contributed their social contributions for 16 out of the previous 26 months. This period is reduced to 12 months for those who contributed only 12 out of the previous 20 months. For the less employed (6 months out of the 22 previous ones), the period is reduced to 7 months.

¹³ This figure included so-called ‘passive benefits’.

500,000 places for the temporary subsidised jobs in the public and non-profit sector, among which the CES (*Contrats emploi solidarité*) have been the mainstream contract¹⁴. As a result, during the period, all governments —despite obvious reluctance from the more liberal ones— have stuck to the logic of the state as an employer of last resort to a certain degree, for fear of being confronted with even higher unemployment figures and with recurrent social demonstrations, as those which occurred in 1995 and 1997. The cancelling of the Raffarin government reforms implemented in 2003 is a confirmation of this fundamental feature of the French style of activation.

Globally, over the period, these programmes nevertheless have failed to actually provide hard-to-place people (and the unemployed more generally) with effective transitions to conventional market jobs. Only a minority of CES participants succeeded in gaining such access. Other forms of temporary subsidised jobs, like the *emplois jeunes*¹⁵, have nevertheless brought positive outcomes for participants (although net effects are controversial). Accordingly, subsidies targeted on contracts for the long-term unemployed or RMI beneficiaries in the private sector have proved effective in France. Yet, while more similar to the Scandinavian ‘employer of last resort’ rationale than to the liberal one in this domain, the overall French policy appears as implemented only half-way, because of limited funding and quality. Hence, a significant proportion of employment programmes could

¹⁴ In 2004-2005, this contract was reformed but its basic rationale was not changed.

¹⁵ The *emplois-jeunes* (or *nouveaux services-emplois jeunes*-NSEJ) programme was one of two flagship programmes introduced by the Jospin government in 1997, along with the reduction of the working time. NSEJ were 5-year temporary contracts, signed by young people under 25 in associations and in the public sector. The programme —cancelled by the Raffarin government— however has still more than 100,000 participants at the end of 2004. Outside France, the rationale of the programme was largely misinterpreted (on this see Lødemel and Trickey 2000). The French regional councils, now all governed —except Alsace— by leftwing executives, have announced a large scale regional programme to replace the contracts. In summer 2005, the Villepin government eventually reintroduced a similar programme in the public sector, although on a much smaller scale.

certainly not be viewed as effective but, as in many other countries, they have certainly acted as ways of decreasing ‘open unemployment’¹⁶. These discouraging outcomes are a constant difficulty for politicians to legitimise programmes which they nevertheless continue to promote; such programmes also function as a tool for flexibilising the labour market, at its margins. They also concur to the increasing prevalence of an insider/outsider inequality and certainly foster the special relationship French society has built over the last twenty years with the concept of *précarité* (Barbier 2005b).

Two strategic sectors: healthcare and pensions

Pensions and healthcare are not only the two social protection sectors which have the greatest quantitative importance (80 % of total spending, i. e., respectively 13 and 10% of GDP). They are also the ones which have shown the largest growth since 1975, as in the other EU countries¹⁷. Healthcare and pensions are both sectors which have undergone significant and often painful reforms. However, reforming has not been completed yet and new important pending issues will be on the agenda in 2007-2008. France enjoys a relatively favourable demographic situation as table 1 shows, but only as far as other European countries experience direr problems. In 2006, the French demographic institute announced that the French fertility index (number of children per woman) had even reached 2.0.

¹⁶ It must be stressed that similar discussions developed even in the most successful countries, including Denmark (Jørgensen 2002). Germany resisted for a long time the implementation of such temporary jobs, but recently changed tack with the launch of ‘one Euro jobs’ in the context of the Hartz reforms.

¹⁷ With 2.2% of the GDP in 2002, unemployment compensation has also increased in importance (it even attained 2.6 and 2.7% during the recessions of 1983 and 1993, respectively). Family benefits and housing allowances, meanwhile, are limited to less than 4% of the GDP. Finally, spending in the name of the poverty and ‘social exclusion’ risk hardly merits the media attention it generates: it represented only 0.4% of the GDP and 1.4% of total spending in 2002.

TABLE 1. *The French demographic situation compared*

<i>Source</i> <i>INED</i> <i>(2005)</i>	<i>64 +</i> <i>[%]</i>	<i>[%]</i> <i>Natural</i> <i>increase</i>	<i>Number</i> <i>of children/</i> <i>woman</i>
Germany	18	-1	1.3
Spain/Italy	17/19	2/-1	1.3/1.3
Poland	13	-1	1.2
The UK	16	2	1.7
France	16	4	1.9

If the hypothesis of a demographic ‘time-bomb’ obviously does not fit the reality, the problem of securing sustainable pensions nevertheless remains a key one in the French social protection system. This question, as in any other system, is basically determined by the past but also by future political choices, which are still uncertain today. These political choices are based on provisions that depend on uncertain factors, as table 2 shows. The importance of the ‘dependency’ rate very much depends on the method of its calculation.

TABLE 2. *Dependency rates (Rapport Charpin, 1999)*

<i>Ratios (1995 = 100)</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>	<i>2040</i>
> 60/20-60	103	110	136	164	182
< 20+ > 60/20-60	99	105	115	129	137
Employed/not employed	90	86	93	101	106

Reform was conducted in two steps: the first ONE (named after then-prime minister Balladur in 1993) was achieved for private pensions. It went rather easily because the government was able at the time to trade it with unions for other measures. The number of contribution years was extended from 37.5 to 40 years, although the official retirement age was kept at 60. The replacement rate

decreased because of the change of the period of calculation, from 10 to 25 years; finally, pensions were disconnected from the wage index. The replacement rate will in the future still decrease (a decrease of 12 points was anticipated from 1994 to 2010).

The second stage of the reform, very often postponed although it had been on the agenda for a long time, was badly managed by the Juppé government in 1995, who did not consult the social partners and prepared the reform behind closed doors. Whereas, as will be seen, the greater part of the reform devoted to healthcare was accepted and voted by the French assembly, a powerful social movement kicked off by the reform succeeded in forcing the prime minister to resign and to abandon the particularly controversial reform of '*régimes spéciaux*' (a number of fragmented old-age insurance schemes in public firms like the national railways). Hence, it was only much later that the Raffarin government decided to reform pensions for employees in the public sector, but not in the *régimes spéciaux*. Again, a powerful movement was started to oppose the reform, but the government and its minister Fillon finally won the day in 2003, with the help of CFDT, one of the biggest unions. The reform was based, roughly, on applying to public employees the same rules as those valid for the private sector. The number of contribution years was also extended to 40 in a first stage, until 2008; however, from 2008, this number of years will rise again to 42 in 2020.

However, the main point to consider for the future is that the government and social partners will have to again negotiate for the next step after 2008. These negotiations are supposed to take place after the presidential and parliamentary elections in 2007. The presidential candidates have announced that the *régimes spéciaux* will have to be reviewed this time.

From a comparative point of view, it is important to note here that contrary to earlier plans from some parties and from financial actors, the resort to funded schemes appeared finally to be limited, alongside the long existing '*assurance-vie*' accounts (bank deposits with special tax rules) schemes which, *de facto*, constitute one of the channels household use to complement their basic pension and their additional pension (*retraite complémentaire*). Note also that

these *retraites complémentaires* are paid on a pay-as-you-go principle.

The French situation also shows a particular inability to manage and control the early exit from the labour market. As table 3 shows, participation rates among the 54+ are especially low in France, only matched by Italy. From the late 70s and into the 90s, governments have resorted extensively to early exit schemes and early retirement was particularly used to remove older and redundant workers from the labour market, their early retirement benefits being funded by the state budget. This mechanism became very palatable both to employers and to unions, because it allowed for a 'socialisation' of individual consequences and it dispensed employers from designing old-workers-friendly conditions of employment (Guillemard 1986): this very well known prerequisite of active ageing strategies has only recently started to surface again in the public debate although with considerable hesitation (Guillemard 2003). Resorting to early retirement arrangements was at its highest in heavy industries and large firms in the 80s. It then started to decrease significantly; however, new, more targeted schemes were introduced, of which only some were actually 'activated' in the sense that the older left the labour market in exchange for the recruitment of young people. In 1994, the statistics showed a stock figure of participants in various early retirement schemes at about 210,000 people. At the same time, 284,000 older unemployed were allowed not to seek jobs. In 2001, the corresponding figures were at 204,000 (71,000 in 2004) and 365,000 (more than 400,000 in 2007). These figures point to a persistent inability to turn away from inherited practice. Fresh initiatives were heralded in the wake of the 2003 pension reform and a new strategy was launched in 2006, but all odds are that France will prove unable to reach the targets for employment rates which were fixed at the EU Barcelona summit.

TABLE 3. *Labour market: activity rate*

% Source EU (2005)	Denmark	The UK	France/ Italy/ Spain	Poland	Germany
Young 15-24.....	68,1	61,9	38,4/ 33,8/ 47,7	35,7	49,7
Age 55-64	62,8	58,5	40,0/ 32,6/ 45,9	30,5	52,0

Healthcare

Certainly healthcare is among the sectors of social protection where national diversity is highest: consider the contrast for instance between the USA, where some 40% of their population has no such protection and the universal and efficient coverage in the Nordic countries. As is often the case, France, with its ‘mixed’ system, occupies a middle ground. The mixed system is a combination of private practice (*médecine libérale*) and universal coverage through social insurance (some twenty different *regimes*—including the universal one for those not covered, *couverture maladie universelle*—CMU, added in 2000, another recent innovation). Care is delivered by public and private hospitals and private practitioners. The contradictory organisation of healthcare appears easily: sick people are free to choose their provider while expenses are reimbursed by the healthcare insurance funds. This leads to the fact that the state is unable to directly control the supply: it is thus obliged to either influence the supply by limiting the practitioners’ income, or control the levels of contributions and of reimbursements. This structural contradiction has resulted in a sort of oscillation of policies in the past 30 years (Théret, 2007). In 1995, the essentials of the Juppé reform for healthcare were adopted, in the context of an apparently renewed compromise with the social partners under the firm intervention of the state.

This was manifested essentially by three innovations: parliament was now to vote a spending limit each year (ONDAM); the universalisation of healthcare was later completed by the introduction of CMU; at the same time, various measures were introduced to limit delivery of medicines and interventions from the supply side (*maîtrise médicalisée des dépenses*, planning of hospital outlays, etc.).

However, these compromises were, as we have shown (Barbier and Théret 2004) difficult to implement. The Jospin government (1997-2002) was thrown in a difficult position, because practitioners refused to abide by the rules, which led to a certain loss of trust over the spending limits. The structural and long-term opposition of the medical professions, especially practitioners led the following right wing governments (2002-2007) to yield to categorical demands and introduce a new piecemeal reform in 2004 that led to a return to measures of the 'competitive disinflation' period (see chart 3) and will undoubtedly result in a fresh increase of inequalities. Hence, all in all, the successive reforms have only introduced rules and norms, technical tools for a better management of the health system, but the opposition of certain social forces has delayed, when not countered their effectiveness. Finally, it is also important to insist, without detailing it, upon the fate known by the APA (*allocation personnalisée d'autonomie des personnes dépendantes*), which in a way is typical of the hybrid nature of the French system. Introduced in 2002 as a universal benefit, it was nevertheless tailored to the income of the old persons in need, thus covering only a part of their and their families' expenditures. The benefit's level was also curtailed subsequently.

The gradual adaptation of 'family policies'

The French legacy of a large scale family policy is well known (Bradshaw *et al.* 1994): it has encompassed a wide array of benefits, the most prominent of which have been benefits for families with two kids and more, and housing benefits which have

acted as effective mechanisms to alleviate poverty. This should not be equated with ‘familialisation’. Indeed, the dual-earner model has prevailed in France for a long time. True, in certain cases, and very recently again, familialistic and even natalistic features of the old times have resurfaced, clearly contradicting the mainstream policy of enhancing child care and the reconciliation of work and family¹⁸ (Barbier and Théret 2004). Yet, despite very important persisting gender differences, the French system has long been ‘de-familialised’ although obviously not to an extent similar to the Nordic situation. Contrary to Esping Andersen’s interpretation (1996), this feature clearly distinguishes France from Italy, Spain and Germany. However, French family benefits *de facto* allow many young people to remain dominantly inactive and France is among the EU countries with the lowest participation and employment rates for the 15-24.

Universal housing benefits are also at a substantial level for students not living with their parents and, contrary to what happens in the Nordic countries, they are not accompanied with high labour market participation (table 3). Hence, the combined effect of high participation in education and family-linked benefits can be seen as directly hindering the extension of the activation dynamics for the young, and to a minor extent for certain categories of mothers.

3. INTERPRETING CHANGE: CHANGING CLUSTERS, CHANGING PARADIGMS?

Following G. Esping-Andersen (1990), comparativists have generally agreed on his useful classification of social protection systems: the liberal family including the Anglo-American countries, but also Japan and Switzerland; the social-democratic ‘cluster’ composed of the Scandinavian countries; the ‘corporatist-

¹⁸ This was for instance the case with the introduction of the *allocation parentale d’éducation* (APE).

conservative' family of continental Europe (within which a Latin model —Southern Europe— is often set apart).

By default, France is generally included in this last category. The problem is that such an (inevitably) 'reductive' classification often leads to a deterministic vision of change. To be sure, a number of the French system's formal features —among others, its organisation into multiple funds, which we have just seen— justify its classification within the 'continental' family, the classic example of which is 'Bismarckian' Germany. However, there are numerous reasons, notably related to the hold of the centralising republican state model (which contrasts with the German federal model and is more in tune with the 'Beveridgean' model prevailing in the other two families) for applying this classification with great caution. The issue of the family and the role of women on the labour market also contribute to this reluctance. Prior to the Second World War, the French system historically incorporated a clearly paternalist dimension which was subsequently pro-natalist. But this familialism, discredited by its association with the Vichy government in particular, was transformed in the post-war era, with the setting up of a more composite social security system which, unlike in Germany, Spain or Italy, was compatible with a high rate of female labour market participation. From this point of view, France is closer to Sweden. In other respects as well, France shows similarities with the social-democratic model; this is notably the case for policies aimed at increasing employment and countering exclusion, even if a similar orientation in France yields results which are quantitatively less convincing than, for example, in Denmark. In a way, the invention of the notion of *insertion* in the late 1970s attests to this proximity. As we have just seen, far-reaching reforms have profoundly transformed the 1970s system by accentuating its Beveridgean features and thus its composite nature. When all is said and done, an international comparison prompts us to pay less attention to the similarities between France and Germany than to a historical feature which is proper to the French system: the fact that its 'heritage' is composed of an original mixture of the marks of the various families, combined and ordered differently depending on the areas of risk and the

historical context. Thus, we maintain that it is preferable, especially in the context of analysing its changes, to view social protection *à la française* as a hybrid system.

Consequently, it comes as no surprise that the reforms we have surveyed have been taking manifold paths over the last twenty years, instead of being ascribed to a rigid unique ‘path-dependency’. Like most other systems, the French one is confronted with two types of ‘causes’ for its evolution, i.e. ‘internal’ and ‘external’ causes, that exercise their influence diversely across the various sectors of social protection. This applies to all systems of social protection. Additionally, far from being an ‘automatic’ adaptation, the evolution of systems across Europe and the world, whatever the international pressures for change, always entail a determining political process within each polity. Political compromises struck at national or regional level play an important role in the reform process.

‘Internal causes’ are to be seen more in the areas of family policy, of old-age pensions and employment. ‘External’ reasons – linked to globalisation and flexibilisation demands particularly apply in the area of healthcare and pensions. ‘External’ and ‘internal’ causes are not exclusive of one another of course. However, in the French case, two ‘sub-sectors’ have neither the same weight nor the same dynamics: on the one hand, pensions and healthcare, on the other, unemployment, the family and poverty. Their actors are different. In the area of pensions and healthcare, the system faces pressures from financial interests (insurance companies, banks, etc.) and above all from financial globalisation strategies. This sub-sector represents a potential market tied to population ageing and a growing demand for healthcare.

The stakes of the reforms for the dominant actors are less the reduction of spending than its privatisation. On the other hand, market forces apply weakly in the other sub-sector (employment, family, housing and anti-poverty programmes). Rather, these domains are confronted by the large companies’ strategies for greater flexibility and the consequences of family life and patterns, but also to the fiscal rigour promoted by government elites. In

addition, the reforms, like the crisis, also —and primarily— result from national-level economic policies and an interaction of players which is itself marked by the national form of the political system. For thirty years the reforms have thus been paced by the reappearance and recurrence of a business cycle alternating recovery and recession (see chart 3, and Théret 2007), as well as a succession of different economic policies associated with it: the ‘stagflation’ of the 1974-1983 period, the ‘competitive disinflation’ of the 1984-1993 period, economic policy governed by the Maastricht criteria from 1994 to the absorption of the shock created by the changeover to the euro in 2002 and at present, the prevailing dissociation of the territorial levels of monetary policy and fiscal policy. Each cycle can in fact be associated with one main type of adjustment or reform: the pursuit of social progress along Keynesian lines during ‘stagflation management’, parametrical reforms centred on a reduction of social spending with unchanged institutions during the period of ‘competitive disinflation’, more structural reforms once the EU’s single market came into being. Thus, significant reforms in the area of healthcare and pensions, the sectors which are by far the most costly for public finances, were above all introduced in the third economic cycle, from 1993 on. But internally, this was also a period where the resistance of the weakest collective actors took a more active form. These adjustments in economic policy over the past thirty years and the distinct reactions they have entailed among the social forces concerned have given rise to forward-looking reforms followed by setbacks or abrupt halts, transformations which were conceivable at a given time but which, held back by resistances, seemed less appropriate in the following period, to political learning processes involving trial and error, to innovations combining the new and the old.

Of course, internal political variables are not totally autonomous relative to the external ones but the national political choices have primed. Thus, the fact that the social reforms of the past thirty years have mainly been governed by financial considerations may be linked, more or less directly, to the introduction of the single market and the single currency in the

European Union, via the interplay of policies inspired by ‘governance neo-liberalism’. Yet the single market and single currency have not been pulled out of a magician’s hat; they are political and social constructions reflecting internal political choices. The future of the national social protection systems in Europe also depends on such choices and the way they will shape the evolution of European building.

More generally this means that the hybrid nature of the past of certain systems —like the French— is bound to play an important role in its reform. Secondly, clusters as they were designed should not be seen as more than types, and the empirical world teaches us that all real life national systems tend to borrow features from the other types: for instance, the social-democratic cluster of nations, and especially Denmark have since long incorporated private market elements of social protection. The role of politics also supports the idea that the future process of reform is largely undetermined, notably because —within even dire fiscal constraints that apply across nations— choices are at least partly reversible. Hence, the reforms we have been describing so far presently appear as an ‘unfinished business’.

4. UNFINISHED BUSINESS AND WORK IN PROGRESS

The French system has been in constant reform, from the late 1980s; its hybrid nature was in certain areas a positive factor facilitating this adaptation; it has been in a way faithful to certain original republican choices as well as to choices made after the Second World War, for instance with regard to women’s participation to the labour market. Despite an undeniable societal coherence (Maurice *et al.* 1982), and after the recent reforms, the French system compares favourably in certain sectors but it is certainly flawed in others. Essentially, this does not add up to make all the reforms we have described consistent. 2005 was perhaps a turning point in the reform debate in France and this debate has

been raging ever since, not only because of the long run-up to the presidential and parliamentary elections in 2007.

Behind a comparatively mean inequality, more important and urgent problems

Apparently, France occupies a middle ground with regard to inequality in Europe, as measured the Gini coefficient and other EU coordinated indicators in 2003: France is at 0.28 for the Gini coefficient, as against 0.24 for Denmark, but 0.31 for Spain and Poland, and 0.34 for the UK. France's monetary poverty also stays in the middle: 14% as against 18 for the UK, 17 for Poland, 20 for Spain and only 10 for Denmark.

Yet recent and very conspicuous social movements in 2005-2006 have put this comparison in jeopardy. A 'solidaristic' dimension undoubtedly prevails in the dominant political discourse but social movements are a testimony of its distance to the real situation of certain groups in society, groups who are certainly not marginal. Many inequalities in social statuses add up to form a particular fragmentation of the French society in the years 2000. The social movements were (i) the revolts in winter 2005 in the suburbs ('*banlieues*') that were started by young —often very young— low qualified people —mostly young men, living in difficult housing areas; (ii) the revolt again started by the young against the introduction by the Villepin government of a special contract for the young, considered to be discriminatory (*Contrat première embauche*, CPE, in Spring 2006). Despite the very different nature of the demonstrations and protests— the 2006 was supported unanimously by unions, both the explosions point to the particularly unfavourable situation of the young in France, who are —like in Italy and Spain— more exposed than others to the bad sides of the flexibilisation of the labour market, i.e., unstable and insecure jobs with little social protection. Many entitlements and benefits the young under the age of 20 to 25 are eligible to still depend on the family policy system and are not individualised. Moreover, the young experience worse conditions

than adults and older employees in terms of labour market participation and the precariousness of employment, especially the less qualified and young women.

However the young are not the only groups of the population to be in a relatively unfavourable position. The French system is also still much prone to gender-bias. Although labour market gaps between the status of women and men on the labour market have tended to decrease in the 90s, caught in their presumably 'gender-blind' republican tradition, French policy makers have begun to seriously address the gender question only in the second half of the 90s. Although the French system has been much more 'de-familialized' than Italy's, Spain's or Germany's, as individuals, women in France overall enjoy lower quality social protection and lower quality provision of services related to employment. The bad sides of a legacy of familialism have not altogether completely disappeared in France. Hence, the 'insider-outsider' divides in French society are many and they are certainly not without effect within the polity.

Wavering healthcare management and uncertain future decisions about pensions

As a result of the 'oscillating' policies over the last 30 years and despite the decisions taken in the wake of the Juppé plan, the French system still displays a major flaw with regard to the ability of managing a sustainable system of healthcare, because of its intrinsic contradictions. The most apparent is the inability to strike serious compromises with the medical professions.

The uncertainties are not less apparent for the looming next phase of pension reform, starting in 2007 and due for the deadline of 2008. Issues are the completing of the two stages reform of 1993 and 2003, in the context of sustained pressures for privatisation and the extreme fragmentation of *régimes*.

The conspicuous labour market failure and the Public employment service (PES) reforms

Although quite a significant part of labour market problems are in a way hidden, because, in certain countries, they do not show up in the unemployment figures, France's labour market performance is among the worst in the EU-15. There prevails a structural difficulty in terms of labour market participation from the young and the older and a clear inability so far to reforming early exit from the labour market. Moreover, whatever the reforms, they have occurred on the background of low employment creation and of an increased segmentation of the labour market, with certain categories in the workforce particularly affected by insecurity and instability, low quality of jobs, while the majority has retained significantly better security and social protection rights.

This situation is an additional facet of the French *inability to universalism* (particularly to the 'generous' universalism typical of the Scandinavian countries). France is certainly 'continental' in this respect. As is typically illustrated in the case of the minimum income benefits, and especially RMI, whereas entitlements and rights are theoretically designed as universal, *de facto* eligibility is selective. This situation can be explained by many reasons: overload of services, scarcity of resources, actual targeting mechanisms. A similar situation applies to the unequal access to places in employment or vocational training programmes. It leads to some polarization (the opposition between better quality mainstream insurance-linked provision and lower quality assistance-linked provision, but also to the increasing emergence of a working poor stratum in French society) and labour market segmentation, along with the very high share of the French civil service in the labour force (Barbier, 2005d). Finally sweeping reforms were announced in the Public employment service and the unemployment insurance fund.

The solidarity discourse confronted with real trouble

In the domain of assistance benefits and temporary subsidised jobs in the public and non-profit sector, results have really been disappointing. In a context of a highly selective labour market with low employment creation, a major proportion of beneficiaries are 'hard-to-place' and 'stuck' in a succession of either subsidised contracts or low quality market jobs and for them, quality *insertion* has remained a failure. However, in a never negligible number of cases, such subsidised jobs help transitions to the conventional labour market and are a source of income (albeit limited and increasing the number of the working poor); they also help beneficiaries keeping contact with some forms of employment and the former express satisfaction at that. *Insertion professionnelle* has retained a positive function of political integration, but groups are excluded from access to it. One part of the French employment and assistance policy emerges as trying to implement a function of second-rate 'employer of last resort', which, only for some opens the path to mainstream participation in the labour market, while a significant part of the population (with turnover) suffers from inequality and the increased complexity of subsidised contracts.

5. A ROLE FOR EUROPE

In order to forecast future developments, it is also necessary to take into account the European Union's role in social protection, a role which, while it is not decisive today, remains a factor of change which cannot be considered exogenous in the same way as transformations of international relations. Indeed, Europe is being constructed by the European States themselves and within each one, social policies and European integration policies necessarily interact with one another. Today, and especially since the introduction of a coordination of employment policies (the 1997 Luxembourg summit) and the social and economic orientations

decided upon at the Lisbon summit in 2000, the EU has asserted its reforming mission in the area of social issues, even if the latter remain under national jurisdiction. Such is the case with the promotion of gender equality, the analysis of the effects of population ageing on the future of pension systems, social exclusion, the role of lifelong learning and so on. From the 2005 reforms, and the referendums in the Netherlands and in France, this EU-driven pressure has been downgraded, but this situation offers a striking contrast with the 1970s, when the 'European agenda' touched on a minority of 'social problems'. We cannot really speak of convergence, however, or even of institutional harmonisation at European scale. The common problems which the national systems are called upon to resolve (demography, increasing labour market flexibility, financial globalisation, etc.) cannot be considered to result in identical adjustments. It seems more apt to think that if contemporary societies have handled social risks differently so far, things should not be any different in the future. General procedures or overriding principles may seem to converge but specific institutions, political systems, actors, conceptions of justice and performances are stamped with the national traditions.

Marked by a new welfare mix in which Beveridgism has undeniably assumed greater weight, the emerging system, which is still undefined, will probably be shaped by the impact of three factors: the orientation of European economic policies; the strictly political, and notably constitutional forms which the EU will take and the role of social policies within it; and last of all, the ability of the main organised social forces to propose and negotiate the forms of social protection they would like to see at the different geographic levels (European, national, regional or even local). At EU-level however, there has always been a contradiction between the 'governance liberalism' agenda which has on the whole prevailed and the need to correct social and regional inequalities in order to ensure social and territorial cohesion within the EU, in a context where the question of the federal form of European political integration is raised more and more openly. The future evolutions of the French social protection system will certainly

remain consistent with the inheritance of the past, but the integration of the national systems into the larger EU is now a highly open process capable of giving rise to multiple scenarios.

6. CONCLUSION

Finally, it is difficult to assess the importance and the influence of the two major political events in 2002 and 2005. In 2002, the far-right and xenophobic candidate was second after the first presidential poll; in 2005, like the Dutch, the French rejected the project of a European constitutional treaty, while the immense majority of their members of parliament and their political elites were trying to convince them to vote yes. The presidential campaign in 2006-2007 has been the opportunity for the presentation of quite a number of reforms of the political institutions but it is of course too early to know what will come out of these debates. Fresh and further reform of social protection will certainly depend upon the polls' outcomes in 2007. However, it is striking that in the early years 2000, from the outcome of the reforms of the 1990s, the situation appeared in a more favourable perspective as today. Key compromises remain to be struck among social partners, and among social partners and the state, but also between elites and society.

The sudden popularity of the notion of 'flexicurité' (flexicurity) in the French debate, a notion imported from the Danish example, certainly points to the fact that one of the key compromises will be to progress towards a better articulation of the labour market functioning and social protection. By contrast, the Danish comparison stresses one of the constant 'continental' features, namely the social preference for preserving 'statutes'. This preference is strongly challenged presently in the French context, and, to come again to the theme of 'hybridisation', it might be possible that old 'republican universalistic' values in the French history of social protection could resurface and influence the future reforms.

Whatever the huge differences existing between the European and Latin American situations, the French experience nevertheless shows dimensions or characteristics that find echo in the present situation of many Latin American countries. The most obvious is a common diversity within their respective regions: Latin America is probably as diverse as Europe as a region, when social protection is considered. In the last decade, Europe was able to keep its diversity while at the same time coordinating exchanges and ideas about the necessary reforms; it is thus possible to enhance exchanges and possible learning without having to impose some 'one-size-fits-all' solution. Quite consistent with the first one, a second lesson lays in the fact that, given the common 'external' pressures countries experience for reforming their systems, the decisive moment is strictly 'internal', i.e. has to be realized in the context of specific national institutions and specific political and social compromises between the country's actors. However, the French case study exposes the determining influence of the business cycle and of the state of the economy, to allow for adequate changes to happen. Finally, two crosscutting lessons also emerge from the discussion of the French process of reform: there is first a tendency to accept that a significant progress of 'universalism' is inevitable and appropriate, in the conception and orientation of programmes and benefits; secondly, whatever their institutional legacies, all European countries—including France, for that matter— have tended in the last years to find their own particular brand of mixing the private and public principles. Both tendencies illustrate a larger process of 'hybridisation' that is at work in social protection systems all over Europe.

REFERENCES

- Barbier, J.-C. (2004): (with a contribution by Sylla N. S.), 'La stratégie européenne pour l'emploi: genèse, coordination communautaire et diversité nationale', rapport pour la DARES (Ministère du travail), janvier:
http://www.cee-recherche.fr/fr/rapports/strategie_europeenne_emploi.pdf.

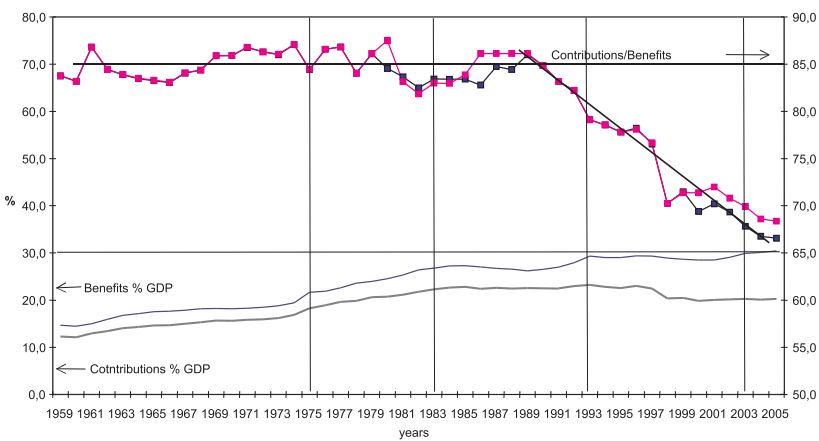
- Barbier, J.-C. (2005a): "The European Employment Strategy: a channel for activating social protection?" in J. Zeitlin and P. Pochet with L. Magnusson, eds., *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels: PIE-Peter Lang, pp. 417-446.
- (2005b): «La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale», note critique, *Revue française de sociologie*, n°46-2, pp. 351-371, avril-juin.
- (2005c): "Embedding Contractualism in National Institutions: Performance Contracting in the French Public Employment Service", in Els Sol and Mies Westerweld, eds. *Contractualism in Public Employment Services, A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, pp. 255-280.
- (2005d): "Learning from Denmark? Reflection on the "Danish miracle" from a French angle", in C. Buhigas Schubert and Hans Martens, « The Nordic model: a recipe for European success? », September, Brussels: European Policy Centre, pp. 94-100.
- and Fargion V. (2004): "Continental inconsistencies on the path to activation : consequences for social citizenship in Italy and France", *European Societies*, (6) 4: 437-460.
- et Gautié, J., dir. (1998): *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris.
- and Ludwig-Mayerhofer, W. (2004): « The many worlds of activation », *European Societies*, Introduction to the special issue (eds) (6) 4: 423-436.
- and Nadel, H. (2000): *La flexibilité du travail et de l'emploi*, Paris: Domino, Flammarion [(2003), *La flessibilità del lavoro et dell'occupazione*, introduzione di L. Castelluci e E. Pugliese, Roma: Donzelli].
- and Théret, B. (2001): " Welfare to Work or Work to Welfare, the French Case ? " in Gilbert N. and Van Voorhis R., *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, Rutgers, N.J., pp. 135-183.
- and Théret, B. (2003): "The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence", in N. Gilbert and R. Van Voorhis, eds., *Changing Patterns of Social Protection*, Transaction Publishers, New Brunswick, pp. 119-168.
- and Théret, B. (2004): *Le nouveau système français de protection sociale*, Repères, Paris: La Découverte.
- Bouchoux, J., Houzel, Y. et Outin, J.-L. (2004): "Revenu minimum d'insertion et transitions : une analyse des inégalités territoriales", *Revue Française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre, pp. 107-132.

- Bradshaw, J., *et al.* (1994): "Une comparaison internationale des aides à la famille". *Recherches et Prévisions*, n° 37, septembre, pp. 11-26.
- Catrice-Lorey, A. (1997): "La Sécurité sociale en France, institution anti-paritaire ? Un regard historique de long terme", *La Revue de l'IRES*, n° 24, pp. 81-106.
- Demazière, D. (1992): *Le chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Lille: Presses Universitaires de Lille.
- DREES (2006): "Les comptes de la protection sociale en 2005", *Etudes et Résultats*, n° 526.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- (1996): *Welfare states in transition, National Adaptations in Global Economics*, London: Sage.
- Guillemard, A.-M. (1986): *Le Déclin du social*, Paris : PUF.
- (2003): *L'Age de l'emploi*, Paris : Armand Colin.
- Jobert, B. (1994): *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Jørgensen, H. (2002): *Consensus, Cooperation and Conflict, the Policy Making Process in Denmark*, Edward Elgar: Cheltenham.
- Lacroix, M. A., Martinot, B., Menard, L. (2003): "Un essai de bilan économique des mesures prises depuis quinze ans pour stimuler l'emploi en France", Direction de la prévision, *Analyses économiques*, n°21, décembre.
- Lødemel, I. et Trickey, H. (2000): *An Offer You Can't Refuse, Workfare in International Perspective*, Policy Press, Bristol.
- Mahé, T. (2002): 'Le RMI à Rennes et à St Etienne : des dynamiques locales différentes', *Recherches et Prévisions*, CNAF, n° 67, Paris, pp 67-75.
- Maurice, M., Sellier, F., Sylvestre, J.-J. (1982): *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne*, PUF, Paris.
- Palier, B. (2004): *Social Protection Reforms in Europe: Strategies for a New Social Model*, CPRN Social Architecture Papers, Research Report 37, CPRN: Ottawa.
- Théret, B. (2007): "Les transformations de L'Etat social Français depuis 1975 : une analyse centrée sur les politiques de santé et menée au regard des standards typologiques et théoriques du changement institutionnel", *Economie appliquée*, n° spécial, à paraître.

ANNEX - Charts

- Chart 1 – from © Théret (2007) – Trends in social contributions and benefits.
- Chart 2 – from © Théret (2007) – Inflation and unemployment.
- Chart 3 – from © Théret (2007) – Economic cycles and social protection developments

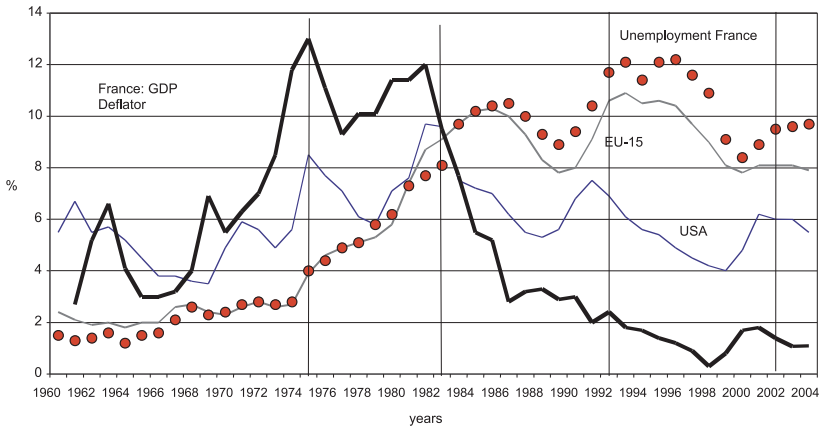
CHART 1. *Contributions and benefits, from Théret, 2007*



Source: SESI, DRESS.

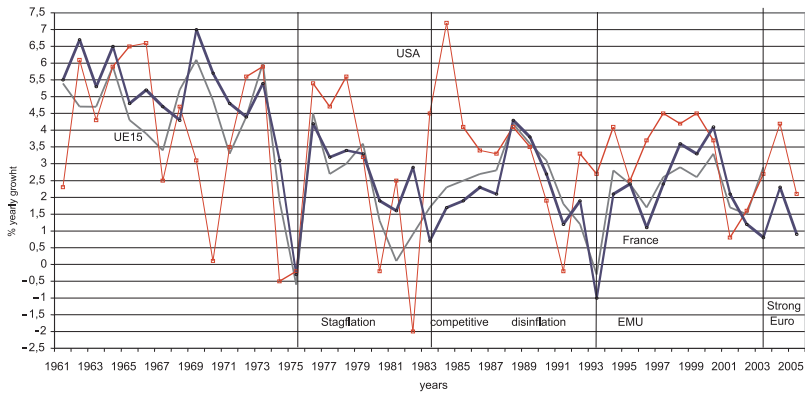
Caption : red and pink lines : contributions; Blue lines: social expenditure: Four cycles from 1975: stagflation; competitive disinflation; EMU adaptation; Strong Euro: see chart 3

CHART 2. *Inflation and Unemployment, Théret 2007*



Source: OECD.

CHART 2. *GDP real growth, Théret 2007*



Source: OECD.

Caption : Business cycle in France, the USA and EU-15 : in France, social protection reform periods is not independent from the business cycles : Stagflation (1975-1983); Competitive disinflation (1983-1993); EMU adaptation (1993-2003); Strong Euro (from 2003).

3. CHALLENGES FOR THE DUTCH WELFARE STATE

RUUD A. DE MOOIJ *

ABSTRACT

The Dutch welfare state is under pressure. Ageing makes public finances unsustainable and globalisation tends to worsen the position of low-skilled workers. At the same time, welfare state institutions seem insufficiently adapted to changed socio-cultural circumstances and cause inactivity among elderly workers, women and social benefit recipients. To prepare for the future and maintain social cohesion, the Dutch government aims to raise the quantity and quality of employment. This paper explores how welfare state reform can contribute to these goals, thereby taking into account the key functions that the welfare state fulfils in terms of equality, security and smoothing. We quantify the effects of various reforms on the labour market and the income distribution by using an applied general equilibrium model for the Netherlands. The paper further develops three comprehensive welfare state reforms for the Netherlands and assesses its implications.

1. INTRODUCTION

European welfare states are under pressure. Developed during the post-war period and expanded in the 1960s and 1970s,

* CPB and Erasmus University. Correspondence: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, P.O. Box 80510, 2508 GM The Hague, The Netherlands, e-mail: radm@cpb.nl. This paper is a summary of a more elaborate study on Reinventing the Welfare State published in De Mooij (2006).

welfare states have brought substantial achievements for European citizens: they improved income security, mitigated poverty and enabled a broad access of people to services like education and health care. In this way, welfare states have facilitated the development of European economies, e.g. by investment in human capital and by creating social and political stability. Indeed, it is widely believed that welfare states not only serve social objectives, but also have a productive function for the economy.

However, European welfare states tend to become unsustainable in the future, both in financial terms and in terms of social legitimacy. Indeed, public expenditures will rise in light of ageing while globalisation makes it more difficult to finance them due to increasing mobility of tax bases. At the same time, welfare state institutions have poorly adapted to recent changes in socio-economic conditions, such as heterogeneous preferences, a better educated work force, and rising female participation rates. Moreover, welfare states create sustained inactivity among benefit recipients, elderly workers, low-skilled people and women. Therefore, countries can no longer afford these high rates of inactivity in combination with generous public welfare state provisions. European Union governments are therefore thinking about ‘reinventing their welfare states’. This paper aims to contribute to this debate, with a special focus on the Netherlands.

The paper is organised as follows. Section 2 discusses the experience of the past 25 years of welfare state reform in the Netherlands and explains the need for further reform. Section 3 considers the key trade-offs in welfare state design. It is used to identify promising options for the future. Section 4 uses these insights for an analysis of three comprehensive welfare state reforms in the Netherlands. Section 5 concludes.

2. A TALE FROM A SMALL COUNTRY

25 years of welfare state reform

The current Dutch welfare state has been largely founded in the post-war period when many social expenditure programs were introduced. During the sixties and seventies of the twentieth century, welfare state expenditures expanded rapidly. When the Dutch economy was hit by severe shocks in the seventies, however, generous benefits in combination with lax administrative controls caused an inflow of redundant workers in social security schemes with open-ended benefits, such as the disability scheme. When the second oil crisis hit the economy at the end of the seventies, the Dutch economy was caught in a vicious circle of declining employment and rising claims on the welfare state. In the beginning of the eighties, the Dutch economy had arrived in dire straights. Table 1 illustrates this: the state spent more than 60% of GDP and taxation and social security contributions accounted for about half of GDP. The unemployment rate contained two digits and for every ten employed persons there were nine persons on social benefits. The need for drastic measures thus became increasingly apparent.

TABLE 1. *Dutch public finance and labour-market performance in 1982 and 2007*

	1982	2007
Public finances (in % of GDP)		
Public expenditure	62	44
Overall tax burden.....	49	39
Public budget deficit.....	6	0
Labour-market performance		
Participation rate (in % of labour force)	59	73
Unemployment rate (in % of labour force).....	10	4
Ratio inactive / active.....	0,9	0,5

SOURCE: Central Economic Plan of CPB (2007)

The Dutch government took decisive steps in 1982. It broke the link between wages in the public sector and social benefits to wages in the private sector. Thus, public sector wages and benefits lagged behind wage growth in the private sector. Statutory social benefits were cut from 80% to 70% of gross wages. The minimum wage, to which the minimum social benefits are linked, was frozen in nominal terms. This reduced the minimum wage from 61% of the median wage in 1980 to 47% in 2000.

It took some time before cuts in social expenditures reversed the vicious circle of rising inactivity. The ratio of social security claimants to those employed stayed roughly constant between the mid eighties and the mid nineties. Only by then could the number of social security recipients be stabilised and started the ratio of social benefits to employment to fall. Cutting benefits had not been sufficient to reduce the number of benefit recipients, in part because supplementary arrangements negotiated in collective labour agreements offset some of the cuts in disability and sickness benefits. Moreover, social partners had introduced generous early retirement schemes which reduced the effective retirement age of elderly workers.

During the nineties, the cuts in social benefits were complemented by institutional reforms. For instance, eligibility criteria for social benefits were tightened. In 1993, the legal definition of the appropriate job was widened in the disability scheme. At the same time, the government reduced the discretion of decentralised administrations by issuing specific criteria for determining disability and residual earning power. For existing claimants, a program of reassessment was started in 1994. The focus in the nineties was more on microeconomic incentives and screening to avoid moral hazard, rather than on cutting benefit levels. Since the beginning of the nineties, the government also started to reduce the tax burden. In 1990, it reformed the income tax, thereby cutting marginal tax rates and broadening the tax base. During the nineties, the tax burden was reduced to support the process of wage moderation. Moreover, by targeting tax cuts at low labour incomes, the government aimed at reducing the replacement rate at the bottom of the wage scale, thereby

stimulating low-skilled employment. In the late nineties, social security was reformed even more fundamentally. Sickness insurance was privatised and competition in disability insurance was introduced to achieve efficiency gains in the implementation and administration of the insurance. Competition also meant that employers can no longer shift the costs of their behaviour unto a collective pool. During the eighties and nineties, the Netherlands experienced a considerable employment growth and a substantial decline in the unemployment rate. Most of the growth came from part-time work. Also flexible contracts through temporary work agencies rose substantially in the 1990s. Employers increasingly used flexible contracts to avoid employment protection, to screen new employees, and to meet their need for flexibility. Recent reforms have further sharpened the criteria to enter disability insurance, shortened the maximum unemployment benefit duration and reduced the incentives for early retirement.

Current performance of the Netherlands

Where did 25 years of welfare state reform bring the Netherlands? Table 1 shows that the performance of Dutch public finances and labour-market performance improved considerably in 2007. The size of the public sector became much smaller and the overall tax burden fell by about 10% of GDP. Labour-market performance improved, which is clear from the large rise in the participation rate, lower unemployment and a reduction in the ratio of inactivity.

Today, the performance of the Dutch labour market is favourable, also compared to the rest of Europe. This is shown in Table 2. We see that, compared to the average in the EU-15, the Netherlands performs well in terms of participation and unemployment. For these indicators, performance is similar to that in the United States, except for the participation of people between 55 and 64, and for the share of long-term unemployment, where the Netherlands is more European than American. Priority in the Netherlands is therefore given to raising the participation rate of elderly and improving the position of low-skilled workers

on the labour-market. The Netherlands performs relatively poor on the number of hours worked compared to both the United States and the rest of the European Union. This is especially due to the high share of part-time employment, i.e. jobs of less than 30 hours per week. For women, this share is 60% which is twice as large as in the European Union and more than three times that in the United States. Hence, there seems ample scope for raising female labour supply in the Netherlands in terms of hours worked. The bottom row of Table 2 shows occupancy in social benefit schemes as a percentage of the working age population. It includes unemployment insurance, social assistance, sickness benefits and disability insurance. We observe that the number of benefit recipients is higher than in the United States and also higher than elsewhere in Europe, especially due to high coverage in disability insurance.

TABLE 2. *Labour-market performance of the Netherlands compared to EU-15 and the US, figures for 2004*

	<i>The Netherlands</i>	<i>EU-15</i>	<i>US</i>
Employment rate in % population 15-64.	73	65	71
— men.....	80	73	77
— women.....	66	57	65
— age 55-64.....	45	42	60
— lower than secondary education.....	59	57	58
Share of part-time employment.....	35	13	17
— men.....	15	7	8
— women.....	60	31	19
Annual hours worked per employee	1.357	1.578	1.824
Unemployment rate.....	4,6	8,0	5,5
— share long-term unemployed.....	33	42	13
Benefit recipient rate ^a	16	14	11

^a Figures for benefit recipient rate refer to 1999 and contain only 10 countries for the EU (excluding Finland, Luxembourg, Italy, Greece and Portugal).

SOURCE: OECD 2003 and OECD Employment Outlook 2005

The need for further reform

While the Netherlands today performs relatively well, the discussion on future welfare state reform remains high on the policy agenda. The reason is that trends trigger a need for further reform. First, public expenditures on pensions and health care will rise in light of ageing. At the same time, globalisation makes it more difficult to finance these extra public transfers due to increasing mobility of tax bases. This renders current welfare states financially unsustainable. Moreover, it causes tensions among a growing share of elderly people relying on public transfers and a shrinking share of workers paying for it via taxes. Second, international economic integration and skill-biased technological change may deteriorate the position of low skilled workers on the Dutch labour market. This causes tensions within the working generation, namely between low skilled workers who suffer and high skilled workers who benefit from economic integration and technological change. Third, welfare state institutions seem to have poorly adapted to recent changes in socio-cultural circumstances, such as individualisation, a growing heterogeneity in life courses, a better educated work force and rising female participation rates. This undermines the social legitimacy of current welfare state institutions. Finally, the welfare state creates sustained inactivity among a number of groups, such as social benefit recipients, elderly workers, low-skilled people, and women. Like in other countries in Europe, the Dutch government now thinks about ‘reinventing the welfare state’. Thereby, a key policy objective is to raise employment in both quantity and quality. The government thus aims to broaden the tax base, which is necessary to maintain the basis for social cohesion in the future.

3. DESIGN OF AN EFFICIENT WELFARE STATE

Usually, the term welfare state is used as a catchall for public institutions that are related to the income and expenditures of

people over their life cycle. This includes programs for pensions, disability, survivor and unemployment insurance, medical expenditures and perhaps even education. In this paper, we structure the discussion along three functions of the welfare state, all starting with an R, namely *Redistribution*, *Risk and insurance*, and *Reallocation over the life cycle*. For each of these three R's of the welfare state, the paper demonstrates the key trade-offs and explores opportunities to improve combinations between them through efficiency enhancing reforms.

R1: Redistribution between people

People differ in their talent or abilities. The welfare state aims to reduce inequality between these people by means of redistribution. This creates, however, several labour-market distortions, such as lower labour supply, less training and higher unemployment. This trade-off between equity and efficiency applies to various institutions such as the progressive tax-benefit system, benefits in kind, indirect taxes, subsidies and wage compressing institutions. The economic literature arrives at a number of conclusions regarding the efficient design of the redistributive system (see also De Mooij, 2007).

Universal income support, such as a basic income, does not seem an optimal form of redistribution. It is expensive and raises marginal tax rates across the board, thereby causing large distortions in labour supply. Targeting support to families with low incomes would be more efficient. This creates, however, distortions at the bottom of the labour market due to the poverty trap. It reduces the gains from targeting. Designing an optimal redistributive system therefore requires careful consideration of the distortions at both the participation margin and the intensive margin of labour supply.

In-work benefits have the advantage of reducing the benefit replacement rate, without hurting the income of benefit recipients. It leads to a lower rate of involuntary unemployment, especially for the unskilled. In-work benefits can also be targeted to the low skilled, which would enhance its effectiveness to reduce

involuntary unemployment. However, by phasing out benefits among middle income groups, targeted relief is particularly distortionary for the intensive margin of labour supply.

In-work tax relief can also be targeted on female workers who feature relatively large labour supply elasticities, e.g. compared to male breadwinners. Moreover, subsidies on complements of female labour, such as childcare expenditures, are typically desirable features of an optimal tax-benefit system as they mitigate distortions at the intensive margin of labour supply. Also an individualised income tax system yields better labour market incentives than a system that takes the family as the tax unit, especially for females. Individualising social benefits is less attractive, however, since it will raise marginal tax rates at the participation margin of secondary earners.

Redistribution is also achieved through wage compressing institutions, e.g. due to trade union behaviour. However, this raises unemployment among the low-skilled. Lower minimum wages or less wage compression will relax this problem, but this raises inequality. Society may alternatively shift from wage compressing institutions towards fiscal redistribution or provide tax relief for employers hiring low-skilled employees.

Since reforms in the redistributive system have social costs, complementary instruments may be considered to escape the inevitable trade-offs in redistribution. For instance, modern welfare states increasingly rely on the integration of vulnerable people in the labour market by combining the carrot of positive financial incentives with the stick of punitive work mandates.

R2: Risk and insurance

Risk against disability or unemployment is dealt with by social insurance. In designing a social insurance contract, society aims to minimise the adverse implications for the labour market caused by moral hazard. We find that less generous social insurance, e.g. through lower levels of unemployment and disability benefits, shorter unemployment benefit duration, or substitution towards

individual saving accounts, can help reducing unemployment rates and raising labour-market participation by combating moral hazard. It yields, however, less insurance. Hence, there is a trade-off between insurance gains and incentives to fight moral hazard. Savings may be more appropriate than insurance in the case of small risks and large moral hazard, e.g. for small unemployment spells. For larger risks, however, insurance is typically more efficient than savings.

For a given level of insurance, the key policy challenge is to minimise moral hazard. The government may use stringent job search requirements and mandatory obligations to raise the exit from social insurances. An efficient administration should engage in tight monitoring and claim assessment and invest in activation of benefit claimants. In delegating administrative tasks to decentralised units, the government should care about both the risk of selection by competing administrations, and proper incentives for administrators to fight moral hazard. Irrespective of the choice between a public monopoly and competing administrations, the exclusivity requirement should always be fulfilled.

Insurance can be supplemented by active labour-market policies in order to raise exit from the insurance. Yet, whereas harsh measures like sanctions and mandatory workfare tend to significantly increase outflows from the insurance, empirical evidence provides mixed evidence on the effectiveness of more lenient forms of active labour-market policies. Lock-in effects and reduced search activities seem to render some forms of active labour-market policies even counterproductive in raising employment in the market sector. Still, active labour-market policies may be a social imperative, rather than a way to increase employment in the open market. Moreover, some types of active labour-market policy, such as job-search assistance and vouchers for the long-term unemployed, yield more positive effects.

Employment protection and firing taxes may be efficient to reduce moral hazard in inflows into unemployment insurance. Moreover, it encourages commitment and thus stimulates employment durations and investment in firm-specific human

capital. However, employment protection also creates a social cost by increasing unemployment duration and hampering innovation. It hurts especially the labour market position of youngsters, women and immigrants. Financial incentives, e.g. via experience rating in unemployment insurance, tend to be more efficient than administrative procedures to reduce excessive job separations. The system of employment protection in the Netherlands differs substantially from other countries, but is currently subject to ample debate (see box).

EMPLOYMENT PROTECTION IN THE NETHERLANDS

Today, the Netherlands adopts a dual system of employment protection. Firms can dismiss a worker by either going to the public administrative body. This route is time consuming and often uncertain. Alternatively, it can go to a court for dismissal. This route is quick but typically entails high severance payments. The share of dismissals via both routes is roughly equal in recent years.

Overall, the Dutch system yields an average score on the OECD employment protection legislation index of the OECD. Yet, the Dutch system stands out in three respects. First, protection for permanent contracts is relatively strict, while protection for temporary contracts is relatively lax. The former tends to reduce labour-market flows, which are indeed low in the Netherlands. The latter has raised temporary contracts and reduced unemployment durations, although it has not raised worker inflows into permanent jobs. Second, the protection of older workers is relatively tight due to high severance pay in case of long tenures. This reduces the flexibility of older workers and pushes up their labour costs. Finally, procedural conveniences related to dismissal are strict, causing high administrative and compliance costs.

There is currently ample debate in the Netherlands to reform the current system of employment protection, either to increase labour-market flexibility, or to reduce inequality between permanent and temporary workers, or to shift from lengthy procedures towards financial costs of dismissal. For an in-depth discussion and analysis, see Deelen *et al.* (2006).

R3: Reallocation of the life cycle

The welfare state plays a role in consumption smoothing over the life cycle. Capital-market imperfections, impatience and distortions associated with redistribution and insurance may provide a rationale for this. European governments are indeed substantially involved in reallocating income over the life cycle: estimates suggest that between 60 and 80% of the welfare state actually concerns intrapersonal reallocation of income over the life cycle, rather than redistribution between the life-time rich and poor. An alternative for collective smoothing via the welfare state would be mandatory or subsidised individual saving schemes. While these schemes may reduce the overall tax burden compared to collective smoothing via transfers, they may bring along other distortions. Hence, the government faces a dilemma. It applies to areas of life-long learning, the combination of work and family care, and early retirement.

Life-long learning is a vital pillar for our welfare state. While investment by the government seems important in initial education, the value added of government intervention is less clear in adult learning. Some subsidies may help to alleviate training distortions imposed by progressive taxes and generous social insurance provisions. The argument for large-scale public investment in on-the-job training is weak though.

Facilities for the combination of work and care for children seems important for combining high female participation and high fertility, although it is not clear whether externalities from children are actually positive or negative. Female participation may benefit from increased labour-market flexibility and child-care facilities. Subsidies for parental leave may support fertility, but typically come at the expense of labour market participation in terms of hours worked.

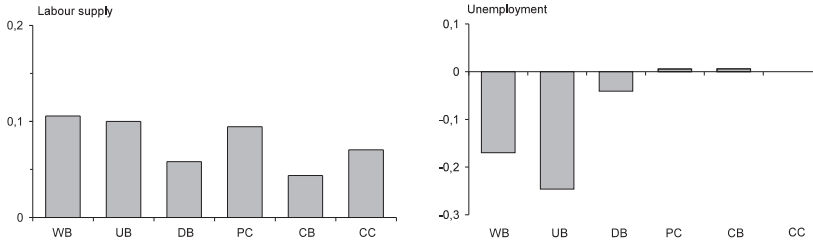
A number of distortions in retirement decisions have recently been removed in the Netherlands. Indeed, the system has been reformed towards a more actuarially neutral system for early retirement. Still problematic for the participation of elderly is,

however, the rigidity of the labour market. Indeed, the combination of fixed wage contracts with seniority wages, employment protection and mandatory retirement hampers the mobility of older workers and increases unemployment durations. Moving towards a more flexible labour market can increase employment, improve allocative efficiency and allow for more flexible retirement patterns. It calls, however, for a breakdown of the implicit contract.

Quantifying reform in the Netherlands

For a selection of welfare state reforms in the Netherlands, we have used an applied general equilibrium, model to make a quantitative assessment of their impact on the labour market and the income distribution (see Graafland *et al.*, 2001, for more details about the model). Figures 1 to 3 summarise these findings. Figure 1 presents various policies that reduce the amount of redistribution and insurance, e.g. by cutting social benefits or tax credits. In particular, we present a reduction in welfare benefits (WB), unemployment benefits (UB), disability benefits (DB), the tax credit for non-participating partners in couples (PC), and two forms of child support, across-the-board child benefits (CB) and a targeted child credit (CC). In the figure the size of each shocks is $\frac{1}{4}$ billion euro, where savings for the government budget are used to cut income tax rates by 0.1 %-point. The figure shows the positive labour-market effects of less redistribution/insurance. We see that benefit reductions typically raise the incentives for labour supply by allowing for lower marginal tax rates (left panel). This is particularly effective if marginal tax rates are reduced for secondary earners, who are relatively elastic in their labour supply, or for income groups that are densely populated. If benefits are targeted to the unemployed or partially disabled, lower benefit levels also reduce the structural unemployment rate because of a fall in the replacement rate (right panel). Benefits that are not related to the labour market position of households exert very small effects on equilibrium unemployment.

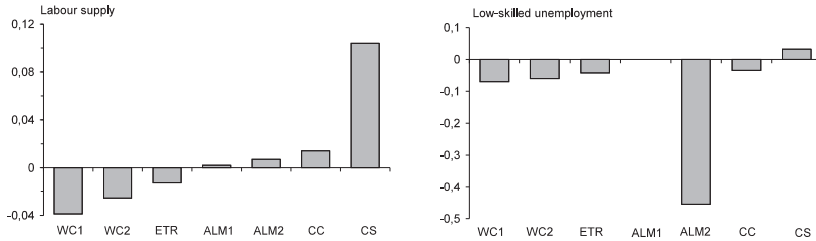
FIGURE 1. *Simulated effects of lower social benefits or credits on labour supply and unemployment^a*



^a All simulations are normalised at a budgetary effect of $\frac{1}{4}$ billion euro. The revenues are used to cut income tax rates. The simulations are: WB: reduction in welfare benefits; UB: reduction in unemployment benefits; DB: reduction in disability benefits; PC: reduction in the tax credit for non-participating partners; CB: reduction in general child benefits; CC: reduction in the targeted child credit. Effects on labour supply are in relative changes; effects on unemployment in absolute changes.

Figure 2 shows the implications of a variety of tax credits and subsidies in the Netherlands. Two credits aim to reduce the tax burden for low labour incomes (WC1 and WC2) or subsidize low-skilled employment of the employer (ETR). Two forms of active labour market policy involve public sector jobs (ALMP1) and subsidies for the long-term unemployed (ALMP2). The last two policies focus on reducing tax distortions for female workers: the combination tax credit for two-worker families with children (CC) and child-care subsidies (CS). The amount of credit or subsidy is $\frac{1}{4}$ billion euro, the revenue of which is raised by an increase in income tax rates by 0.1%-point. The right panel of Figure 2 shows that tax credits targeted at low incomes are effective to reduce the unemployment rate among the low skilled. By raising marginal tax rates for higher incomes, however, the left panel reveals that they reduce labour supply. Hence, there is a trade-off between policies that aim to cut low skilled unemployment and policies that foster labour supply. The effects of these targeted credits on overall employment are therefore small. Only vouchers for the long-term unemployed tend to escape this trade-off since they are not conditional on income, but well targeted on the

FIGURE 2. *Simulated effects of higher credits and subsidies on labour supply and low skilled unemployment*^a

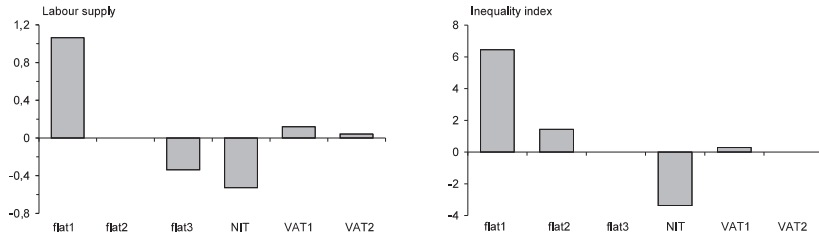


^a All simulations are normalised at a budgetary cost of $1/4$ billion euro. It is financed by higher income tax rates. The simulations are: WC1: general earned income tax credit; WC2: targeted earned income tax credit; ETR: employer tax relief; ALM1: relief jobs for the low skilled in the public sector; ALM2: vouchers for the long-term unemployed; CC: combination credit for working couples with children. CS: childcare subsidies that reduce the parental price. Effects on labour supply are in relative changes; effects on low-skilled unemployment in absolute changes.

unemployed. Hence, the deadweight loss of this instrument is relatively small. The scope for using vouchers is limited though. The left panel of Figure 2 reveals that childcare subsidies are most effective in encouraging labour supply as they mitigate tax distortions at the margin of employment by secondary earners. The scope for using this instrument is limited since the overall size of the childcare sector is less than 0.5% of GDP in the Netherlands.

Figure 3 shows the impact of budgetary neutral shifts in the structure of the tax-benefit system. It includes three proposals for a flat tax (flat123), a basic income (NIT), and two alternative shifts from income taxes towards value added taxes (VAT12). The figure shows that policies that raise inequality, as measured by our aggregate inequality index (the Theil coefficient), come along with an increase in labour supply. This holds for one version of the flat tax and for one version of the shift from income taxes towards value added taxes. If inequality does not change by the reforms, we observe no increase in labour supply.

Figure 3. *Simulated effects of budgetary neutral shifts in the tax system on labour supply and inequality^a*

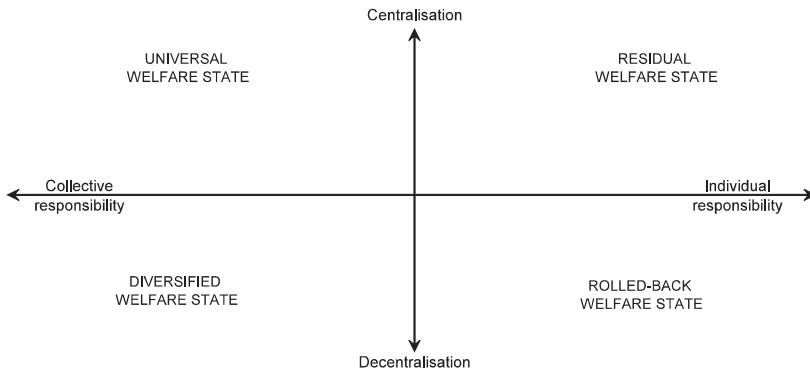


^a The inequality index reflects the Theil coefficient of the entire income distribution, based on individual incomes. The simulations are: Flat1: replacement of the current income tax structure by a flat tax of 37,5%; Flat2: replacement of the current income tax structure by a flat tax of 42% and an increase in the general tax credit by 1 100 euro; Flat3: replacement of the current income tax structure by a flat tax of 43,5% and an increase in the general tax credit by 1 400 euro; NIT: introduction of a negative income tax or basic income; VAT1: shift of 2.5 billion euro from income taxes towards value added taxes; VAT2: shift of 2.5 billion euro from income taxes towards value added taxes whereby the general tax credit is increased as well. Effects on labour supply and the Theil coefficient are in relative changes.

In fact, a flat tax that leaves overall inequality unaffected actually reduces labour supply since it raises the marginal tax on part time jobs that are occupied by elastic female workers. A basic income reduces aggregate inequality but is most distortionary in terms of labour supply. The simulations thus clearly reveal the trade-off between an equitable income distribution and labour supply incentives.

4. COMPREHENSIVE WELFARE STATE REFORM ALONG THREE LINES

This section develops three directions of comprehensive welfare state reform in the Netherlands. The directions differ in two key dimensions: social preferences and division of powers. First, social preferences for redistribution, insurance and commitment are not independent. Indeed, societies that assign a high value to

FIGURE 4. *Design of the welfare state*

redistribution usually also assign a high value to insurance. We therefore merge the fundamental trade-offs regarding the three R's of the welfare state and obtain a broadly defined trade-off on a one-dimensional scale. We refer to this trade off as collective versus individual responsibility. It is illustrated by the horizontal axis in Figure 4. The left-hand side of the figure reflects a society that features strong preferences for solidarity and collective responsibilities. The right hand side reflects a society that features a strong preference for individual responsibility and incentives.

The second dimension is the organisation of the three functions of the welfare state. Institutions can be organised at more centralised or at more decentralised levels. The vertical axis in Figure 4 illustrates this choice between *centralisation* and *decentralisation* of responsibilities.¹ Decentralisation means that a number of smaller collective groups obtain discretion to organise solidarity, insurance and smoothing in decentralised groups. It can, for instance, be organised by local governments, sector trade unions, professional interest groups, or companies. This distinction

¹ The principle of subsidiarity endorsed by the European Union suggests that decentralisation is preferable, unless centralisation has clear benefits. It is used to divide responsibilities between the member states and the union.

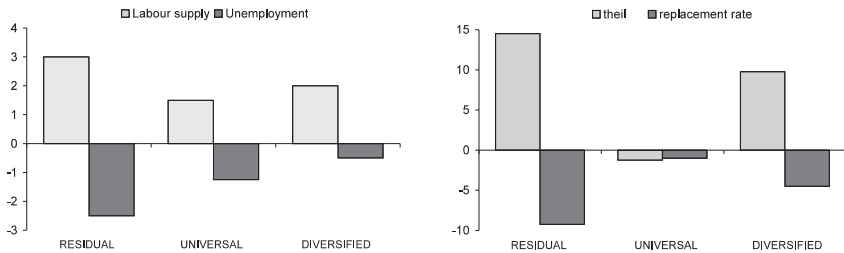
does not so much refer to the *administration* of welfare state functions—which should in any case be delegated to the most efficient level of organisation, independent of preferences—but rather to the division of *powers* between centralised and decentralised units. For instance, either central or decentralised organisations can be made responsible for setting rules and regulations, contract design, premium rates and the like. On the one hand, decentralisation of powers is attractive to the extent that it can do better justice to differences in preferences and circumstances between people or clubs. Moreover, decentralised decision making may yield more efficient policies due to competition induced by either exit opportunities of group members or benchmarking (leading to yardstick competition). The bottom of Figure 4 reflects a welfare state that emphasises the decentralisation of powers. On the other hand, centralisation has potential advantages as well. It can reap scale economies in the presence of high fixed costs or information sharing gains (*e.g.* in tax collection or social insurance administration). Centralisation also reduces exit opportunities, thus avoiding adverse selection and reducing spillover effects of decentralised policies. Moreover, centralisation is desirable if people prefer nation-wide solidarity. The upper side of Figure 4 reflects welfare states characterised by a large degree of centralisation.

By combining the two key dimensions of Figure 4, we obtain four possible models for the welfare state. As we ignore the lower right quadrant, we focus on three of them. First, the upper-left quadrant in Figure 4 reflects a welfare state that assigns a high value to collective responsibility and that organises decision making on a centralised level. It is dubbed the UNIVERSAL WELFARE STATE. Second, the lower-left quadrant represents a welfare state that assigns a high value to collective responsibility, but decision making is organised on a decentralised level, either regionally or by profession or industry. The welfare state thus allows for more differentiation among clubs and is dubbed the DIVERSIFIED WELFARE STATE. The two quadrants on the right of Figure 4 represent less generous welfare states with more focus on individual responsibility. In the RESIDUAL WELFARE STATE at the

upper-right part of Figure 4, solidarity with the most vulnerable groups is organised on the state level².

The current Dutch welfare state may best be characterised on the left hand side of Figure 4, somewhere between the UNIVERSAL WELFARE STATE and the DIVERSIFIED WELFARE STATE. Past reforms, however, also contain elements of the RESIDUAL WELFARE STATE, i.e. reforms that emphasise individual responsibility. It raises the question where the Dutch welfare state will or should be heading towards. We elaborate on this issue in more detail by exploring concrete comprehensive reform packages in Dutch institutions along the lines of each welfare state philosophy of Figure 4. It renders the discussion about alternative welfare states concrete. The packages serve as an illustration of how a certain welfare state reform affects Dutch labour market performance and the income distribution. The reform packages have been simulated with our applied general equilibrium model, the results of which are summarised in Figure 5.

FIGURE 5. *Simulated effects of comprehensive reform directions on labour market performance and social cohesion indicators^a*



^a The inequality index reflects the Theil coefficient of working singles. Effects on labour supply and the Theil coefficient are in relative changes. Effects on replacement rate and unemployment rate are in absolute changes.

² The welfare states are reminiscent to the typologies of Esping Andersen (1990), which is based on an empirical approach. By starting from trade-offs, our approach emphasises more the different principles underlying welfare state design than outcomes.

Residual welfare state

The RESIDUAL WELFARE STATE is characterised by a more flexible labour market and more emphasis on private responsibility. The government retreats in provisions for people with middle and high incomes. They increasingly rely on individual responsibility. Solidarity with vulnerable groups is maintained via targeted income support measures. Reforms in the RESIDUAL WELFARE STATE include lower social benefits, a lower minimum wage, the introduction of a flat tax of 27% and a replacement of employment protection by experience rating in unemployment insurance. The life cycle saving account partly replaces insurance and subsidy schemes, e.g. for unemployment risk, care, adult education and early retirement.

The RESIDUAL WELFARE STATE improves labour market performance by raising the incentives for labour supply, a better integration of entrants into the labour market, and reduced wage costs for low skilled workers. Model simulations suggest a rise in employment of $6\frac{1}{4}\%$. The female participation rate increases by 9%. Low-skilled unemployment falls by $8\frac{1}{4}\%$ -point.

The RESIDUAL WELFARE STATE fits best in an individualised, heterogeneous society. Inequality and insecurity become more important, but a safety net is maintained for the most vulnerable groups. The RESIDUAL WELFARE STATE is relatively robust for shocks in immigration, economic integration and technological change. A potential problem is that sustained poverty occurs for a small group of low-skilled people that is unable to escape the poverty trap.

Universal welfare state

The UNIVERSAL WELFARE STATE is characterised by a combination of more flexibility on the labour market and generous social provisions with a uniform character. To avoid moral hazard and high rates of inactivity, it is combined with intensive and

mandatory activation and public expenditures that are complementary to labour.

Reforms in the UNIVERSAL WELFARE STATE contain a further individualisation of the tax system, public childcare support, tight eligibility criteria in social insurance, an abolishment of privileges for elderly outside the labour market and intensified activation strategies with strict monitoring backed by sanctions. The welfare state tends to become bigger, but additional expenditures are geared towards labour participation.

We find that the UNIVERSAL WELFARE STATE improves labour market performance. The female participation rate increases by $14\frac{1}{2}\%$ while elderly participation rises as well. The low skilled are better integrated due to subsidy schemes. Simulations suggest that employment rises by 3% in the long term, especially due to higher female labour supply. The unemployment rate among the low skilled falls by $4\frac{1}{4}\%$.

The UNIVERSAL WELFARE STATE fits with a relatively homogeneous society with a well-educated labour force and a high priority to emancipation of women. Solidarity and security are maintained at a cost in terms of privacy, less choice, fewer privileges for elderly, and less commitment in labour relations. The welfare state remains vulnerable for the financial implications of ageing, however. Moreover, the UNIVERSAL WELFARE STATE is less robust for shocks in low-skilled immigration and skill-biased technical change.

Diversified welfare state

The DIVERSIFIED WELFARE STATE emphasises commitment, long-term relations and decentralised solidarity in small collective groups. This substitutes for state responsibilities in social insurance and redistribution. Collective groups reap the benefits from economies of scale and provide a variety of social provisions. These differ between clubs. The government ensures a safety net and aims to integrate low-skilled workers in the labour market via subsidies.

Reforms of the DIVERSIFIED WELFARE STATE include less tax progression, selective reductions in social insurance provisions and a government role to subsidise low-skilled employment. Wage compression in communities aims to mitigate rising inequality. Exclusive responsibility for social insurances at the decentralised level provides incentives for administrations to combat moral hazard through activation. This also applies to elderly, which increases the effective retirement age. Mobility is hampered between groups to reduce exit opportunities and to maintain social provisions within communities. Employment protection remains important.

We find that the DIVERSIFIED WELFARE STATE improves labour market performance, especially due to more labour supply of men. The low skilled face better job-finding probabilities due to subsidy schemes. Simulations suggest an overall rise in employment of $2\frac{1}{2}\%$. The unemployment rate of the low-skilled falls by $1\frac{3}{4}\%$. These effects are smaller than for other welfare states while inequality increases.

The DIVERSIFIED WELFARE STATE fits in a world in which long-term relationships and internal flexibility within collective groups provide a good basis for investment in knowledge and innovation. A problem is that limited mobility and tight employment protection hamper adjustments in the economy, e.g. to global shocks. Moreover, it hampers the integration of immigrants, females and school leavers in the labour market. The DIVERSIFIED WELFARE STATE is therefore relatively vulnerable for shocks in globalisation and immigration.

5. CONCLUSIONS

We conclude that there exist several opportunities for reform in the Dutch welfare state that may help raising the quantity and quality of labour supply. Yet, there is no gain without pain. Indeed, society needs to make choices. Which reform direction is most feasible or desirable for the Netherlands depends on social preferences and future developments in our society.

REFERENCES

- Deelen, A. P., E. L. W. Jongen and S. Visser, Employment protection legislation; lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case, CPB Document no. 135:
<http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/document/135/doc135.pdf>
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: NJ, Princeton University press.
- Graafland, J. J., R. A. de Mooij, A. G. H. Nibbelink and A. Nieuwenhuis (2001): *MIMICing tax policies and the labour market*, Contributions to Economic Analysis 251, North Holland.
- Mooij, R. A. de (2006): Reinventing the welfare state, CPB Special Publication no. 60:
<http://www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/bijzonder/60/bijz60.pdf>
- (2007): Reinventing the Dutch tax-benefit system, to appear in *International Tax and Public Finance*: (First Draft in: <http://people.few.eur.nl/demooij/paperdemooij.pdf>)

SEGUNDA PARTE

EL SISTEMA EDUCATIVO

4. INVESTING IN CHILDREN AND THEIR LIFE CHANCES

GØSTA ESPING-ANDERSEN *

ABSTRACT

Parents who have children and invest well in their future create, all at once, private and collective welfare. The increasingly large gap between the desired number of children and actual fertility must be interpreted as a welfare failure for families but also as a major problem for our economy and society. If, additionally, we invest too little in our children's skills the outcome is negative both for their life chances and for our future productivity. The new low-fertility equilibrium together with a substantial number of early school leavers that we see in many advanced countries poses, accordingly a policy challenge of considerable urgency.

The challenge is clearly not limited to the rich OECD nations. Fertility has fallen sharply in East Asia and now also in a number of Latin American countries. As a whole, Latin American fertility has fallen from an average of 4.5 births per woman in the late 1970s to 2.5 in the new Century. There are several Caribbean nations that are approaching low fertility, meaning less than 1.6 per woman, and Chile seems headed in a similar direction (Guzman et al. 2006).

Latin America also faces a major skills challenge. While school enrolment rates are generally high in Latin America, there is great unevenness in terms of post-lower secondary level attainment. From the PISA studies as well as the International Adult Literacy Surveys it is quite evident that key Latin American nations, such as Brazil, Chile and Mexico, perform internationally poorly in terms of

* Universitat Pompeu Fabra.

developing cognitive learning skills. In the 2000 PISA study, the mean Brazilian score is one standard deviation below the OECD mean, a truly huge gap. Similarly, from the IALS data we see that a full half of the Chilean population scored in the bottom quintile in terms of both prose and quantitative abilities¹. This suggests that youth in the economically most advanced Latin American countries are poorly prepared for the evolving knowledge economy.

The skills needed to ensure good life chances are rising (and changing) and, despite decades of education reforms, there has been little progress in terms of equalizing opportunities. The impact of social origins on child outcomes persists, and may even strengthen. All this suggests that the pursuit of more equality and future productivity come together. A major challenge is to minimize the dispersion of skills. The foundations of policy lie in the realization that learning abilities are formed very early in life and, most crucially, during the first years of childhood.

Keywords: Human capital, inter-generational mobility, parental investments, mothers' employment, child outcomes

From a welfare and efficiency perspective, an optimal policy needs to address both n and q , to use Gary Becker's terminology for the quantity and quality of children, respectively. Such policy will need to consider at least four issues: one, the obstacles to parenthood in the first place; two, the uneven capacity of parents to invest in children; three, the impact of mothers' employment on child outcomes; and, four, the potential benefits of early pre-school programmes.

1. THE N AND Q CHALLENGE

In Western civilizations the family is treated as a sanctuary of privacy and intimacy, a 'haven in a heartless World' wherein

¹ In comparison to 7% in Sweden, 14% in Germany, and 21% in the UK and US (OECD 2000: Table 2.2).

outside authorities must not interfere. The contemporary family does poorly on many welfare indicators and this has spurred a reassessment of the role and aims of family policy. Paternalistic approaches will without any doubt fail on legitimacy grounds. In any case, the main issue is not that citizens behave wrongly but that they encounter major obstacles in the pursuit of realizing their preferences. The real challenge is to forge policies that enable families to attain their private goals and, simultaneously, produce public goods.

Families create very important social externalities. Klevemarken (1998) has conservatively cashed out the average monetary value of parenthood at around \$22-29,000 for Swedish families. This is, in aggregate terms, equivalent to 20% of GDP. We have estimates from the US that the social value of an average child is equivalent to \$100,000 on a lifetime basis (Preston 2004). There is undoubtedly a lot of dispersion around this average. The substantial returns that wonder-kids yield must be held up against the potentially large net cost of the failures. For example, the price of one year's incarceration in the US hovers around \$50,000. Poverty is one factor that promotes failures. Recent calculations show that the societal cost of child poverty in the US is equal to 4% of GDP, due mainly to the link between poverty and school outcomes, health, and criminality².

Demographic aging means that there is a growing premium on maximizing fertility. All evidence shows that citizens desire to have at least two children. It is also evident that this desire is increasingly difficult to satisfy; parenthood has become more difficult to reconcile with other objectives. If, however, the average family ends up with no more than 1.3 children, our population will shrink dramatically.

² Testimony by Harry Holzer (Urban Institute) before the House Committee on Ways and Means, January 24, 2007.

Family formation – optimizing n

To come to grips with contemporary fertility we need first to recognize the large gap between preferences and reality. From several studies we now know that citizens by and large remain faithful to the two-child norm, stating a preference for 2.2-2.4 children on average in almost all countries (Sleeboos 2003). The distance to actual fertility ranges from substantial to dramatic. In Southern Europe, fertility seems stuck at 1.2 (with some regions at 0.8), and the EU mean is 1.5. The Nordic countries, with France and the UK, occupy the high end of European fertility (about 1.8); the US is a rare case of reproduction fertility³. If, as these numbers suggest, citizens cannot form the families they aspire towards we have identified a truly problematic welfare deficit.

Low fertility accelerates population aging, and even minor differences in equilibrium fertility will have huge long-term effects. While a TFR at 1.9 produces only a 15% population decline over the Century, a TFR of 1.3 will result in a population that is only 25% of its present size (McDonald 2002). To illustrate, Spain's population will drop to only 10 million. And due simply to differences in fertility, the Spanish old age dependency ratio in 2050 will jump by 138% compared to Sweden's 36% increase. The associated macroeconomic consequences can be non-trivial. ECOFIN estimates that aging-cum-population loss will lower EU GDP growth by 0.7% points a year (McMorrow and Roeger 2003; Sleeboos 2003).

For policy we need to know what lies behind the child gap. In the conventional view, fertility was primarily a function of the earnings capacity of the (male) breadwinner, and the opportunity cost associated with motherhood in terms of women's lifetime earnings⁴. This offers a credible explanation for why low educated

³ The low-low fertility syndrome is increasingly also spreading to East Asia and Latin American countries, too. Barbados and Cuba's fertility stands at 1.5-1.6, a rate similar to the EU average. Chile's fertility has been dropping steadily in the past decades and stands now at 2.0, slightly below the US level.

⁴ Hotz *et al.* (1997) present an excellent overview of fertility theory and research.

and non-active women's fertility was traditionally the highest. But it comes short in contemporary society. Firstly, cross-national data show that the employment-fertility correlation is now positive. The highest rates of fertility are found in countries with widespread female employment, and vice-versa (Ahn and Mira 2002).

Secondly, in some countries —like Spain— the traditional pattern continues to prevail while in others, most notably in Scandinavia, fertility is greater among high educated than low educated women (Esping-Andersen, 2002).

The key to contemporary fertility lies, as all are agreed, in the new role of women and, in particular, in their embrace of a lifelong commitment to employment (McDonald 2002). This certainly does not imply any major incompatibility with motherhood, as the Nordic countries show. In any case, policy that seeks to boost fertility by inducing women to reduce their labour supply would be massively counter-productive. As I discuss below, poverty is hugely problematic for child outcomes. The probability of child poverty is, however, sharply reduced when mothers work. Low levels of female employment are also associated with lower GDP and more household income inequality (Esping-Andersen 2007). Using simulations, Pasqua (2002) suggests that Spain's national income would be 15% larger if female employment was identical to the Danish. We should also not forget that financial sustainability in aging societies requires maximum female employment. The good news is that a growing majority of women insist on having jobs and being economically autonomous.

The quest for children must accordingly be pursued jointly with women's new role. This implies, firstly, that the male's role as breadwinner will diminish in importance while the opportunity costs of motherhood become more crucial. It is well-established that the child penalty rises with mothers' earnings power. As a rule of thumb, postponement of first birth reduces the opportunity cost substantially and this explains, of course, why, in all countries, we observe postponement of births. The data in fact suggest that postponement is especially pronounced where reconciliation is most difficult (Gustafsson 2001; Kohler *et al.* 2002). It is accordingly not surprising that

Spain heads the postponement rankings with 31 as the mean age of motherhood.

Delaying motherhood need not result in low fertility; it all depends on catch-up. In Denmark and Italy, age of first birth is identical (at 29) and yet Denmark ends up with a 50% higher fertility rate. Differences in childlessness cannot account for such variation. Basically the issue boils down to the conditions that favour or disfavour second and higher order births. And, as is well known, the problems of reconciling motherhood and careers are relatively modest for one child but mount decisively with 2+ children.

The main preconditions for catch-up and, hence, for arriving at fertility rates that match preferences are now well-documented. Not surprisingly, most attention has centred on child care and maternity leaves. Child care helps minimize interruptions around births and is one major way to reduce opportunity costs. The price of unsubsidized quality child care is inevitably steep, typically around 4-500 Euros per month on a full day basis. This means that lower income families are priced out of the market. It also implies an essentially regressive tax on female labour supply. There is empirical evidence that child care raises fertility (Blau and Robbins 1998; del Boca 2002; Aaberge *et al.* 2005). For Norway, Kravdal (1996) found that a doubling of child care raises the TFR by more than 0.1 point. Knudsen (1999) estimates that universalizing child care in Denmark helped raise the TFR from 1.5 to 1.8. The effect of leaves is more ambiguous. If they are too brief (as in Spain), many mothers simply abandon employment; if they are overly long, the same may ensue (Gauthier and Hatzius, 1997; Billari *et al.* 2002; Esping-Andersen 2002; Meyers and Gornick 2003; Del Boca 2003).

There is now growing awareness that the standard family-friendly policy is a necessary but also insufficient condition for fertility. To begin with, all evidence suggests that income transfers to families with children have no real impact on births. This suggests that monetary compensation for the cost of children has no real bearing on the decision to form families. The crux lies in work-family tensions. To the extent that women increasingly

condition births on first having a secure employment relationship, job precariousness becomes a major impediment. There is strong evidence that fertility suffers when women are on temporary contracts or are unemployed. In contrast, being employed in the public sector raises fertility (Esping-Andersen 2002; De la Rica and Iza 2004; Baizan 2004).

Finally, and perhaps most importantly, the role of the male partner as breadwinner is becoming ever less crucial for fertility decisions while, at least for career women, his contribution to home production becomes salient (Del Boca 2003; Esping-Andersen *et.al.* 2007). Essentially, as the opportunity cost rises, the mother will attempt to reduce housework and caring time so as to maximize market hours. Her capacity to persuade the father to substitute depends in large part on her bargaining power. This is what we see in the Nordic countries, but similar research on Southern European couples fails to identify any substantial substitution (Alvarez and Miles 2003). Where traditionalist gender norms predominate there will be less room to press for more gender equality in home production. If so, the choice menu for women with career commitments easily ends up zero-sum with regard to both partnership and motherhood: either accept major career penalties or renounce on marriage and children⁵.

All in all, it would appear that family formation in advanced societies is becoming subject to a set of qualitatively new rules. As McDonald (2000; 2002) in particular emphasizes, it pretty much boils down to gender asymmetries within the household. Women are gaining ground relatively to men in terms of their command of economic resources and their capacity to exercise autonomy. To illustrate, the average Danish woman now contributes 43% to total family income. The tempting conclusion is that women increasingly hesitate to become mothers if traditional gender norms continue to prevail within the family.

Translating these insights into a policy making framework, the promotion of socially optimal fertility should centre on policies

⁵ This feature was also noted by Hakim (2003) in her comparison between British and Spanish women.

that, firstly, diminish the penalty of motherhood (here affordable child care is crucial) and, secondly, that ensure mother-friendly employment conditions. We might very well add a third, namely policy that helps create more symmetry and less specialization in home production. In Section 2 I address the feasibility of policy.

Skills and Children – optimizing q

Skill requirements are rising and this entails that a poor start is likely to result in low earnings, precarious employment and, further on, in inadequate retirement wealth. Also the social value of children should rise, not least because small cohorts must shoulder huge dependent populations. By mid-Century, the EU working age population will diminish by almost 50 million while the elderly population will grow by 50%. Sustainability will depend on maximum participation and on the quality of our human capital stock.

Rather than focusing on raising the mean skill level, our concerns should centre on its dispersion. I take it as given that no one prefers a skill scenario with ‘islands of excellence in a sea of ignorance’. The model that most would favour would combine a high skill mean with minimal dispersion. The proportion of today’s youth with inadequate skills signals the likely size of tomorrow’s social exclusion problem.

A quick glance at today’s youth suggests substantial international differences. I present two telling indicators in Table 1: the share of young adults with no more than compulsory education (ISCED 1-2), and the ‘cognitive’ performance among 15 year olds from the 2000 PISA study.

Falling below the PISA minimum implies cognitive dysfunction in understanding even basic information. The size of this group is alarmingly large in Brazil and Mexico, and about a fifth in Germany, Spain and the US. Considering the far smaller group in Finland and the Netherlands, there is clearly ample scope for reducing the problem. The early school-leaver group is, in some cases, huge and could likewise be limited to less than 10 percent.

TABLE 1. *A Skill Profile of Tomorrow's Workforce in Representative OECD countries*

	<i>% with only</i>	<i>PISA (Math) Performance:</i>		
	<i>ISCED 1-2 (age 20-24)</i>	<i>mean score natives</i>	<i>% below PISA minimum</i>	<i>%PISA 'Elite'</i>
Denmark	15	521	15	8
Finland	8	547	7	19
Germany	15	527	21	9
Netherlands	22	552	10	
Spain.....	31	487	19	4
Sweden.....	10	518	12	11
UK.....	8	511	13	16
US *)	20	499	18	12
Mexico	44	422	44	1
Brazil.....	34	396	55	1

ISCED data from OECD (2003: Table C5.2). European PISA data directly from raw data files. PISA elite refers to the percent scoring in the top 5th level (in mathematics). Elsewise from OECD (2003).

*) The US figure refers to those who did not complete highschool (12%) plus those who obtained only GED diplomas (8%) (Haveman *et al.* 2004: Table 4.8).

Since unemployment—and especially long-term unemployment—is more than twice as high among those with less than upper secondary schooling, this indicator also signals the scope of the problem that may lie ahead. Low cognitive test scores are similarly associated with a high incidence of unemployment (OECD 1997).

A striking feature is that the skill dispersion seems unrelated to a country's mean performance. In other words, greater homogeneity need not be achieved at the expense of inferior standards. Finland suggests that polarization can be minimized even when the average performance is very high⁶.

There are, however, structural trends that to varying degrees jeopardize the pursuit of an optimal skill profile. One menace comes from rising income inequality and how it influences the

⁶ See also Woessmann (2004).

opportunity structure. At one extreme we see top income households distancing themselves from the middle, in part because of rising returns to skills and, in part, due to concentrations of high-earning dual-career couples. At the other extreme, low-educated couples face high probabilities of low income and joblessness (Katz and Autor 1999; Karoly and Burtless 1995; Juhn and Murphy 1997; Burtless 1999; Gregg and Wadsworth 2001; Hyslop 2001).

As inequality rises, parents' capacity to invest in their children will become more unequal. Most importantly, the effect is non-linear, especially pronounced at the top and bottom of the pyramid (Couch and Lillard, 2004). The rich can buy a secure future for even the least gifted offspring; the poor become ever more distanced from the opportunity structure. The often substantial—and rising—child poverty rates in many OECD countries and, of course, also in Latin America clearly warrant concern (Smeeding 2004).

Another menace comes from demographic change—particularly family instability with more lone parenthood and immigration—which is similarly likely to heighten inequalities in child outcomes. To illustrate, in Sweden the school system has ambitiously sought to rectify immigrant children's learning disadvantages and, yet, the probability of school failure is roughly 5 times higher for immigrants than for natives⁷.

Skills and the knowledge economy

There is substantial controversy over which skills are salient. The need for formal education continues to rise, and we can probably assume that upper-secondary equivalent qualifications will be *sine qua non* for any decent job. Yet, standard earnings regressions show that formal education is only a very small part of the story. As Juhn *et al.* (1993) suggest, the rising returns lie mainly in

⁷ This evidence derives from the author's participation in an OECD mission to Sweden in February 2005.

unobserved abilities. Much attention has, for obvious reasons, focused on cognitive skills. Cognitive stimulation in early childhood is, to begin with, determinant for school success. Additionally, knowledge intensive production implies the capacity to understand, interpret and apply information. Farkas (2003) and Pryor and Schaffer (2000) insist that cognitive skills are becoming key to economic success. Carneiro and Heckman (2003) emphasize the centrality of non-cognitive abilities, such as initiative, communication skills or the capacity to plan ahead.

Green and Riddell (2001) and Esping-Andersen (2004) have re-estimated standard earnings equations with the inclusion of data on cognitive skills and find, for Canada and the US respectively, that the cognitive variable: a) reduces the education effect by 30 percent; b) eliminates the negative effect of immigrant status; and c) it increases the explained earnings variance by almost 20 percent. While it is evident that cognitive abilities are a precondition for school attainment, it is also clear that they tap a human capital dimension that is distinct from formal educational attainment.

As with an array of other difficult-to-observe abilities, cognitive skills are partially transmitted genetically and partially the result of nurturing—that is, of environmental stimulus (Bowles *et al.* 2001; 2005; Bjorklund *et al.* 2005). Carneiro and Heckman (2003) are undoubtedly correct in stressing the importance of non-cognitive skills, too. Yet, such are likely to be as strongly correlated with parental stimulus as are cognitive skills. Since both abilities influence school success and, subsequently, adults' life chances, the policy challenge is to ensure a strong start for all children. Virtually all research concludes that early childhood is key and, as a result, that the really important mechanisms lie in the family environment (Brooks-Gunn *et al.* 1997).

In order to assess the returns to early childhood investments, Carneiro and Heckman (2003) propose an accounting method that is persuasive since it incorporates the positive synergy effects (learning begets learning) of early investments on the cost of later ones. The rate of return rises exponentially the younger is the child, suggesting that pre-school and early-school investments yield

dis-proportionally high net returns. If the standard rate of return to schooling hovers around 10 percent (Card 1999), we could anticipate returns to pre-school investments that are possibly more than twice this magnitude. And if, as Card suggests, the marginal returns are much greater for those who are most likely to fail in school, then early investments should produce a homogenization pay-off, an equal opportunities gain.

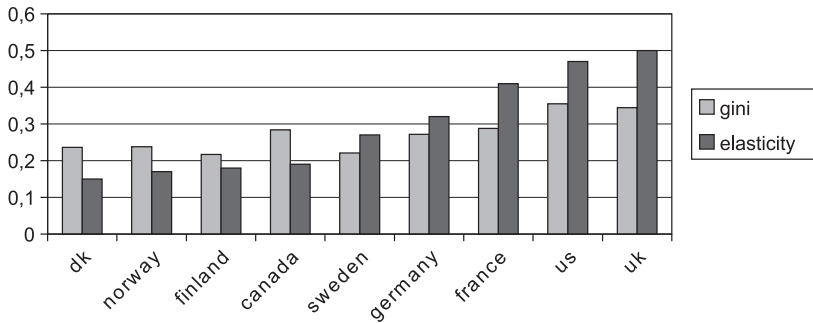
Research shows that inequalities in schooling and career attainment remain powerfully influenced by social origins, especially in the early stages (Shavit and Blossfeld 1993; Karoly 1998; Breen 2004)⁸. There are four major mechanisms that individually and jointly influence opportunities: family income, family structure, parental dedication, and what we might call 'cultural capital', or the learning milieu within which children grow up.

The Impact of Income

The influence of income inequality on life chances is inherently ambiguous. Inequality should, on one hand, create incentives for people to invest in more human capital and, more generally, to be more motivated to get ahead. On the other hand, the prevailing level of inequality in the parental generation will influence the distribution of parents' capacity to invest in their children. The impact of family origins on children's life chances should be positively associated with the degree of inequality. The standard assumption behind postwar policy was that equalizing access to all levels of the education system (especially via public financing and targeted subsidies) would prove 'paretian' in the sense that it would cancel out the effect of parental resources on human capital

⁸ We have very little comparable data on social inheritance effects for Latin American countries. The international TIMMS studies of children math and science abilities include Chile and Columbia. Regression estimates on these data suggest very strong social origin effects on children's performance in Chile, but not in Columbia. The social origin effect for Chile is roughly similar to the US, but about 50% stronger than in Denmark or Spain.

FIGURE 1. *Income Inequality and Intergenerational Income Elasticities**



*) Income inequality is the Gini coefficient for disposable household income in the mid-1990s. Intergenerational mobility is the elasticity of parental income on children's income.

SOURCE: Ginis are from Luxemburg Income Study, Key Figures; Parent-child income correlations, from Corak (2005)

acquisition with no need to alter the earnings or income distribution.

Recent research on inter-generational income mobility suggests that this has been an overly optimistic assumption⁹. In the US, the UK, and France the association (elasticity) of parental income on children's income (as adults) is exceptionally strong, especially in comparison to the Nordic countries¹⁰. As shown in Figure 1, the association lines up near-perfect with the Gini coefficient of income inequality.

We can say nothing about the causal direction between inequality levels and mobility. The twain are bound to reinforce each other in any case. The point is that welfare and efficiency concerns coincide. From an equity perspective, childrens' life chances should depend less on the lottery of birth than on their own latent abilities. From an efficiency point of view high parent-

⁹ For an overview, see Solon (1999) and Corak (2005).

¹⁰ Research on the link between social origins and educational, as well as occupational, attainment shows a rather similar profile: social inheritance effects are substantially weaker in the Scandinavian countries than elsewhere.

child income correlations imply that society is under-investing in a sizable share of its children (and possibly also over-investing in some).

The single most important point lies in the non-linearity of the association and, in particular, in the adverse effects of poverty. US research estimates that poor children will have two years less schooling than the non-poor. They are also far more likely to suffer from poor health, engage in crime, and fall into unemployment as adults (Mayer 1997; Duncan and Brooks-Gunn 1997). Similar, if perhaps less dramatic effects have been found for Europe, too (Gregg *et al.* 1999; Gregg and Machin 2001; Maurin 2002; CERC 2004). For the UK, Gregg *et al.* (1999) show that financial difficulties during childhood reduces by about a half children's likelihood of advanced vocational training and poor children are 3 times less likely to attain higher academic degrees. Their study controls for children's cognitive abilities at age 7, which means that the effects are *net* of abilities. The picture is fairly similar in France, but here there are no controls for 'ability'. The likelihood of leaving school with no completed degree is 4 times higher for children from poor as compared to non-poor families (CERC 2004: 107)¹¹. Poverty is probably not simply a question of spending power. As Breen (2001) argues, an additional effect comes from a sense of insecurity that produces risk adversity and may lead parents to curtail children's schooling prematurely. In either case, the result is pretty much the same. Hence, if child poverty and parental economic insecurity rises we should expect adverse consequences for educational attainment and, further along, for employment and earnings in adulthood.

Child poverty is particularly high in lone mother families. The share of children in single mother households now ranges from a low of 5 percent in Southern Europe to a high of 15-20 percent in Scandinavia and North America¹². Lone mother poverty rates are everywhere exceptionally high, almost 50 percent in the US, and

¹¹ Unfortunately the French estimates do not control for children's abilities (via, for example, cognitive test scores).

¹² From LIS Key Figures (www.lisproject.org/keyfigures)

between 30-40 percent in many EU countries. Scandinavia, unsurprisingly, occupies the low end with roughly 10-13 percent. The problematic effects of growing up in lone mother families have been widely documented for the United States (McLanahan and Sandefur 1994) and the UK (Gregg *et.al.* 1999). Coleman (1988) reports that US school drop out rates are 30 percent higher in these families. While the effects are clear, it is less easy to sort out the precise mechanisms. Biblarz and Raftery (1999) argue that the adverse effects are mainly related to poor socioeconomic conditions rather than to solo parenthood *per se*. Gregg *et.al.* (1999) conclude similarly that the negative lone parent effect disappears when controlling for financial distress. Bernal and Keane (2005), in turn, emphasize negative nurturing and socialization effects.

Most research on lone mother effects refers to the US and we should be cautious about generalizing beyond. For one, in the US there is a large over-representation of teen-age and minority mothers; for another, divorce in the US is more skewed towards low-income couples than in Europe. We should also not forget the very high incarceration rate among young American males. In fact, from my own analyses of the PISA data, the strong negative effect of lone motherhood (controlling for immigrant status, SEI, and mother's education) on children's test scores in the US does not extend to most EU countries. Indeed, the results for countries as different as Denmark, the Netherlands, and the UK suggest that children of lone mothers score comparatively better *if* the mother is employed. In line with Bernal and Keane's (2005) conclusions, I will argue below that positive effects of lone motherhood (when she works) are related to the quality of external child-care.

If income matters one would expect welfare state redistribution to have a major effect on opportunities. Government income support to families with children varies tremendously across countries both in scope and generosity (Gornick and Meyers 2003). The poverty reduction effect is relatively minor in the Netherlands (a 2 percentage point reduction) and the US (about 4 points) and very substantial in the Nordic countries (a 13 point reduction in Sweden) and in France (almost 20 points). The pre-

redistribution starting point is of course exceptionally high in the US, and this means that there remain, post-transfer, 22 percent child families in poverty¹³. In comparison, post-transfer child poverty in the Nordic countries is, in all cases, below 5 percent¹⁴.

The merits of redistribution are evident if the aim is to minimize poverty, but will it also equalize opportunities? This depends on the degree to which income distribution genuinely influences educational attainment. And even so, a redistribution strategy may incur second-order effects such as reduced parental labour supply. As I shall discuss in the final section, the macro economic cost of lifting all child families above the poverty line is surprisingly modest, and the impact on labour supply is probably not major. But in terms of cost and poverty-reduction effectiveness there is a much stronger argument in favour of, alternatively, supporting mothers' employment, especially at the low end of the income distribution. The incidence of child poverty falls by a factor of 3-4 when mothers work—in particular in the case of lone mothers (Esping-Andersen 2002; OECD 2006).

As to the education effect of anti-poverty redistribution, there remains little doubt that it matters. Erikson and Jonsson's (1996) examination of the evidence concludes that the Scandinavian countries' success in diminishing social inheritance over the past decades must be, at least partially, be ascribed to their success in curtailing child poverty and ensuring broad economic security within families. Still, as I explore below, the efficacy of a redistribution strategy—at least if not accompanied by other measures—is doubtful. Indeed, family income may not be the *most* decisive mechanism that drives child outcomes. A formidable rival lies in the familial learning milieu and also in parents' time dedication.

¹³ The UK is the EU country that most resembles the US in this regard. Pre-transfer child poverty is about 25 percent, falling to 15 percent in terms of disposable family income.

¹⁴ Calculations from Luxembourg Income Study data (see also UNICEF, 2005). Here and throughout I measure poverty as less than 50% of adjusted median household income.

Immigration

Most EU countries have become multi-ethnic very recently but at neck-breaking speed. Traditionally very homogenous countries, like Denmark, the Netherlands or Sweden, now host sizable immigrant populations. It is difficult to sort out the immigrant effect from rival ones but one thing is clear, namely that immigrant children do poorly on virtually all dimensions of skill acquisition. Table 2 presents comparisons of the 'raw' and 'adjusted' immigrant deficit based on analyses of the 2000 PISA survey of 15-year olds' mathematics scores (chosen because they are more culture neutral than literacy test scores). The 'raw' deficit derives from regressions with no controls; the 'adjusted' deficit is estimated by controlling for sex, mother's education, parents' socioeconomic status, and the family's 'cultural capital' (number of books in the home)¹⁵.

The immigrant deficit is partly compositional since in most cases it narrows substantially when including socio economic controls. It is evident that the gap is modest in some countries and huge in others—in Ireland, immigrant children actually outperform the locals, and this is also true for the adjusted US data. This surely also reflects some interaction effect between immigrant composition and how it meets the host country. We note, for example, that the deficit is especially huge in Austria, Belgium, Germany and the Netherlands while comparatively smaller in the Nordic countries, Britain and Spain— language or cultural barriers are undoubtedly at work. Along these lines, the Danish-German contrast is informative since the ethnic profile of immigrants is quite similar in the two countries.

¹⁵ I focus on mother's education since this is routinely shown to affect child learning far more than father's. Instead of the standard years-of-schooling measure I prefer to use a levels measure based on the ISCED system. I include a sex dummy since girls normally do worse on math tests (and better on reading). The books variable is by far the strongest measure of families' 'learning culture' in the PISA data sets. In fact, it systematically outperforms the SEI (socioeconomic index) variable in explaining test score variation.

TABLE 2. *The Immigrant Deficit in Different Countries (difference from country mean)*

	<i>Raw Immigrant Effect</i>	<i>Adjusted Immigrant Effect</i>
Austria	-60	-36
Belgium	-82	-56
Denmark	-33	-17
Finland	-18	-22
France	-33	-20
Germany	-68	-40
Ireland	15	13
Netherlands	-73	-43
Spain	-21	-23
Sweden	-37	-25
UK	-21	-21
US	-35	+14

SOURCE: PISA 2000 data files. Adjusted effect includes controls for mother education, parental SEI, sex, and books in home.

In any case, immigrant children clearly risk falling behind in terms of abilities and school attainment. The *net* gap that remains is quite substantial in Belgium and the Netherlands. The raw gap in these two countries is almost equivalent to one standard deviation (89 points in the Netherlands) and with controls, equal to one half standard deviation. This suggests that conventional remedies like income redistribution would be insufficient to close the gap effectively in these countries. In other countries with fairly similar immigrant profiles, such as Denmark or Sweden, the gap (after controls) ends up fairly modest, only a fifth of the standard deviation.

Non-economic effects on child outcomes

The income advantage that two-earner parents produce may be cancelled out by a nurturing loss, i.e. less time dedicated to the children. If that were so, children at the bottom end of the social

pyramid should be relatively advantaged since labour supply among less educated mothers tends to be far lower and housewifery more common. This, however, depends on three other factors. One, on sibling size. With the exception of the Nordic countries, low educated women have more children (Sleeboos 2003). It depends, secondly, on differences in the quality of parent-child interaction and, thirdly, on the quality of external care. There is no doubt that the quality of parental stimulus is powerfully related to their level of education, and of course to their 'unobserved' talents. The trend towards increased educational homogeneity at the top and bottom may, accordingly, widen the 'quality-gap' of nurturing.

This seems, in fact, to be the case. The patterns of parental time investment are undergoing rather profound —and surprising— changes. Data from several countries show that, on average, total *parental* time devoted exclusively to children has actually risen since the 1960s. Averages are, however, misleading since they obscure effective polarization (Bianchi 2000; Bianchi *et al.* 2004; Deding and Lausten 2004). Among the high educated —where mothers typically work— we find that fathers' time investment has risen spectacularly in the past decades. In the US and Denmark, it has doubled, and in the UK almost tripled (Hook 2006). There has even been an, albeit modest, increase in high educated mothers' time dedication (bought mainly at the expense of leisure). Additionally, the time increase is especially centred on 'developmental' type activities with the children. This suggests that highly educated parents are discounting the value of income or leisure in order to maximize investments in their children. Yet, this does not appear to be the case among lower educated parents and, accordingly, we witness a growing social gap on one crucial dimension of children's cognitive and non-cognitive stimulation¹⁶.

The impact of mothers' employment on child outcomes is a controversial issue, in particular with regard to minimizing career interruptions around births. There is considerable evidence that

¹⁶ Bonke *et al.* (2003) show, for Denmark, that high educated fathers dedicate 5 times more time to child rearing than do the low educated.

external care during the child's first year can be harmful (Ruhm, 2004; Waldfogel *et al.* 2002). The good news, however, is that motherly employment *after* the first year has no harmful effects *if*, that is, external care is of good quality and *if* her job conditions are stable and not stressfull (Waldfogel 2002; Mayers *et al.* 2004). Although the PISA tests refer to 15-year olds, it is nonetheless telling that the effects of mothers' employment (including full-time jobs) are positive in most countries ¹⁷.

The quality of parental investment in their children is related to the 'cultural capital' or learning milieu in the family, and this has been shown to have a powerful influence on children's school success (De Graaf 1998; OECD 2003). Parental cultural capital is not simply a bi-product of either education or income (school teachers earn little). Cultural capital operates through various channels. One is the transmission of a proper 'middle class' cultural baggage —such as self-presentation or language skills— to their children. A second has to do with parents' knowledge and appreciation of education and how this helps them make the best school choices for their offspring. Low educated parents may have difficulties in navigating their children through the complexities of an education system, especially if they were early school leavers (Erikson and Jonsson 1996). A third refers to the quality of parental stimulation. The international PISA data, once again, help shed light on such effects since they include three measures of 'culture', among which 'number of books in the home' is by far the strongest in terms of explanatory power, as also emphasized by de Graaf.

My analyses of the PISA data show, for all countries, that cultural capital overpowers socioeconomic status in accounting for cognitive differences among 15-year olds. Comparing the Betas from regression analysis (with standard controls for sex, mother's education, and immigrant status), the 'culture' Beta is always highly statistically significant, and generally twice as strong as the SEI Beta. I use the Dutch regressions to illustrate the point: children from a family with less than 10 books would enjoy a 9%

¹⁷ Based on the author's own estimations.

improvement in their reading comprehension if parents were to arrive at the national average (about 40) in terms of books in the home.

The magnitude of the ‘culture’ problem is related to the size of the parental generation that lacks the resources to adequately stimulate their children’s learning abilities. In some EU countries —like Spain and Italy— there remain a very large number of adults with only minimal education. Within the typical parenthood age bracket (35-44), 54 percent of Spanish mothers have no more than compulsory education —compared to only 12 percent in Sweden (OECD 2003). The leap in female educational attainment will diminish this gap in the decades to come. In Spain, for example, the percent of women 10 years younger with only obligatory schooling is 13 points lower. But we also face counter-tendencies that emanate from the large waves of generally low educated immigrants that, in addition, face multiple cultural and educational disadvantages that can seriously jeopardize their children’s chances.

2. RETHINKING THE WELFARE STATE

How can policy meet the double challenge of supporting family formation and children’s skill acquisition? If our aim is the dual one of maximizing n and q , i.e. of supporting fertility and improving skills, there is very good news since on one crucial dimension both objectives will be served by the one and same policy, namely affordable child care. It is an important ingredient in any policy to reduce the opportunity cost of motherhood and a very promising vehicle for ensuring that children receive a strong start in very early childhood.

The problem of reconciliation extends to school age (and beyond), but is especially intense for the ages up to 3. I know of no country where early childcare *provision* is predominantly publicly provided. The Nordic countries pursue a mix of municipally run centres (about 70 percent in Denmark) and co-operatives, often

established by parent associations. The model evidently succeeds in delivering broad access since 85% of 2 year olds now attend, 97 percent on a full-day basis (OECD 2002). At the other extreme, the US manages also to achieve ample coverage with an almost exclusively commercially run system. Yet, only a minority of all centres are of certified quality standard (and are therefore expensive). In most EU countries public child care for the under-3s is extremely scarce and private places are priced out of the range of families below median income.

A major problem with commercial welfare markets is that they easily provoke serious inequities due to information asymmetries and client creaming: choosing the best solution for one's children may require substantial resources (such as knowledge). Thus, less educated and, especially, immigrant families may find themselves handicapped—especially in an environment where demand exceeds supply. An indirect outcome is social segregation—as Sweden's ongoing 'privatization' of its school system clearly demonstrates.

As regards access, we can distinguish three sets of countries. The Nordic group has now achieved near-universal coverage, which is not surprising since access is legally guaranteed to all families and since municipalities are compelled to uphold the guarantee.¹⁸ In a second group that includes Belgium and France, coverage hovers around 30 percent. Most EU countries fall in the third group, with coverage below 10 percent (Gornick and Meyers, 2003).

The key to equity and adequacy lies, of course, in affordability. Despite public subsidies (via tax credits), British parents' co-payment is almost half the total cost, and there exist no exemptions for low-income families. This may explain why the ambitious plan to expand supply is faltering. Of the 600.000+ new places created between 1998-2003, more than half have subsequently disappeared because parents could not afford to enrol their children (Evers

¹⁸ In some areas shortages remain. Still, there are only 4000 families on a waiting list in Denmark. In Sweden and, to a much lesser extent in Denmark, municipalities subsidize (licenced) childminders to help meet demand.

et al. 2005: 202). Comparatively speaking, Sweden probably offers the most generous conditions with a parental co-payment equal to 10-15 percent of total cost. Neighbouring Denmark has a graduated pay scale. Families with less than 60 percent of median income go free and a full fee (equal to 30 percent of total cost) kicks in at median household income. Considering that participation is now *de facto* universal, one would conclude that this is an affordable system for all. The cost is bound to increase as the educational credentials of personnel are raised, unless matched by higher staff-child ratios. As it stands, a saturated supply of day care along the Danish model necessitates public outlays that are equivalent to roughly 2 percent of GDP. Are such expenditures warranted? If, as seems clear, quality child care helps raise fertility and improve child outcomes the remaining issue is simply financial.

We must first of all do the right kind of financial accounting. Rosen (1996), in a very controversial analysis, argues that the public expenditures destined to help reconcile motherhood and work in Sweden are inefficient, yielding a high *negative return*—which he estimates to be about half of the total. His calculations compare the total public expenditures against the total earnings of the mothers of small children. This is, however, a fallacious analysis because it completely ignores how lifetime earnings (and thus also lifetime tax payments) are affected by mother-friendly programmes. A dynamic life-cycle method produces—unsurprisingly—different results.

In Table 3, I present accounts for Denmark derived from a standard Mincer approach to estimating lifetime income effects. To be on the conservative side, my model mother is a full-time low wage earner (2/3rds average wage) who, at age 30, will have 2 children. I assume she will interrupt for 5 years if she does not have access to childcare, whereas if she does she will return to employment immediately after her standard maternity leave entitlement terminates. I also assume that she will remain employed until age 60¹⁹.

¹⁹ It is to be stressed that this is an estimation intended purely as illustration. If one were to weigh future benefits by a discount factor, the net return is likely to

The example shows that the cost to government of providing pre-school care for two (over a five year period) amounts to little more than half million DKr. (roughly 67.000 euros). Since this allows the mother to return to employment she receives full earnings during the period plus she avoids substantial experience and human capital loss. Hence over her lifetime she will earn about 2.2 million DKr. (about 290.000 euros) more than if she has interrupted. This, in turn, implies that she will pay more taxes on a lifetime basis: an additional 770.000 DKr. (about 103.000 euros). Comparing the additional revenue dividend to the exchequer with the original government outlay on day care yields a net return to government of 260.000 DKr. (35.000 euros) —what amounts to a respectable 50 percent return on the initial investment! The net return would have been far greater had we examined the case of a median wage earner²⁰.

The full impact of child care costs on mothers' earnings depends on how they interact with the tax-benefit system. The OECD estimates the regressivity-incidence (or negative work incentive effect) by calculating at what earnings level a mother will have a minimum 25% net income gain from working. Sweden, predictably, has subsidized away the child penalty since the 25% minimum net earnings gain arrives already for wages that are only 40% of average. In contrast, the same 25% gain necessitates a wage level of 75% in the Netherlands and 90% in the UK (Immervold and Barber 2005).

be smaller. Also, for high income families the net return might be negative since we can assume that such families would purchase private care in the absence of subsidized public provision. My calculations ignore such dead-weight losses. It also assumes identical labour supply elasticities of child-care for all women. In practice, all this probably does not matter much. If there are any positive gains (both private and public) from child care provision even a zero or (limited) negative return would be warranted.

A very similar study conducted by Price-Waterhouse on behalf of the Blair government arrives at estimates that are very similar to those I present here.

²⁰ Only in the case of high income families might the net return be negative since we can assume that such families would purchase private care in the absence of subsidized public provision.

TABLE 3. *Dynamic accounting of child care provision*
Assumptions:

- Mother, at age 30-35, has two kids
- she does not interrupt employment (except one year maternity).
- Her wage is 67% of APW, and
- she will continue working until age 60.
- We apply 1.5% p.a. 'Mincer estimate' of cumulative loss for 5 year interruption

	<i>D.Kr.</i>
<i>Cost to government:</i>	
2 years in creche (× 2) and	= 168.000
3 years in pre-school (× 2)	= 342.000
Total.....	510.000
<i>Gains to mother:</i>	
(a) 5 years with full earnings and	= 800.000
(b) life-time wage gain from no interruption	= 1.400.600
Total.....	= 2.200.600
<i>Gains to Exchequer:</i>	
additional revenue from (a) and	= 280.000
additional revenue from (b)	= 490.000
Total.....	770.000
<i>Net return to Exchequer</i>	
On original outlay (770.000 – 510.000).....	260.000

NOTE: the price and income data, derived directly from the Danish government, refer to 1995.

In brief, subsidizing child care may, in the long haul, pretty much pay its own way via enhanced motherly labour supply. But, as my earlier discussion concluded, child care is a necessary but probably not sufficient precondition for higher fertility. If, as much evidence indicates, fertility also depends on mother-friendly working conditions and greater intra-family gender symmetry policy would need to address these issues as well. In the Nordic countries, employment regulation—in particular with regard to leave entitlements and hours flexibility—as well public employment have been key to the enhancement of mother friendly

employment. We cannot assume that this formula, in particular with regard to welfare state employment, will find its way into other countries and a major challenge is therefore to devise (regulatory) policies that grant a modicum of job security and flexibility to mothers. As to gender symmetry in household production, this is unlikely to ensue from legislation. The pervasive failure of Danish men to use their 'father-leave' entitlement is illustrative. The most realistic instrument lies, indeed, not in public policy but in women's intra-household bargaining power that, as is well-established, derives primarily from her earnings and economic autonomy (Lundberg and Pollack 1996). In other words, any policy that supports mothers' employment should indirectly also induce more symmetry in home production.

Turning to *q*, there are two major insights from contemporary research that must guide our skill policies. One comes from extensive evaluation research on early intervention and later remedial learning programmes ²¹. The gist of this research is that a strong start in *early* childhood is *sine qua non* not only for successful schooling but also beyond. This is, for at least three reasons, a crucial insight. First, it helps explain why even the best-intentioned education reforms generally fail to rectify performance inequalities. The influence of school milieu and 'neighborhood' factors pales in comparison to the family effect (Brooks-Gunn *et al.* 1997). Second, it alerts us to the fact that the key mechanisms lie buried in the very early stage of life, that is when children depend primarily on parental stimulus. Moreover, the cost of later remedial measures is likely to rise in proportion to the initial learning deficit. Vice versa, the effectiveness of later learning is a function of how strong a start the child received, Heckman's learning-begets-learning dictum. And, thirdly, it provides a very important corrective to the narrow monetary approach to human capital investment. As noted, the correlation between income and 'cultural capital' in the parental home is everywhere modest.

²¹ For comprehensive overviews, see Karoly (1998; 2005), Heckman and Lochner (2000), Currie (2001), Waldfogel (2002) and Mayers *et al.* (2004).

Here we come to the second major insight. A policy based exclusively on income redistribution will probably fail if parental time dedication and cognitive stimulus also are key mechanisms behind social inheritance and unequal outcomes. Income support may usefully be regarded as a necessary but insufficient strategy.

Reducing the income effect

The link between low income and children's life chances suggests the relevance of an income redistribution policy. Since both the social and individual costs associated with child poverty are substantial, a redistribution strategy appears attractive for a number of reasons.

If the objective were to eradicate child poverty (defined as less than 50 percent of equivalent median income), the price tag is actually surprisingly small—for the US, with record child poverty, we have estimated it at 0.36% of GDP (Esping-Andersen 2002). This would appear cheap when considering that the social cost approaches 4% of GDP. But such redistribution would have to be repeated year after year and the *net* benefit should be considered against possible second order effects. Would parents respond with less labour supply? Would it effectively narrow the US school attainment gap of poor kids, which is about 2 years? As to the latter, there is cause for skepticism since the 2-year schooling gap is surely not solely the effect of income but also of unobservables, some of which need not be correlated with being poor, and some of which (say, poor health or teenage pregnancy) may provide the explanation of poverty to begin with.

In any case, the burden on income redistribution would be lessened significantly if, through alternative means, maternal employment were to increase within low income households. As mentioned, the probability of child poverty drops by a factor of 3 or even 4 when mothers are employed. The effect is potentially strongest in lone parent families. It makes a big difference whether, as in Denmark, the lone mother activity rate is about 80% or, as in the UK, only 35%. Kangas and Ritakallo (1998) provide

particularly suggestive evidence in this regard. They simulate what France's poverty rate would be with Scandinavia's transfer system and demographic structure. Considering that France approximates the Nordic countries in terms of poverty-reduction efficiency—but not in terms of post-transfer child poverty—it is not surprising that any serious convergence with Scandinavia's low child poverty would have to come from increments in French mothers' employment rate. Let us therefore turn to the correlates of maternal employment.

Mothers' employment

Eradicating financial hardship by raising female employment is clearly a superior strategy because it produces major simultaneous gains. Maximum female participation is, to begin with, a precondition for long-term financial sustainability in our aging societies.

But the gains may be offset by the potentially adverse consequences for 'nurturing'. If we take seriously the finding that external care during the child's first year can be harmful, policy would need to ensure a combination of paid leaves that approaches the one year duration. Sweden and Denmark occupy one extreme while the US represent the other with no paid leave whatsoever. Most EU countries grant about 4 months²². Table 4 below provides an overview.

Very brief leaves can be doubly problematic. They may push mothers back to work very early. To illustrate, 60% of new Dutch mothers return to work within 6 months of birth, while the vast

²² Here paid leave implies a replacement rate that is superior to 50% of earnings. This criterion is important since the opportunity cost of extended leaves would become very high for most mothers in case of replacement levels inferior to this level. If we were to include unpaid leave entitlements and policies that provide substantially lower income replacement, most countries (including the US) would appear more generous, some extremely so. France, for example, permits up to 33 months parental leave (but at low replacement rates). For an overview, see OECD (2006: Table 1.1).

majority of Danish mothers return within 10-14 months (Simonsen 2005). Overly brief leaves may also provoke exit from employment. About 25% of Dutch mothers simply disappear from the labour market while the Danish percent is negligible (Gustafsson and Kenjoh 2004). Research on the lifetime income penalty of interruptions for the 'median woman' shows that the one-year interruption norm in Denmark is not associated with any major lifetime income loss, assuming continued employment until age 60. In contrast, the median German woman typically interrupts 5-6 years and suffers, as a consequence, a lifetime income penalty of almost 50% (Sigle-Rushton and Waldfogel 2004; Esping-Andersen 2007).

The cost of a one-year paid child leave is relatively steep and rises of course with levels of female employment. Using the OECD's SOC-X data, the cost is about 0.6% of GDP in Denmark. To evaluate this we need, firstly, to recognize that it is also an investment in mothers' labor force attachment and hence in their career earnings capacity. According to Ruhm's (1998) estimations, paid leaves increase female employment rates by 3-4 percent. Waldfogel *et al.* (1999) show that mothers with paid leave have higher post-leave wages. In part, therefore, the cost of longer leaves is recuperated further on via enhanced career earnings and tax payments. Employment exit due to overly brief leave entitlements is also skewed towards less educated and low income mothers, precisely those whose added income is important to minimize child poverty.

Finally, we must evaluate the cost in terms of the positive child effects of parental presence during infancy. As discussed, motherly employment during the first year can be harmful for child health and cognitive development (Rhum 2004). Waldfogel *et al.* (2002) find persistent negative effects up to school age, in particular within white, low income families. These and other studies add one crucial modifier, namely that the quality of mothers' jobs matters. Long and irregular hours, as well as work-related stress, are especially harmful.

If we look beyond the first year, the major obstacle to mothers' employment lies in access to child-care. The public expenditures

TABLE 4. *Public Support for Families and Employed Mothers. Ca. 2004*

	<i>Duration of Paid Leave (weeks) *)</i>	<i>Public Spending on ECEC (ages 0-6) (%GDP) **)</i>	<i>Cash benefits to child families (%GDP)</i>
Denmark	11	2.0	1.5
France	4	1.0	1.5
Germany	4	0.5	1.1
Netherlands	4	0.5	0.7
Italy	5	0.4	0.6
Sweden	16	1.7	1.8
UK	4	0.5	1.9
US	0	0.5	0.1

*) only leaves that provide replacement rates above 50% of earnings

**) ECEC is early childhood education and care

SOURCE: OECD (2006: Tables 1.1 and Annex C).

required to furnish affordable quality care appear steep, as the Danish figures in Table 4 suggest. But, as argued earlier, the cost is pretty much neutralized when we use a dynamic accounting method.

We need of course also to consider how child-care influences overall labour supply. Gustafsson and Stafford (1992) and Simonsen (2005) find positive employment effects for Sweden and Denmark, respectively. Simonsen's study suggests a 0.08% decrease in employment for every one-Euro increase in price. Both studies emphasize the importance of homogenous product quality and suggest that the more ambiguous estimates based on US data may be due to the highly uneven quality within the US child-care market.

A strategy that prioritizes maternal employment via mother-friendly policy needs also to consider labour market regulation. Employment protection tends to favour those who already have stable jobs, but easily at the expense of those who have the loosest connection to employment and those with little experience, namely first-job seekers and, especially, women workers (Nickell 1997; OECD 1999; Esping-Andersen and Regini, eds. 2000). Job security is an important precondition not only for fertility but also

for positive parenting. Mothers tend to be young and this means that they are particularly likely to be ‘outsiders’ or precariously employed in rigidly protected labour markets. Scandinavian research shows that even high educated mothers are willing to trade off higher lifetime earnings for more job security (Jensen 2002). But this assumes of course that such jobs are available.

This is precisely the Danish scenario, namely an unusually unregulated labour market accompanied by a large and far more mother-friendly public sector job hierarchy²³. While welfare state jobs range across the entire skill distribution, their growth is very favourable for less skilled women since it is very much driven by demand for family care services. Hence, to a degree the policies that will boost female employment to begin with will also create a labour market.

Strengthening mothers’ bargaining power

A strategy of income redistribution combined with support for maternal employment will not come cheap. But it can produce one additional, non-trivial indirect effect that should be incorporated in any serious cost-benefit contemplation.

Two kinds of parental child investments are likely to be influenced by the relative bargaining power of the spouses. For both less developed and advanced countries it has been shown that family spending on children increases as a function of mothers’ control over financial resources (Lundberg and Pollack 1996). Exploiting a semi-experimental situation in which the British government changed its family support policy so that all transfers were paid into the mother’s bank account, Lundberg and Pollack found a substantial intra-familial re-allocation effect in favour of child-related consumption. The large gaps in time dedication to children that exist between high and low educated fathers are

²³ To this it is important to add that the Danish ‘flexicurity’ model works because flexibility is matched by strong income guarantees and generous activation measures.

arguably also related to wives' bargaining power. Using the ECHP panel data for Denmark, I estimate the impact of wives' relative earnings rate on husbands' time dedication to caring for the children. The effect is substantial: for every 100 Euro addition to the mother's relative wage, the father will contribute an additional 24 minutes of child care, allowing for virtually symmetric substitution. We should also note that high educated mothers—despite substitution—invest strongly in caring for their children. See Table 5.

The finding that mothers hold a stronger preference than fathers in favour of monetary investments in children seems, therefore, to extend also to *fathers'* time investments. But there is no clear evidence that wives' enhanced bargaining power will automatically translate into greater total dedication. Mothers use

TABLE 5. *Bargaining and Gender Symmetry in Homeproduction. OLS estimates (Denmark)*

	<i>Father Care Time</i>	<i>Mother Care time</i>	<i>Total Parent time</i>
Constant.....	73.76*	116.18***	202.23**
Mother's Relative wage (× 100).....	.24**	-.26**	.01
Mother high Educated.....	1.84	8.49***	11.22**
Mother low Educated.....	-3.98	7.95*	4.84
Father high Education.....	.24	-1.73	-1.89
Father low Education.....	-2.41	-1.60	-4.31
Married.....	2.18	1.69	3.99
logY HH.....	-5.04	-5.37	-10.85
Daycare.....	13.06***	-10.72***	-2.56
Child < 1 year.....	4.97*	2.82	3.09
N=.....	704	618	617
R ² =.....	0.08	0.09	0.03

Includes only couples with a child < 6 years.

SOURCE: ECHP.

bargaining to substitute with more leisure or market work. Greater total dedication comes primarily from highly educated mothers.

All these findings, it should be stressed, are preliminary. In fact, research on this topic is in its infancy. Perhaps the single most important effect will come less from augmented parental time dedication and more from the participation in (quality) day care among children from less educated households. On this count the policy implications are evident.

The most relevant source of bargaining power lies in the partner's degree of economic autonomy, in the extent to which he or she can exit without incurring a substantial welfare loss. We should accordingly expect that policy that supports mothers' employment and which, in particular, helps maximize their lifetime earnings capacity would be effective. The difference in women's contribution to household income is quite substantial across the income distribution. In countries like Denmark, their contribution in the top quintile is about 3 times as large as in the bottom. Where, as in Ireland and the Netherlands, low educated women are far less employed, top-quintile women contribute almost 7 times as much (Maitre *et al.* 2003). Focusing solely on relative earnings shares, the bottom-quintile Dutch women contribute only 19% (calculated from the 1996 ECHP wave)²⁴. In contrast, women in the top quintile tend to account for a much larger share of total wage income (roughly 30% in countries like the Netherlands, the UK, or Germany). There is also an evident lesson to be learned in terms of the design of family income support policy, namely that family allowances and the like should as a rule be directed to the bank account of mothers.

Even if augmented bargaining power would have little effect on child investments, it should have other positive effects. Firstly, the promotion of employment among less educated women, can, for one, counteract rising inequalities in household incomes and

²⁴ The equivalent shares are 23% in France, 39% in the UK, 26% in Germany, and a low of 13% in Spain. The wage rate is a superior measure of bargaining power since it captures what a person could earn under varying labour supply assumptions.

thereby be positive for inter-generational mobility. Two, it should stimulate more gender equality in time use²⁵.

Homogenizing the learning milieu

Standard theory of child investment also stresses the quality of parental dedication (Becker and Lewis 1973). The theory holds that public financing of education should diminish the monetary effect. We now realize that this was an overly optimistic assumption, and that truly effective policy needs to be directed at the pre-school stage both with regard to the income and 'culture' effects. As to the latter, one might readily conclude that it lies entirely outside the competence of policy. How, we might ask, can policy induce parents to read with their children or censure television viewing?

One important clue comes, once again, from the large (especially US) early intervention literature. Evaluation research suggests that very early, high-quality intervention on behalf of at-risk children has substantial and lasting effects in terms of improved social integration, less delinquency, and more schooling (Karoly 1998; Currie 2001; Kamerman *et al.* 2003; Karoly *et al.* 2005). The Perry pre-school programme, which emphasizes early intervention with high quality services targeted to underprivileged children, appears particularly effective in terms of both child outcomes and cost effectiveness. Carneiro and Heckman (2003: 165) suggest that through age 27, it yields a \$5.70 return for every dollar spent, much of this due to less criminal behaviour.

Such findings can perhaps not be uncritically generalized to Europe where inequalities in child conditions are less extreme. But

²⁵ Alvarez and Miles (2003) question the positive impact of wives' earnings on husbands' contribution to home production for Spain concluding, instead, that traditionalist gender norms predominate over rational joint welfare maximization. One should assume that wives' bargaining power begins to be effective only beyond a minimum threshold. Considering the relatively low earnings of Spanish women and the virtual absence of mother-targeted family benefits, Spanish wives may fail to arrive much above such a threshold.

the crucial point is that early intervention programmes that include strong behavioural and cognitive stimulus can be effective in equalizing outcomes, especially to the advantage of the most-at-risk.

Here again, the experience from the Nordic countries can be of relevance – for good and bad. Denmark and Sweden began in the late 1960s a massive —and very rapid— expansion of pre-school institutions aimed at securing universal access, a goal by and large achieved by the 1980s. The policy was actually not cast in terms of investing in child outcomes but rather as an instrument to reconcile motherhood and careers. But in order to cater to the tastes of middle class families, it ensured that standards were high. Denmark, for example, stipulates a 3:1 child-personnel ratio for the under-3s.

Nordic child-care policy learned many lessons along the way. Until the 1990s, for example, children were not eligible if the mother was on maternity leave or in receipt of unemployment compensation. This had the undesirable consequence that many of those children who might benefit the most were excluded, considering the selection effects behind unemployment, inactive status of mothers, and high fertility. In recent years, policy makers have tried to make it especially attractive for immigrant and unemployed parents to place their children in public centres²⁶. A second lesson was that parental leaves and childcare needed to be better synchronized. Until the 1990s, the combined maternity-parental leave in Denmark covered little more than 6 months, which meant that a very large percentage of infants were placed in crèches very early.

For these countries we lack systematic impact studies of pre-school participation²⁷. Indirectly, however, there is evidence to suggest that the arrival of universal pre-school attendance is associated with a significant equalization of school attainment and,

²⁶ Denmark is currently experimenting with ‘affirmative action’ policies, such as bussing immigrant children out of high-immigrant concentrated neighbourhoods.

²⁷ Andersson (1992) provides a rare exception showing that, in Sweden, day care has positive consequences for child development, especially in case of less privileged families.

one can argue, also with the comparably quite homogeneous performance on PISA (and similar) tests. In an earlier study I used the IALS data to compare social origin effects on school attainment across birth cohorts (Esping-Andersen 2004). The study included three Nordic countries, Germany, the UK, and the US. For the latter three countries, I found persistent social inheritance effects across cohorts born in the post-war years through the 1970s. In other words, parent-child attainment correlations did not decline over the past half Century. In contrast, there is a very significant decline in the association in all three Scandinavian countries, and the drop occurs primarily in the youngest cohort —the first to enjoy near-universal participation in child-care. Most telling, perhaps, is the attainment profile of children of very low educated parents. Table 5 focuses on upper-secondary school attainment but the results are quite similar for tertiary level education. Similar to Gregg *et al.*'s (1999) study, I estimate effects *net* of abilities (measured by cognitive test scores). This means that we are closer to capturing the 'real' impact of social inheritance. I also control for sex and immigrant status. The table presents logistic odds ratios of a child from a low educated background attaining upper-secondary schooling. To interpret the coefficients, the reference is having a father with ISCED 3 or above.

TABLE 6. *Low Educated Father Effects: Upper-secondary level attainment, controlling for cognitive test scores, sex and immigrant status (Log odds ratios)*

	USA	UK	Denmark	Norway	Sweden	Germany
Cohort 1	.115***	.185***	.449**	.661*	.320**	.094***
Cohort 2	.097***	.153***	.248***	.447**	.164***	.067***
Cohort 3	.133***	.162***	.213***	.205***	.091***	.098***

DATA SOURCE: IALS (International Adult Literacy Survey). Cohort 1 is born 1970-75; cohort 2, 1955-64; cohort 3, 1945-54. The cognitive test scores refer to reading comprehension. Reference group for estimations is fathers with ISCED 3 or more. Significance levels: * = 0.5; ** = 0.1; *** = 0.05 or better.

Comparing across the cohorts we see that the equalization of chances has been especially strong in Norway and Denmark. To illustrate, for the youngest cohort (1) the chance of a Danish kid (of low educated fathers) to attain upper level schooling is twice as high as for one from the oldest cohort, and 4 times greater than for a similar US or German child. These results do not, of course, tell us whether equalization was due to child care, income redistribution or, most likely, a combination of both. Unfortunately, the IALS data provide no income information. But the coincidence of timing is at least suggestive.

The PISA data provide some additional —suggestive— evidence. If early child-care were to compensate for unequal cultural capital, we would expect that the latter's explanatory weight would be systematically lower in the Nordic countries than elsewhere. The reasoning is that participation in child-centres that are of similar quality across-the-board should, so to speak, help cancel out the stimulus gap that children from low educated and culturally weak homes suffer. In Table 6, I again use the 2000 PISA math tests and rank countries according to the Beta coefficients for the parental cultural capital (books) effect obtained from OLS regressions. Including also SEI Betas allows us to make some assessment of the relative —and combined— impact of cultural capital and economic status.

The results, albeit somewhat ambiguous, do point in the anticipated direction. The Nordic 'cultural capital' Betas are uniformly low, but that is also the case in Belgium. In fact, the Finnish culture Beta is not even statistically significant, the only country in the PISA study where this is the case. Belgium (with France) we should note, boasts the EU child-care enrolment level that is closest to Scandinavia. With the surprising exception of Sweden, we also note that socioeconomic status plays an unusually small role. In other words, these data, too, are suggestive but not much more than that.

The PISA data permit yet another indirect measure of child-care effects since it includes information on whether children participated in pre-school education. For most countries such attendance is associated with a major improvement in math test

TABLE 7. *The relative impact of parental ‘money’ and ‘culture’ on children’s math performance. Beta coefficients from OLS regressions*

	<i>Cultural capital</i>	<i>SEI</i>
Finland	.11	.10***
Denmark	.17***	.11***
Sweden	.19***	.21***
Belgium	.19***	.16***
France	.21***	.13***
Germany	.23***	.15***
UK	.23***	.19***
Netherlands	.24***	.13***
Ireland	.25***	.13***
Spain	.27***	.09***
US	.27***	.19***

SOURCE: PISA 2003. Regressions include controls for sex, immigrant status, mother’s education, and lone motherhood. Statistical significance notation as in Table 4.

scores (in Denmark, a 40 point —or 10 percent— gain)²⁸.

Additionally it diminishes the explanatory importance of SEI and ‘books’ and also the adverse consequences of being immigrant child or having a low educated mother.

From a cost-benefit perspective, almost any non-trivial gain for child outcomes would merit the policy if, as I argue for Denmark, pre-school care practically pays its own way due to superior female lifetime earnings. Any positive learning or behavioural effect that it yields comes, so to speak, gratis. In such a context, the evaluation exercise need only examine the marginal learning effects of any improvement in the quality (say teacher-child ratios or pedagogical content) of the system, or of any outreach to needy children (such as those from immigrant origin).

²⁸ Pre-school enrolment does, however, have no statistically significant effect in the UK or the US, perhaps because child care in these countries is of more uneven quality or because of selection effects whereby attendance in quality programmes is biased in favour of already resourceful children.

For policy, a central question is whether to opt for targeting or universal provision. If our primary aim is to level the playing field, a targeted approach would appear the more cost-effective alternative. It is well-established that the gains to early childhood investment are especially large for the most underprivileged. The choice for or against targeting depends, firstly, on the value we place on equity in the broadest sense. Targeting services to the most under-privileged children can, as US experience shows, narrow the performance gap for those at the very bottom, but unless targeting is very amply defined it will not necessarily result in overall greater homogeneity of life chances. The US Head Start programme reaches only about 7% of 3-year olds, or roughly half of those who are entitled, and thus falls far short of reaching the entire at-risk population (we recall that child poverty hovers above 20%, and that the share falling below the PISA minimum score is 18%). The remaining 93% of any child cohort will receive care options that to a large extent mirror parents' purchasing power. The huge unevenness of US early care is well documented (Blau 2001).

More generally, the basic dilemma of targeted policy is how to ensure that it does reach the needy. Here a comparison of the US approach to Britain's Sure Start is of interest. While the former targets problem families, the latter targets high-risk communities. Neither approach can ensure that need is adequately addressed: identifying problem families is only easy in case of visible problems; and in the case of Sure Start it is far from certain that all the needy live in high-risk communities. The real obstacle to effective targeting lies in the multiple mechanisms that produce adverse child outcomes. While income poverty is easily identifiable, this is certainly not the case for parental nurturing practices.

The choice depends, secondly, also on our commitment to mothers' employment. If we aim to eliminate the regressive tax effect on mothers' labour supply, child care policy should more logically aim towards rather universal levels of coverage but with graduated subsidies.

Opting in favour of universal coverage has the great advantage of ensuring that all children, irrespective of origin, come to enjoy similar (high) standards. And if the system helps mix children from

different backgrounds, so much the better. Yet, the obvious shortcoming of an across-the-board universal model of the Nordic variety is that the most under-privileged children might require additional resources and attention. One example of this problem is the low participation rate of children from immigrant families. Some form of affirmative action, including perhaps special incentives to target groups, might therefore be called for to accompany a universal approach.

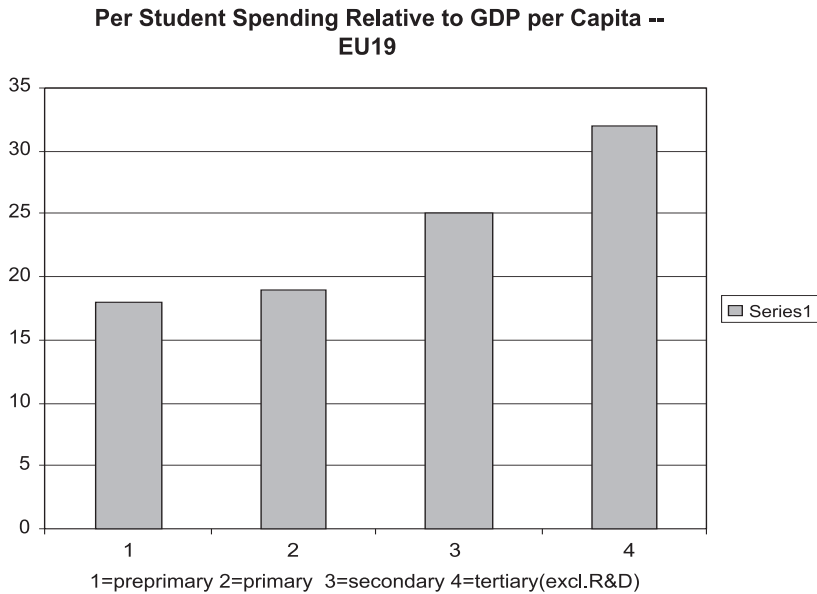
CONCLUSION

Human capital investments have, over the past half Century, been almost exclusively directed at formal education. It is only quite recently that we have come to realize that the foundations of learning—as well as the chief mainsprings of inequalities—lie buried in the pre-school phase of childhood and that schools are generally ill-equipped to remedy a bad start. For policy-making, the learning-begets-learning model takes this insight one important step forward since it helps identify the relative rates of return to skill investments across the early life course of children. It is now evident that investments yield the highest returns in the pre-school stage, 0-6, and decline exponentially thereafter. The model is concomitantly relevant for an equal opportunities policy since the returns are especially high for underprivileged children.

All this suggests that we need to re-evaluate human capital policy. As a starter, educational spending in *all* advanced countries goes in exactly the opposite direction from what the learning-begets-learning perspective prescribes. As Figure 2 shows, per student spending rises monotonically from pre-school up to tertiary education²⁹. We spend on average twice as much

²⁹ The data show the EU-19 mean, but there is surprisingly little nation variance in expenditure allocation. The data on tertiary level spending excludes investment in research and development. To be sure, there are needs (chemistry labs, libraries and the like) that inevitably require heavier spending at the higher levels of education.

FIGURE 2. *The Profile of Education Expenditures in the European Community*



SOURCE: OECD Education Data Bases. The figures refer to 2004.

on tertiary level as on pre-primary education. Moreover, pre-primary spending is, in most countries, concentrated in the ages 3-6. Except for the Nordic countries and, at some distance, Belgium and France, investment in the under-3s is truly marginal.

Concerns about equality of opportunities and future productivity coincide in policies that aim to raise the homogeneity of our human capital reservoir. The share of youth that ends up with insufficient skills is very large in many countries, be it in terms of either formal qualifications or cognitive and non-cognitive abilities. Here is cause for alarm considering that skill requirements continuously grow. Since nation differences cannot be ascribed to genetics it is evident that policy and institutions matter greatly.

Departing from the dictum that the key mechanisms lie in very early childhood and are prevalently centred in the family, this paper's aim was to identify how policy can aid families in the quest for strong skills. A core issue lies in the persistence of strong social (as distinct from biological) inheritance mechanisms. Conventional theory has emphasized monetary effects in general and poverty in particular. This is without any doubt a major contributor to differential school success and, more generally, to unequal life chances. But social scientists as well as policy makers have paid far less attention to non-economic factors in the inter-generational transmission of disadvantage. Although research is on less than firm ground in this regard, there is a credible case to be made that non-economic mechanisms may be of equal if not greater importance than income. To a degree, the two coincide: teen-age mothers and low educated parents are also more likely to be income poor. But we are almost certainly tapping two rather distinct dimensions, and this implies that a strategy based narrowly on income redistribution is unlikely to fully succeed.

The evidence suggests, instead, a two-pronged policy that would appear attractive both from the point of view of cost effectiveness and because it can produce a more equal start for all children. In a nutshell the strategy condenses into an early childhood care policy. The case for income redistribution towards families with children is certainly evident and requires little additional comment save to stress the point that the burden on redistribution would be eased considerably if mothers were employed. There are multiple reasons why especially less educated women's activity rates are low and access to affordable child care is only one. Nevertheless, if accompanied by adequate maternity leave provisions and with a neutral taxation of spousal earnings, such policy should produce a non-trivial employment gain. And any such gain can produce a double advantage because it helps reduce poverty and, if external child care is of high quality, it may have positive effects on child stimulus. And even if high quality child care were to have little effect on child outcomes, it is potentially cost efficient in the sense that more female employment

together with higher lifetime earnings will enhance the revenue base.

Even if we were to agree that familial ‘cultural capital’ is crucial, it would appear difficult to conceive of a policy that corrects for differences in parenting quality and dedication. I have tried to pull together what is known about nurturing effects during early childhood. Two factors stand out. Firstly, outside care of infants during the first year can be harmful for later development. Secondly, if external care is of high quality its effect on children’s school outcomes are clearly positive, especially for the less privileged children. What is more, the positive effects persist beyond schooling into adulthood.

Ongoing trends in parental child investment point towards growing social asymmetries. Highly educated parents dedicate more time and effort to their children and the gap is rising. The nurturing gap is primarily due to differences in fathers’ dedication which, in turn, has to do with the relative bargaining position of wives. Policy that augments mothers’ bargaining power, via income transfers and/or by supporting their employment, should therefore help diminish social differences in child investment.

All told, policy that combines paid leave through the child’s first year with affordable high quality external care should yield important dividends in terms of homogenizing children’s school preparedness. A major policy dilemma presents itself with regard to design. Since we know that the returns are exceptionally high for less privileged children a simple cost-benefit calculus would suggest a targeted approach. What, then, would recommend a broad universal model?

In the first place, one should keep in mind the implicitly dual function of child care: supporting mothers’ employment and child socialization. In lieu of the prevailing cost structure, the Danish policy of imposing a considerable but not prohibitive co-payment that diminishes linearly with income is clearly effective (full coverage) and equitable. It may incur dead-weight costs at the top of the income distribution, but to Danish policy makers this is regarded as acceptable since, in return, it guarantees broad social inclusion in (and electoral support for) the same comprehensive

system. There is also another equity issue at stake. If the positive externality of parenting is substantial, there is a clear case for redistribution in favour of *all* parents alike, rather than redistribution from some parents to others.

This brings us to a second standard argument in favour of universalism, namely that broad citizen support for the policy is considered essential for adequate financing. A third important consideration lies in the high transaction costs and the difficulties of identifying need. Targeting low income families may be fairly simple to administer but here we must remember that learning deficits are also powerfully related to family 'culture' which is a dimension that is virtually impossible to identify by any public bureaucracy.

At the end of the day, the choice for or against a targeted approach will depend very much on our aspirations regarding skill homogenization. If our aim is limited to 'bringing up the rear' (which is how one might describe US policy in this regard) there is a better case for targeting than if we pursue a more general goal of minimizing, across-the-board, the impact of (non-biological) inequalities on children's opportunities. The clear shortcoming of a universal approach is that it may not succeed in 'bringing up the rear' fully. Truly disadvantaged children are likely to require an additional effort and this suggests that universal designs may need to be coupled with some form of 'affirmative action' interventions.

A final basic policy prescription is that the very same instruments that enhance children's life chances also figure centrally in the promotion of fertility. What so clearly links the twain objectives is the ways in which quality child care and related policies help resolve the dilemmas that emerge with the revolution of women's roles.

REFERENCES

- Aaberge, R., Columbino, U and del Boca, D. (2005): 'Women's participation in the labour market and fertility'. Pp. 121-239 in T. Boeri, D. Del Boca and C. Pissaridis, eds. *Women at Work. An Economic Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

- Alvarez, N. and Miles, D. (2003): 'Gender effect on household work allocation'. *Journal of Population Economics*, 16, 2: 227-242.
- Andersson, B. (1992): 'Effects of day care on cognitive and socio-emotional competence of 13-year old Swedish schoolchildren'. *Child Development*, 63: 20-36.
- Becker, G. (1981): *A Treatise on the Family*. Cambridge, Mass: Harvard University Press..
- and Lewis, H. (1973): 'On the interaction between quantity and quality of children'. *Journal of Political Economy*, 81: 279-288.
- Bernal, R. and Keane, M. (2005): 'Maternal time, childcare and child cognitive development. The case of single mothers'. Unpublished paper, Department of Economics, Northwestern University (September 15).
- Bianchi, S. (2000): 'Maternal employment and time with children'. *Demography*, 37: 401-14.
- , Cohen, P., Raley, S. and Nomaguchi, K. (2004): 'Inequality in parental investment in child-rearing'. Pp. 189-219 in K. Neckerman, ed. *Social Inequality*. Russell Sage.
- Biblarz, T and Raftery, A. (1999): 'Family structure, educational attainment and socioeconomic success'. *American Journal of Sociology*, 105, 2: 321-65.
- Bjorklund, A., Jantti, M. And Solon, G. (2005): 'Influences of nature and nurture on earnings variation'. Pp. 145-164 in S. Bowles, H. Gintis and M. Osborne, eds. *Unequal Chances*. New York: Russell Sage.
- Blanden, J., Goodman, A., Gregg, P. and Machin, S. (2004): 'Changes in intergenerational mobility in Britain'. Pp. 122-146 in M. Corak, ed. *Generational Income Mobility in North America and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blau, D. (2001): *The Child Care Problem – an Economic Analysis*. New York: Russell Sage.
- and Robins, P. (1989): 'Fertility, employment and childcare costs'. *Demography*, 26 (2).
- Blossfeld, H.P. and Drobnic, S. (2001): *Careers of Couples in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonke, J. , Datta Gupta, N. and Smith, N. (2003): 'The effect of timing and flexibility of housework activities on the wages of Danish men and women'. Unpublished paper, Danish Institute for Social Research (March 20).
- Bowles, S., Gintis, H. and Osborne, M. (2001): 'The determinants of earnings: A behavioural approach'. *Journal of Economic Literature*, XXXIX, Pp. 1137-1176.

- Bratberg, E, Nilsen, O and Vaage, K. (2005): 'Intergenerational earnings mobility in Norway'. *Scandinavian Journal of Economics*, 107 (3): 419-35.
- Breen, R. (2001): "A rational choice model of educational inequality." *Instituto JuanMarch Working Paper*. Vol. 166 (October), pp. 1-29.
- ed. (2004): *Social Mobility in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Brooks-Gunn, J., Duncan, G. and Aber, L. (1997): *Neighborhood Poverty. Context and Consequences for Children. Volume 1*. New York: Russell Sage.
- Burtless, G. (1999): 'Effects of growing wage disparities and changing family composition on the U.S. income distribution. *European Economic Review*, 43: 853-65.
- Card, D. (1999): "The causal effect of education on earnings." Pp. 1801-1864 in Orley Ashenfelter and David Card (editors). *Handbook of Labor Economics, Volume 3A*. Amsterdam: Elsevier Science.
- Carneiro, P. and Heckman, J. (2003): 'Human capital policy'. In J. Heckman and A. Krueger, *Inequality in America*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- CERC (2004): *Child Poverty in France*. Paris: Conseil de L'emploi, des Revenues et de la Cohesion Sociale (Report number 4).
- Coleman, J. (1988): 'Social capital in the creation of human capital'. *American Journal of Sociology*, 94: 95-121.
- Corak, M. (2005): 'Do poor children become poor adults? Paper prepared for the *CRISS Workshop*, Siena (September 25-26).
- Couch, K. And Lillard, D. (2004): 'Non-linear patterns of intergenerational mobility on Germany and the United States'. Pp. 190-206 in M. Corak, ed. *Generational Income Mobility*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Currie, J. (2001): 'Early childhood intervention programs'. *Journal of Economic Perspectives*, 15: 213-238.
- Davies, J., Zhang, J. and Zeng, J. (2005): 'Intergenerational mobility under private vs. Public education'. *Scandinavian Journal of Economics*, 107 (3): 399-417.
- Deding, M. and Lausten, M. (2004): 'Choosing between his time and her time?' Unpublished paper, *Danish Institute for Social Research* (March).
- De Graaf, P. (1998): 'Parents' financial and cultural resources, grades, and transitions to secondary school'. *European Sociological Review*, 4: 209-21.
- Del Boca, D. (2002): 'The effect of childcare and part time in participation and fertility of Italian women'. *Journal of Population Economics*, 15: 549-73.

- Duncan, G. And Brooks-Gunn, J. (1997): *Consequences of Growing Up Poor*. New York: Russell Sage.
- Erikson, R. and Jonsson, J. (1996): *Can Education be Equalized? The Swedish Case in Comparative Perspective*. Boulder, Col: Westview Press.
- Ermisch, J. and Francesconi, M. (2002): 'The effect of parents' employment on children's educational attainment'. *ISER Working Paper*, 21, University of Essex.
- Esping-Andersen, G. and Regini, M, eds. (2000): *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (with D. Gallie, A. Hemerijck, and J. Myles) (2002a): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- (2004): 'Unequal opportunities and the mechanisms of social inheritance'. Pp. 289-314 in M. Corak, ed. *Generational Income Mobility*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2007): 'Sociological explanations of changing income distributions'. *American Behavioral Scientist*, 50 (5): 639-57.
- Farkas, G. (2003): 'Cognitive skills and noncognitive traits and behaviours in stratification process'. *Annual Review of Sociology*, Volume 29: 541-62.
- Gauthier, A and Hatzius, J. (1997): 'Family benefits and fertility: an econometric analysis'. *Population Studies*, 38, 3: 295-306.
- Gonzalez, M and Jurado, T. (2005): 'Is there a minimal set of conditions before having a baby?' *DEMOSOC Working Paper*, Universitat Pompeu Fabra (June).
- Gornick, J and Meyers, M. (2003): *Families that Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Gottschalk, P. and Smeeding, T. (1997): 'Cross-national comparisons of earnings and income inequality'. *Journal of Economic Literature*, XXXV: 633-87.
- Green, D. And Riddell, W. (2001): 'Literacy, numeracy and labour market outcomes in Canada'. Ottawa: Statistics Canada, catalogue no. 89-552-MIE, no. 8.
- Gregg, P., Harkness, S. and Machin, S. (1999): *Child Development and Family Income*. York: Josph Rountree Foundation.
- Gregg, P. And Machin, S. (2001): 'Childhood experiences, educational attainment and adult labour market performance'. Pp 129-50 in K. Vleminckx and T. Smeeding, eds. *Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations*. Bristol: Policy Press.
- Gregg, P. and Wadsworth, J. (2001): 'Everything you ever wanted to know about worklessness and polarization at the household level but were afraid to ask'. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 63.

- Gregg, P., Washbrook, E., Propper, C. And Burgess, S. (2005): 'The effects of mother's return to work decision on child development in the UK'. *The Economic Journal*, 115: 48-80.
- Gustafsson, S. and Kenjoh, E. (2004): 'New evidence on work among new mothers'. *European Review of Labour and Research*, 10: 34-47.
- Gustafsson, S. and Stafford, F. (1992): 'Child care subsidies and labour supply in Sweden'. *Journal of Human Resources*, 27: 204-230.
- Guzman, J., Rodriguez, J., Martinez, J., Contreras, J. and Gonzalez, D. (2006): 'La demographie de l'Amerique Latine et de la Caraibe depuis 1950'. *Population*, 5-6: 621-734.
- Haveman, R., Sandefur, G., Wolfe, B and Voyer, A, (2004): 'Trends in children's attainments'. Pp. 149-188 in K. Neckerman, ed. *Social Inequality*. New York: Russell Sage.
- Heckman, J. and Lochner, L. (2000): 'Rethinking education and training policy: understanding the sources of skill formation in a modern economy'. Pp. 47-86 in S. Danziger and J. Waldfogel, eds. *Securing the Future*. New York: Russell Sage.
- Hook, J. (2006): 'Care in context: men's unpaid work in 20 countries'. *American Sociological Review*, 71: 639-60.
- Hyslop, D. (2001): 'Rising U.S. earnings inequality and family labor supply: the covariance structure of intrafamily earnings'. *American Economic Review*, 91, 4: 755-77.
- Immervoll, H. and Barber, D. (2005): 'Can parents afford to work? OECD-DELSA Working paper, no. 10.
- Jensen, P. (2002): 'The postponement of child birth: does it lead to a decline in completed fertility or is there a catch-up effect?' Unpublished paper, Department of Economics, Aarhus University (November).
- Juhn, C., Murphy, K. and Pierce, B. (1993): 'Inequality and rise in returns to skills'. *Journal of Political Economy*, 101: 410-42.
- Juhn, C. And Murphy, K. (1997): 'Wage inequality and family labor supply'. *Journal of Labor Economics*, 15, 1: 72-97.
- Kampmann, J. and Warming Nielsen, H. (2004): 'Socialized childhood: children in Denmark'. Pp. 649-701 in A. Jensen, A. Ben-Arieh, C. Conti, D. Kutsar and H. Warming Nielsen, eds. *Children's Welfare in Ageing Europe*. Oslo: Norwegian Centre for Child Research.
- Kangas, O and Ritakallo, V. (1998): 'Social policy or structure? Income transfers, socioeconomic factors and poverty in the Nordic countries and France'. *LIS Working Paper*, 190.
- Karoly, L. (1998): *Investing in our Children. What We Know and Don't Know About the Benefits of Early Childhood Investment*. Santa Monica, Ca: Rand Corporation.

- Karoly, L. And Burtless, G. (1995): 'Demographic change, rising earnings inequality, and the distribution of personal well-being, 1959-1989'. *Demography*, 32 (3): 379-405.
- Karoly, L., Kilburn, R, and Cannon, J. (2005): *Early Childhood Interventions*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Katz, L. and Autor, D. (1999): 'Changes in the wage structure and earnings inequality'. Pp. 1464-1555 in O. Ashenfelter and D. Card, eds. *Handbook of Labor Economics*. Volume 3A. Amsterdam: Elsevier.
- Klevemarken, A. (1998): 'Microeconomic analyses of time use data. Did we reach the promised land?' Unpublished paper, Department of Economics, Uppsala University (May 15).
- Kohler, H. P., Billari, F., and Ortega, J. A. (2002): 'The emergence of lowest-low fertility in Europe'. *Population and Development Review*, 28, 4: 641-80.
- Knudsen, L. (1999): 'Recent fertility trends in Denmark. The impact of family policy in a period of increasing fertility'. *Danish Centre for Demographic Research*, Research Report, no 11.
- Kravdal, O. (1996): 'How the local supply of daycare influences fertility in Norway'. *Population Research and Policy Review*, 15 (3).
- Lundberg, S. and Pollack, R. (1996): 'Bargaining and distribution in marriage'. *Journal of Economic Perspectives*, 10, 4: 139-58.
- Lundberg, S. and Rose, E (2002): 'The effects of sons and daughters on men's labour supply and wages'. *Review of Income and Statistics*, 84 (2): 251-68.
- Maurin, E. (2002): 'The impact of parental income on early schooling transitions'. *Journal of Public Economics*, 85: 301-32.
- Mayer, S. (1997): *What Money Can't Buy*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Mayers, M., Rosenbaum, D., Ruhm, C. and Waldevogel, J. (2004): 'Inequality in early childhood education and care: what do we know?'. Pp. 223-270 in K. Neckerman, ed. *Social Inequality*. New York: Russell Sage.
- McDonald, P. (2002): 'Low fertility : unifying the theory and the demography'. Paper presented at the *Population Association of America*, Atlanta, 9-11 May.
- McLanahan, S. and Sandefur, G. (1994): *Growing up with a Single Parent*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Mooij, R. (2006): *Reinventing the Welfare State*. The Hague: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Neyer, G. (2003): 'Family policies and low fertility in Western Europe'. *Max Planck Institute for Demographic Research Working Paper*, 2003-021.
- OECD (1997): *Literacy, Economy and Society*. Paris: OECD.

- OECD(1999): *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- (2000): *Literacy in the Information Age*. Paris: OECD.
- (2003): *Knowledge and Skills for Life*. Paris: OECD.
- (2006): *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.
- Nickell, S. (1997): 'Unemployment and labour market rigidities: Europe versus America'. *Journal of Economic Perspectives*, 11°, 3: 55-74.
- Pasqua, S. (2002): 'Wives' work and income distribution in European countries'. University of Torino, CHILD Working Paper, no.1.
- Polavieja, J. (2003): 'Temporary contracts and labour market segmentation in Spain'. *European Sociological Review*, 19, 5: 501-18.
- Preston, S. (2004): 'The value of children'. Pp. 263-67 in D. Moynihan, T. Smeeding and L. Rainwater, eds. *The Future of the Family*. New York_ Russell Sage.
- Pryor, F. And Schaffer, D. (2000): *Who's not Working and Why?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Rainwater, L. and Smeeding, T. (2003): *Poor Kids in a Rich Country*. New York: Russell Sage.
- Ramey,S. and Ramey, C. (2000): 'Early childhood experiences and developmental competence'. Pp. 122-150 in S. Danziger and J. Waldfogel, eds. *Securing the Future. Investing in Children from Birth to College*. New York: Russell Sage.
- Ruhm, C. (1998): 'The economic consequences of parental leave mandates'. *Quarterly Journal of Economics*, 113, no.1: 285-317.
- (2004): 'Parental employment and child cognitive development'. *Journal of Human Resources*, 34: 155-92.
- Schindler-Rangvid, B. (2006): 'Living and learning separately?' *AKF Working Paper*, February 4.
- Shavit, Y and Blossfeld, H. P. (1993): *Persistent Inequality*. Boulder: Col: Westview Press.
- Sigle-Rushton, W. and Waldfogel, J. (2004): 'Family gaps in income: a cross national comparison'. *Maxwell School of Citizenship and Public Affairs Working Paper*, No. 382.
- Simonsen, M. (2005): 'Provision and costs of high quality day care and female employment'. Unpublished paper, Department of Economics, Aarhus University (April).
- Sleebos, J. (2003): 'Low fertility rates in the OECD countries'. *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, 15.
- Smeeding, T. (2004): 'Government programs and social outcomes. The United States in comparative perspective'. Paper presented at the Smolensky Conference, University of California, Berkeley (December 12-13).

- Soderstrom, M. and Uusitalo, R. (2004): 'School choice and segregation'. *IFAU Working Paper*, no. 7.
- Solon, Gary (1999): "Intergenerational Mobility in the Labor Market" Pp. 1761-1800 in Orley Ashenfelter and David Card (editors). *Handbook of Labor Economics, Volume 3A*. Amsterdam: Elsevier Science.
- UNICEF (2005): *A League Table of Child Poverty in Rich Countries*. Firenze: Innocenti Report Card.
- Waldfoegel, J. (2002): 'Child care, women's employment and child outcomes'. *Journal of Population Economics*, 15: 527-48.
- , Higuchi, Y. and Abe, M. (1999): 'Family leave policies and women's retention after birth'. *Journal of Population Economics*, 12: 523-46.
- , W. And Brooks-Gunn, J. (2002): 'The effects of early maternal employment on child cognitive development'. *Demography*, 39: 369-92.
- Warren, J., Hauser, R. and Sheridan, J. (2002): "Occupational stratification across the life course." *American Sociological Review*. Vol. 67, pp. 432-55.
- Wasmer, E. (2002): 'The causes of the youth employment problem'. Pp. 133-146 in D. Cohen, T. Pikkety and G. Saint-Paul, eds. *The Economics of Rising Inequalities*. Oxford: Oxford University Press.
- Woessmann, L. (2004): 'How equal are equal opportunities? Family background and student achievement in Europe and the United States'. *IZA Discussion Paper*, no. 1284.

I. COMENTARIO

CELIA VALIENTE *

Voy a señalar en primer lugar lo que considero que son los aciertos de un trabajo que es excelente, y luego también señalaré los aspectos que son muy cuestionables y que pueden debatirse en foros como éste.

Es un trabajo excelente, por ejemplo, por la claridad con la que diagnostica dos problemas: por un lado, la diferencia entre el número de hijos que las personas manifiestan que quieren tener en los países occidentales, y luego los que finalmente tienen. Además, hay otro problema que es el déficit de habilidades cognitivas y de cualificaciones educativas de una parte minoritaria, pero no despreciable, de adolescentes y jóvenes que provienen de estratos desfavorecidos. Otro acierto del trabajo es la abundancia de evidencia empírica con la que el autor trata de defender sus propuestas.

Un tercer acierto es la perspectiva internacional y comparada. Es asombroso el elevado número de países sobre el que se da información detallada. Es una ponencia muy clara acerca de las recomendaciones de política pública que hace el autor: además, son las mismas para todos los países. En concreto, bajas de maternidad largas, de un año o así y servicios de cuidados en centros para niños, de alta calidad, universales. El autor no está a favor de los servicios centrados en las personas con necesidades, fundamentalmente porque es muy difícil identificar bien quién forma parte de ese colectivo.

Y luego me gustaría también resaltar como acierto que es un estudio que va más allá de las variables que utiliza la literatura de políticas públicas o sobre Estado de Bienestar para explicar, por ejemplo, el fracaso escolar de muchos niños y jóvenes de estratos menos favorecidos, como la renta o variables clásicas. Realmente Esping-Andersen hace un esfuerzo por analizar otras variables que es muy complicado medir y sobre las que no hay mucha información, como

* Universidad Carlos III, Madrid.

son el capital cultural y social, el tiempo que pasan los padres y las madres con sus hijos, la calidad de este tiempo, etc., y que parecen influir mucho en el rendimiento educativo posterior. Hay muchas más dimensiones positivas del trabajo pero voy a pasar a los aspectos que creo que son cuestionables o debatibles.

En primer lugar, el autor habla una y otra vez del grave problema que supone que la gente tenga menos hijos de los que teóricamente quiere tener. Él habla además de que esto constituye un fracaso del Estado de Bienestar en los países occidentales. Y es muy cuestionable que esto sea un grave problema o un fracaso de la política social. Extremando un poco la posición contraria: también la gente diría —si le preguntásemos— que quiere tener una vivienda cuya superficie tenga más metros cuadrados, un salario más elevado, una jornada laboral más reducida, pero no por eso estamos hablando de graves problemas.

El problema contrario sí que sería realmente un problema: que la gente terminara teniendo más hijos de los que quiere tener y de los que está dispuesta a cuidar. Pero que las mujeres autóctonas de los países occidentales no tengan todos los hijos que quieren tener es algo que a algunas personas no convence que constituya un grave problema. Y además, analizando esta cuestión en perspectiva global, el mundo —y estoy extremando la posición contraria— está lleno de personas con hijos que quieren venir a nuestro mundo occidental, de modo que este tipo de ponencias que nos hablan del grave problema de que las mujeres autóctonas no tienen más hijos deberían explicitar porqué los hijos de otras poblaciones —o bien otras poblaciones— no pueden aportar ese superávit demográfico aquí.

Después, este trabajo muestra una y otra vez preferencia por que los niños de más de un año sean cuidados en centros o en guarderías o en escuelas infantiles en vez de en sus casas por sus familiares o por personas a las que se remunere, o en las casas de otras personas. Esto es muy cuestionable y la literatura sobre Estado de Bienestar no dice mucho acerca de esta cuestión, pero hay una literatura acerca de desarrollo infantil que no está de acuerdo en que todos los niños de un país tengan que estar, desde el año de edad, a tiempo completo, cuidados en centros, guarderías o escuelas infantiles.

Éste es un trabajo que, como muchos otros en política comparada, demuestra un gran entusiasmo por las opciones nórdicas, en concreto por la opción danesa, que consiste en que prácticamente todos los adultos estén insertos en el mercado de trabajo y la inmensa mayoría de los niños estén educados en centros, preferentemente públicos.

Primero, es discutible que éste sea el único modelo de sociedad posible, y hay otras personas que desde otras posturas políticas defienden otros modelos de sociedad. Pero además, más interesante que mostrar una vez más lo bien que funciona el mundo nórdico sería analizar las condiciones que hicieron que en esos países se elaboraran y se pusieran en práctica estas políticas, porque parece que estas políticas viajan mal.

En otros países no hay este entusiasmo por todo el mundo en el mercado de trabajo y todos los niños criados en las redes públicas. Y, en el caso de que éste fuera nuestro objetivo político, sería más útil entender por qué viajan mal y dónde están las resistencias en otros países.

Y luego, para terminar mis comentarios, me gustaría debatir y criticar tres supuestos normativos implícitos que hay en la ponencia y que deberían explicitarse y debatirse, aunque nunca nos vamos a poner de acuerdo en estas cuestiones.

En primer lugar, el diagnóstico de Esping-Andersen es correcto acerca de que hay un grave problema de niños y jóvenes con insuficientes habilidades cognitivas y educativas que provienen de las clases marginales. Pero en el *paper* hay una tensión continua entre la importancia de este problema —que el autor realmente convence de que existe— y la idea de que la desigualdad entre las clases sociales en general es un problema.

Y esa tensión es la que a mí personalmente me ha hecho sentirme muy incómoda, porque uno puede ver muy cuestionable que en los estratos inferiores la gente no adquiera las cualificaciones educativas necesarias para funcionar con éxito en el mercado de trabajo, pero de ahí para arriba, desde otras posiciones políticas se puede argumentar: ¿Qué más da que haya desigualdad o no? ¿Por qué tenemos que creer que, de ahí para arriba, una vez solucionados los problemas de los estratos más bajos de la socie-

dad, haya más o menos desigualdad? Son proyectos políticos distintos.

Después, volviendo al asunto de que la desigualdad entre las clases sociales es un problema, en este *paper*, no sólo es un problema, sino que además parece que es el único objetivo de política pública. Y realmente no hay ninguna consideración de otras dimensiones de la desigualdad entre las personas que no sean las que separan las clases sociales. Es verdad que el trabajo habla mucho de las madres, y las madres tienen que trabajar, pero el beneficio es que así sus hijos no son pobres. No hay ninguna consideración, por ejemplo, acerca de si la igualdad o desigualdad por razón de sexo es un problema o no.

Y luego, en último lugar, me gustaría decir algo acerca de la consideración de las familias en esta ponencia. La ponencia empieza con una frase muy prometedora: «Los padres que tienen hijos e invierten bien en su futuro crean a un tiempo bienestar privado y colectivo». Pero esto es todo lo positivo que se dice acerca de las familias en esta ponencia. Como parece que las familias de distintas clases sociales cuidan y educan de manera distinta a sus hijos, se concluye implícitamente que las familias constituyen un grave problema.

Y realmente la visión de la buena sociedad que hay detrás de este trabajo es una en la que las familias hacen lo menos posible porque los niños ya están desde el año cuidados en el entorno de los centros, preferiblemente públicos. Y esto constituye, además, un alejamiento de otras posiciones que ha defendido este autor. Por ejemplo, en su libro *Los tres mundos del bienestar en el mundo capitalista*, donde en 1990 propuso que desde tres instancias se crea bienestar para las familias: el Estado, el mercado y las familias.

Y si se privilegia, como se hace en este trabajo, el bienestar que proporciona el Estado, pues quienes defienden este tipo de visiones tendrían que debatir con quienes no las defienden, porque desde otros puntos de vista se defiende que también los mercados y las familias lo hacen. Y con esto termino.

II. COMENTARIO

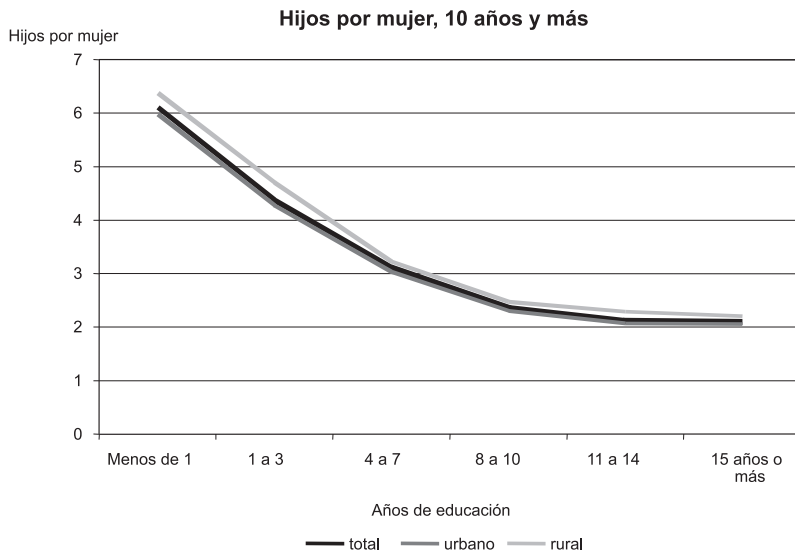
SIMON SCHWARTZMAN *

Nos encontramos ante un documento brillante que hace una revisión exhaustiva de toda la literatura relevante y que proporciona análisis de datos inéditos sobre dos temas clave en el contexto europeo: las tasas decrecientes de fecundidad y las paradojas de la inversión en educación.

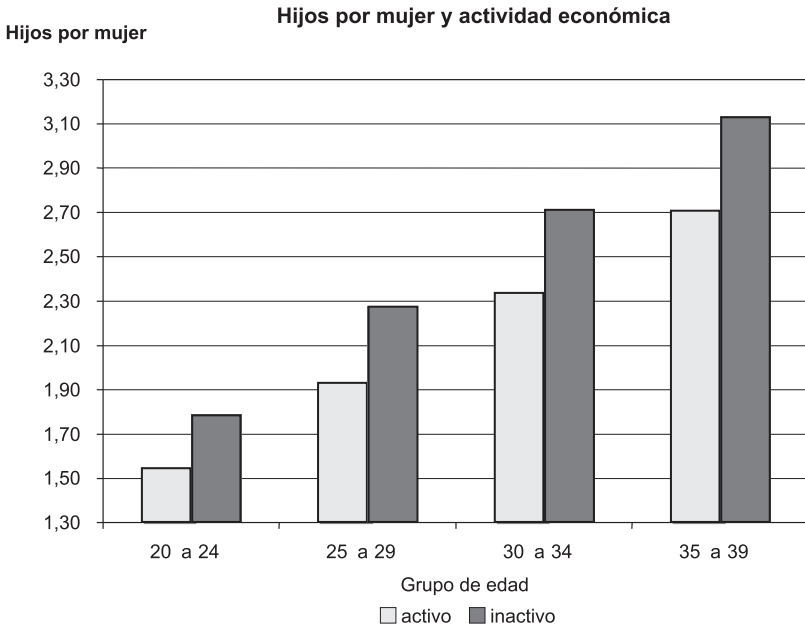
La esencia de la argumentación es, a mi juicio, la necesidad de reducir el coste para las mujeres del cuidado infantil, y de invertir fuertemente en la educación inicial. Para reducir el coste del cuidado infantil es necesario aliviar la tensión entre el trabajo remunerado y la maternidad, prestando un pleno apoyo a las madres durante el primer año de vida de sus hijos, un servicio de guarderías y posteriormente una educación infantil de calidad. Ello propiciaría un mayor ingreso para las familias, un aumento del poder de negociación de las mujeres con relación a la participación de los hombres en el cuidado de los niños, y permitiría el ingreso temprano de los niños en el sistema educativo. Una educación inicial de buena calidad contribuiría también a reducir las desigualdades de los niños procedentes de familias con bajos ingresos y capital cultural limitado.

Las políticas sociales que se focalizan en los pobres pueden ser efectivas para mejorar su situación, pero tienen un alcance limitado puesto que el dinero no es el único factor que afecta a la capacidad de estimulación educativa de los padres hacia sus hijos y que puede limitar en los niños la habilidad para adquirir conocimientos y para estudiar. Una fuerte inversión en educación inicial posee una buena relación de coste-eficacia, tanto con relación al ingreso a largo plazo de la madre, como para ofrecer beneficios a largo plazo para la vida de los niños que disfrutaran de una estimulación educativa en casa y educación inicial de buena calidad.

* Presidente IETS, Río de Janeiro, Brasil.

GRÁFICO 1. *Brasil, censo de población, 2000*

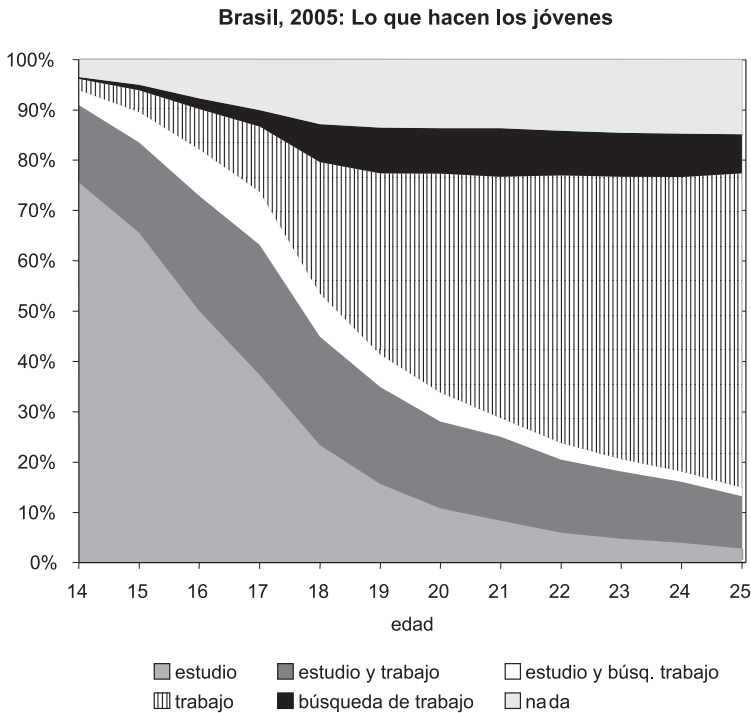
¿Hasta qué punto este análisis es relevante para América Latina? Las diferencias entre ambas regiones son tan grandes, tanto en términos demográficos como de educación, que intentar aplicar estas conclusiones a América Latina puede tener resultados negativos. Las tasas de fecundidad en América Latina están decayendo, pero todavía están por encima del nivel de reemplazo poblacional. En general, las tasas de fecundidad pasaron de 5,9 en los años cincuenta a 2,7 a finales de los noventa, y las proyecciones indican que serán de 2,1 en el año 2050 —Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), 2001—. Estas tasas de fecundidad demuestran que América Latina ya no se encuentra ante un riesgo de explosión demográfica, sino que se enfrenta a problemas de transición demográfica. Como demuestran las cifras de Brasil, el declive es mayor para los sectores con mayor nivel educativo y más acomodados que para la población más pobre. Las mujeres que no tienen actividad remunerada tienen más hijos, y en principio deberían disponer de

GRÁFICO 2. *Brasil, censo de población, 2000*

más tiempo para estimularlos en casa. Sin embargo, las familias grandes son también las más pobres y menos educadas, por lo tanto es improbable que sean capaces de ofrecer a sus hijos el apoyo educativo y emocional que necesitarían.

En gran parte de América Latina la matriculación en la educación básica se acerca al 100%, y en la preescolar y la educación secundaria las matrículas están creciendo también. Sin embargo, la calidad de la educación es muy mala, como demuestra el estudio PISA y otras evaluaciones nacionales, y un número considerable de estudiantes abandonan la escuela a los 14 y 15 años.

Hasta hace muy poco, existía un consenso general acerca de que la mayor prioridad era mejorar la calidad de la educación básica, con más inversión, mejores prácticas educativas, etc. Este consenso está amenazado por varios factores. El primero es la importancia de la educación inicial como condición básica para éxitos

GRÁFICO 3. *Brasil, 2005*

futuros, como señalan Heckman y otros (Cunha *et al.*, 2005). El segundo es que las exigencias del mercado de trabajo en materia de educación van en aumento, y que un diploma de secundaria se está convirtiendo en un requisito mínimo para obtener un empleo formal. El tercero es, que las inversiones en salarios de docentes no conducen necesariamente a mejorar los resultados de la educación como demostraron los estudios de Hanushek y otros (Hanushek, Kain y Rivkin, 1999). Por otra parte, aquellas personas que han abandonado prematuramente la escuela sin un nivel mínimo de conocimientos necesitan apoyo para reincorporarse al sistema educativo y al mercado de trabajo. Finalmente, el argumento (infundado en gran medida) de que las familias no envían a sus hijos a la escuela porque necesitan trabajar ha motivado la emergencia de los

denominados «programas de transferencias condicionadas», que son en algunos casos considerados como una alternativa mejor que la inversión en educación (Reimers, Silva y Trevino, 2006).

Consecuentemente, la educación inicial, secundaria y la educación para todos están captando más atención, y por lo tanto corre el riesgo de disminuir la prioridad asignada hasta ahora a la educación básica.

El problema es que si la calidad de la educación básica y secundaria es mala, la calidad de la educación inicial y no formal será probablemente peor, debido a la falta de práctica educativa establecida, de evaluaciones periódicas, y de la reducción del gasto *per capita*. El dilema parece radicar entre invertir más en educación básica, permitiendo que la educación inicial y secundaria se queden rezagadas, o actuar rápidamente en todos los frentes, con el riesgo de fracasar en todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) (2001): «América Latina: Fecundidad 1950-2050», *Boletín Demográfico*, núm. 68.
- Cunha, Flávio, Heckman, James J., Lochner, Lance y Masterov, Dimitriy V. (2005): «Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation», en *National Bureau of Economic Research, Inc.*
- Hanushek, Eric Alan, Kain, John F. y Rivkin, Steven G. (1999): *Do Higher Salaries Buy Better Teachers?*, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Reimers, Fernando, Da Silva, Carol DeShano y Trevino, Ernesto (2006): *Where is the «education» in conditional cash transfers in education?*, Montreal, UNESCO Institute for Statistics.

5. LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN ESPAÑA Y EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

ÁLVARO MARCHESI *

El análisis de la situación de la educación en España y en los países latinoamericanos y de sus estrategias de cambio pone de manifiesto cuatro tendencias que van a servir como ejes articuladores del presente texto.

1. Existen diferencias no sólo entre España y los diferentes países latinoamericanos, sino entre estos últimos e incluso en el seno de cada uno de ellos. Estas diferencias condicionan los objetivos de las reformas educativas y deben tenerse en cuenta para acertar en su diseño y en su implementación.
2. La mejora de los sistemas educativos no depende solamente de las reformas escolares que se realizan, sino también y especialmente de las transformaciones sociales que se impulsan. De ahí que la disminución de la pobreza y de las desigualdades sociales así como el acceso a una vivienda digna y al trabajo sea tan importante como la lucha contra el analfabetismo y la garantía de doce años de escolarización para todos los alumnos, si bien unas y otras condiciones son interdependientes.
3. No existen procesos educativos que pueden implantarse sin más de unos países a otros, ni sistemas de educación ejemplares que sirvan de guía necesaria a la acción transformadora. Cada país ha de tener en cuenta su historia

* Secretario General de la OEI.

educativa, su cultura y sus condiciones iniciales y a partir de ellas ha de plantearse los cambios económicos, sociales y educativos que aseguren una mayor calidad y equidad en el acceso a la educación. Sin embargo, hay algunas metas que son comunes a todas las reformas: garantizar que todos los alumnos estén escolarizados durante doce años; asegurar una oferta educativa similar para todos ellos; mejorar la gobernabilidad del sistema educativo, la coordinación entre los poderes públicos responsables de la educación y la gestión de los recursos públicos y de los centros docentes, y lograr una mejor formación inicial y permanente de los docentes, el cuidado del proceso de selección inicial y el establecimiento de una adecuada perspectiva profesional.

4. Las experiencias de éxito se distribuyen entre todos los países, por lo que es preciso fortalecer los instrumentos de cooperación que aseguren su conocimiento y las condiciones que las han hecho posibles. El programa bolsa-escuela en Brasil, por ejemplo, ha contribuido enormemente a la reducción de las tasas de abandono escolar. A su vez, los acuerdos políticos y sociales en Ecuador y en Perú sobre los objetivos de la reforma educativa están generando una dinámica positiva para resolver los problemas históricos existentes. El proyecto de integración de los alumnos con necesidades educativas especiales en España puede ser también un buen ejemplo de un proceso planificado y gradual, capaz de asegurar el logro de los objetivos establecidos.

En este marco se sitúan las páginas posteriores, que se organizan en dos apartados: una breve descripción de la situación social y educativa en España y en los países latinoamericanos, y un conjunto de propuestas que deberían formar parte de la agenda de las reformas educativas y modularse y aplicarse de acuerdo con las condiciones de cada país.

SITUACIÓN SOCIAL Y EDUCATIVA EN ESPAÑA Y EN LATINOAMÉRICA

La desigualdad social en América Latina

Una primera diferencia entre España y los países latinoamericanos aparece al analizar el incremento de la población en los últimos 35 años (véase cuadro 1). Mientras que en España y Portugal el aumento no ha superado el 30%, en la casi totalidad de los países latinoamericanos la población se ha duplicado en estos mismos años. El impacto de este crecimiento en la demanda educativa y en la planificación escolar es innegable.

Pero la característica más general, profunda y lacerante de Latinoamérica es la pobreza y la desigualdad. Se trata de un continente de grandes contrastes, de enormes privilegios y exclusiones al mismo tiempo. Inicialmente más integrada al mundo occidental desde su colonización, las dinámicas de su desarrollo histórico han sido, sin embargo, cambiantes e imprevisibles. Hoy tiene algunas de las economías más grandes del planeta y un nivel de desarrollo cultural muy significativo, pese a lo cual es el continente que muestra los mayores índices de inequidad.

Aunque algunos datos apuntan a una disminución de la pobreza desde 2003, en estrecha relación con el crecimiento económico en la región, la desigualdad constituye un importante factor limitativo de la contribución del crecimiento a la reducción de la pobreza. Según las estimaciones de la CEPAL, la región latinoamericana muestra la mayor desigualdad del mundo, lo que es expresión de máximas diferencias entre los sectores de mayores y menores ingresos. Los pobres en América Latina y el Caribe son el 40,6% de la población, algo más de 213 millones de personas. El porcentaje de personas que se estima viven en la pobreza extrema es de 100 millones, lo que supone un 18% de los ciudadanos. No debe extrañar, con estos datos, que se considere a la región latinoamericana como la más rezagada del mundo en términos de equidad.

Esta profunda inequidad económica y social se expresa en desigualdad educativa y se configura como un factor que tiende a refor-

CUADRO 1. *Población total por país (en miles)*

<i>País</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>
Argentina.....	23.962	28.094	32.527	37.032	38.592
Bolivia.....	4.212	5.355	6.573	8.329	9.427
Brasil.....	96.021	121.672	148.030	170.693	187.597
Chile.....	9.570	11.147	13.100	15.211	16.267
Colombia.....	22.561	28.447	34.970	42.321	46.039
Costa Rica.....	1.821	2.284	3.049	4.023	4.322
Cuba.....	8.520	9.710	10.628	11.201	11.369
Ecuador.....	5.970	7.961	10.264	12.646	13.215
El Salvador.....	3.598	4.586	5.110	6.276	6.875
España.....	33.779	37.527	38.851	39.434	42.935
Guatemala.....	5.419	6.820	8.749	11.385	12.700
Honduras.....	2.592	3.569	4.879	6.485	7.347
México.....	50.596	67.570	83.226	98.881	106.147
Nicaragua.....	2.228	2.921	3.827	5.074	5.483
Panamá.....	1.506	1.950	2.398	2.856	3.228
Paraguay.....	2.350	3.114	4.219	5.496	6.216
Perú.....	13.193	17.324	21.569	25.662	27.947
Portugal.....	8.680	9.766	9.970	10.195	10.569
República Dominicana	4.423	5.697	7.110	8.495	9.100
Uruguay.....	2.808	2.914	3.106	3.337	3.455
Venezuela.....	10.721	15.091	19.502	24.170	26.577
TOTAL.....	316.500	395.499	473.647	551.202	597.412

FUENTE: SITEAL (2006): *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2006*, Buenos Aires, OEI-IIPE.

zar el círculo de la pobreza. El porcentaje de personas analfabetas se sitúa en torno a los 34 millones de personas, casi el 10% de la población. Además, el 40% de personas jóvenes y adultas —lo que supone cerca de 110 millones de personas— no han terminado sus estudios de educación primaria.

Estudios recientes señalan que el porcentaje de alumnos que completan la educación secundaria es cinco veces superior entre aquellos que se encuentran en el quintil más rico de ingresos familiares que aquellos que se encuentran en el quintil más pobre. Mientras que el 23% de los primeros termina la educación superior, sólo el 1% de los más pobres lo consigue. El promedio de es-

CUADRO 2. *Coefficiente de Gini** en los países latinoamericanos

1.	Hungría	24,4
2.	Dinamarca.....	24,7
	[...]	
91.	Ecuador.....	43,7
92.	Uruguay	44,6
93.	China.....	44,7
94.	El Salvador	53,2
95.	Bolivia	44,7
96.	Rusia.....	45,6
97.	Filipinas.....	46,1
98.	Costa Rica	46,5
99.	República Dominicana.....	47,4
100.	Guatemala	48,3
101.	Venezuela	49,1
102.	Malasia.....	49,2
103.	Argentina.....	52,2
104.	México.....	54,6
105.	Honduras	55,0
106.	Nicaragua.....	55,1
107.	Paraguay.....	56,8
108.	Chile.....	57,1
109.	Brasil.....	57,6
	[...]	
127.	Lesotho	63,2
128.	Namibia.....	70,7

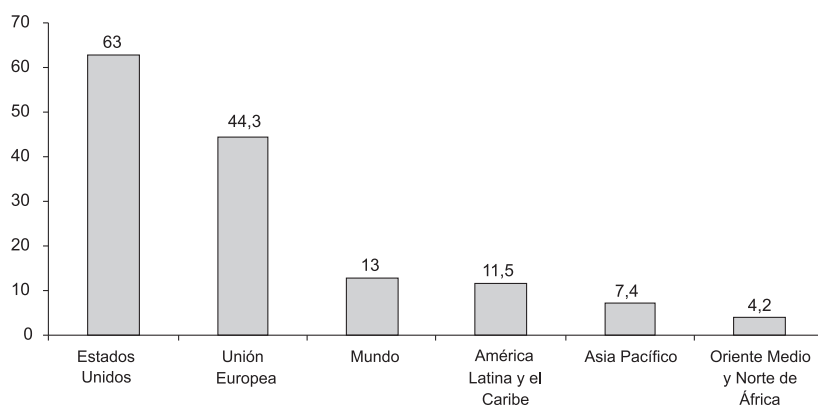
* El coeficiente de Gini mide la desigualdad a lo largo de toda la distribución de los ingresos o consumo. Un valor de 0 representa la igualdad perfecta y un valor de 100, la desigualdad perfecta.

FUENTE: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano* 2004.

colarización en el quintil superior es de 11,4 años mientras que en el quintil inferior de ingresos es de 3,1 años. Estas diferencias en los años de estudio tienen una clara repercusión en el acceso al mercado de trabajo y en las posibilidades de ingresos económicos posteriores. La relación entre pobreza, oportunidades educativas y mantenimiento en la situación de pobreza es estrecha, lo que pone de relieve las enormes dificultades para favorecer la movilidad social en Latinoamérica.

Los datos del coeficiente de Gini (véase cuadro 2) confirman esta situación ya que muestran que todos los países latinoamericana-

GRÁFICO 1. *Usuarios de internet en regiones del mundo, 2004*



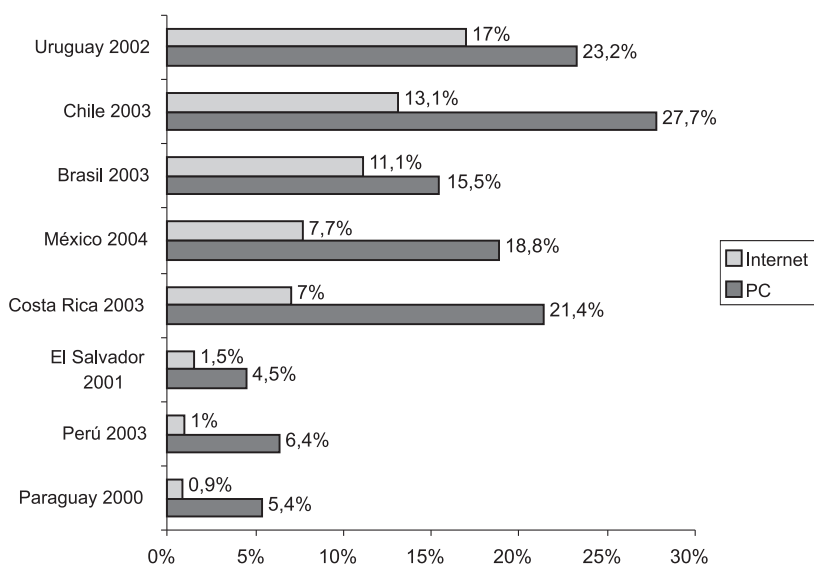
nos incluidos en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2004* del PNUD se encuentran situados a partir del puesto 91 entre los 128 estudiados.

Retraso y desigualdad en el acceso a las nuevas tecnologías de la información

Según datos del Banco Mundial de 2004, los usuarios de internet en Estados Unidos alcanzaban el 64% de la población, en Europa el 44% y en América Latina y el Caribe el 11,5% (véase gráfico 1).

Pero además, las diferencias entre los países latinoamericanos son muy importantes (véase gráfico 2). Un estudio reciente de Sunkel¹ da cuenta de los hogares familiares con hijos/as en edad escolar que disponen de computador y acceso a internet. En términos de disponibilidad de computadores se observan tres tipos de situaciones: los países con nivel alto (Chile, Uruguay, Costa Rica) donde la proporción de hogares con disponibilidad de computadores fluctúa entre 21 y 28%; los países con un nivel medio (Brasil y México)

¹ G. Sunkel (2006): *Las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores*, CEPAL.

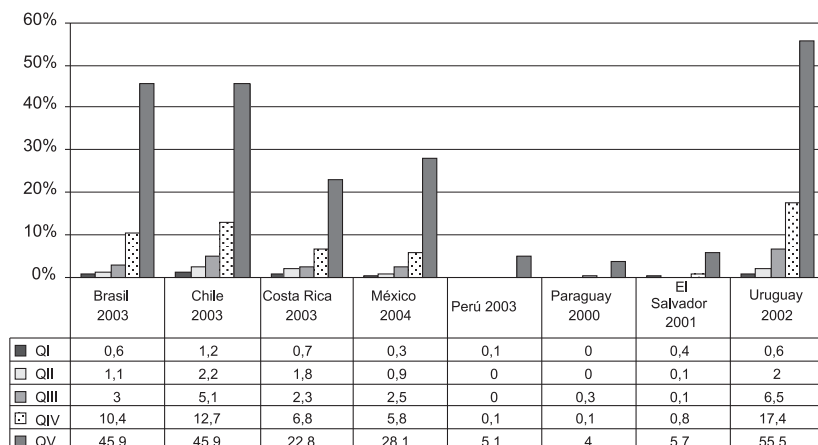
GRÁFICO 2. *Hogares con hijos/as entre 6 y 19 años con computador y acceso a internet, total nacional, alrededor de 2003*

donde la proporción oscila entre 16 y 19% de los hogares; y los países con un nivel bajo (Perú, Paraguay, El Salvador) con una variación entre 4,5 y 5,4% de los hogares.

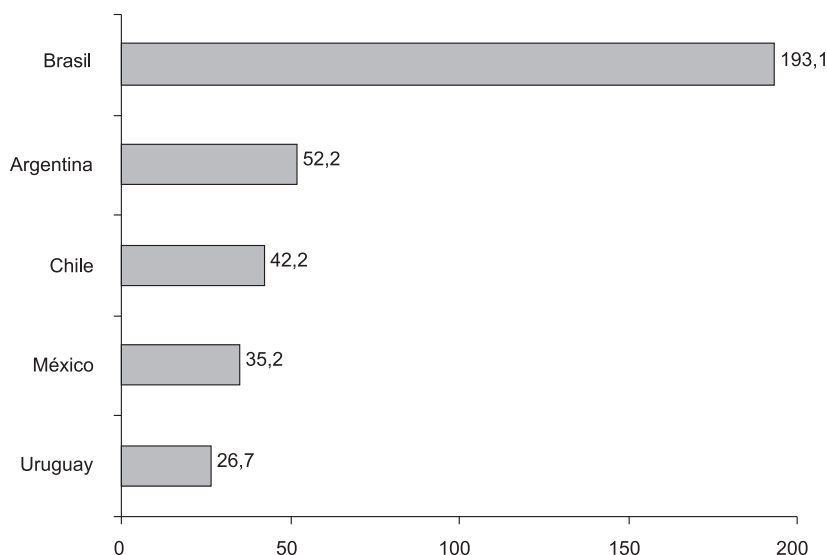
El acceso a internet desde los hogares es bastante menor a la disponibilidad de computadores. Por ejemplo, en Costa Rica sólo un tercio de los hogares con computador tienen acceso a internet, y en Chile y México algo menos de la mitad de los hogares con computador están conectados a la red. Los países donde hay una menor distancia entre disponibilidad de computadores y acceso a la red son Brasil y Uruguay. El gráfico 2 está ordenado de mayor a menor acceso a internet. Uruguay encabeza la lista con un 17% de los hogares conectados mientras que Paraguay se sitúa en el último lugar con un 0,9% de los hogares conectados.

Esto revela que hay diferencias significativas en la penetración de internet en los países latinoamericanos por hogares, particularmente en familias con hijos/as en edad escolar. Indica también que

GRÁFICO 3. *Hogares con hijos/as entre 6 y 19 años con acceso a internet según quintiles de ingreso, total nacional, alrededor de 2003*



el acceso a internet en América Latina por hogares es extremadamente bajo al compararlo con los países desarrollados. Pero además de estas desigualdades entre los países, hay que señalar las desigualdades dentro de cada país. Un primer aspecto es que el acceso a internet se encuentra fuertemente asociado al nivel de ingresos de los hogares (véase gráfico 3). En Uruguay, Chile y Brasil —que son los países con mayor acceso a internet por hogares— la penetración es alta en el quintil V (fluctúa entre 46% y 56%), comienza a ser significativa en el quintil IV (especialmente en Uruguay) pero es baja en los restantes quintiles de ingresos. En México y Costa Rica —donde el acceso a internet es de alrededor del 7%— aproximadamente un cuarto de los hogares del quintil de mayores ingresos tiene acceso a la red pero la conectividad es baja en los restantes quintiles de ingresos. Por último, en El Salvador, Perú y Paraguay —que son los países con menor acceso a internet por hogares (fluctúa entre 0,9% y 1,5%)— la penetración de internet está entre el 4 y el 5,7% en el quintil de mayores ingresos y bajo el 1% en los restantes quintiles.

GRÁFICO 4. *América Latina (5 países): tasa de alumnos por computador, 2000*

Desigualdades educativas

Estas diferencias sociales se manifiestan también entre las escuelas públicas y las privadas y, de otra forma, entre las posibilidades de acceso a la educación en las zonas urbanas y las zonas rurales, entre los diferentes grupos étnicos y culturales y entre los hombres y las mujeres, de tal modo que la situación más desventajosa la sufren las mujeres que viven en la zona rural y que pertenecen a una minoría cultural.

Un indicador que se incluye en el estudio citado es la «densidad informática», esto es, la razón de alumnos por computador, que es un factor que condiciona el uso que estos pueden hacer de los recursos tecnológicos (véase gráfico 4). Los datos se han obtenido considerando la matrícula total de alumnos (esto es, incluye primaria y secundaria) dividido por el total de computadores disponibles para los estudiantes (esto es, descontando los computadores de uso exclusivo para profesores y personal administrativo). Uruguay enca-

CUADRO 3. *Porcentaje de la varianza entre escuelas en relación con la varianza total en el estudio PISA-2003. Comparación de Brasil, España, México y Uruguay*

<i>Países</i>	<i>Var. Entre</i>	<i>Var. Intra</i>	<i>Total</i>	<i>% Entre</i>
Brasil	4.128,29	5.173,60	9.301,89	44,38
España	1.476,85	6.081,74	7.558,59	19,54
México	2.476,01	3.916,46	6.392,47	38,73
Uruguay.....	4.457,08	5.858,42	10.315,50	43,21

beza la lista con una tasa de 27 alumnos por computador, le siguen México, Chile, Argentina y, a bastante distancia, Brasil (193:1). Aunque la situación es distinta en países de la OCDE (según la base de datos PISA 2000 la razón de alumnos por computador en Estados Unidos es de 6,8:1, en Suecia de 9,4:1 y en Corea de 8,9:1), las diferencias escolares son menores que las que se encuentran al comparar la situación de los hogares.

Los datos del informe PISA-2003² ponen de manifiesto también las diferencias entre España y los países latinoamericanos participantes en relación con la equidad de sus respectivos sistemas educativos, lo que suele evaluarse por la contribución de la varianza entre escuelas a las diferencias globales en rendimiento. En PISA-2003, la menor varianza entre escuelas se encuentra en los países nórdicos (en Finlandia es del 5%). Como se comprueba en el cuadro 3, el porcentaje de variación entre escuelas en relación con la varianza total en comprensión lectora es mucho más reducido en España que en los otros tres países latinoamericanos: Brasil, México y Uruguay.

Estas desigualdades se manifiestan también en los resultados que obtienen los alumnos en función del tipo de escuela en la que están escolarizados, como se observa en el cuadro 4.

Hay que destacar, sin embargo, que la mayor parte de estas diferencias dependen del contexto sociocultural de los alumnos y de sus escuelas. Sin embargo, los datos del cuadro 4 permiten dos

² OCDE (2004): *Learning for tomorrow's world: First results from PISA 2003*, París, OCDE (versión española en OCDE-Santillana).

CUADRO 4. *Rendimiento en matemáticas y lectura por tipo de escuela*

	<i>Públicas</i>		<i>Concertadas</i>		<i>Privadas</i>	
	<i>Matem.</i>	<i>Lectura</i>	<i>Matem.</i>	<i>Lectura</i>	<i>Matem.</i>	<i>Lectura</i>
Brasil	342 (6,2)	390 (5,8)			454 (11,3)	487 (9,2)
España	472 (3,4)	466 (3,6)	505 (4,2)	501 (4,8)	520 (9,7)	515 (9,4)
México	375 (3,5)	388 (3,9)			430 (8,9)	454 (6,6)
Uruguay...	409 (3,7)	420 (3,8)			501 (6,1)	524 (6,1)
OCDE	494 (0,8)	489 (0,8)	526 (1,7)	516 (1,8)	530 (5,2)	520 (4,4)

comparaciones interesantes. En primer lugar, que las diferencias entre las escuelas públicas y privadas son mayores en Brasil y Uruguay que en México y, finalmente, que en España; en segundo lugar, que los alumnos de las escuelas privadas de Brasil y México se sitúan en puntuaciones similares a las que alcanzan los alumnos de las escuelas públicas españolas, lo que apunta a que, más allá del contexto sociocultural de las familias, han de intervenir otros factores. Julio Carabaña, después de realizar una comparación similar con los datos de PISA-2000, apunta a que tal vez el nivel de exigencia escolar en determinados países latinoamericanos sea una variable que deba ser tomada en cuenta en el momento de interpretar los resultados.

En estos retrasos y desigualdades se encuentran los principales focos de tensión en la educación, lo que obligaría a cambios profundos en los recursos que se proporcionan a las escuelas, en el apoyo a la escuela pública, en el tiempo escolar de los alumnos, en la formación de los profesores, en el currículo y en los sistemas de evaluación de los alumnos. Pero no bastaría con esto: sería preciso al mismo tiempo un mayor compromiso de la sociedad y de las familias y la movilización activa de los distintos sectores sociales, sobre todo de aquellos que han disfrutado de mayores oportunidades educativas, para conseguir reducir la brecha existente entre unos países y otros.

¿QUÉ ESTAMOS APRENDIENDO DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN ESPAÑA Y EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS?

La importancia de las condiciones sociales para el aprendizaje y el éxito escolar

La pobreza, la marginación, la ausencia de trabajo estable de los cabezas de familia y la dificultad de acceder a una vivienda digna son los factores que muestran una mayor relación con el abandono escolar. No hay mejor reforma educativa que la mejora de las condiciones de vida de los sectores de la población que viven en esta situación.

No cabe duda, por tanto, que el contexto económico, social y cultural de la familia tiene una especial influencia en el progreso educativo de sus hijos. La inmensa mayoría de los estudios lo comprueban, aunque como afirma Lahire³, lo más importante no es el capital cultural que se posee, sino cómo se transmite. Un capital cultural enriquecido puede tener escasa incidencia en el progreso educativo de los hijos. Por el contrario, los padres con escaso capital cultural pueden compensarlo con las relaciones que establecen con sus hijos o con la búsqueda de apoyos externos, lo que favorece su aprendizaje.

Hay que destacar, sin embargo, que el mayor problema existe cuando el capital cultural es pobre y su transmisión es igualmente pobre. Las familias con muy bajos ingresos y con reducidos recursos personales tienen serias dificultades para promover el compromiso de sus hijos con los objetivos escolares e incluso para su asistencia a la escuela. Y muchas familias en los países latinoamericanos se encuentran en esta situación. Las familias se ven abocadas a que sus hijos trabajen o que cuiden de los hermanos pequeños en vez de asistir a la escuela. Para estos alumnos, de poco sirve la ampliación de la educación obligatoria.

³ B. Lahire (2003): «Los orígenes de la desigualdad escolar», en Á. Marchesi y C. Hernández Gil, *El fracaso escolar. Una perspectiva internacional*, Madrid, Alianza.

Posiblemente, la conciencia colectiva de la radical importancia de la familia en la educación conduzca a que este tema forme parte inexcusable de las futuras reformas de los sistemas educativos. Por ello, los programas tipo Bolsa-Escuela de Brasil, en el que se incentiva la permanencia de los alumnos en la escuela a través del apoyo económico a las familias, pueden ser una poderosa herramienta para evitar el abandono escolar prematuro.

*La necesidad de adoptar un enfoque sistémico
aunque progresivo en las reformas educativas*

Los cambios educativos necesarios para asegurar los objetivos deseados son, en ocasiones, inmensos. Existe la tentación de querer hacerlo todo de forma simultánea, con el riesgo de fracasar en tan ambiciosa empresa, o, por el contrario, de cambiar los proyectos cada poco tiempo ante las dificultades encontradas o por el deseo de diferenciarse de los nuevos gobernantes, lo que también conduce a que casi nada cambie. Hace falta tener claro el modelo futuro, las condiciones y los factores que permiten la mejora de la educación. Entonces, es preciso enfrentarse a los cambios de forma progresiva, conscientes de las interacciones de todos los elementos pero sin pretender conseguirlos todos al mismo tiempo ni durante un solo período de gobierno. Por ello, los acuerdos políticos y sociales en torno a los objetivos de la educación y los procesos de cambio son de enorme utilidad, ya que aseguran la estabilidad de las reformas, generan confianza en la población y concentran los esfuerzos en los objetivos pactados. Los Pactos de la Moncloa en España en 1978, o los acuerdos educativos recientes en Perú y Ecuador —en este último país refrendados por los ciudadanos en votación popular— son ejemplos positivos de una dinámica acertada y concertada para mejorar la educación.

El valor del pacto educativo

Estas experiencias resaltan la importancia de los acuerdos para mejorar la educación en cada país. Los cambios educativos que se

orientan al incremento de la calidad y de la equidad necesitan tiempo y exigen, por ello, políticas firmes, estables y participativas. Para lograr los objetivos deseados sería importante formalizar un gran acuerdo nacional entre las fuerzas políticas y sociales que incluyera determinados compromisos: financiación de la educación; papel del gobierno, de las regiones y de los municipios; programas integrales sociales y comunitarios para reducir el abandono escolar; mejoras en la organización y el funcionamiento de las escuelas; tiempo escolar, capacitación y desarrollo profesional de los docentes; modelos preferentes de evaluación de las escuelas, y sistemas de indicadores para comprobar los cambios en el sistema educativo.

¿Es posible este tipo de acuerdos cuando existen opciones ideológicas diferentes en la concepción de la educación? Sería imposible, sin duda, si exigiera renunciar a los propios puntos de vista. Pero sería más factible, dentro de las dificultades, si existiera el convencimiento de que la educación ha de considerarse una prioridad nacional y se buscara algún tipo de pacto en torno a unos objetivos básicos que, por su planteamiento equilibrado, pudieran ser respaldados por todos.

Mejorar la calidad de la enseñanza y reducir la inequidad educativa

Normalmente, las reformas educativas diferencian entre sus objetivos aquellos orientados de forma específica a la mejora de la calidad (gobernabilidad del sistema educativo, currículo, formación del profesorado, evaluación, dirección de las escuelas) y aquellos otros más vinculados a la igualdad en la educación (acceso, permanencia, compensación de las desigualdades, atención a las minorías étnicas, culturales o lingüísticas). Hay que reconocer, además, que las dinámicas de la calidad y de la equidad son en parte diferentes, por lo que el enfoque diferenciador tiene una base conceptual y programática. Sin embargo, las desigualdades en América Latina son tan enormes que no parece posible hablar de calidad educativa sin referirse a la equidad, por lo que no habría mejor apuesta por la mejora de la calidad educativa que conseguir que todos los alumnos estu-

dien más horas al año, durante más años y en condiciones y programas similares a aquellos que están escolarizados en la franja de escuelas con mayores recursos educativos humanos y materiales.

Los recursos y materiales disponibles, el tiempo escolar de los alumnos, las condiciones de trabajo de los profesores e incluso la exigencia en el aprendizaje son desiguales en unas situaciones y en otras. Si a ello se le une que la participación y la dedicación de las familias en la mayor parte de los casos son diferentes y que las expectativas sobre las posibilidades de estudio de los hijos son claramente desiguales, es fácilmente predecible que los años escolares de los alumnos y los resultados que obtengan en sus estudios sean profundamente diferentes, lo que perpetúa el círculo de la desigualdad: bajos ingresos familiares, bajo nivel de estudio de los hijos, bajo nivel de ingresos de los hijos.

En este panorama desolador, hay que reconocer que en la última década se han desarrollado en Latinoamérica iniciativas esperanzadoras: la ampliación enorme de la escolarización; las mejoras en la organización y en la gestión; los cambios en el currículo; el impulso a la formación de los profesores y la creciente conciencia de la sociedad de la importancia de la educación para las futuras generaciones. Sin embargo, falta aún el esfuerzo del conjunto de la sociedad que permita reducir la distancia, cada vez mayor, entre sus sistemas educativos y los de los países más desarrollados.

No hay, por tanto, en Latinoamérica, igualdad en los resultados, ni en los procesos educativos, ni en el acceso a la enseñanza, ni suficientes oportunidades para que todos los alumnos puedan estudiar durante al menos diez años. Ante esta realidad, es preciso realizar propuestas viables que contribuyan a mejorar la calidad y a reducir la inequidad educativa. Las cuatro siguientes me parecen las más importantes⁴.

1. Garantizar que todos los alumnos tengan doce años de escolaridad, desde los cuatro a los dieciséis años. No existe objetivo más importante en un país que extender la educa-

⁴ Á. Marchesi (2006): *El valor de educar a todos en un mundo diverso y desigual*, PRELAC, núm. 2, pp. 54-68.

ción para todos los alumnos durante esas edades. Para lograr este objetivo es necesario actuar en una doble dirección. Por una parte, construir escuelas suficientes, para lo que hace falta más inversión en educación; por otra, evitar que los alumnos abandonen sus estudios por falta de recursos familiares o porque no encuentran sentido al tiempo que dedican a ir a la escuela. En este último punto, los programas del tipo bolsa-escuela, la participación de las familias, la dedicación de los maestros y una enseñanza atractiva y motivadora son estrategias imprescindibles. Al mismo tiempo, la existencia de una oferta de educación inicial o infantil —especialmente dirigida hacia los niños que se desarrollan en condiciones desfavorecidas— es una garantía para su permanencia prolongada en la escuela y para la reducción de las desigualdades posteriores en el aprendizaje.

2. Asegurar que todos los alumnos estén al menos cinco horas diarias en la escuela en la educación primaria y seis en la educación secundaria. El tiempo de estudio es una de las condiciones importantes para mejorar los resultados de los alumnos. Las diferencias entre unas y otras escuelas en ese tiempo es una de las causas de las desigualdades entre los alumnos. Las diferencias se muestran, además, no sólo en el tiempo de estudio, sino en la organización de ese tiempo y en las ofertas educativas complementarias al término del horario académico. Las escuelas con horario integrado, con un sólo turno de alumnos, ofrecen una enseñanza más ventajosa que aquellas que deben dividir su tiempo entre dos o incluso tres colectivos de alumnos. Las dificultades de progresar en esta dirección son enormes, no sólo por las construcciones escolares necesarias sino por su implicación en las retribuciones de los profesores.
3. Conseguir una oferta educativa similar en todas las escuelas. El logro de este objetivo conduciría, sin duda, a mejorar la educación, pero también a reducir los desfases a que deben hacer frente los alumnos escolarizados en la escuela pública cuando han de competir en el ingreso en la universidad con

aquellos que han estudiado en una escuela privada. El diseño de programas educativos adecuados, la mejora de la supervisión escolar, el seguimiento de los alumnos con mayor riesgo de abandono y la formación permanente de los profesores son algunas de las iniciativas que contribuirían a la consecución de este objetivo.

4. Cuidar la formación, la selección, las condiciones laborales y el desempeño profesional de los maestros. Estos objetivos no se apuntan aquí desde la reflexión sobre los problemas de la profesión docente en Latinoamérica sino desde el análisis de la equidad educativa. Es justo que todos los alumnos reciban una enseñanza similar sea cual sea la escuela en la que estén escolarizados. Y para ello, es preciso que todos ellos tengan profesores con un nivel parecido de formación, con tiempo disponible para su formación y con una jornada laboral que, por su extensión, no les impida preparar sus clases, diseñar métodos de enseñanza motivadores, seguir los ritmos de aprendizaje de todos sus alumnos y preocuparse por cada uno de ellos.

Una evaluación equilibrada frente a la obsesión por los estándares

La evaluación de los alumnos es la acción educativa paradigmática de uno de los dilemas principales de la educación: el que se produce entre las demandas de la sociedad hacia el sistema educativo, que exige certificar y seleccionar, y las demandas de los propios alumnos, que piden una enseñanza sensible a sus necesidades y a sus ritmos de aprendizaje. Por una parte, los profesores deben valorar si el nivel de conocimientos de los alumnos alcanza el que ha sido establecido para acceder a un nuevo curso u obtener finalmente la titulación correspondiente. Por otra, los profesores han de realizar su evaluación teniendo en cuenta la situación personal del alumno y sus progresos individuales y deben orientarla a mejorar la acción educativa y los aprendizajes de los alumnos. La función social y pedagógica de la evaluación reflejan de forma clara la tensión

entre los objetivos de la institución escolar y sus objetivos al servicio de las necesidades de los alumnos.

Los desequilibrios en el desarrollo del currículo se amplían aún más cuando se observan los objetivos de la evaluación de los alumnos, habitualmente centrados en la adquisición de conocimientos. Apenas se tienen en cuenta las dimensiones afectiva, social y moral de los alumnos y sólo de forma excepcional se utilizan los resultados obtenidos para conocer las consecuencias del proceso de enseñanza y de aprendizaje en la equidad educativa: la actividad del profesor en relación con los alumnos de rendimiento más bajo; las causas de las diferencias entre los mejores y los peores alumnos; el progreso educativo de los alumnos que proceden de diferentes sectores culturales o sociales; la actitud de los profesores con los diferentes grupos de alumnos y con los alumnos individuales; el apoyo proporcionado a cada uno de ellos en función de sus posibilidades educativas, y la percepción de los alumnos sobre la justicia en la escuela, por citar alguna de las más relevantes.

La habitual distorsión del proceso de evaluación de los alumnos y su desajuste con los principios que rigen el currículo, e incluso con aquellos que en teoría orientan la evaluación, se ve reforzada con determinados modelos de evaluación institucional. De poco sirve transmitir el mensaje de que la educación escolar ha de ser amplia y equilibrada, orientada hacia el conocimiento pero también hacia el desarrollo afectivo y moral de los alumnos, en la que participen los profesores, los alumnos y los padres, y en la que tan importante sean los resultados como los procesos educativos y el funcionamiento equitativo de la escuela; de poco sirve, decía, si la evaluación de las escuelas se fija exclusivamente en los conocimientos de los alumnos en matemáticas y en lengua, y se establece una estrecha relación, incluso pública, entre los buenos rendimientos de los alumnos en estas materias y la buena educación, al margen incluso del contexto social y familiar de los alumnos y de las escuelas. Difícil tarea, sin duda alguna, que las escuelas puedan resistir tan poderosa presión y no restrinjan sus esfuerzos a seleccionar a los alumnos con mayores posibilidades de aprendizaje (relacionados, sin duda, con su origen social y cultural) y a exigirles el mayor esfuerzo para que den lo mejor de sí mismos en estas pruebas. Hace falta, en

consecuencia, proponer modelos institucionales de evaluación que tengan en cuenta la eficiencia de la enseñanza de las escuelas, en donde se incluya el análisis del contexto sociocultural, de los procesos educativos y de los resultados, y en los que se tenga en cuenta también la equidad de su funcionamiento.

I. COMENTARIO

SIMON SCHWARTZMAN

Marchesi presenta un cuadro bastante dramático de la situación de la desigualdad social y educativa en América Latina. Creo que comparto sus preocupaciones: los problemas educativos no pueden resolverse si no se logra también reducir la pobreza y la desigualdad social; es importante universalizar la educación básica de calidad. También estoy de acuerdo en que es necesario establecer un pacto o un consenso político para que los gobiernos den a la educación los recursos y el apoyo que necesita.

Sin embargo, además de la preocupación por la calidad de la educación y por la importancia de conceder prioridad a las políticas públicas y de afrontar los problemas de la desigualdad, es necesario también tener ideas claras —basadas en la evidencia empírica— acerca de qué políticas funcionan y cuáles no, o de las pueden tener efectos negativos. En estos puntos yo no veo las cosas de la misma manera que Marchesi.

Marchesi presenta muchos datos sobre las desigualdades en América Latina en el acceso a computadoras y a internet. Parece que supone que la inclusión digital es un factor central para la mejora de la educación en la región. Sin embargo, la evidencia empírica disponible no muestra esto. No me refiero sólo a Brasil, sino a los análisis de las evaluaciones del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica —SAEB—, así como también a los de Estados Unidos. Las buenas escuelas pueden usar bien los recursos de las TIC; las malas los usan mal, o los dejan a un lado. Inversiones masivas en la compra de computadoras y en el establecimiento de redes de internet son una prioridad equivocada. Lamentablemente, muchos países en nuestra región la están adoptando.

Marchesi dice que «El Programa Bolsa-Escuela, en Brasil, ha contribuido enormemente a la reducción de las tasas de abandono

* Presidente IETS, Río de Janeiro, Brasil.

escolar». Esto no es así. El impacto de la «Bolsa-Escuela» sobre la tasa de abandono es muy pequeño, entre otras razones porque no beneficia a los grupos más propensos al abandono, que es a partir de los 14 o 15 años de edad. Y no hay la más mínima evidencia de que una pequeña transferencia mensual de ingresos pudiera alterar esta situación, que tienen su raíz en la mala calidad de la educación básica.

Al final de su trabajo, Marchesi critica que los sistemas de evaluación del aprendizaje se concentren en las áreas de matemáticas y lengua y no tengan en cuenta las dimensiones afectiva, moral y social de los alumnos. A esta lista, yo añadiría también los conocimientos de literatura, ciencias sociales y humanidades, y la capacidad de manejar conceptos científicos y resolver problemas (que sí es medida, en cambio, por el programa PISA). Yo considero que los posibles problemas con estas evaluaciones —entre los cuales está el que comenta Marchesi— es que inducen a los maestros y a las escuelas a preparar a los estudiantes para las pruebas, sin cuidar de otras dimensiones. Sin embargo, estoy convencido de que las ventajas de estos exámenes superan, con mucho, a sus problemas. Si los estudiantes no logran usar la lengua y los conceptos abstractos básicos de la matemática, difícilmente podrán aprender otras cosas. Con toda probabilidad, los estudiantes que logran salir bien en estas evaluaciones también salen bien en las otras dimensiones.

Las evaluaciones externas permiten conocer lo que pasa en las diferentes escuelas, establecer estándares de calidad y orientar las políticas para las áreas en que las dificultades son mayores. Conociendo sus inevitables limitaciones, me parece mucho más importante perfeccionar el uso de estos instrumentos que descalificarlos.

Mi último comentario es que, aunque los países de América Latina pudieran invertir más recursos en educación de lo que lo hacen hoy y conectar las políticas educativas con las políticas sociales, la educación que existe es por lo general mucho peor de lo que cuesta. Hay mucho espacio para mejorar los sistemas educativos con los recursos existentes y para hacer que la educación contribuya con su parte a la reducción de la pobreza y la desigualdad social.

6. ESTADO Y EDUCACIÓN EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

JULIO CARABAÑA *

I. ENSEÑANZA Y ESTADO DEL BIENESTAR

Suele sostenerse que el sistema de bienestar social español, generado por la democracia sobre las bases sentadas por el franquismo, se ha ido estructurando en cuatro pilares, uno de los cuales (junto a la sanidad, la garantía de ingresos y la atención a los dependientes) es la educación (Espina, 2007). Sin dejar de ser esto cierto, conviene no obstante ser conscientes de que la educación tiene poco o nada que ver con la cobertura de riesgos en que se centran los otros tres pilares. Lo que antaño dio en llamarse instrucción pública, luego enseñanza y ahora educación —con exagerada metonimia— ha sido ante todo una estrategia de desarrollo económico y un instrumento de cohesión política de los estados nacionales desde el siglo XIX o incluso desde el XVIII. En la medida en que cumple estas dos funciones, la educación es el fundamento de los otros tres pilares o, si se prefiere, la condición de posibilidad del Estado del Bienestar (EB). Es el fundamento del Estado del Bienestar en el sentido literal y directo de que proporciona tanto la masa crítica de capital humano necesaria para alcanzar el nivel de renta mínimo en el que implantar un sistema fiscal capaz de financiar la previsión de riesgos como los sentimientos de solidaridad y las virtudes cívicas sin los cuales tal sistema fiscal no funciona; es una de sus condiciones actuales de posibilidad porque el EB se construye por medio de profesionales competentes (maestros, médicos, gestores, trabajadores sociales) que han adquirido en la es-

* Catedrático de Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

cuela no solamente competencias técnicas, sino también los fundamentos deontológicos necesarios para anteponer el universalismo que exige la racionalidad burocrática a las demandas de las relaciones sociales particulares.

Difiere también la educación de los otros tres pilares del EB por el principio que la rige. La Sanidad, la Seguridad Social y la Asistencia Social son esencialmente distributivos y se rigen por el principio de la solidaridad (a cada uno según sus necesidades). La educación es primariamente productiva, y se rige ante todo por el principio de la eficiencia: de cada cual según sus capacidades. Tiene además la rara particularidad de que este principio de eficiencia resulta en ella prácticamente coextensivo con el principio de equidad, que exige proporcionar a cada uno los recursos suficientes para el desarrollo de sus capacidades, con apenas algunas correcciones cuando se trata de personas con necesidades educativas especiales. Apenas si hay en el campo educativo rastro de aquella famosa elección entre eficiencia e igualdad que tantos problemas plantea en otros ámbitos; las políticas que procuran el máximo de aprendizaje que a cada cual le permitan sus capacidades maximizan al mismo tiempo la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos.

El sistema educativo español tiene una larga historia. Su configuración actual de tres niveles —primario, medio y superior— con pretensión de universalidad se remonta a la Ley Moyano de 1857. Pero sólo recientemente se ha convertido en un sistema de masas comparable al de los mejores sistemas educativos de la OCDE. El sistema educativo español se encuentra, en efecto, entre los mejores del mundo por la cantidad de alumnos que escolariza; se encuentra también entre los mejores del mundo por los resultados que obtienen sus alumnos, como prueban los resultados de los estudios PISA llevados a cabo por la OCDE en los años 2000 y 2003 (OCDE, 2002; OCDE, 2005), y puede —eso es más difícil de establecer objetivamente— que también se encuentre entre los mejores del mundo por la libertad de elección y las posibilidades de participación y gobierno que procura a los padres y a los alumnos. Más todavía, aparte de eficaz y libre el sistema educativo español es sumamente eficiente, pues consigue estos buenos resultados con un gasto relativamente pequeño, si nos atenemos a los estudios PISA

sólo es inferior en eficiencia a Corea del Sur. En lo que sigue, vamos a intentar establecer a qué políticas puede atribuirse la virtud de habernos llevado de un sistema educativo con un atraso de más de setenta años respecto a Europa (Espina, 2007) a uno de nivel comparable al de Alemania o Francia (que, desde luego, no por ello deja de merecer al menos en parte las numerosas críticas que suscita). Examinaremos brevemente la época franquista antes de centrarnos en la democrática. Una vez en esta, examinaremos primero el crecimiento del alumnado, con especial atención a las clases populares. Tras haber estudiado la cantidad, pasaremos a examinar la influencia de las políticas en por lo menos ese aspecto crucial de la calidad del sistema que es el aprendizaje de los alumnos.

II. ANTECEDENTES: LA EXPANSIÓN DURANTE EL FRANQUISMO

Durante la dictadura de Francisco Franco (1939-1975) tuvo lugar una expansión fuerte y continuada de la enseñanza en España. En Enseñanza Primaria, se llegó a la escolarización total de los niños y niñas antes de 1970. Desde luego, los hijos de la burguesía y de las clases medias estaban totalmente escolarizados ya en tiempos de la Restauración, en el primer tercio del siglo XX. Los que faltaban por escolarizar y se escolarizaron durante el franquismo eran los hijos, y más aún las hijas, de los obreros, en particular de los obreros agrarios. En Enseñanza Media y Superior se dio el salto enorme de una enseñanza de elites a una enseñanza de masas. Al terminar la Guerra Civil, en 1939, el porcentaje de niños que estudiaba Bachillerato no llegaba al 10%, y el de niñas apenas pasaba del 5%, no habiendo ninguna de las dos cifras apenas crecido desde principios de siglo. Cuarenta años después, en 1970, comenzaron Bachillerato algo más del 40% de los nacidos en 1960, tanto chicos como chicas, casi la mitad de los cuales acabará llegando a la Universidad. Además, durante las décadas de los cincuenta y los sesenta se extendió apreciablemente la Formación Profesional, sobre todo industrial (véase cuadro 1, éste y siguientes en anexo).

Es importante señalar que esta masificación de la Enseñanza Secundaria y Terciaria no fue producto de un acceso más igual de las diversas clases sociales (Torres Mora y Peruga, 1997). Como puede verse en el cuadro 5, los varones de todas las clases aumentaron sus probabilidades de comenzar Bachillerato unos 30 puntos hasta los nacidos en 1968 (los últimos que comenzaron Bachillerato durante el franquismo), pero las de los hijos de campesinos crecieron menos (15 puntos los hijos de obreros agrarios). Mucho más acentuado todavía que entre los varones fue el aumento del clasismo entre las mujeres. Al terminar la guerra, muy pocas mujeres estudiaban Bachillerato, fuera cual fuera su procedencia de clase; la mayor parte eran hijas de profesionales, que no llegaban al 40%. Cuando, durante el franquismo, las mujeres comenzaron a incorporarse al Bachillerato, lo hicieron siguiendo las pautas clasistas de los varones, de tal modo que en apenas tres décadas cursaban estudios casi el 90% de las hijas de profesionales, pero sólo el 15% de las hijas de obreros agrarios, en porcentajes muy semejantes a los de sus hermanos.

También es importante señalar que esta expansión se produjo sobre todo a partir de los años cincuenta, hasta los cuales no se recuperan los niveles alcanzados antes de la Guerra Civil en la mayor parte de los indicadores económicos y sociales. Constatar la expansión, por tanto, no es contradictorio, sino complementario, con constatar la contracción que tuvo lugar inmediatamente tras la Guerra Civil, bien documentada en todas las series históricas, como la reflejada en el cuadro 3¹, aunque quizás exagerada a veces.

¿Cómo se explica este crecimiento, fuerte sin disputa al menos desde 1950? No es este período nuestro objeto de estudio, por lo que debe bastar con resumir aquí los resultados de la indagación.

¹ El cuadro 1, basada en la Encuesta Sociodemográfica del INE, no refleja contracción, sino a lo sumo estancamiento en la enseñanza primaria. El cuadro 3, basada en las Estadísticas de la Enseñanza, refleja descensos en la matrícula de primaria en 1940 y en 1950 y aumento en 1945. Los datos son compatibles, pues reflejan magnitudes distintas: bastaría con que se hubiesen matriculado más niños durante menos años. Ambas fuentes coinciden, en cambio, en el aumento ininterrumpido de los alumnos de Bachillerato y de Universidad, que crecen incluso en 1940.

La expansión del sistema educativo español durante el franquismo no puede explicarse, en primer lugar, por el crecimiento del gasto público, como salta a la vista observando el cuadro 4. Véase que el gasto público destinado a educación decayó desde 1940 a 1955, tanto en términos del PIB (hasta 1960 no se volvió a alcanzar la modesta cifra de 0,83 % a que se llegó en 1934) como en términos absolutos (se gastó lo mismo en 1930 que en 1950, y en 1955 se gastaba todavía menos que en 1934). Pese a lo cual los alumnos aumentaron, con la consecuencia de que el gasto unitario había caído en 1955 a los niveles de 1920. Parece forzoso reconocer que al menos las cifras que tenemos para la década de los cincuenta sugieren un papel menor del Estado que de la sociedad civil, al revés de lo que pudo ocurrir con el proceso de industrialización (Moya, 1972).

Si no por el gasto público, ¿se explica esta expansión por otras políticas educativas del franquismo? Es difícil contestar que sí, aunque sólo sea por la dificultad de definirlas. Si nos atenemos a las declaraciones ideológicas, son muy favorables a extender la Enseñanza Primaria, pero no se ve bien qué políticas pueden favorecer su crecimiento aparte del gasto en escuelas y maestros. En cambio, la Ley de Enseñanzas Medias promulgada en 1938 concebía al Bachillerato como una enseñanza fuera del alcance de las clases populares. Y seguramente no importa mucho que el Fuero de los Españoles, promulgado en 1945, afirmara, junto al derecho y al deber de instruirse de todos los españoles (en casa o en la escuela), el deber del Estado de impedir que ningún talento se malograra por falta de medios económicos. Pues se ve bien el supuesto tras tal declaración, que estudiar Bachillerato era cosa reservada a algunos talentos. Y este fue el punto de vista que configuró las inversiones, con la oferta de puestos escolares siempre muy por detrás de la demanda. No se emprendió la construcción sistemática de nuevos Institutos de Bachillerato hasta fines de la década de los sesenta, siendo ministro Manuel Lora Tamayo; y hasta 1961 no se puso en marcha el Patronato para la Igualdad de Oportunidades (PIO), que en aplicación de lo prescrito en el Fuero de los Españoles, concedía ayudas a los estudiantes pobres con buenas calificaciones académicas. La Ley de Enseñanzas Medias de 1953 reestructuró el Bachillerato

y fomentó la Formación Profesional industrial; pero, sin negarle su mérito, no parece que dejara huella en las series de escolarización. Se trató desde luego de medidas de fomento de la enseñanza media, pero sería de todo punto exagerado considerarlas como algo más que factores coadyuvantes o acompañantes.

Descartar el gasto público y las políticas de ordenación no es todavía descartar toda explicación económica. Si no antes, entre 1950 y 1955 comenzó a aumentar la renta *per capita*, por lo que la expansión del sistema de enseñanza pudo basarse en el gasto privado. Incluso pudo tratarse de un efecto de anticipación. A la vista de la creciente industrialización y terciarización de la economía y de la experiencia de la emigración del campo a la ciudad, cada vez más españoles, y sobre todo españolas, vieron la escuela como condición para el acceso a los nuevos empleos.

Desde 1955 en adelante todo crece —alumnos, PIB, gasto público y gasto en educación— de modo que es fácil sostener la explicación económica habitual de una retroalimentación positiva entre renta, transformaciones estructurales y gasto público, contra la cual valieron de poco los prejuicios sobre lo impropio de que las mujeres estudiaran, y más en las mismas aulas que los varones.

III. LA DEMOCRACIA Y LAS CONTRACCIONES DEL SISTEMA DE ENSEÑANZA

Los años que van de la muerte de Franco en 1975 al triunfo electoral del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 1982 se suelen considerar como el período de la transición democrática, durante los cuales, y bajo el liderazgo político de Adolfo Suárez, tuvieron lugar las primeras elecciones (1977), se promulgó la Constitución (1978) y se hizo frente con éxito a un intento de golpe de Estado (1981). Toda esta intensa transición política tuvo lugar en medio de una fuerte desaceleración económica producida por las crisis del petróleo de 1973 y 1979, durante la cual la población ocupada española descendió a mínimos históricos (10,5 millones de personas) y tanto el PIB como la renta *per capita* crecieron a ritmos muy mo-

destos. Desde 1982, y sobre todo tras el ingreso de España en la Comunidad Europea (1985) la democracia española se considera un sistema político a salvo de todo sobresalto. Con la estabilidad política ha venido un período de prosperidad económica que dura ya veinte años durante los cuales el PIB se ha duplicado y la renta *per capita* ha crecido un 70%.

¿Qué ocurrió en este tiempo con el sistema de enseñanza? Como puede apreciarse en el cuadro 3, durante la transición a la democracia creció más lentamente que antes, se estancó cerca de los 10 millones de alumnos entre 1985 y 1995 y bajó luego a 8,5 millones, sólo un poco más que en el inicio de la transición. Este descenso se debió a la fuerte caída de la natalidad que acompañó a la transición democrática, un fenómeno todavía no bien explicado (Agüero y Olano, 1982; Arango, 2001). En términos relativos, en cambio, el sistema siguió escolarizando a proporciones cada vez mayores de población menor de 24 años, desde el 54% de 1975 al 73% de los últimos años. Es, de todas formas, un ritmo inferior al de los últimos años del franquismo. Entonces la tasa de escolarización creció unos 30 puntos porcentuales en 25 años, ahora ha crecido unos 20 puntos porcentuales en 30 años.

El cuadro 1 contempla las tasas desde el punto de vista de los niveles de estudios que alcanza la población de cada edad. Es un punto de vista distinto del de la cantidad de alumnos matriculados, debido a que el aumento de años de estudio no siempre se traduce en títulos académicos, bien porque el aumento se produzca en pre-escolar, bien porque aumenten los años necesarios para conseguir un título. El panorama que se obtiene es también algo distinto. Observamos primero un período de contracción de los alumnos que comienzan Bachillerato y Universidad durante los años de la transición democrática (corresponde a los alumnos nacidos después de 1960) y luego un período de fuerte expansión a partir de 1985 (corresponde a los nacidos en 1970). Todavía hay un tercer período de contracción muy reciente, que comienza en el año 2000 y sólo puede observarse en el cuadro 2.

Consideremos más en detalle la evolución. En el cuadro 1 se observa que el crecimiento de la proporción de hombres que empezaban el Bachillerato y la Universidad se detuvo aproximada-

mente con los nacidos en 1956-58, descendió en las generaciones siguientes alcanzando un mínimo entre los nacidos en 1961-63 y no se recuperó hasta quince años más tarde, con los nacidos en 1970². La proporción de mujeres también retrocede, aunque más ligeramente, en las mismas generaciones, recuperándose más rápidamente, en unos diez años. Es importante notar que el ingreso a la Universidad sigue una evolución paralela a la del ingreso en Bachillerato.

Tras este período de contracción, la proporción de cada cohorte que ingresa en el Bachillerato vuelve a crecer, de modo intenso entre los hombres y mucho más entre las mujeres. En cada generación el porcentaje de hombres que comienza Bachillerato sube un punto, hasta situarse en el 48%; en cada generación, el porcentaje de mujeres que comienza Bachillerato sube 2,5 puntos, hasta situarse en 57%. Este crecimiento puede percibirse en el cuadro 1 hasta 1975; para preciar su intensidad más tarde hay que recurrir a la EPA (Martínez García, 2007); aunque confundido con el de la FP se ve también claramente en la columna «medias» del cuadro 2.

La segunda desaceleración del crecimiento es muy reciente, y ha comenzado a discutirse hace muy poco. Se puede detectar a partir del año 2000 mediante la Encuesta de Población Activa (Lacasa, 2007). Se ve también en el cuadro 2 que el porcentaje de alumnos que superan las enseñanzas medias de segundo grado (Bachillerato o Formación Profesional) disminuye a partir de los nacidos tras 1980 tanto entre varones como entre mujeres.

¿Fueron estas oscilaciones en el crecimiento diferenciales según el origen de clase de los alumnos? Tanto el cuadro 5 como otras estimaciones realizadas a partir de la EPA (Martínez García, 2007; Carabaña, 2004a) muestran resultados distintos según el sexo de los alumnos. Los hombres se caracterizan por la persistencia de las desigualdades. La contracción experimentada por las cohortes nacidas en torno a los sesenta afectó con intensidad semejante a todos los

² Nótese que esta contracción es perfectamente compatible con el crecimiento de la matrícula año tras año. En efecto, aunque los nacidos en 1960 estudiaran menos Bachillerato no por ello dejaron de estudiar otra cosa (primaria); y si dejaron de estudiar en la Universidad, ello no se notó hasta 1978.

orígenes sociales, y lo mismo la recuperación posterior. En conjunto, puede entreverse a lo sumo una ligera mejora de los hijos de clases obreras nacidos en 1971-75 respecto a los nacidos veinte años antes. Entre las mujeres, en cambio, si bien la contracción de la época de la transición democrática afecta más a las muchachas de origen obrero, la expansión posterior es más rápida entre las clases manuales que entre las clases medias. Habiendo rozado pronto las hijas de profesionales el techo de 90%, el resto de las clases se van igualando a ellas. Entre las nacidas en 1971-75 comienzan Bachillerato aproximadamente la mitad de las mujeres de clases manuales, aunque las hijas de obreros del campo están cada vez más distanciadas, a unos veinte puntos. Entre las nacidas diez años después, puede extraerse de la EPA la información de que la tendencia a la igualación continúa (Martínez García, 2007). Si durante el franquismo, por tanto, la presencia femenina en la escuela secundaria se debió sobre todo a las clases medias, durante la democracia se ha debido a las clases obreras.

Esta diferencia entre hombres y mujeres es, como vamos a ver de inmediato, de gran relevancia a la hora de discutir las hipótesis explicativas del crecimiento de la escolarización. Vamos a examinar sucesivamente la posible influencia de las políticas de financiación y de las políticas de ordenación del sistema educativo, reflejadas en dos importantes leyes. Las políticas de gestión, entre ellas la descentralización política, serán consideradas en el apartado siguiente, dedicado a la calidad del sistema.

IV. FINANCIACIÓN: EL CRECIENTE COSTE MARGINAL DE LOS PUESTOS ESCOLARES

En materia de financiación, los gobiernos democráticos han reforzado las tendencias de los últimos años del franquismo. Han continuado aumentando el gasto, han reforzado el sistema de becas con diversas disposiciones sobre educación compensatoria y han mantenido los conciertos con la enseñanza privada. Mientas tanto, la eficiencia del gasto ha seguido disminuyendo en términos de cantidad

y ha seguido aumentando en términos de calidad de los puestos escolares. Los resultados son indecibles en términos de aprendizaje, o de calidad de la enseñanza.

Como puede apreciarse en el cuadro 4, desde el momento en que empieza a crecer el gasto público, se observa una disminución de su eficiencia en términos de cantidad de puestos escolares creados: lo que más aumenta es el gasto por alumno. Este fenómeno se agudiza en la década de la transición democrática, cuando el gasto público crece un 70% y el número de alumnos tan sólo un 20%; se hace todavía más grave en la década siguiente, cuando los alumnos no crecen y el gasto casi se dobla entre 1985 y 1995, y llega al paroxismo en la última década, cuando el gasto crece un 30% pese a que los alumnos disminuyen más de un 10%. Resumiendo, la elasticidad-gasto de la escolarización ha venido experimentando incontinuo y acelerado descenso desde fines de la Guerra Civil. De aumentar los alumnos mientras disminuía el gasto en los cincuenta, hemos pasado a disminuir los alumnos mientras se multiplica el gasto al cambiar el siglo.

Y sin embargo, de tanto gasto, las tasas de escolarización españolas son todavía relativamente bajas. La última moda en criterios de comparación se etiqueta como 'abandono temprano', entendiendo por tal la no continuación de estudios tras la enseñanza obligatoria. España queda entre los últimos países de la OCDE, junto con Grecia, Malta y Portugal, con este criterio. Más aún, según hemos visto, es posible que este 'abandono temprano' esté aumentando en los últimos años. Y más todavía, como también hemos visto, las desigualdades por clase social se han mantenido prácticamente iguales entre los varones y apenas hace poco han comenzado a retroceder entre las mujeres. Es decir, hemos gastado en mejorar los puestos escolares existentes (cada uno de ellos cuesta hoy cuatro veces más que en 1970), pero no en escolarizar a los hijos de obreros y campesinos más allá de la enseñanza básica. ¿Quiere esto decir que hemos gastado mal, que podríamos haber mejorado la eficacia del gasto en términos de alumnos escolarizados y que por tanto nos hemos quedado muy lejos del óptimo en eficiencia y en equidad?

Dos son los rubros presupuestarios principales que se apartan del patrón básico de aumentar la oferta de escuelas y aumentar el

suelo de los maestros. Uno es la financiación de la enseñanza privada, otro las becas y ayudas individualizadas al estudio. Ambos patrones de gasto proceden del franquismo. Las becas o ayudas al estudio fueron establecidas sistemáticamente con la creación en 1960 del PIO (Patronato para la Igualdad de Oportunidades). Se concedían a alumnos de bajos recursos económicos y notable aprovechamiento académico para estudios medios y superiores. El sistema fue decayendo con los primeros gobiernos de la transición democrática, pero el gobierno del PSOE, mediante sendos decretos promulgados en 1983, reforzó notablemente el sistema de becas y lo completó con una serie de dispositivos de enseñanza compensatoria. Parece evidente que las becas son la mejor solución a los problemas de *targeting*, pues, salvo fallos de información, llegan exactamente a los individuos que más necesitan los recursos y a condición de que los traduzcan en rendimiento académico. Maximizan, pues, la eficacia de los recursos en términos de escolarización y en términos de igualdad. En su defecto, la inversión en las zonas geográficas más desfavorecidas en que consisten básicamente los programas de educación compensatoria, aunque apuntan a una diana más difusa, siguen concentrando todavía la inversión en los sectores de población con más potencial de capital humano por cultivar y menor capacidad de inversión privada. Estamos, por tanto, ante las modalidades de gasto teóricamente más eficientes.

La financiación pública de la enseñanza privada la introdujo en 1970, diez años después del sistema de becas, la Ley General de Educación. Fue muy fomentada por los gobiernos centristas de Unión de Centro Democrático (UCD) durante los años de la transición, siendo luego consolidada por el PSOE a través de los conciertos establecidos en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) en 1985. Estos conciertos cubren el coste total de la enseñanza y permiten a los alumnos elegir libremente entre los centros sostenidos con fondos públicos. Esta modalidad de gasto es teóricamente mucho menos eficiente que la anterior, pues básicamente sustituye gasto privado, financiando los estudios de quienes ya se los estaban pagando. La evolución del gasto privado en Enseñanza es una prueba contundente de este efecto sustitución. Tal gasto se

triplicó entre 1964 y 1977, pero dejó de crecer e incluso disminuyó en términos absolutos a partir de esa fecha (Carabaña, 1991). Aunque la sustitución del gasto privado genera también un efecto renta que aumenta el gasto total en enseñanza, este aumento se dirige en su mayor parte a mejorar la calidad y tiene poca incidencia sobre la cantidad de alumnos escolarizados.

¿Cuáles han sido los efectos de estas dos políticas en principio tan distintas sobre la expansión del sistema? Resultan realmente difíciles de detectar, y no sólo porque muy probablemente hayan acabado compensándose uno al otro. Las becas se introdujeron diez años antes que las subvenciones. Se les podría atribuir el fuerte crecimiento de la matrícula en Bachillerato de la cohorte nacida a partir de 1951, aunque no es mayor que el de la cohorte anterior. Pero no se les puede atribuir una mejora relativa en las oportunidades de las clases populares a que iban destinadas (cuadro 5). Otro modo de evaluar la eficacia del gasto en becas es buscar su efecto sobre la escolarización en familias con muchos hermanos (Carabaña, 2004a; Martínez García, 2007). El número de hermanos apenas está relacionado con el resto de rasgos socioeconómicos y culturales de las familias e influye mucho en el logro educativo. Las ayudas al estudio se conceden según la renta familiar disponible *per capita* de los hogares, un criterio muy favorable para las familias numerosas. No dice mucho a favor de la eficacia de las becas el hecho de que no hayan impedido que se deteriore la situación académica de los hijos de familia numerosa en los niveles voluntarios, como veremos mejor más abajo.

La enseñanza privada comenzó a financiarse diez años después, y pronto la cantidad dedicada a subvenciones superó con mucho la dedicada a becas, un programa en decadencia. Debería haberse reforzado la tendencia a la escolarización de los hijos de profesionales y resto de clases no manuales, que son los clientes mayoritarios de los centros privados. Sin embargo, según hemos visto, no se aprecian variaciones en el acceso masculino a Bachillerato desde las cohortes más antiguas; y entre las mujeres, los progresos en la escolarización de las procedentes de clases no manuales son en su mayor parte anteriores a la generalización de las subvenciones, habiendo mejorado más desde entonces las provenientes de clases obreras.

En suma, el fenómeno más relevante con mucho es la caída de la elasticidad-gasto de la expansión del sistema, es decir, la caída del rendimiento marginal del gasto público, que ha seguido creciendo mientras los alumnos disminuían al no compensar los aumentos en las tasas de escolarización los descensos en el tamaño de las cohortes nacidas a partir de 1976. Comparados con este fenómeno central, son casi irrelevantes los efectos producidos por las modalidades de gasto, teóricamente características de las diversas opciones políticas.

V. REGULACIÓN: EL IMPACTO DE LAS LEYES

La financiación influye sobre los puestos escolares, pero no sobre la evolución de las titulaciones, cuyas dos contracciones durante la democracia vamos a ver ahora que se explican por las reformas en la ordenación y estructura del sistema introducidas por la legislación.

Durante la democracia hemos tenido dos reformas principales en el sistema educativo español, la LGE (Ley General de Educación, 1970, presentada por el ministro Villar Palasí) y la LOGSE (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, 1990). En ambos casos es sumamente importante distinguir entre la promulgación de la Ley y su puesta en práctica. Aunque la LGE no fue una medida legislativa de la democracia, sino del franquismo, y fue de hecho denostada por la oposición al régimen como una medida destinada no a favorecer a las clases populares, sino a adaptar la enseñanza al neocapitalismo, fue sin embargo la Ley en vigor durante los primeros diez años de democracia en lo relativo a la financiación y la gestión de los centros (hasta la LODE, 1985), y durante más de veinte, entre 1975 y 1997 (hasta la LOGSE), en lo relativo a ordenación del sistema educativo. De modo semejante, si bien la LOGSE fue una reforma educativa socialista, como los socialistas tardaron ocho años en promulgarla y luego establecieron un calendario gradual para su entrada en vigor, comenzó a implantarse con carácter general en la Enseñanza Media

dos años después de que ganara las elecciones el Partido Popular en 1996³.

Las dos reformas fueron reformas comprensivas. Las reformas comprensivas pasan actualmente por socialdemócratas, quizás por el peso de Suecia y Gran Bretaña. Pero hay países como Estados Unidos donde la escuela es comprensiva desde siempre, otros como Francia en que han sido obra de gobiernos de derechas y otros como Italia donde se han puesto de acuerdo en ellas izquierdas y derechas. Por otro lado, hay países como Alemania o Austria donde los gobiernos socialdemócratas se han conformado con mejorar los sistemas divididos existentes. Pero no es por éste su carácter comprensivo por lo que aquí nos interesan, sino por el ‘encarecimiento’ de los títulos que produjeron.

¿En qué consistió la novedad de la LGE? Ante todo en la creación de un sistema educativo articulado, constituido por la Educación General Básica (ocho años), seguida por un Bachillerato Unificado y Polivalente (BUP) de tres años o una Formación Profesional de al menos dos. Antes de la LGE, la escuela primaria no estaba articulada con el Bachillerato. Como acontece todavía en Alemania o Suiza, algunos alumnos abandonaban a los diez años la escuela para estudiar un Bachillerato de seis años (cuatro elemental, dos superior) en los institutos y otros seguían en la escuela primaria hasta los catorce años. La LGE acabó con esta división suprimiendo el Bachillerato Elemental y manteniendo a todos los alumnos en las escuelas hasta los 14 años. Además, amplió la Formación Profesional, sobre todo en la rama administrativa, como alternativa al BUP.

De la LGE se ha dicho muchas veces que produjo una gran expansión del sistema gracias a que favoreció a las clases más pobres. Hemos visto en las tablas que esta presunta expansión se corres-

³ El Partido Popular, a su vez, cuando consiguió mayoría absoluta en el año 2000, sustituyó la LOGSE por la LOCE (Ley Orgánica de Calidad de la Educación), que, aprobada en el 2003, nunca se llegó a aplicar porque el PSOE ganó las elecciones en el 2004. Pronto promulgó la LOE (Ley Orgánica de Educación) en el 2005, está prevista su aplicación a partir del curso 2007-2008. Estas dos leyes, en todo caso, no introducen cambios de importancia en la ordenación del sistema respecto a la LOGSE.

ponde sólo parcialmente con los hechos. En términos de alumnos matriculados, no puede decirse que la LGE modificara la tendencia que venía de atrás. En términos de titulados, la LGE no aceleró el crecimiento del sistema, sino que lo frenó. La cohorte nacida entre 1961 y 1963, según hemos visto, experimenta un descenso de casi un punto en los hombres que ingresan en facultades y ETS y de tres puntos en la proporción de los que ingresan en el Bachillerato. Y la proporción de mujeres, si bien siguió creciendo, lo hizo con menos intensidad que antes. Pues bien, los nacidos en 1961 son los primeros que estudiaron con la LGE, estrenando el BUP en el mismo año de la muerte de Franco. La LGE, además, desvió el crecimiento hacia la Formación Profesional.

Bien pensado, no hay mucho de sorprendente en esto. Además de ser una reforma comprensiva, la LGE hizo más difícil la obtención de los títulos, comenzando por los más elementales. Estableció al final de la EGB (14 años) una división entre los que obtenían el título de Graduado Escolar y los que no; aumentó la duración del Bachillerato en un año; incrementó los estudios necesarios para ingresar en las carreras medias (maestro, ATS) en tres años; también retrasó el acceso a la Formación Profesional hasta los 14 años y el acceso a la Formación Profesional de Segundo Grado hasta los 17. La LGE lo hizo todo más difícil y más largo. El efecto lógico de una reforma así es que la gente estudie más años y consiga menos títulos. Si, en particular, los títulos de la 'vía académica' se hacen más difíciles y si además se ofrecen alternativas más fáciles, parece lógico esperar que su demanda disminuya. Que es exactamente lo que ocurrió cuando la LGE se puso en marcha (Carabaña, 1998).

Veinte años después de la promulgación de la LGE y ocho después de llegar al poder, el gobierno socialista de Felipe González sacó adelante la LOGSE, cuyo núcleo consiste en ampliar la comprensividad hasta los 16 años (seis de Enseñanza Primaria y cuatro de Educación Secundaria Obligatoria, ESO). La LOGSE se fue implantando gradualmente, y durante algunos años el nuevo sistema coexistió con el antiguo, que no se extinguió hasta 1998. Ello hace impreciso el momento a partir del cual registrar sus efectos, pero es seguro que en el año 2000 todos los alumnos nacidos en 1985

seguían ya el nuevo sistema. Parece inevitable, entonces, relacionar la LOGSE con la segunda contracción de las titulaciones que hemos registrado antes. No, otra vez, por su carácter comprensivo, sino porque, como la LGE, dificulta la obtención de muchos títulos. Para empezar, la LOGSE exige aprobar diez años en vez de ocho para obtener el título básico (Graduado en ESO) e ingresar en Bachillerato, al que se ha añadido un año más, el antiguo COU; y ha retrasado el comienzo de la Formación Profesional (cuyo nombre es ahora ‘ciclos formativos de grado medio’) hasta después de los 16 años y restringiéndola a los alumnos con título de Graduado en ESO⁴. No es de extrañar, por tanto, que a medida que se ha implantado haya aumentado el ‘fracaso escolar’ (alumnos sin título básico), y haya descendido el porcentaje de los alumnos que continúan y terminan estudios postobligatorios. En el año 2000, habían terminado BUP o FP1 el 72% de las mujeres entre 20 y 24 años y el 60% de los hombres. En el año 2006 han terminado Bachillerato LOGSE (un año más que el BUP) o Ciclo Formativo de Grado Medio (dos años más que FP, con la exigencia del título de ESO) un 69% de las mujeres y un 54,6% de los hombres. Estos resultados, obtenidos de la EPA (Lacasa, 2007) concuerdan con los que se obtienen de la ECV de 2005 y pueden verse en el cuadro 2.

Ahora bien, parece haber una diferencia entre los efectos de la LGE y los de la LOGSE. Aquélla contrajo los títulos sin disminuir los años de escuela. Esta parece haber contraído los títulos y disminuido la tasa de matriculación, que como puede verse en el cuadro 3 descende en el año 2000. Quizás no le falte razón, pese a todo, a quien ha escrito que en el año 2006 «los jóvenes entre 20 y 24 años tienen menos nivel educativo que la población de 25 a 34» (Lacasa, 2007). Y no porque tengan menos títulos, pues podrían tener aún así más años de estudio, sino porque en su intento de ‘dignificar’ la Formación Profesional mediante una fuerte selectividad, la LOGSE expulsa simplemente del sistema educativo a quienes no obtienen el título de Graduado en ESO.

⁴ La diferencia entre la LOGSE y la LGE se ve en el gráfico 1; hay información más extensa en Carabaña (1988).

VI. EL CRECIMIENTO ENTRE 1985 Y 2000

Tras haber explicado las contracciones del sistema por los efectos no queridos de las reformas legales, nos queda por examinar la aceleración acontecida entre 1985 y 2000. No en términos de matrícula, que se estanca, sino en términos de tasas de escolarización, que sobre todo en Bachillerato se disparan. En otro lugar (Carabaña, 1997) he atribuido la cuarta parte de este crecimiento a razones académicas: los alumnos de Bachillerato habrían aumentado porque por estas fechas, y por causas difíciles de esclarecer, aumentaron de 70% a 80% los alumnos que terminaban la EGB con el título de Graduado Escolar. Las otras tres cuartas partes del aumento se deberían a que los alumnos, *con las mismas calificaciones*, se retiraron menos del sistema, sobre todo al terminar la EGB, pero también al empezar la Universidad. Estas tres cuartas partes son las que habría que relacionar con los cambios en la economía y la política.

Aparte la casi duplicación del gasto público, las explicaciones económicas son a primera vista improbables si se considera que 1985 fue el peor año de la crisis económica que, derivada del alza de los precios del petróleo y de la inestabilidad política de Oriente Medio, coincidió en el tiempo con la transición democrática. No obstante lo cual, Espina (1982) ha argumentado que en la situación de paro y crisis económica de mediados de los ochenta, las familias hacen un *trade-off* consistente en que los padres conservan el puesto de trabajo seguro y los hijos estudian en lugar de aceptar trabajos precarios, y San Segundo ha encontrado una relación positiva, aunque tenue, entre la tasa de paro provincial y la propensión a la escolaridad, explicable en la ortodoxia de la teoría del capital humano por la disminución del coste de oportunidad asociada al paro (San Segundo, 2001). El principal problema de estas interpretaciones es que implican que la enseñanza se expande tanto si la economía va bien como si la economía va mal. Que la expansión tenga lugar precisamente a partir de 1985 podría verse también como reflejo de la recuperación que comienza en ese año.

Un factor nada despreciable ha podido ser el descenso de la natalidad, y más concretamente la disminución del número de herma-

nos en las familias. El efecto del número de hermanos sobre el nivel de estudios de las personas nacidas a lo largo del siglo es sorprendentemente fuerte. En el nivel básico hay unos treinta puntos porcentuales más de ‘fracaso escolar’ entre los hijos e hijas de familias numerosas. Esta diferencia se amplía en otros veinte puntos o más en el momento de pasar a estudios secundarios, y más concretamente a Bachillerato, donde el rango de porcentajes va de 70% de los hijos únicos al 20% y menos de la gente con más de seis hermanos. Pocos hijos de familias grandes comienzan Bachillerato (20%) y pocos hijos de familias pequeñas no lo comienzan (aproximadamente el 15%). La ratio de 3,5 que se registra entre familias pequeñas y familias numerosas en este nivel crucial de la carrera estudiantil se mantiene en la Universidad, incluso con un pequeño aumento entre los varones. Además, esta influencia del número de hermanos no es un residuo del pasado que vaya desapareciendo; al contrario, las diferencias entre familias pequeñas y familias numerosas se han ido agrandando con el tiempo. Una pequeña parte de las diferencias entre familias grandes y pequeñas se debe a las capacidades subjetivas (hay una tenue relación negativa entre inteligencia y tamaño de la familia); pero la mayor parte se explica por la ‘dilución de recursos’: controlando el nivel de ingresos *per capita*, la asociación casi desaparece. Ahora bien, las personas con cuatro o más hermanos han pasado de ser la mitad a quedarse más o menos en una cuarta parte. En otro lugar (Carabaña, 2004b) he estimado que aunque las tasas de acceso al Bachillerato no hubieran variado entre los nacidos en 1971-75 y 1985, la sola disminución del número de hermanos habría aumentado a 54% la tasa de comienzo de Bachillerato de los hombres y a 61% la de las mujeres (desde 48,3% y 57,1%, respectivamente).

No puede descartarse, por último, alguna influencia de las políticas de becas y educación compensatoria, los conciertos con la enseñanza privada afianzados tras la LODE (1985) y algunas otras políticas educativas del ministerio Maravall⁵. El hecho de que no

⁵ Puede encontrarse en M. Fernández Mellizo-Soto (2001) una exposición sistemática de las políticas socialistas de educación y de sus diferencias en España y en Francia.

dejaran huella distintiva sobre el crecimiento de las tasas de escolarización por clases puede deberse a que, como ya mencionamos, unas reformas han compensado la acción de las otras.

Es preciso destacar, por último, las diferencias entre hombres y mujeres. Los chicos de clases obreras no mejoraron más que los de clases medias; las chicas, en cambio, sí. Es una diferencia realmente perturbadora para todo tipo de explicaciones, económicas, demográficas y políticas. Chicos y chicas, en efecto, son iguales en todas las circunstancias económicas y familiares. Difieren únicamente por su sexo y por su género, si se me permite tomar en serio la distinción entre ambos términos. ¿Cómo es que hay fenómenos sociales y políticos que han favorecido especialmente a las alumnas de clase obrera, pero no a sus hermanos? Puestos a ser rigurosos, sólo deberíamos aceptar aquellas hipótesis sobre el crecimiento que explicaran esta diferencia entre hombres y mujeres de clases obreras y campesinas. Una cuestión difícil, que tiene que quedar abierta.

VII. CALIDAD DE LAS ESCUELAS Y CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

Tras examinar la cantidad, en lo que sigue vamos a ocuparnos de la calidad del sistema educativo español. Debemos ante todo distinguir entre la calidad de los *inputs* y los procesos (calidad de las escuelas) y la calidad de los resultados (calidad de la enseñanza). Acabamos de ver que gracias al aumento del gasto público y al descenso de la natalidad, el gasto por alumno se ha multiplicado por cuatro durante los treinta años de democracia. Salvo ineficiencia o corrupción graves, el aumento del gasto se traduce inmediatamente en mejoras de la calidad de las escuelas, tales como disminución del número de alumnos por profesor, holgura de espacios, facilidad de acceso a los laboratorios, equipamiento deportivo, limpieza de los comedores y, claro está, salarios más altos, todo lo cual hace más agradable la vida a profesores y alumnos. Como Jencks subrayó hace ya muchos años, estas mejoras en la vida cotidiana de

los niños y los profesores justifican por sí solas los gastos en educación (Jencks *et al.*, 1972) y desde luego otros tipos de reformas.

La justificación de gastos y reformas sería más perfecta, sin embargo, si mejoraran también la calidad de la enseñanza, es decir, sus resultados. No hay, sin embargo, ningún indicio de que los resultados se hayan, no ya multiplicado por cuatro, sino mejorado siquiera un poco. Peor aún, los lamentos por la falta de calidad de la enseñanza son hoy tan frecuentes e intensos como en cualquier momento del pasado, y la opinión más común es que como consecuencia de la masificación ‘el nivel ha bajado’. Por desgracia no hay datos que permitan establecer si los aprendizajes escolares han mejorado o empeorado con el paso del tiempo, así que en cuestión de calidad tenemos que ser por fuerza más imprecisos que con la cantidad. Aún así, vamos a examinar sucesivamente la influencia en el aprendizaje de la financiación, las reformas legislativas y la gestión de la enseñanza.

Puede despacharse el gasto con pocas palabras. A falta de datos, hay que decir que donde los hay, incluso de la mejor calidad, no ha sido posible a los mejores investigadores establecer si la disminución del tamaño de las aulas, el descenso del número de alumnos por profesor y, en general, el aumento del dinero empleado en cada alumno tiene algún tipo de influencia sobre el aprendizaje. Este es el resultado de las mejores investigaciones, desde el informe Coleman (1966), pasando por los metaanálisis de Hanushek (1997) hasta los informes PISA⁶. También es el resultado de la mayor parte de los experimentos realizados con el propósito de mejorar el aprendizaje de los alumnos disminuyendo las ratios o intensificando los métodos (Hanushek, 1999). No tendría, pues, nada de extraño que el experimento natural de aumento de los recursos acontecido en España a consecuencia del descenso de la natalidad hubiera dejado igual la calidad de la enseñanza, sin subir ni bajar el nivel medio de los alumnos.

⁶ Por más que sus autores se esfuercen en ocultarlo diciendo que el gráfico muestra «una relación positiva entre los gastos unitarios y el rendimiento medio de los países» (OCDE, 2001: 100). Hay, en efecto, una relación positiva, más de intensidad muy baja y dependiente de uno o dos países.

También el efecto de las dos grandes reformas comprensivas puede tratarse en poco espacio. Se dice de las reformas comprensivas que mejoran el aprendizaje, particularmente el de los alumnos de clases más bajas, aumentando así la igualdad de resultados. Pero es posible que esta afirmación se sustente en una confusión entre procesos y productos. Las escuelas comprensivas son por definición más igualitarias que las escuelas segregadas, pero únicamente en los procesos. Una cosa es enseñar las mismas cosas a todos los alumnos y otra bien distinta que acaben aprendiendo lo mismo. La LGE lo que hizo fue eliminar la posibilidad de que algunos alumnos (al final más de la mitad) se fueran a los diez años a los institutos de Bachillerato, manteniéndolos a todos hasta los catorce años en las escuelas de Primaria enseñados por los maestros de Primaria. Lo más probable es que estos alumnos aprendieran menos que antes en Bachillerato, y que los otros alumnos siguieran aprendiendo lo mismo que antes, con lo que quizás tendríamos un nivel algo menor con algo más de igualdad. La LOGSE lo que ha hecho ha sido prohibir que algunos alumnos se separen de los demás para estudiar Formación Profesional antes de los 16 años. El resultado esperable de semejante reforma es que los alumnos aprendan algo más de las generalidades que ahora estudian a cambio de las particularidades técnicas que han dejado de estudiar; pero en general no tienen por qué aprender más juntos que separados.

No hay estudios que muestren si la LGE mejoró o empeoró el aprendizaje, pero hay al menos dos evaluaciones del Ministerio de Educación sobre los efectos de aumentar los estudios comunes de 14 a 16 años, uno realizado en la década de los ochenta, cuando se experimentaba la Reforma de las Enseñanzas Medias, y otro realizado en 1997, cuando la LOGSE estaba semiimplantada y podían compararse los alumnos del sistema nuevo con los del sistema viejo. Ninguno de los dos estudios encontró ventajas de los alumnos de la nueva modalidad comprensiva, y aunque no dedicaron gran atención a la desigualdad, puede decirse sin temor que tampoco encontraron que el tronco común diera ventaja a los alumnos de las clases menos aventajadas (Álvaro y otros, 1988; INCE, 1998).

Pasemos por fin a examinar las políticas en materia de gestión de la enseñanza. Los tres fenómenos más importantes acontecidos

en la España democrática en materia de gestión de la Enseñanza han sido la descentralización política, la consolidación de un sector privado concertado al lado del público y el aumento de la autonomía administrativa de los centros públicos.

La descentralización ha sido en realidad descentralización política, consecuencia de la conversión de las regiones administrativas españolas en autonomías políticas. El grado de autonomía no ha sido el mismo para todas las regiones. A la cabeza está el País Vasco, que recauda todos los impuestos, decide libremente sobre el gasto y sólo está obligado a mantener la estructura establecida en las leyes centrales. A la cola vienen las llamadas autonomías del artículo 143 de la Constitución, que han empezado hace poco a financiar sus escuelas con el dinero que les transfiere el Estado Central. Las autonomías fijan más de la mitad de las materias del currículo, y pueden establecer, como ha hecho Cataluña, su lengua propia como lengua vehicular de la enseñanza en lugar del castellano. Las autonomías organizan los procesos educativos con amplia libertad, reclutan su propio profesorado, tienen sus propios sistemas de inspección y toman caminos distintos en el tratamiento de las desigualdades. En fin, la única competencia que mantiene el gobierno central es la legislación básica y las becas, e incluso estas últimas van camino de transferirse.

La ‘localización’ de las políticas es una de las recomendaciones actualmente más frecuentes de los organismos internacionales, y diversos países latinos, como Argentina, han devuelto en tiempos recientes la educación a entidades políticas menores (estados) (Rodrigo, 2007). Los motivos para la descentralización de la enseñanza no fueron en España educativos, sino directamente políticos, paralelos a la consolidación del llamado Estado de las Autonomías. Esto no obsta, sin embargo, para que nos preguntemos por los resultados del proceso en términos de eficacia. ¿Se gana o se pierde cuando el poder central cede la responsabilidad de gestionar y hasta de financiar el sistema a entidades políticas menores? En España hubo predicciones en todos los sentidos, aunque hay que reconocer que más orientadas por las tendencias ideológicas que por el razonamiento sustantivo. Hay mucha gente contraria a la descentralización porque les parece el primer paso para que los partidos independentis-

tas de regiones como Cataluña o el País Vasco consigan sus objetivos. Estos suelen ver más inconvenientes que ventajas en lo que se les antoja balcanización de un sistema en quince minisistemas. Hay mucha gente favorable a la descentralización, algunos por los mismos motivos. Estos suelen ver más ventajas que inconvenientes en que la gestión escolar sea cercana a los ciudadanos y adecuada a las necesidades del territorio. Pero puede dejarse aparte la pasión política para preguntarse por el impacto del proceso sobre la calidad de la enseñanza. ¿Puede decirse que ha mejorado?

Aunque resultado de la LGE de 1970, puede considerarse también una política distintiva de la democracia la financiación pública de los centros privados. Como ya hemos dicho, el régimen nacional-católico no concedió subvenciones a la enseñanza privada, incluyendo la de la Iglesia, hasta la Ley General de Educación de 1970, que la introdujo con el argumento, quizás no muy lógico, de acabar con el clasismo de la enseñanza privada. La LODE (Ley Orgánica del Derecho a la Educación) promulgada en 1985 con mayoría socialista en las Cortes estableció una única red de centros que, financiados todos con fondos públicos y sometidos a las mismas normas de admisión de alumnos y a normas análogas de gobierno, son gestionados unos directamente por los poderes públicos (ahora las Autonomías) y otros por sus propietarios. Desde entonces, las cuotas apenas han cambiado, y en la actualidad más del 90% de los alumnos asisten a centros financiados públicamente, cerca de la tercera parte de los cuales se gestionan como empresas privadas.

Por último, desde 1995 se les han venido dando a los centros públicos cada vez mayores facultades para la gestión de sus presupuestos de gastos corrientes (las inversiones y los profesores siguen dependiendo de las Comunidades Autónomas).

La combinación de diversos grados de descentralización con la gran variedad en la gestión de los centros ha dado lugar a una gran diversidad interna en el sistema español de enseñanza. Nadie que no padezca de una grave falta de información puede continuar repitiendo hoy en día la cantinela de que los problemas, sean los que sean, se deben a la centralización y a la burocratización. A modo de ilustración, la Comunidad Autónoma Vasca gasta unos 4.500 euros

por alumno (de Primaria y ESO), en Castilla-León se gastan poco más de 3.000, en Cataluña unos 2.500 y en Andalucía unos 2.300. En otro terreno, se discute mucho sobre la conveniencia de que los alumnos repitan curso o pasen con sus compañeros al curso siguiente aunque su nivel sea bajo. Pues bien, el porcentaje de alumnos de quince años en cursos inferiores al décimo (cuarto de ESO) es de 24% en el País Vasco, 37% en Castilla-León, 9% en Cataluña y 34% en Andalucía, resultado seguro de directrices administrativas distintas. Por poner un último ejemplo, la política de integración de alumnos con discapacidades en aulas ordinarias, mandada por la misma Legislación a todas las CC AA, se aplica con criterios y resultados muy distintos en unas que en otras (Carabaña, López de la Nieta y Andreu, 2006). Las políticas de las CC AA, además, pueden ser más o menos favorables a los centros públicos o a los privados, e incluso a diversas formas o tendencias en cada uno de ellos; y en el nivel de centro singular, cada uno tiene autonomía para establecer, dentro de ciertos límites, sus proyectos educativos de centro. Toda esta variedad significa que es realmente difícil inventar modelos de financiación o de gestión de los centros que no estén ya funcionando en España. Puede decirse sin exagerar que en España es o ha sido realidad de un modo u otro todo lo que en otros países los expertos (particularmente economistas, todo hay que decirlo) proponen como audaces experimentos. Tenemos enseñanza de pago que se beneficia de todas las ventajas del libre mercado; tenemos enseñanza gratuita en centros de libre elección, cuya gestión puede ser pública o privada, y en las poblaciones pequeñas la tenemos, sin prácticamente alternativa, enseñanza en centros públicos. Los centros, sobre todo los privados, se ven obligados a competir por los alumnos (en franca disminución) para obtener recursos del Estado; incluso durante un tiempo financiamos la Formación Profesional con cheques escolares, que se suprimieron por la dificultad de controlar a los falsos alumnos. Tenemos dirección fuerte en los centros privados libres, menos fuerte en los concertados y más bien débil en los públicos, con mucha participación de padres y alumnos en el gobierno de los dos últimos tipos; tenemos centros donde los profesores pueden ser libremente contratados y despedidos por la dirección y centros donde los profesores son fun-

cionarios con plaza en propiedad prácticamente inamovibles; tenemos empresas pequeñas que gestionan un solo centro, y empresas gigantes con muchos centros, entre ellas las de órdenes religiosas; tenemos centros con niveles muy distintos de financiación y equipamiento, y con muy diverso grado de autonomía en la gestión de sus recursos. Y antes de la LODE tuvimos centros públicos con directores nombrados por la administración y con mucho poder. Quizás lo único que no hayamos ensayado nunca sean centros públicos en los que los directores puedan contratar y despedir al personal.

¿Qué puede aprenderse de tanta diversidad de formas de gestión? Por lo que se refiere a la descentralización, es inevitable reconocer que, si bien tiene innegables ventajas en términos de adaptación de las escuelas a los particularismos regionales (de los que el uso de las lenguas propias puede ser el mejor ejemplo), produce las dificultades que cabría esperar en términos de coordinación y movilidad, tanto de los profesores como de los alumnos. Quizás no quepa mejor ilustración de tales dificultades que la propuesta en 2005 de la Consejera de Educación del Gobierno Vasco de considerar como inmigrantes a los alumnos originarios del resto de España (la propuesta fue recibida con gran escándalo político, pero es desde luego técnicamente correcta: son alumnos que vienen de otros sistemas educativos con muchas veces otras lenguas de enseñanza). La descentralización produce a su vez notables desigualdades de recursos y dotaciones escolares, hecho que puede ir contra el principio constitucional de igualdad de los ciudadanos, a tal punto que se ha podido hablar de discriminación territorial. Se ha discutido también mucho sobre la desigualdad entre centros públicos y privados y menos, quizás por más reciente, entre los centros singulares, particularmente públicos, derivada del grado de participación en su gobierno y en la fijación de los proyectos educativos de centro de profesores, padres y alumnos (Fernández Enguita, 2002).

Sería incorrecto, sin embargo, comparar sin más las ventajas de la diversidad con los inconvenientes de la desigualdad que produce, y ello por dos razones. Una, porque la diversidad es muchas veces neutral en términos de desigualdad, y otra porque no toda desigualdad debe evitarse, por mucho que sea difícil establecer un criterio

para decidir sobre buenas o malas desigualdades. Sobre el primer punto, son impresionantes los datos de los estudios PISA, llevados a cabo por al OCDE en 2000 (OCDE, 2001) y 2003 (OCDE, 2005). Estos datos, en primer lugar, no permiten afirmar que los sistemas centralizados producen en general mejores o peores resultados que los sistemas descentralizados. Francia o Italia no están mejor ni peor que España, Suiza, Alemania, Holanda o Bélgica. Tampoco puede decirse que los países pequeños —la independencia podría ser equivalente al extremo de la descentralización— tienen mejores resultados académicos que los países grandes. Ocurre que los países grandes están mucho más próximos a la media que los países pequeños, pero no otra cosa puede acontecer si consideramos que los países grandes son en realidad conglomerados de países pequeños. Un test quizás más preciso es si en los países centralizados son mayores o menores las diferencias entre regiones que en los descentralizados. PISA permite comparar los resultados regionales de España, muy descentralizada como acabamos de ver, e Italia, muy centralizada. En España hay diferencias entre Andalucía (470), Castilla-León o el País Vasco (504) y Cataluña (494). Estas diferencias no correlacionan con las desigualdades en gasto o en políticas de repetición que acabamos de mencionar. Y son pequeñas comparadas con la distancia de casi 90 puntos que se dan entre las provincias del Norte y del Sur de Italia, o con las de casi 100 puntos que se encuentran entre Valonia y Franconia en Bélgica, o con las de 60 puntos que se encuentran entre los Estados alemanes de Baviera y Sajonia-Anhalt. No puede decirse, en suma, que la diversidad de recursos o de políticas en el interior de un país produzca desigualdad de resultados.

PISA ofrece también una comparación sistemática de los resultados de los centros públicos y privados en todos los países. En la mayor parte, aunque no en todos, son superiores los resultados de los centros privados. En España, en concreto, están unos veinte puntos por encima. Pero, como se ha repetido muchas veces, la diferencia puede explicarse sin más porque tienen mejores alumnos, no porque tengan mejor enseñanza. Más precisamente, la ventaja de los centros privados desaparece en todas partes, menos en Macao, cuando se controlan los efectos de la composición so-

cial de los alumnos. Como el propio Informe PISA concluye, «cualquier política que intente mejorar el rendimiento global únicamente derivando la financiación de las instituciones públicas a las privadas está sometida a una incertidumbre considerable» (OCDE, 2005).

Hay, por último, desigualdad de resultados entre centros singulares, que se mantienen en buena parte incluso después de controlar por el origen social de los alumnos. No cabe duda de que al menos parte de estas desigualdades se debe a diferencias en los recursos de los centros. Tampoco cabe duda de que otra parte se deba a la gestión, pues con los mismos recursos hay centros buenos y malos y escuelas eficaces o ineficaces. Ahora bien, es muy difícil encontrar una pauta sistemática o una variable explicativa de estas diferencias, contra lo que muchas veces dan a entender los reformadores escolares. No hay rastro, por ejemplo, de superioridad de los centros cuyo personal tiene estatus laboral, en vez de administrativo. El uso de ordenadores y nuevas tecnologías no se relaciona de modo apreciable con los resultados. Más aún, ni siquiera es claro que obtengan mejores resultados los centros que seleccionan a sus alumnos. En todo lo cual, los informes PISA no han hecho más que corroborar correlaciones bien conocidas y establecidas ya por el Informe Coleman y corroboradas muchas veces después.

VIII. A MODO DE RECAPITULACIÓN

En las páginas anteriores hemos visto cómo el sistema de enseñanza español experimentó un gran crecimiento durante la segunda mitad del siglo XX, primero sin cambiar su ordenación y luego introduciendo dos reformas de tipo comprensivo, hasta convertirse en un sistema comparable en cobertura y calidad a los de los países europeos centrales. También hemos intentado investigar el papel que pueden haber tenido diversas políticas en esta metamorfosis de lo que inicialmente era un ‘modelo de fracaso’ (Espina, 2007), por ver si pudiéramos llegar a tomarlo como modelo de éxito. ¿Qué lecciones pueden extraerse de tan buena experiencia?

Tratemos primero de la expansión, sin duda alguna el primer objetivo de toda política educativa. Lo que parece que hemos visto es que la financiación pública es un factor importante para que la escuela llegue a toda la población, pero que no es el único factor, y que puede ser sustituida por la iniciativa privada, como parece que sucedió en España en los primeros tiempos del franquismo incluso sin que aumentara el nivel de la renta. Se confirma así que el efecto de la financiación pública depende crucialmente de la disposición de la sociedad civil y del nivel de las motivaciones familiares, y no sólo de sus niveles de bienestar.

La contingencia del éxito del gasto público a la renta y la motivación de las familias se manifiesta de forma lacerante en las diferencias de escolarización por clases sociales, cuya fortaleza y persistencia son un fenómeno universal muy bien conocido. En España las hemos visto incluso surgir entre las mujeres. Luego mantenerse incólumes pese a todos los esfuerzos políticos por reducirlas, particularmente durante la democracia; finalmente, paliarse en la última década sólo entre las mujeres. Y ello pese al notable aumento de la renta *per capita* media y (no tan fácil de mostrar, pero indudable) de las aspiraciones educativas en todos los estratos sociales.

Las posibilidades económicas de las familias dependen crucialmente de su tamaño, un factor que influye en la escolarización probablemente tanto como la clase social. En este sentido, las políticas de los gobiernos españoles no podrían haber encontrado suelo más favorable que el preparado por el descenso de la natalidad simultáneo con la transición democrática. Cuando las propias familias deciden el dilema entre cantidad y calidad de los hijos a favor de esta última, todas las políticas de desarrollo, y no sólo las educativas, tienen mucho más fácil el éxito.

Pues bien, pese a las condiciones económicas y demográficas excepcionalmente favorables, el incremento del gasto público en educación ha tenido en España un resultado cada vez menor en términos de escolarización, hasta el punto de que con el comienzo del siglo XXI ésta puede haberse estancado e incluso retrocedido. La experiencia española se corresponde plenamente con un modelo de rendimientos marginales decrecientes del gasto público en enseñanza, según el cual éste obtiene buenos resultados al principio, cuan-

do aún siendo débil y nuevo cae allí donde hay más posibilidades y disposición de aprovecharlo, pasando luego a zonas donde los buenos resultados son cada vez más difíciles y acabando por tener efecto nulo sobre las tasas de matrícula.

El empleo total del gasto adicional en mejorar la calidad de la vida escolar ocurre cuando todavía quedan grandes porcentajes de alumnos potenciales entre las clases menos favorecidas. Ante el dilema entre cantidad y calidad, parece que lo más eficiente es que el Estado, a diferencia de las familias, prefiera la primera, gastando más bien en escolarizar que en mejorar a los ya escolarizados. No nos ha sido posible demostrar con los datos de que hemos dispuesto efectos diferenciales de una política orientada a la cantidad, como las becas, y otra orientada a la calidad, como la financiación de la enseñanza privada, pese a que es teóricamente más eficaz el gasto público que complementa gasto privado que aquel que lo sustituye. No tenemos explicación para la aparente anomalía. Podría haber ocurrido que las políticas hubieran tenido efectos contrarios a los que pretendían. Las becas podrían haber sido insuficientes para motivar al estudio a los no decididos, yendo a familias cuyos hijos habrían estudiado de todos modos. Y las subvenciones a la enseñanza privada podrían en muchos casos haber beneficiado a familias pobres que dedican la renta adicional a aumentar la escolarización de sus hijos. En fin, sin falsar el principio fundamental de que es más justo y eficiente dedicar el dinero a la escolarización básica de los pobres que a subvencionar centros privados o universidades elitistas, la experiencia española aconseja examinar con mucho detalle los resultados de las diversas políticas de financiación.

El esfuerzo que suele faltar en evaluar la productividad de las inversiones abunda en la discusión de las reformas, terreno en el que, quizás por ser barato y poco verificable, o quizás porque la ejecución de las reformas suele quedar para los sucesores de quienes las proponen, se concentra mucho más la atención de políticos, sociólogos y pedagogos. Según hemos visto, las dos grandes reformas de que ha sido objeto el sistema educativo español no han tenido los resultados que se pretendían con ellas (y que comúnmente se les siguen atribuyendo), como aumentar la escolarización, el aprendizaje y la igualdad. Peor aún, probablemente han producido

los contrarios en términos de expansión, e incluso de igualdad. Siendo optimistas, cabría concluir que han servido para ordenar y controlar el crecimiento del sistema y, quizás, para motivar a (algunos) de sus actores. Solo estos efectos administrativos y movilizadores podrían justificar las pocas nueces venidas con el tremendo ruido producido en torno a las reformas, particularmente la de la LOGSE.

Hemos revisado, por último, si ciertas formas de gestión, como la descentralización política, la gestión privada de los centros o la autonomía de su dirección podrían haber acelerado o retardado la marcha del sistema educativo español. Pero pese a su gran variedad —podemos presumir de tener en funcionamiento casi todo lo que economistas y pedagogos proponen como atrevidos experimentos— no es posible detectar ningún modo de hacer que destaque de los otros, ni para bien ni para mal. Es cierto que los alumnos aprenden más en unas Comunidades Autónomas que en otras y que hay unos centros mejores que otros, pero no parece posible detectar factores políticos —otra cosa son los pedagógicos, que aquí no hemos tratado— que influyan en ello.

En conclusión, y sólo para el caso de que hubiera que resumir más todavía, hay dos enseñanzas básicas que se desprenden del examen del pasado de la enseñanza en España. La primera es que conviene que el Estado gaste con cuidado, lo que muy probablemente lo lleve a la escolarización básica de los más pobres, que es donde la inversión es más productiva y los particulares no alcanzan. La segunda es que no conviene cambiar las estructuras del sistema mientras no limiten su crecimiento, ni alterar las formas de gestión conocidas mientras no se encuentren otras que demuestren ser mejores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agüero, Isabel y Olano, Alberto (1982): «La intensa caída reciente de la fecundidad y la nupcialidad en España», en Rosa Conde (comp.), *Familia y cambio social en España*, Madrid, CIS, pp. 31-62.

- Álvaro, Mariano; Calleja, José A.; Echeverría, María J.; Escobar, R. Modesto; Marcos, Susana; Martín, Elena; Mínguez, Ana L.; Muñoz, José L.; Navas, María J.; Peleteiro, Isabel y Trillo, Carmen (1988): *Evaluación Externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias(I)*, Madrid, MEC.
- Arango, Joaquín (2001): «Una mutación histórica: la transformación demográfica de la sociedad española», en VV AA, *Año 1000, Año 2000. Dos milenios en la Historia de España*, Madrid, Sociedad Estatal Nuevo Milenio, pp. 1-15.
- Carabaña, Julio (1988): «Comprehensive Reforms in Spain: Past and Present», *European Journal of Education*, núm. 23, 3, pp. 213-228 (Reproducido en *European Education. A Journal of Translations*, primavera, 1994, pp. 6-30).
- (1991): «El gasto público en enseñanza y sus justificaciones», en VV AA, *Sociedad, cultura y educación. Homenaje a la memoria de Carlos Lerena Alesón*, Madrid, CIDE, pp. 33-78.
- (1997): «La pirámide educativa», en M. Fernández Enguita (coord.), *Sociología de las instituciones de educación secundaria*, Barcelona, ICE-Horsori, pp. 90-106 (Reproducido en M. Fernández Enguita [ed.], *Sociología de la Educación. Textos fundamentales*, Barcelona, Ariel, 1999).
- (1998): «De cómo la LGE encogió el sistema educativo», en Ramón Garcés Campos (coord.), *VI Conferencia de Sociología de la Educación*, Zaragoza, Instituto de Ciencias de la Educación, Universidad de Zaragoza, pp. 13-26.
- (2004): «Una estimación del grado en que el número de hermanos deprime el nivel de estudios», en Juan Ignacio Rospir, Isabel de la Torre y María Ángeles Durán, *Reflexiones Sociológicas. Libro Homenaje a José Castillo Castillo*, CIS.
- (2004a): «Educación y movilidad social», en Vicenç Navarro, *El Estado del Bienestar en España*, Madrid, Tecnos, pp. 209-239.
- (2004b): «Natalidad, inmigración y enseñanza», *Información Comercial Española*, núm. 815, pp. 81-105.
- ; López de la Nieta, Myriam y Andreu, Silvia (2006): *Itinerarios formativos hacia el empleo de los jóvenes con discapacidad intelectual en España*, Madrid, Feaps.
- Coleman, James S.; Campbell, Ernest Q.; Hobson, Carol J.; McPartland, James; Mood, Alexander M.; Weinfeld, Frederic D. y York, Robert L. (1966): *Equality of Educational Opportunity*, Washington, USA Department of Health, Education and Welfare.
- Espina, Álvaro (1982): «La participación femenina en la actividad económica. El caso español», en Rosa Conde (comp.), *Familia y cambio social en España*, Madrid, CIS.

- (2007): *Modernización y Estado de Bienestar en España*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Fernández Enguita, Mariano (2002): *¿Es pública la escuela pública?*, Barcelona, Cuadernos de Pedagogía.
- Fernández Mellizo-Soto, María (2001): *Socialismo, igualdad en la educación y democracia. La experiencia de González y Mitterrand*, Madrid, CEACS.
- Hanushek, Erik A. (1997): «Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update», *Educational Evaluation and Policy Analysis*, núm. 19(2), pp. 141-164.
- (1999): «Some Findings From an Independent Investigation of the Tennessee STAR Experiment and From Other Investigations of Class Size Effects», *Educational Evaluation and Policy Analysis*, núm. 21(2), pp. 143-164.
- INCE (1998): *Elementos para un diagnóstico del Sistema Educativo Español*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- Jencks, C.; Smith, M.; Acland, H.; Barnes, M. S.; Cohen, M.; Gintis, H.; Heins, B. y Michelsons, S. (1972): *Inequality, a Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*, Nueva York, Harper and Row.
- Lacasa, José Manuel (2007): «España es el tercer país de la UE que se queda fuera de los objetivos de Lisboa 2010», en <http://www.magisnet.com/pdfs/indicadores06.pdf>.
- Martínez García, José S. (2007): «Clase social, género y desigualdad de oportunidades educativas», *Revista de Educación*, núm. 342, pp. 287-306.
- Moya, Carlos (1972): «Las élites económicas y el desarrollo español», en M. Fraga, J. Velarde y S. del Campo (comps.), *La España de los años 70. I. La Sociedad*, Madrid, Moneda y Crédito.
- OCDE (2002): *Knowledge and Skills for all*, París, OCDE.
- (2005): *Informe PISA 2003. Aprender para el mundo del mañana*, Madrid, Santillana.
- Rodrigo, Lucrecia (2006): «Organismos Internacionales y Reformas Educativas. El Banco Mundial, la OEI y la política de descentralización educativa en la Argentina de los años noventa», *Revista de Educación*, núm. 31, septiembre-diciembre, MECI, pp. 845-866, disponible en: http://www.revistaeducacion.mec.es/re341_35.html.
- San Segundo, María Jesús (2001): *Economía de la Educación*, Madrid, Pirámide.
- Torres Mora, José Andrés y Peruga Urrea, Rodrigo (1997): «Desigualdad educativa en la España del siglo XX: un estudio empírico», en VV AA, *Educación, vivienda e igualdad de oportunidades (II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza)*, Madrid, Argenteria-Visor.

ANEXO

CUADRO 1. *Las principales transiciones en el sistema de enseñanza español hasta 1990, por cohorte de nacimiento*

		TRANSICIONES							
		TOTAL	EMPEZÓ BÁSICA	TERMINA BÁSICA	EMPEZÓ MEDIAS	EMPEZÓ BACHILLER	EMPEZÓ UNIVERS.	EMPEZÓ FAC-ETS	Columna TOTAL
COHORTE									
1D01-05(85-90)	1	433	309	176	47	41	27	14	433
		100,0	71,3	40,7	10,8	9,5	6,2	3,2	
2D06-10(80-84)	2	946	695	395	80	63	40	19	946
		100,0	73,5	41,7	8,4	6,6	4,2	2,0	
3D11-15(75-79)	3	1671	1331	837	180	149	84	39	1671
		100,0	79,6	50,1	10,8	8,9	5,0	2,3	
4D16-20(70-74)	4	2366	1946	1260	311	265	136	86	2366
		100,0	82,2	53,2	13,1	11,2	5,8	3,6	
5D21-25(65-69)	5	3638	3037	1982	433	354	184	107	3638
		100,0	83,5	54,5	11,9	9,7	5,0	2,9	
6D26-30(60-64)	6	4513	3832	2476	642	517	287	183	4513
		100,0	84,9	54,9	14,2	11,5	6,4	4,0	
7D31-35(55-59)	7	5063	4302	2907	826	657	356	223	5063
		100,0	85,0	57,4	16,3	13,0	7,0	4,4	
8D36-40(50-54)	8	4516	3964	2988	998	787	417	238	4516
		100,0	87,8	66,2	22,1	17,4	9,2	5,3	
9D41-45(45-49)	9	4822	4488	3649	1581	1280	658	361	4822
		100,0	93,1	75,7	32,8	26,5	13,6	7,5	
10D46-50(40-44)	10	5421	5177	4380	2061	1708	745	438	5421
		100,0	95,5	80,8	38,0	31,5	13,7	8,1	
11D51-55(35-39)	11	5547	5402	4808	2783	2294	1032	660	5547
		100,0	97,4	86,7	50,2	41,3	18,6	11,9	
12D56-58(32-34)	12	3812	3738	3339	2137	1730	764	510	3812
		100,0	98,1	87,6	56,1	45,4	20,0	13,4	
12.5D59-60(30-31)	13	2631	2594	2308	1401	1047	548	337	2631
		100,0	98,6	87,7	53,2	39,8	20,8	12,8	
13D61-63(27-29)	14	4066	3990	3454	2264	1464	752	487	4066
		100,0	98,1	84,9	55,7	36,0	18,5	12,0	
13.5D64-65(25-26)	15	2930	2860	2465	1750	1114	620	433	2930
		100,0	97,6	84,1	59,7	38,0	21,2	14,8	
14D66-70(20-24)	16	7479	7394	6433	4941	3126	1748	1124	7479
		100,0	98,9	86,0	66,1	41,8	23,4	15,0	
15D71-75(15-19)	17	7950	7883	6928	5909	3842	901	568	7950
		100,0	99,2	87,1	74,3	48,3	11,3	7,1	
Columna TOTAL		67804	62943	50784	28343	20439	9298	5826	67804
		100,0	92,8	74,9	41,8	30,1	13,7	8,6	100,0

CUADRO 1. (Continuación)

B. MUJERES

		TRANSICIONES							
		TOTAL	EMPEZÓ BÁSICA	TERMINA BÁSICA	EMPEZÓ MEDIAS	EMPEZÓ BACHILLER	EMPEZÓ UNIVERS.	EMPEZÓ FAC-ETS	Columna TOTAL
COHORTE									
1D01-05(85-90)	1	1025 100,0	632 61,6	389 37,9	38 3,7	36 3,5	22 2,1	0 ,0	1025 1,4
2D06-10(80-84)	2	1743 100,0	1150 66,0	647 37,1	55 3,1	49 2,8	28 1,6	7 ,4	1743 2,4
3D11-15(75-79)	3	2618 100,0	1848 70,6	1120 42,8	115 4,4	94 3,6	49 1,9	6 ,2	2618 3,6
4D16-20(70-74)	4	3416 100,0	2529 74,1	1572 46,0	165 4,8	141 4,1	64 1,9	18 ,5	3416 4,7
5D21-25(65-69)	5	4270 100,0	3373 79,0	2104 49,3	262 6,1	234 5,5	106 2,5	36 ,8	4270 5,9
6D26-30(60-64)	6	5027 100,0	4031 80,2	2555 50,8	384 7,6	338 6,7	145 2,9	28 ,6	5027 7,0
7D31-35(55-59)	7	5170 100,0	4189 81,0	2789 53,9	466 9,0	399 7,7	174 3,4	62 1,2	5170 7,2
8D36-40(50-54)	8	4755 100,0	4004 84,2	2778 58,4	565 11,9	499 10,5	186 3,9	61 1,3	4755 6,6
9D41-45(45-49)	9	5011 100,0	4556 90,9	3367 67,2	985 19,6	872 17,4	362 7,2	138 2,8	5011 7,0
10D46-50(40-44)	10	5486 100,0	5184 94,5	4129 75,3	1542 28,1	1374 25,0	532 9,7	250 4,6	5486 7,6
11D51-55(35-39)	11	5554 100,0	5371 96,7	4566 82,2	2140 38,5	1906 34,3	787 14,2	438 7,9	5554 7,7
12D56-58(32-34)	12	3701 100,0	3640 98,3	3175 85,8	1819 49,1	1548 41,8	710 19,2	393 10,6	3701 5,1
12.5D59-60(30-31)	13	2687 100,0	2640 98,2	2294 85,4	1320 49,1	1024 38,1	553 20,6	347 12,9	2687 3,7
13D61-63(27-29)	14	4132 100,0	4012 97,1	3473 84,1	2193 53,1	1649 39,9	949 23,0	631 15,3	4132 5,7
13.5D64-65(25-26)	15	2814 100,0	2746 97,6	2372 84,3	1657 58,9	1156 41,1	657 23,3	434 15,4	2814 3,9
14D66-70(20-24)	16	7170 100,0	7029 98,0	6284 87,6	4713 65,7	3553 49,6	2163 30,2	1430 19,9	7170 9,9
15D71-75(15-19)	17	7490 100,0	7399 98,8	6825 91,1	5765 77,0	4262 56,9	1128 15,1	698 9,3	7490 10,4
Columna TOTAL		72068 100,0	64333 89,3	50438 70,0	24185 33,6	19132 26,5	8614 12,0	4978 6,9	72068 100,0

FUENTE: Explotación propia de los microdatos de INE, Encuesta Sociodemográfica, Madrid, 1991.

NOTA: «Básica» = Primaria (antes de la EGB) o EGB (después). «Medias» = incluye Bachiller Elemental antes de la LGE.

CUADRO 2. *Las principales transiciones en el sistema de enseñanza español hasta 2005 por cohortes de nacimiento*

A. HOMBRES		TRANSICIONES			
COHORTES		TOTAL	HA TERMINADO O ESTÁ EN ESTUDIOS		
			BÁSICOS	MEDIOS	SUPERIORES
D21-25	5	602	72	45	602
		100,0	11,9	7,5	4,2
D26-30	6	642	95	57	642
		100,0	14,7	8,9	4,5
D31-35	7	823	145	88	823
		100,0	17,6	10,7	5,8
D36-40	8	841	156	104	841
		100,0	18,6	12,4	5,9
D41-45	9	997	277	153	997
		100,0	27,8	15,3	7,0
D46-50	10	1100	372	220	1100
		100,0	33,8	20,0	7,7
D51-55	11	1113	453	244	1113
		100,0	40,7	22,0	7,8
D56-60	12	1288	629	331	1288
		100,0	48,8	25,7	9,0
D61-65	13	1455	712	353	1455
		100,0	48,9	24,3	10,2
D66-70	14	1276	686	372	1276
		100,0	53,7	29,2	8,9
D71-75	5	1248	741	435	1248
		100,0	59,4	34,9	8,7
D76-80	16	1273	798	489	1273
		100,0	62,7	38,4	8,9
D81-83	17	744	446	296	744
		100,0	59,9	39,7	5,2
D84-87	18	902	575	238	902
		100,0	63,8	26,4	6,3
Columna		14304	6157	3426	14304
TOTAL		100,0	43,0	24,0	100,0

CUADRO 2. (Continuación)

B. MUJERES

		TRANSICIONES			
		TOTAL	MEDIOS*	SUPERIORES	Row TOTAL
		TOTAL	EE2AB	EE3AB	
COHNAEN					
	5	1020	49	18	1020
D21-25		100,0	4,8	1,7	6,5
	6	837	53	31	837
D26-30		100,0	6,4	3,6	5,4
	7	1008	88	45	1008
D31-35		100,0	8,7	4,5	6,5
	8	896	101	51	896
D36-40		100,0	11,3	5,7	5,7
	9	1051	166	92	1051
D41-45		100,0	15,8	8,8	6,7
	10	1176	251	129	1176
D46-50		100,0	21,3	11,0	7,5
	11	1191	398	192	1191
D51-55		100,0	33,4	16,1	7,6
	12	1427	622	308	1427
D56-60		100,0	43,6	21,6	9,1
	13	1477	754	422	1477
D61-65		100,0	51,1	28,6	9,5
	14	1442	839	476	1442
D66-70		100,0	58,2	33,0	9,2
	15	1324	879	574	1324
D71-75		100,0	66,4	43,3	8,5
	16	1198	890	616	1198
D76-80		100,0	74,3	51,5	7,7
	17	679	502	348	679
D81-83		100,0	73,9	51,3	4,3
	18	892	662	338	892
D84-87		100,0	74,3	37,9	5,7
Columna		15619	6255	3641	15619
TOTAL		100,0	40,0	23,3	100,0

FUENTE: Elaboración propia de los micridatos de INE, Encuesta de Condiciones de Vida y Trabajo, 2005.

* «Medios» no incluye Bachiller Elemental antes de LGE.

CUADRO 3. *Población de 0 a 24 años según enseñanza (millones)*

	<i>Escolar.</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secund.</i>	<i>Univers.</i>	<i>No escolar</i>	<i>Tasa esc. (%)</i>
1900	1,147	1,084	0,034	0,029	8,232	12,2
1905	1,201	1,134	0,036	0,031	8,579	12,3
1910	1,258	1,187	0,039	0,033	8,929	12,3
1915	1,690	1,595	0,048	0,047	8,813	16,1
1920	1,599	1,490	0,052	0,056	9,163	14,9
1925	1,903	1,765	0,074	0,064	9,337	16,9
1930	2,342	2,149	0,095	0,098	9,429	19,9
1934	2,697	2,500	0,128	0,068	9,388	22,3
1940	2,654	2,376	0,193	0,085	9,797	21,3
1945	2,970	2,600	0,224	0,145	9,528	23,8
1950	2,642	2,208	0,277	0,158	10,028	20,9
1955	3,611	3,046	0,385	0,181	9,217	28,1
1960	4,191	3,387	0,605	0,199	8,833	32,2
1965	5,330	3,942	1,099	0,289	8,511	38,5
1970	6,942	4,749	1,832	0,361	7,750	47,3
1975	8,277	6,394	1,328	0,555	6,970	54,3
1980	9,450	6,789	1,980	0,681	6,354	59,8
1985	9,960	6,722	2,304	0,934	5,197	65,7
1990	9,930	5,890	2,864	1,177	4,341	69,7
1995	9,518	4,947	3,041	1,530	3,544	73,0
2000	8,468	3,621	3,232	1,615	3,429	71,2
2004	8,439	3,861	3,063	1,536	3,170	72,7
2005	8,493	3,994	2,983	1,516	3,175	72,8
2006	8,549	4,085	2,964	1,499	3,108	73,3

FUENTE: Series reconstruidas por Á. Espina para el gráfico 2 de Espina (2007).

CUADRO 4. Gasto público en educación en % de PIB y de la RPC

	Millones de ptas.	En % de GP total	% sobre PIB	Ptas. Ctes. /Alumno	En euros de 2000	Millones euros 2000			RPC
						GP Edu- cación	Total PIB	EUR2000	
1900	18	1,3	0,12	15	50	57	50.775	2.751	
1905	51	3,5	0,32	43	132	159	51.084	2.664	
1910	60	3,5	0,35	48	156	196	57.919	2.917	
1915	80	2,4	0,37	47	132	223	61.583	2.971	
1920	164	3,6	0,37	102	155	248	67.638	3.190	
1925	204	3,8	0,46	107	183	347	77.913	3.505	
1930	248	4,3	0,55	106	194	454	84.622	3.612	
1934	364	5,1	0,83	135	259	699	83.465	3.341	
1940	516	3,4	0,72	195	182	484	67.909	2.637	
1945	839	3,8	0,77	283	186	553	72.907	2.741	
1950	1.332	4,6	0,60	504	174	460	77.918	2.797	
1955	2.582	5,0	0,59	715	172	623	106.905	3.691	
1960	5.863	5,1	0,82	1.399	236	990	123.317	4.060	
1965	18.412	8,0	1,26	3.455	431	2.297	186.901	5.816	
1970	56.675	9,8	2,06	8.164	736	5.106	253.108	7.473	
1975	156.746	10,5	2,48	18.937	963	7.967	327.888	9.171	
1980	545.854	10,9	3,44	57.761	1.277	12.066	358.179	9.552	
1985	1.058.768	8,8	3,62	106.299	1.367	13.614	383.855	9.985	
1990	2.504.016	11,4	4,82	262.043	2.360	23.438	478.300	11.991	
1995	3.428.988	9,7	4,71	372.373	2.579	24.551	515.429	12.739	
2000	4.560.139	9,7	4,44	536.466	3.224	27.303	630.263	15.562	
2004	6.149.802	10,8	4,49	726.146	3.708	31.291	713.773	16.523	
2005	6.477.725	10,7	4,39	762.696	3.741	31.773	738.983	16.754	
2006	7.219.589	11,0	4,54	844.488	3.990	34.113	767.471	17.166	

FUENTE: Series reconstruidas por Á. Espina para el gráfico 3 de Espina (2007).

CUADRO 5. *Empiezan bachillerato o más, por clase profesional del padre y cohorte*

A. HOMBRES

	CLASE PROFESIONAL DEL PADRE							TOTAL
	PROF. ALTOS	PROF. MEDIOS	CUELLO BLANCO	CUENTA PROPIA	OBREROS	CAMPE- SINOS	OBREROS AGRARIOS	
COHORTE								
6D26-30(60-64)								
% EMPIEZAN.....	61,8%	44,5%	35,1%	17,3%	10,3%	5,4%	1,8%	11,4%
CASOS.....	90	47	63	93	110	73	17	493
7D31-35(55-59)								
% EMPIEZAN.....	68,5%	45,0%	40,4%	20,5%	11,7%	6,7%	1,6%	12,8%
CASOS.....	107	57	74	118	152	94	17	619
8D36-40(50-54)								
% EMPIEZAN.....	77,4%	56,3%	46,0%	25,2%	15,4%	8,6%	4,5%	17,4%
CASOS.....	146	68	82	124	184	103	43	750
9D41-45(45-49)								
% EMPIEZAN.....	84,3%	76,0%	57,5%	35,3%	23,3%	16,1%	5,7%	26,6%
CASOS.....	211	126	145	187	332	185	49	1234
10D46-50(40-44)								
% EMPIEZAN.....	80,5%	76,7%	60,9%	40,9%	29,4%	18,4%	11,5%	31,5%
CASOS.....	220	117	197	263	541	203	101	1641
11D51-55(35-39)								
% EMPIEZAN.....	85,4%	78,6%	71,0%	55,7%	37,9%	28,5%	16,3%	41,8%
CASOS.....	233	151	292	339	856	266	115	2253
12D56-58(32-34)								
% EMPIEZAN.....	90,3%	81,4%	73,9%	52,9%	41,0%	33,6%	17,3%	45,4%
CASOS.....	189	126	225	222	661	170	84	1677
12.5D59-60(30-31)								
% EMPIEZAN.....	84,1%	76,2%	69,0%	51,1%	33,2%	24,3%	14,4%	40,1%
CASOS.....	125	95	151	164	365	79	45	1024
13D61-63(27-29)								
% EMPIEZAN.....	77,3%	74,8%	62,7%	44,3%	28,0%	25,5%	17,2%	36,3%
CASOS.....	177	111	229	221	501	117	80	1437
13.5D64-65(25-26)								
% EMPIEZAN.....	81,9%	78,1%	59,0%	44,7%	28,2%	30,5%	13,4%	38,3%
CASOS.....	179	103	156	154	364	94	37	1087
14D66-70(20-24)								
% EMPIEZAN.....	82,9%	76,2%	65,4%	42,1%	34,5%	30,1%	15,4%	42,1%
CASOS.....	430	289	477	425	1150	188	107	3067
15D71-75(15-19)								
% EMPIEZAN.....	82,3%	81,7%	66,7%	47,8%	38,0%	35,5%	23,5%	48,3%
CASOS.....	565	415	584	514	1349	176	123	3726

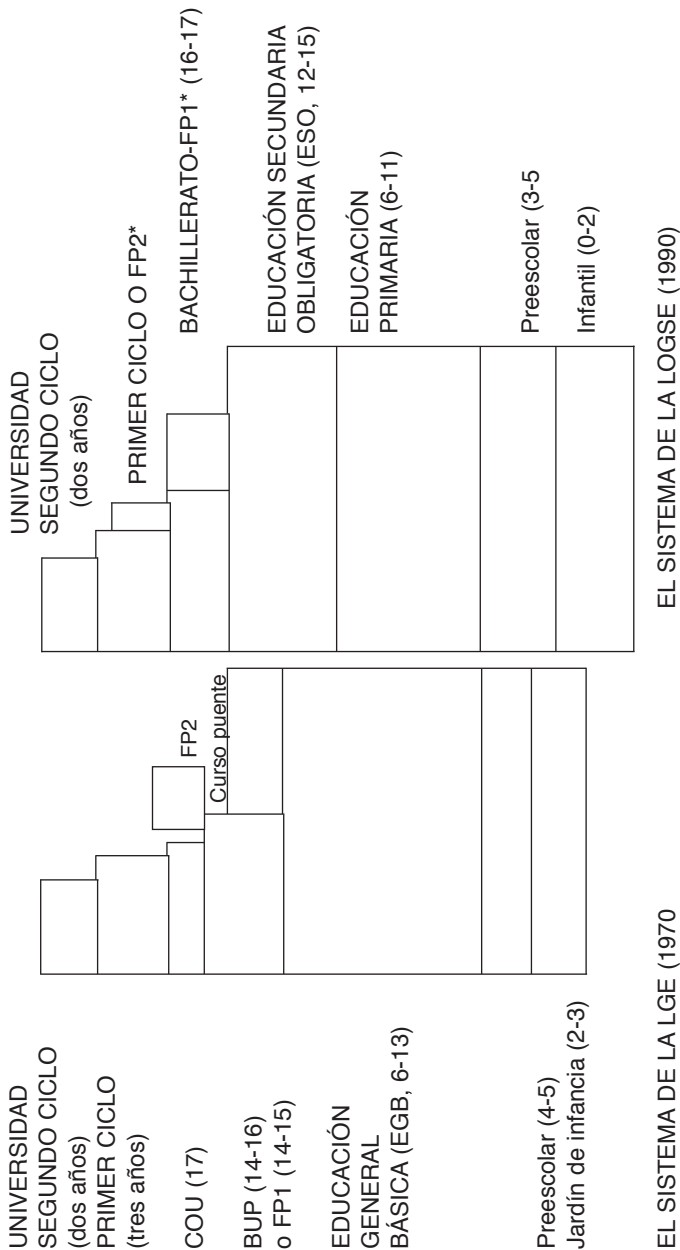
CUADRO 5. (Continuación)

B. MUJERES

	CLASE PROFESIONAL DEL PADRE							TOTAL
	PROF. ALTOS	PROF. MEDIOS	CUELLO BLANCO	CUENTA PROPIA	OBREROS	CAMPE- SINOS	OBREROS AGRARIOS	
COHORTE								
6D26-30(60-64)								
% EMPIEZAN.....	39,0%	32,9%	20,7%	11,4%	5,1%	2,2%	,6%	6,7%
CASOS.....	74	35	44	67	61	31	6	319
7D31-35(55-59)								
% EMPIEZAN.....	51,3%	35,9%	22,7%	10,6%	6,4%	3,8%	1,1%	7,8%
CASOS.....	85	40	50	59	84	52	12	382
8D36-40(50-54)								
% EMPIEZAN.....	50,2%	42,8%	35,5%	16,5%	7,7%	5,1%	,8%	10,5%
CASOS.....	104	52	73	83	96	62	8	478
9D41-45(45-49)								
% EMPIEZAN.....	71,1%	54,3%	40,1%	19,9%	14,1%	6,8%	4,5%	17,3%
CASOS.....	217	66	108	118	203	82	39	834
10D46-50(40-44)								
% EMPIEZAN.....	80,2%	61,5%	50,0%	33,7%	19,4%	17,2%	6,4%	25,1%
CASOS.....	221	111	174	199	375	188	53	1321
11D51-55(35-39)								
% EMPIEZAN.....	84,8%	77,3%	57,4%	44,2%	28,9%	27,6%	10,1%	34,6%
CASOS.....	255	143	219	270	647	247	76	1859
12D56-58(32-34)								
% EMPIEZAN.....	86,2%	74,3%	67,5%	52,6%	36,2%	32,9%	15,8%	42,3%
CASOS.....	194	103	191	220	571	171	68	1518
12.5D59-60(30-31)								
% EMPIEZAN.....	81,4%	77,8%	62,8%	49,9%	30,7%	27,0%	13,7%	38,0%
CASOS.....	124	80	132	170	355	91	44	996
13D61-63(27-29)								
% EMPIEZAN.....	85,2%	75,7%	66,1%	49,7%	30,5%	26,9%	15,7%	39,9%
CASOS.....	215	140	245	271	538	118	69	1595
13.5D64-65(25-26)								
% EMPIEZAN.....	81,8%	73,0%	67,2%	46,8%	32,8%	34,2%	16,8%	41,0%
CASOS.....	145	99	153	159	423	93	49	1121
14D66-70(20-24)								
% EMPIEZAN.....	88,0%	84,8%	74,6%	52,2%	40,9%	38,9%	17,3%	49,6%
CASOS.....	464	331	509	488	1322	230	101	3446
15D71-75(15-19)								
% EMPIEZAN.....	88,7%	84,2%	77,2%	57,5%	48,5%	47,4%	28,9%	57,1%
CASOS.....	510	436	615	615	1610	206	161	4153

FUENTE: Explotación propia de INE, Encuesta Sociodemográfica, microdatos, 1991.

GRÁFICO 1. *El sistema educativo español tras las reformas de 1970 y 1990*



* Las etiquetas FP1 y FP2 se usan para connotar la equivalencia con el sistema LGE. Los nombres oficiales son «Ciclos formativos de Grado Medio» y «Ciclos formativos de Grado Superior».

7. LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA: LOGROS, *IMPASSES* Y ALTERNATIVAS POLÍTICAS

SIMON SCHWARTZMAN *

En la última década, América Latina ha progresado en la expansión del acceso a la educación básica, pero se enfrenta a grandes dificultades para resolver los problemas de desigualdad de resultados, asociada a la desigualdad social, y para mejorar la calidad de su educación en todos los niveles. En este texto presentamos el cuadro general de la educación básica (enseñanzas primaria y secundaria, o media) y las principales alternativas de políticas para el sector, a partir de una visión panorámica de la experiencia reciente en Brasil.

EDUCACIÓN PRIMARIA

La situación de la educación primaria está muy bien presentada en un documento reciente de las Naciones Unidas, que hace balance de los resultados de la región en relación a las metas del milenio (UN Millennium Project, 2005). La meta global consiste en que, «para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria». Por educación primaria se entiende el nivel 1 de la Clasificación Internacional Normalizada de UNESCO (CINE): usualmente obligatorio, con una duración de 4 a 5 años, y destinado a «proporcionar a los alumnos una sólida educación básica en lectura, escritura y aritmética,

* Presidente IETS, Río de Janeiro, Brasil.

junto con conocimientos elementales en otras asignaturas como historia, geografía, ciencias naturales, ciencias sociales, arte y música». Según el documento de las Naciones Unidas:

A pesar de la amplia tendencia a considerar que la educación primaria universal es un objetivo ya alcanzado en América Latina y el Caribe, aún existen importantes desafíos en relación con el cumplimiento del derecho universal a una educación primaria de calidad. Está documentada la existencia, por una parte, de importantes fallos de calidad y, por otra, de grandes retrasos, estrechamente vinculados a las desigualdades sociales, que influyen en gran medida sobre las probabilidades que tienen los niños y niñas de concluir la educación primaria. De ahí que garantizar su conclusión con carácter universal requiera identificar a los sectores de la población más desfavorecidos en este ámbito y diseñar políticas de equidad consecuentes. Ello supone un compromiso social que permita la adopción de medidas en el ámbito local y una mejor identificación de los excluidos, para diseñar programas que respondan a sus circunstancias particulares.

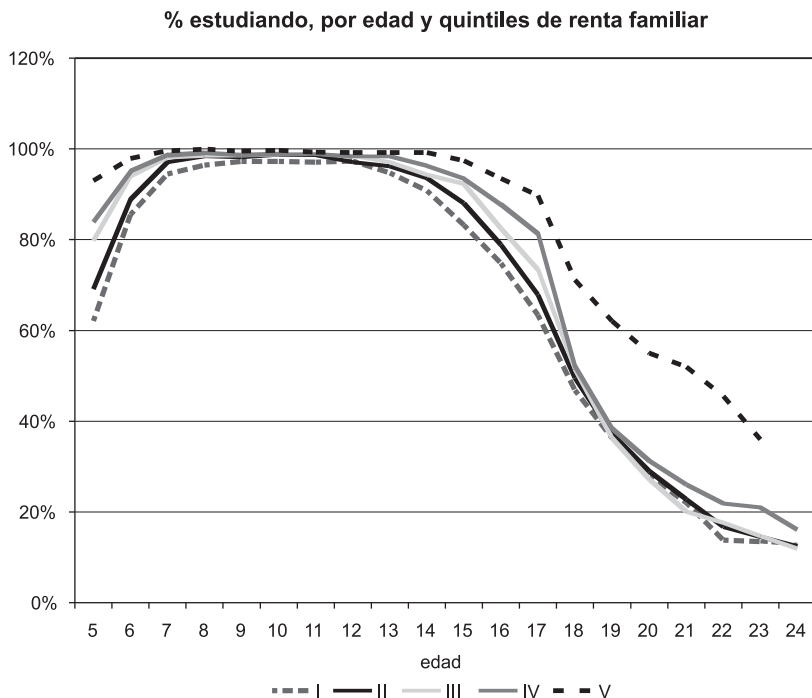
Existe una clara tensión entre los dos objetivos diagnosticados por el documento de las Naciones Unidas: la mejora de la calidad y la equidad. Aunque no existan datos sistemáticos, hay un consenso general en toda la región de que la educación primaria era mejor en el pasado, cuando sólo tenían acceso a las escuelas los hijos de las clases medias y altas, y los maestros o maestras provenían de las capas más educadas de la sociedad. Hoy, en casi todos los países la práctica totalidad de los niños entre 8 y 11 años de edad van a alguna escuela y los problemas de equidad de acceso son aislados. Con excepción de algunos países con una gran proporción de población indígena —como Bolivia, Guatemala y Perú—, no sólo se consiguió la paridad de género, sino que las niñas presentan una tasa de terminación de la educación primaria que supera a la de los niños, fenómeno que ocurre de manera aún más clara en la enseñanza media y, también progresivamente, en la educación superior. El retraso de los varones en la educación no tiene que ver con prejuicios sociales o discriminación, como puede ocurrir en sociedades que limitan el acceso de las mujeres a la educación, sino a problemas específicos de la cultura de la juventud, que habría que estudiar para entender mejor. Existen también diferencias de acceso relacionadas con el

origen étnico de las personas, que en algunos países pueden estar asociadas al uso de lenguas originarias en concurrencia con el castellano, y en todos los casos, están relacionadas también con la residencia en áreas rurales, adonde no siempre llegan los servicios públicos, incluidas las escuelas.

Sin embargo, los grandes problemas de inequidad ya no se dan en el acceso a la escuela, sino dentro de ella, en la repetición, el abandono y las deficiencias en el aprendizaje. Brasil tiene una tasa de repetición de las más altas del mundo, concentrada en el primer año de la educación básica. La justificación tradicional es que el estudiante que no aprende debe repetir curso, para que vuelva a estudiar las mismas cosas. De hecho, el efecto de la medida es aislar a los estudiantes que tienen mayores dificultades, con el resultado de que, a la larga, estos estudiantes abandonan la escuela sin terminar la educación básica, de 8 o 9 años. La repetición es algo que sólo aparentemente se resuelve con facilidad mediante medidas administrativas. En la década de 1990 varios Estados brasileños introdujeron diferentes políticas de promoción automática, a veces con sistemas de «ciclos» escolares de varios años, con evaluaciones exclusivamente al final del periodo. El resultado fue una reducción importante en las tasas de repetición, pero los problemas de aprendizaje y abandono escolar no se vieron alterados. Según la CEPAL, el 37% de los adolescentes latinoamericanos (entre 15 y 19 años) abandonan la escuela antes de completar el ciclo escolar secundario o medio (CEPAL, 2002). Existe una relación muy fuerte entre el abandono escolar y el origen social de los estudiantes, como puede observarse en los datos de Brasil. Hay importantes diferencias en relación al momento en que los niños empiezan a estudiar; una participación casi total entre los 8 y los 12 años de edad, y un proceso de deserción a partir de los 13 años, que afecta sobre todo a los estudiantes de renta familiar más baja.

En los últimos años, varios países de América Latina han introducido sistemas de evaluación del aprendizaje en las escuelas. Estas evaluaciones muestran que los niveles de aprendizaje son en general muy bajos y, además, fuertemente correlacionados con los niveles socioeconómicos y educativos de las familias de los estudiantes (Ferrer, 2006; Ravela, 2002). De hecho, un gran número de

GRÁFICO 1. *Brasil, estudiantes en la escuela, por edad y quintiles de renta familiar, 2005*



FUENTE: Datos de la Encuesta de Hogares de 2005, del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (PNAD). Tabulación propia.

jóvenes llega al final de la educación primaria en situación de analfabetismo funcional, o sea, son incapaces de leer con fluidez y de redactar un pequeño texto. En la medida en que estos sistemas de evaluación eleven la presión sobre las escuelas para mejorar sus puntuaciones, existe el riesgo de que aumente el desfase entre alumnos de mejor y peor desempeño (Soares, 2006). Una excepción importante es Cuba, que presenta en todas las evaluaciones niveles de aprendizaje muy superiores a los de los demás países de la región, y mucha mayor equidad de resultados (Carnoy, Gove y Marshall, 2007). Comprender los determinantes de estos buenos resultados en Cuba es muy importante para discutir las políticas

practicables en orden a mejorar la educación en la región, que se discuten más adelante.

ENSEÑANZA MEDIA

Después de los primeros 4 o 5 años, las clases pasan a ser dadas por maestros especializados, uno para cada disciplina —matemáticas, lenguas, historia, geografía, etc.—. Este ciclo, que cubre típicamente desde los 11 hasta los 17 años de edad, se divide a veces en dos (correspondiente a los niveles 2° y 3° de la clasificación UNESCO), ya sea como ciclo superior de la educación fundamental, ya como enseñanza media inferior. En general los temas relativos a la enseñanza media no reciben la misma atención que se concede a la enseñanza primaria o a la educación superior. Además del problema del abandono escolar —que suele ocurrir precisamente en este nivel—, existen serios problemas de contenido que los países no han logrado afrontar.

En términos generales, la enseñanza media está organizada según el modelo de los cursos propedéuticos de preparación para el ingreso a la Universidad. Esta concepción tenía más sentido en el pasado, cuando eran pocos los que acudían a este tipo de enseñanza, y todavía menos los que continuaban hasta la enseñanza superior. En la medida en que se amplía la enseñanza media, aproximándose de la universalización, este modelo experimenta problemas crecientes. Muchos estudiantes piensan —y también sus maestros— que los cursos se dan de forma ritual y burocrática, haciendo un fuerte énfasis en la memorización, con tareas y puntuaciones que los estudiantes deben cumplir y alcanzar para obtener sus diplomas y eventualmente poder acceder a la enseñanza superior. Este es sin duda un problema pedagógico que hace que la educación —en lugar de ser un proceso vivo y creativo, como debería ser— se convierta en un ritual burocrático y sin interés (Schiefelbein y Zúñiga, 2001). Pero hay también problemas más estructurales, que tienen que ver tanto con la falta de motivación y formación previa de los estudiantes para este tipo de educación cuanto con la mala formación de los

maestros. La carrera de maestro, que fue en el pasado prestigiosa, es hoy una segunda o tercera opción para personas que no logran ingresar en las profesiones tradicionales o en las nuevas carreras académicas de las universidades.

Para garantizar la calidad de los cursos de nivel medio, varios países han introducido exámenes de conclusión, como el Examen Nacional de la Educación Media en Brasil, el Sistema de Medición de la Calidad Educativa en Chile, y los bachilleratos o Exámenes de Estado en Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Colombia, y otros. Junto a claros beneficios, este tipo de evaluación general puede tener el efecto negativo de reforzar el predominio del modelo de enseñanza media académica y propedéutica para todo el conjunto, reduciendo el espacio para métodos y modelos alternativos.

Como alternativa, varios países de América Latina —entre ellos Chile y Perú—, han desarrollado amplios sistemas de formación profesional o han intentado incluir la formación profesional en el interior de los sistemas de educación regulares —como fue el caso de Brasil en el pasado—. Es una política que aparentemente tiene sentido, porque la mayoría de los jóvenes que ingresan en la educación media no van a continuar sus estudios en el nivel superior y necesitan calificaciones que permitan acceder al mercado de trabajo. Las experiencias de formación profesional dan buenos resultados cuando existe una fuerte conexión entre la escuela y las empresas o el sector de actividades para el que se están preparando los estudiantes. Por otra parte, los sistemas masivos de formación no han dado buenos resultados en general y corren el riesgo de transformarse en una especie de «escuela para pobres», que es contemplada con prejuicio por la población, ya que no garantiza una buena inserción en el mercado de trabajo, como se suponía (Gallart, 2000; Nata, 2003; Schwartzman y Christophe, 2005).

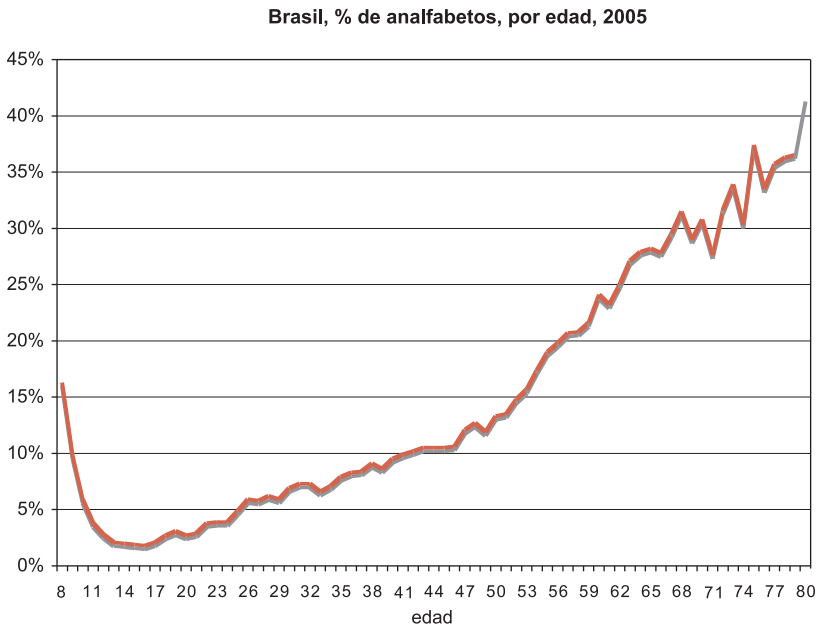
PROPUESTAS DE POLÍTICAS: EL CASO DE BRASIL

Existe un consenso razonable sobre el diagnóstico de los problemas de la educación en América Latina, pero mucha controversia en re-

lación a las políticas necesarias para corregirlos. El caso de las diferentes políticas aplicadas en Brasil por el gobierno de Luiz Ignacio Lula da Silva desde enero de 2003 es una buena ilustración. El gobierno Lula fue elegido con un fuerte apoyo de los partidos de izquierda y de los sindicatos, entre los que se encontraban los sindicatos de maestros. Sus principales iniciativas en el área de la educación durante el primer mandato —hasta fines de 2006— fueron el programa de alfabetización, la educación de jóvenes y adultos y el programa «bolsa-escuela», transformado después en «bolsa-familia».

El tema de la alfabetización tiene un fuerte atractivo moral en América Latina y está asociado al nombre de Paulo Freire, cuyas ideas han alcanzado gran penetración entre los educadores. Elaborada en los años sesenta —y publicada después en portugués, castellano, inglés y otras lenguas—, la propuesta central de Freire es que el aprendizaje de la lectura se produce cuando el estudiante tiene interés en el contenido de lo que lee; que la educación tiene que estar asociada a la concienciación política, y que el proceso educativo debe formar parte de un proceso más amplio de revolución política y social (Belle, 2000; Freire, 1971). Las ideas de Freire fueron adoptadas por sectores de la Iglesia Católica que trataban de organizar a las poblaciones más pobres del país (las «Comunidades Eclesiales de Base»). Curiosamente, la primera tentativa de aplicar el método de Freire a gran escala fue hecha por el gobierno militar brasileño, a través del Movimiento Brasileño de Alfabetización (MOBRAL) —creado en 1973—, que trató de movilizar a la sociedad en una gran campaña por la alfabetización. Una de las ideas centrales de MOBRAL era que la educación debería hacerse a través de la asociación entre entidades de la sociedad civil y el gobierno, no en las instituciones educativas formales —y despojando, por supuesto, a la propuesta de los contenidos revolucionarios de Freire o la izquierda católica— (Corrêa, 1979; Dias, 1974; Jannuzzi, 1979; Unesco, 1975).

No disponemos de una evaluación clara y precisa de este movimiento, que dejó de existir a finales de la década de los setenta, pero fue retomado en parte, a escala reducida, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con la denominación de «Comu-

GRÁFICO 2. *Brasil, analfabetismo por edades, 2005*

FUENTE: Encuesta Nacional de Hogares (PNAD/IBGE), 2005. Tabulación propia.

nidade Solidária», y que resurgió con plenitud en el gobierno Lula. La adopción de la alfabetización de adultos como gran prioridad actual para la educación en Brasil fue anacrónica y estaba basada en presupuestos pedagógicos equivocados. El anacronismo consiste en que —tras la universalización del acceso a la educación ocurrido en los años noventa— el analfabetismo absoluto entre jóvenes ya había desaparecido prácticamente. Las tasas de analfabetismo son bastante altas entre la población de mayor edad, pero esta situación no se puede resolver con pequeños cursos dados por organizaciones de la sociedad civil. Con el tiempo, las tasas de analfabetismo en Brasil se están reduciendo de forma natural. Los problemas de analfabetismo funcional —o sea, de personas escolarizadas que leen y escriben mal— es mucho más serio, pero no hay manera de tratarlo al margen del sistema escolar.

Por otra parte, la educación de jóvenes y adultos corresponde a un problema real y creciente: consiste en el esfuerzo necesario para traer de vuelta al sistema educativo al gran número de jóvenes que ha abandonado la escuela sin completar los 8 o 9 años de educación básica y que experimentan una gran dificultad para ingresar en el mercado de trabajo. El problema estriba en que estos jóvenes son los que no han logrado completar los cursos convencionales. Por lo general, esa es la razón de que experimenten dificultades serias de aprendizaje, que no se logra compensar con programas educativos hechos por organizaciones de la sociedad civil, sin capacitación específica ni recursos adecuados. Existen muchas iniciativas en Brasil que tratan de hacer frente a esta situación. Muchas escuelas regulares tienen hoy programas específicos para la educación de jóvenes y adultos que parecen estar logrando resultados importantes, aunque no existan datos sistemáticos para comprobarlo.

El programa «bolsa-escuela» —integrado más tarde en un programa más amplio de «bolsa-familia»— forma parte de lo que se ha denominado *conditional cash transfer programs*, que ha tenido un importante apoyo de organizaciones internacionales como la UNESCO y el Banco Mundial, cuyos técnicos lo consideran representativo de una nueva y más avanzada generación de programas sociales (Rawlings *et alia*, 2004). Se supone que los chicos no van a la escuela porque tienen que trabajar y que un subsidio monetario a las familias, asociado a un control efectivo de cumplimiento del compromiso de enviar los niños a la escuela, podría reducir de forma significativa el problema de la falta de asistencia a la escuela. De hecho, la premisa no es cierta: excepto en situaciones especiales, en las edades más tempranas la contribución de los niños a la renta familiar es marginal y las familias tienen interés en mantener a sus hijos en las escuelas, con o sin incentivos. Además, en un programa administrado a escala nacional resulta extremadamente difícil controlar si los chicos están yendo realmente a la escuela o no, y todavía más difícil es comprobar si están aprendiendo. Este tipo de programas puede justificarse como política de rentas, pero no como política educativa (Aguilar y Araújo, 2002; Reimers, Silva y Trevino, 2006; Sadoulet, 2005; Schwartzman, 2005).

Lo que explica la persistencia de estos programas no es su valor educativo, sino su importancia política. A través de los programas de alfabetización y de educación de jóvenes y adultos fue posible financiar un gran número de organizaciones no-gubernamentales que son una base importante de apoyo para el gobierno. Los analistas políticos coinciden en que la distribución de becas a cerca de 8 millones de familias fue el factor principal para la importante victoria de Luiz Ignacio Lula da Silva en las elecciones presidenciales de 2006.

En la formación del nuevo Gobierno, en 2007, se planteó la cuestión de si el Ministerio de Educación seguiría bajo el control político del Partido de los Trabajadores o adoptaría el carácter de un Ministerio técnico¹. La opción adoptada fue darle un carácter menos partidista y desde entonces ha habido un cambio significativo en las políticas educativas del gobierno. El programa bolsa-familia sigue existiendo, aunque desde el primer momento estuvo fuera del Ministerio de Educación. El Ministerio de Educación anunció un nuevo Plan de Desarrollo de la Educación, con énfasis central en la educación básica. Con el nuevo plan habrá una evaluación del aprendizaje de los niños en las escuelas a los 8 años de edad para identificar y corregir los problemas del analfabetismo funcional; se ha implantado un «índice de desarrollo educativo» para todas las municipalidades, con la idea de dar apoyo especial a las comunidades más necesitadas y de crear incentivos para obtener buenos resultados; existe además otra serie de programas que incluyen la informatización de las escuelas —con la generalización del uso de ordenadores— y la formación masiva de maestros mediante un sistema centralizado de educación a distancia. También se ha anunciado un cambio en el enfoque del programa bolsa-familia, que incluirá al grupo de 15 a 17 años de edad —que es el grupo de mayor riesgo—. La otra innovación importante ha sido la aprobación de un Fondo Nacional de la Educación Básica, que promete un aumento significativo de la contribución del gobierno federal a la educación básica —de la que son responsables los Estados y los municipios—.

¹ La ex candidata al gobierno de São Paulo, Marta Suplicy, se propuso como Ministra de Educación, como paso para su futura candidatura a la Presidencia en 2010, pero fue finalmente Ministra de Turismo.

No hay seguridad de que estos proyectos y programas vayan a ser implementados adecuadamente, dada la debilidad institucional del Ministerio de Educación y las usuales incertidumbres políticas, pero el hecho de que el gobierno federal haya cambiado sus prioridades y puesto énfasis en los problemas de la educación básica resulta bastante significativo y ha encontrado un gran respaldo en la opinión pública y entre los especialistas.

Otros aspectos del plan de desarrollo de la educación son más cuestionables, como las inversiones masivas en las tecnologías de información para las escuelas. El gobierno brasileño parece estar decidido a comprar millones de computadoras para los estudiantes, que están siendo ofrecidos con la perspectiva de un gran negocio por Intel y el *Media Labs* del *Massachusetts Institute for Technology*. La idea de que es posible superar los graves problemas de formación de maestros, de pedagogías equivocadas y de mala gestión de las escuelas poniendo a los estudiantes en contacto directo con el mundo del conocimiento a través de los ordenadores no se sostiene, como demuestran los estudios empíricos que se han hecho sobre la adopción de tecnologías de información en las escuelas. Buenas escuelas con profesores capacitados pueden beneficiarse mucho de los recursos de las nuevas tecnologías; escuelas que funcionan mal, no saben hacerlo (Castro, 1998; Cuban, Kirkpatrick y Peck, 2001; Selfe, 1988; Wenglinsky, 1998). La mayoría de las propuestas para la educación superior son también dudosas, pero es un tema que va mas allá de este texto (Castro y Schwartzman, 2005).

ALTERNATIVAS PARA EL FUTURO

Los problemas de la educación en América Latina han de resolverse dentro de las escuelas —en las aulas— o no se resolverán. El sector público tiene un papel fundamental: proporcionar recursos, establecer estándares y procedimientos de evaluación y crear un marco regulatorio apropiado para el buen funcionamiento de las escuelas. Para predisponer a los gobiernos a hacer esto, en lugar de otras cosas, es importante que la opinión pública esté informada de

lo que pasa en la educación y de su importancia. Una experiencia importante en Brasil —que ha tenido influencia en el cambio de las políticas educativas del gobierno federal—, fue la aparición de un movimiento de movilización nacional denominado «Todos por la Educación» que reúne a educadores, empresarios, medios de opinión y autoridades educativas a distintos niveles².

Las cuestiones centrales dentro de las escuelas son los contenidos del aprendizaje, los métodos de enseñanza y la formación y motivación de los maestros. En el pasado, los contenidos eran fijados de forma tradicional —de acuerdo con las preferencias de educadores y especialistas— y los procedimientos formales de enseñanza garantizaban que lo que los estudiantes aprendían era, en buena medida, lo que deseaban las escuelas y los maestros. Este parece ser todavía el sistema vigente en países asiáticos como Japón y Corea, y en países del antiguo bloque socialista, como Hungría —y también de Cuba—, que producen resultados bastante altos en las evaluaciones comparativas internacionales.

El lado opresivo y autoritario de esta tradición; el cuestionamiento de los contenidos tradicionales; el ingreso masivo en el sistema educativo de alumnos de familias sin educación previa, junto al reclutamiento de maestros que no han pasado por la educación tradicional, todo esto hizo aparecer un gran movimiento —primero en Europa; después en Estados Unidos, y más tarde en toda América Latina—, en favor de propuestas para una educación más abierta, con mayor participación de los alumnos y con contenidos descubiertos y contruidos en el propio proceso educativo. Este movimiento se inspira en las ideas pedagógicas conocidas desde finales del siglo XIX bajo la denominación de «escuela nueva», a partir de los trabajos de autores como Ovidio Decroly, María Montessori, Celestine Freinet, Eduard Claparede, las Hermanas Agazzi y Wilhelm Dilthey —este último en Estados Unidos—.

Los beneficios de esta nueva educación pueden ser muy importantes, siempre que los estudiantes tengan capacidad de aprender y los maestros hayan sido bien educados y tengan capacidad para

² Para conocer las actividades de este movimiento puede visitarse la página de internet: <http://www.todospelaeducacao.org.br/TodospelaEducacao/>.

conducir el proceso abierto y creativo de producción y desarrollo de conocimientos. En América Latina, sin embargo, estas ideas se transformaron en una fuerte ideología *anti-establishment*, vagamente inspirada en autores como Vygotsky, Piaget, Pierre Bourdieu y Michael Foucault, que encontraron gran aceptación en las facultades de educación y pedagogía, así como entre maestros y funcionarios de los ministerios y Secretarías de educación. El resultado fue la pérdida de referencias, una gran incertidumbre en cuanto a los métodos y contenidos de lo que los estudiantes deberían aprender y, posiblemente, un aumento de las diferencias de resultados entre los estudiantes de familias más ricas y más educadas y los de origen social más pobre, además de una reducción general de la calidad de los programas. En lo que se refiere a la educación inicial esta ideología se presenta en términos de una teoría «constructivista» del conocimiento que tiene como consecuencia el rechazo de las metodologías de base fónica de alfabetización infantil, cuya superioridad sobre otros métodos supuestamente más creativos y libres está claramente demostrada (Oliveira, 2002).

El problema de los maestros está asociado a la pérdida histórica de prestigio que han sufrido en todos los países, como consecuencia de la expansión de la educación superior y de las profesiones liberales. Esto se pone de manifiesto, en parte, en los sueldos relativamente bajos, en comparación con las profesiones de nivel superior de más prestigio. En muchos casos, sin embargo —como sucede en las grandes Secretarías estatales de educación de Brasil—, la remuneración de los maestros no es baja, y existen importantes beneficios adicionales —como la estabilidad, la jubilación temprana con sueldo íntegro, las vacaciones prolongadas, etc.—. Esto no ha producido, sin embargo, diferencias significativas en los resultados del aprendizaje de los alumnos, ni una actitud menos militante de los maestros en contra del *establishment*. Ni tampoco ha hecho cambiar la noción de que los problemas de mala calidad de la educación son responsabilidad de los gobiernos, del sistema capitalista, o de quien sea, excepto de ellos mismos. Los movimientos sindicales de los maestros son posiblemente el principal freno a las reformas que necesita la educación en América Latina, aunque quizás sea posible, en algunos casos,

transformar esta fuerza de oposición en una importante energía constructiva (Vaillant, 2004).

La otra cuestión que afecta a la calidad es la organización de los sistemas de educación pública y la autonomía de las escuelas. En los sistemas tradicionales las escuelas pertenecen al gobierno; maestros y directores son empleados públicos; los contenidos y la metodología de las clases son definidos por las Secretarías o el Ministerio de Educación, que también controla rígidamente el uso de los recursos y el movimiento de personal. En casi todos los países de América Latina la universalización del acceso a la educación se llevó a cabo junto con un proceso de descentralización, por el que la responsabilidad pasó de los gobiernos centrales a los de las provincias y municipalidades. En general, estas administraciones locales siguen controlando los aspectos administrativos y financieros de las escuelas, pero no realizan el control de calidad de los resultados, en parte porque les falta competencia, pero también por el predominio de ideologías pedagógicas flexibles y abiertas que rechazan los controles externos. Esta combinación de centralización burocrática y descentralización y pérdida de estándares y referencias de resultados resulta extremadamente dañina y se vuelve todavía más grave cuando la distribución de recursos y el nombramiento y distribución de maestros y directores se hace por criterios político-partidarios.

La introducción de sistemas nacionales de evaluación, ya mencionados, es un esfuerzo para recuperar los estándares de referencia, pero el uso de estos resultados para la mejora de la calidad de las escuelas depende de que su director tenga autonomía para hacer los cambios necesarios —cambiando a los maestros, por ejemplo, o modificando las prioridades en el uso de su presupuesto—. Existen muchas experiencias y propuestas para aumentar la autoridad de los directores de las escuelas y su responsabilidad sobre los resultados académicos, que incluyen desde la firma de contratos de gestión entre directores de escuela y Secretarías de gobierno hasta formas más radicales de descentralización, como *charter schools* y *vouchers*, y el aumento de la participación del sector privado en la provisión de la educación pública.

Finalmente, existe la cuestión de la financiación de la educación. Los datos disponibles muestran que los países latinoamericanos

gastan, en promedio, cerca del 5% del producto bruto en educación, de los cuales el 1% proviene del sector privado. En comparación, el promedio de los países de la OCDE es 6%, aunque en términos absolutos es mucho menos. Sería necesario mucho más para mejorar los sueldos de los maestros, escolarizar a todos los chicos a tiempo completo —ya que hoy en la mayoría de los países las escuelas funcionan con 2 o 3 turnos diarios, y los estudiantes no asisten más que a 3 o 4 horas de clase— y equipar las escuelas con recursos materiales e instalaciones satisfactorias. Además, con la tendencia a la universalización de la educación preescolar, los programas de educación de jóvenes y adultos y la expansión de la educación superior, el universo de personas a ser atendidas por los sistemas de educación de los países crece cada vez más, reduciendo el gasto disponible por persona.

Algunos países disponen de la posibilidad de aumentar los impuestos para financiar al menos una parte de estos gastos adicionales. Este no es el caso de Brasil, que ya tiene una presión fiscal casi del 40%. También es posible aumentar la contribución privada a la educación, cobrando tasas en las universidades públicas a los estudiantes que puedan pagarlas y estimulando el apoyo material de las comunidades locales a sus escuelas. Pero, incluso sin aumentar los gastos, es posible optimizar los recursos que ya existen y hacer que los nuevos recursos —cuando se dispone de ellos— sean utilizados efectivamente para mejorar el sistema educativo de los países.

Este listado de temas y cuestiones no agota los problemas educativos de la región, pero basta para dar una idea de la complejidad de los mismos. Sea como fuere, la educación en América Latina ha mejorado en algunos aspectos en los últimos años; existen buenas experiencias que se deberían estudiar, y es importante hacer que las políticas educativas se basen cada vez más en investigaciones que tomen en cuenta las experiencias internacionales y los datos disponibles, en lugar de adoptarse siguiendo simplemente la intuición más o menos inteligente de los políticos y las autoridades educativas en cada momento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguiar, Marcelo y Araújo, Carlos Henrique (eds.) (2002): *Bolsa-Escola - Education to Confront Poverty*, Brasília, UNESCO.
- Belle, Thomas J. La (2000): «The Changing Nature of Non-Formal Education in Latin America», *Comparative Education*, núm. 36, pp. 21-36.
- Carnoy, Martin, Gove, Amber K. y Marshall, Jeffery H. (2007): *Cuba's Academic Advantage: Why Students in Cuba do better in School*, Stanford, Calif., Stanford University Press.
- Castro, Cláudio de Moura (1998): *Education in the Information Age: what works and what doesn't*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, Global Information Infrastructure Commission.
- y Schwartzman, Simon (2005): *Reforma da Educação Superior - Uma Visão Crítica*, Brasília, FUNADESP.
- CEPAL (2002): *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Corrêa, Arlindo Lopes (1979): *Educação de massa e ação comunitária*, Río de Janeiro, AGGS.
- Cuban, Larry; Kirkpatrick, Heather y Peck, Craig (2001): «High Access and Low Use of Technologies in High School Classrooms: Explaining an Apparent Paradox», *American Educational Research Journal*, núm. 38, pp. 813-834.
- Dias, Heloisa (1974): *MOBRAL: A Model for Adult Education?*, Toronto, Brazilian Studies.
- Ferrer, Guillermo (2006): *Sistemas de evaluación de los aprendizajes en América Latina: balance y desafíos*, Santiago de Chile, Grupo de Trabajo sobre Evaluación y Estándares - PREAL.
- Freire, Paulo (1971): *Pedagogía del oprimido*, Barcelona, Biblioteca Nueva.
- Gallart, María A. (2000): «Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina», Canadá, CIID (Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo).
- Jannuzzi, Gilberta S. de Martino (1979): *Confronto pedagógico, Paulo Freire e Mobral*, São Paulo, Cortez & Moraes.
- Nata, R. (2003): *Vocational Education: Current Issues and Prospects*, Nueva York, Nova Science Publishers.
- Oliveira, João Batista Araújo (2002): «Construtivismo e alfabetização: um casamento que não deu certo», *Ensaio*, núm. 10, pp. 161-200.

- Ravela, Pedro (2002): *Como avançar na avaliação de aprendizagens na América Latina? E Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de evaluación educativa en America Latina?*, Lima, PREAL.
- Rawlings, Laura; World Bank. Human Development Network. Social Protection Team y World Bank Institute (2004): *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs* [Washington, D.C.]: World Bank Institute: Social Protection Labor Markets Pensions Social Assistance World Bank.
- Reimers, Fernando; DeShano da Silva, Carol y Trevino, Ernesto (2006): «Where is the «Education» in Conditional Cash Transfers in Education?», Montreal, UNESCO Institute for Statistics.
- Sadoulet, Alain de Janvry y Elisabeth (2005): *Conditional Cash Transfer Programs for Child Human Capital Development: Lessons Derived from Experience in Mexico and Brazil*, Berkeley, CA, University of California at Berkeley and World Bank Development Economics Research Group.
- Schiefelbein, Ernesto y Zúñiga, R. (2001): «Relaciones de la educación superior con la educación secundaria: transformación de la enseñanza, investigación y extensión universitaria», en *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*, UNESCO-OREALC, Santiago, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.
- Schwartzman, Simon (2005): «Education-oriented Social Programs in Brazil: The Impact of Bolsa Escola», en *Paper submitted to the Global Conference on Education Research in Developing Countries (Research for Results on Education)*, Global Development Network, Praga, IETS-Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade.
- y Christophe, Micheline (2005): «A sociedade do conhecimento e a educação tecnológica», *Série Estudos Educacionais*, núm. 2, p. 109.
- Selfe, Cynthia L. (1988): «Computers in the Classroom: The Humanization of Computers: Forget Technology, Remember Literacy», *The English Journal*, núm. 77, pp. 69-71.
- Soares, Francisco (2006): «Measuring Cognitive Achievement Gaps and Inequalities», *International Journal of Educational Research*, núm. 46, pp. 176-187.
- UN Millennium Project (2005): *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Unesco. Regional Office for Education in Latin America and the Caribbean (1975): *MOBRAL, the Brazilian Adult Literacy Experiment*, París, Unesco.

- Vaillant, Denise (2004): «Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates», en *Serie Documentos*, Washington, PREAL.
- Wenglinsky, Harold (1998): «Does It Compute? The Relationship between Educational Technology and Student Achievement in Mathematics», Educational Testing Service, Policy Information Center.

DESIGUALDAD Y EDUCACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA

*Comentarios a los trabajos de Álvaro Marchesi,
Simon Schwartzman y Julio Carabaña*

DULCE MANZANO *

El objetivo de este trabajo es realizar un examen crítico de los artículos elaborados por Álvaro Marchesi, Simon Schwartzman y Julio Carabaña, que se publican en este volumen. Los tres artículos tratan de diversas cuestiones relacionadas con la provisión y los resultados educativos de distintos países latinoamericanos y España. Mientras que el artículo de Álvaro Marchesi responde a un análisis comparado de naciones, los trabajos de Simon Schwartzman y Julio Carabaña se centran en la política y evolución educativa de Brasil y España respectivamente. Mis comentarios se refieren a cada uno de los artículos de estos autores por separado.

DESIGUALDAD Y EDUCACIÓN

El trabajo de Álvaro Marchesi sobre «Las reformas educativas en España y en los países latinoamericanos» se estructura en dos partes. En primer lugar, el autor analiza de forma descriptiva las diferencias sociales, entre España y los países latinoamericanos, que dan cuenta del distinto grado de desigualdad educativa dentro de los países e, implícitamente, del retraso educativo de América Latina con respecto a España. Factores como el crecimiento de la población, la disponibilidad de recursos informáticos y, en especial, la desigualdad económica, ocupan un lugar central en el análisis como posibles causas de los diversos logros educativos de los países. En

* Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Madrid.

segundo lugar, el autor propone, sobre la base del anterior análisis, una batería de medidas y reformas educativas a fin de ampliar el acceso a la educación de los grupos más desfavorecidos y mejorar la calidad de la enseñanza pública en Latinoamérica.

Centrándonos en la comparación descriptiva de la situación social y educativa de las sociedades estudiadas, Marchesi inicia su examen sugiriendo que las presiones demográficas que se ejercen sobre el sistema educativo han sido más fuertes en los países latinoamericanos, debido a que el incremento de la población total en los últimos 35 años ha sido mayor en estos países que en España y Portugal. Estos cambios demográficos han tenido consecuencias, según el autor, sobre la demanda educativa y la planificación escolar. El crecimiento de la población total no es, sin embargo, un indicador apropiado para medir dichas presiones demográficas. En la literatura especialista sobre educación, se suele considerar la proporción de los grupos en edad escolar (sobre el total de la población) como la principal característica de la estructura demográfica que puede afectar a los resultados agregados de educación, y al esfuerzo necesario que los gobiernos deben realizar para mantener un cierto nivel educativo en la población. Cuanto mayor es la fracción de población joven en una sociedad, a priori, mayores recursos se necesitan para alcanzar, por ejemplo, una cierta tasa de escolarización en primaria y secundaria. Con todo, si en lugar de examinar la evolución de la población total, observamos los cambios ocurridos en la proporción de población menor de 14 años, encontramos que ciertamente la tendencia decreciente de esta variable es más pronunciada en España que en el resto de países latinoamericanos desde 1980 a 1996. Mientras que en España dicha proporción se ha reducido en 10 puntos porcentuales (desde un 26,57% en 1980 a un 16,22% en 1996), en países como Brasil, Chile o Argentina, ha disminuido entre 4 y 7 puntos porcentuales, y ello pese a que partían de niveles más altos¹. En línea con el argumento de Álvaro Marchesi, estos datos parecen indicar, pues, que los sistemas educativos de América

¹ En concreto, la proporción de población menor de 14 años ha variado desde un 30,51% (1980) a un 28,65% (1996) en Argentina; desde un 38,08% a un 31,13% en Brasil; y desde un 33,51% a un 29,22% en Chile. Estos datos proceden del *World Development Indicators 2000* (Banco Mundial, 2000).

Latina, en general, soportan una mayor presión demográfica en comparación al sistema educativo español.

Otro factor fundamental de las divergencias educativas entre los países que se estudian y de la desigualdad educativa dentro de los mismos es, según Marchesi, la desigualdad económica. Para el autor, el alto grado de desigualdad de la riqueza existente en América Latina explica en gran medida su relativo retraso en educación y sus elevados índices de desigualdad educativa. Sin embargo, utilizar como contrafacticos a países desarrollados, como España, para determinar la influencia de la desigualdad económica puede inducir a conclusiones sesgadas. Los países latinoamericanos y España no sólo se diferencian respecto a su nivel de desigualdad, sino que también por su grado de desarrollo económico. Y como la riqueza de la economía es un determinante clave de las condiciones educativas de un país, gran parte de la variación existente entre estos países con respecto a sus resultados educativos puede deberse precisamente a sus distintos niveles de desarrollo y no a la desigualdad. Por tanto, para poder determinar en qué medida la divergencia de resultados en educación se debe a las distintas condiciones de desigualdad económica, es necesario tener en cuenta el grado de progreso económico en la comparación entre sociedades. Uno de los principales problemas del trabajo de Álvaro Marchesi es precisamente la ausencia de este factor en el análisis comparado, lo cual cuestiona sus conclusiones acerca del efecto de otras variables.

Por otro lado, el desarrollo económico puede condicionar el efecto de la desigualdad económica. Existen razones para pensar que una distribución más desigual de la riqueza puede tener un impacto diferencial sobre la acumulación de capital humano (o sobre la inversión agregada en educación) en función de la riqueza *per cápita* de la economía. Si las inversiones individuales en educación acarrear ciertos costes fijos, de manera que sólo aquellos grupos con recursos por encima de dichos costes pueden educarse, es posible que sea necesario, cuando el país es muy pobre, una cierta concentración de recursos hacia las clases medias y ricas para que puedan invertir en educación. En economías pobres o países en vías de desarrollo, una distribución muy igualitaria de los ingresos podría reducir la capacidad inversora en educación de los grupos más ricos

de la sociedad y, en consecuencia, la acumulación de capital humano. Sólo cuando la economía dispone de suficientes recursos para asumir el coste educativo de la población en su conjunto, una mayor igualdad económica puede ejercer un efecto claramente positivo en los resultados educativos de los países. Este argumento apunta, pues, hacia un impacto positivo de la desigualdad en países pobres y un efecto negativo conforme la economía crece.

Para poner a prueba esta hipótesis, he utilizado las tasas brutas de escolarización en secundaria en el año 2000 como variable dependiente en un análisis de regresión en que se introduce, como variables independientes, el coeficiente de Gini (indicador de la desigualdad), el ingreso *per capita* y su interacción, además de otros factores de control². El coeficiente de la interacción entre el Gini y la renta media estima el cambio del efecto de la desigualdad conforme aumenta la riqueza media del país. El cuadro 1 muestra los parámetros de la regresión estimada y su nivel de significancia estadística³.

Como indica el cuadro 1, todos los coeficientes de las distintas variables son significativos. Atendiendo a las variables de control, la escolarización en secundaria está negativamente asociada a la proporción de población rural en la sociedad y a la cantidad de recursos naturales («Petróleo») existentes en el país. En cuanto a la hipótesis de interés, los coeficientes asociados al Gini y a la interacción

² Para capturar la brecha educativa, que suele haber, entre áreas rurales y urbanas, se ha incluido, como control, la proporción de población rural sobre el total de población («Rural»). Además, se ha introducido una variable dicotómica, indicando la reserva de petróleo existente en el país («Petróleo»). Las razones por las que se incluye esta variable dicotómica residen en los incentivos de los gobiernos a expandir la educación. En economías con abundancia de recursos naturales, el crecimiento económico y la riqueza del país depende menos del capital humano existente en la economía y, por tanto, los intereses de los gobiernos para fomentar la educación serán menores.

³ Los datos utilizados para la regresión provienen del *World Development Indicators 2005* (Banco Mundial, 2005). Atendiendo a la disponibilidad de información, los países incluidos son Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y España. Los datos se suelen referir a los años 1999 y 2000. Para una definición de las variables utilizadas, véase el apéndice de datos al final de este trabajo.

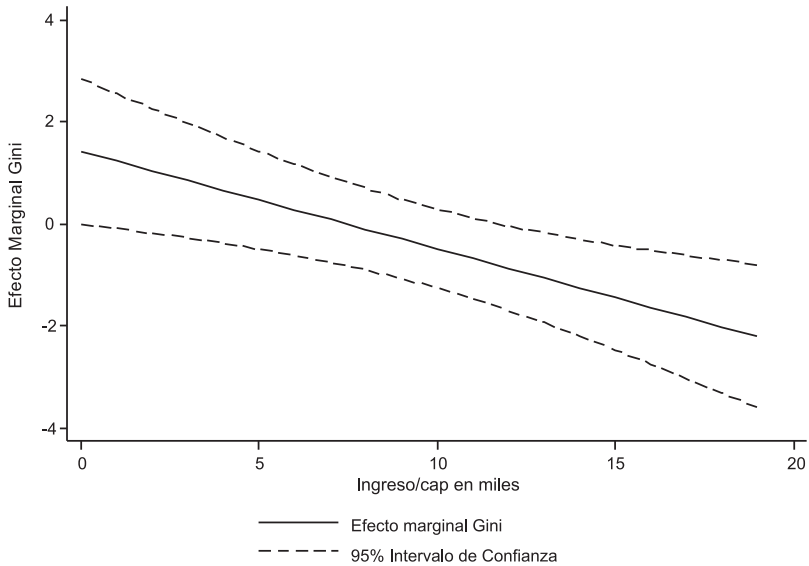
entre éste y el ingreso *per cápita*, parecen confirmar el argumento propuesto. Para entender mejor las implicaciones substantivas de estos coeficientes, el gráfico 1 ilustra cómo varía el efecto marginal de la desigualdad conforme incrementa el ingreso *per capita*. Concretamente, para cada intervalo de 1.000 dólares de renta media se ha calculado el efecto marginal (o el efecto de un aumento unitario) del Gini sobre la escolarización en secundaria, y su significatividad estadística, teniendo en cuenta los parámetros de la regresión, mostrados en el cuadro 1⁴.

En línea con la hipótesis formulada, una ampliación de la desigualdad tiende a elevar la tasa de escolarización en secundaria, cuando la economía es muy pobre, y a reducirla, cuando la economía es relativamente más rica. Según las estimaciones, un incremento de una unidad del coeficiente de Gini genera un cambio positivo de 1,2 puntos porcentuales en la tasa de escolarización cuando la renta promedio es de 1.000 dólares. Este efecto positivo del Gini se encuentra en el borde de la significatividad estadística, como indica el intervalo del 95 por ciento de confianza en torno al mismo. Conforme asciende el nivel de desarrollo económico las repercusiones educativas del Gini son cada vez menos significativas, hasta que el ingreso *per capita* llega a los once o doce mil dólares. A partir de ese valor, la desigualdad vuelve a ejercer un impacto significativo sobre la escolarización, pero, esta vez, dicho impacto es negativo⁵.

En suma, esta evidencia empírica parece refutar la idea de Álvaro Marchesi de que cuanto más desigual es la distribución de riqueza, peores son siempre los resultados educativos de las naciones. Además, estos datos ponen de manifiesto el error de comparar países con distintos niveles de desarrollo para determinar en qué medida el grado de desigualdad explica sus diferencias educativas. Como se ha visto en el análisis precedente, la influencia que ejerce la desigualdad sobre la educación parece cambiar con las condiciones de prosperidad económica. Cuando las economías son relativa-

⁴ El gráfico 1 se ha construido siguiendo el procedimiento de Brambor *et al.* (2006).

⁵ Nótese que, de acuerdo con el gráfico 1, la desigualdad afecta significativamente la escolarización siempre y cuando el valor cero del eje vertical no esté incluido dentro del intervalo de confianza.

GRÁFICO 1. *El impacto diferencial de la desigualdad sobre la escolarización en secundaria*CUADRO 1. *Resultados de regresión. Variable dependiente: tasas brutas de escolarización en secundaria (Enrolgst)*

	Coeficiente	Error típico (robusto)	t-estadístico
Gini	1,43*	0,73	1,96
Ingreso/cap	8,40***	2,23	3,76
Gini*Ingreso/cap ...	-0,19**	0,06	-3,00
Rural	-1,44***	0,28	-5,17
Petróleo	-31,82***	7,65	-4,16
Constante	55,02*	30,33	1,81
N	17		
R ²	0,85		

NOTA: Ingreso/cap medido en miles. * significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%.

mente pobres, una distribución más igualitaria del ingreso no produce ninguna variación significativa sobre la escolarización, o bien, de tener algún efecto en la educación, éste sería negativo. Sólo cuando la economía alcanza ciertos niveles de desarrollo, la igualdad en la riqueza parece promover significativamente la escolarización en secundaria.

Otra cuestión importante de la relación existente entre la educación y la desigualdad —que Álvaro Marchesi no examina en su artículo— es que las repercusiones de ésta pueden variar dependiendo de los distintos movimientos dentro de la distribución del ingreso (como, por ejemplo, un incremento en la distancia de ingreso existente entre la clase media y los pobres *versus* un aumento en la brecha económica que separa a la clase media de los ricos). Utilizar el coeficiente del Gini como medida de desigualdad no nos permite diferenciar entre estos movimientos más sutiles, dado que un mismo valor del Gini puede entrañar distintas distribuciones de recursos entre las clases sociales. Para determinar en qué medida estos diferentes desplazamientos, dentro de la distribución, tienen consecuencias distintas en la escolarización, el cuadro 2 presenta los coeficientes de tres modelos de regresión que prueban, por separado, las implicaciones educativas del grado de igualdad económica entre varios quintiles de ingreso.

En el primer modelo se estima el efecto de la igualdad entre la clase más pobre de la distribución y la clase media. Como indicador de esta igualdad, se ha empleado la razón de la proporción de ingreso acumulado por el 40 por ciento más pobre de la distribución (quintiles 1 y 2), sobre la proporción de ingreso acumulado por el 40 por ciento medio de la población (quintiles 3 y 4 de ingreso). Esta razón, que es la variable «Baja/Media», nos indica el ingreso en manos de los más pobres como porcentaje de la proporción de ingreso acumulado por la clase media. Para que una variación en dicha razón mida, efectivamente, una modificación en la brecha económica entre estas dos clases, se introduce, como variable de control, la proporción de ingreso acumulado por el quintil más rico de la distribución («Alta»). El resto de variables independientes y dependiente son las mismas que en el anterior análisis, de regresión —al igual que otros elementos del análisis como los países incluidos, el perío-

CUADRO 2. *Resultados de regresión. Variable dependiente: tasas brutas de escolarización en secundaria (Enrolgst)*

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>
Alta.....	-1,21 (0,52)**		
Baja/Media	-0,99 (0,36)**		
Baja.....		-3,33 (0,98)***	
Media/Alta		0,94 (0,23)***	
Media			1,57 (1,22)
Baja/Alta.....			-0,27 (0,42)
Ingreso/cap	1,50 (0,75)*	1,27 (0,63)*	1,45 (0,83)
Rural	-1,01 (0,19)***	-1,04 (0,18)***	-1,01 (0,21)***
Petróleo.....	-29,08 (6,14)***	-31,39 (5,41)***	-27,23 (6,03)***
Constante.....	197,33 (39,03)***	79,51 (15,66)***	50,18 (39,60)
<i>N</i>	18	18	18
<i>R</i> ²	0,85	0,87	0,82

NOTA: Ingreso/cap medido en miles. Errores típicos robustos entre paréntesis. *significativo al 10%; **significativo al 5%; ***significativo al 1%.

do temporal y la fuente de los datos—. Atendiendo a los coeficientes de la regresión, vemos que cuanto menor es la distancia económica existente entre la clase media y la clase más pobre de la sociedad, menor es la tasa bruta de escolarización en secundaria. Asimismo, un incremento de la fracción de ingreso de los grupos más ricos reduce significativamente la expansión educativa en el nivel de enseñanza secundaria. Como es de esperar, la renta *per capita* está asocia-

da positivamente con la educación. Y los otros factores de control, «Rural» y «Petróleo», siguen teniendo un efecto negativo.

El modelo 2 del cuadro 2 comprueba las consecuencias educativas de una reducción de la disparidad de ingreso entre la clase media y la clase más alta de la distribución. Como en el modelo precedente, esta brecha puede medirse por el cociente «Media/Alta»⁶. De acuerdo con el coeficiente de esta variable, una disminución de la desigualdad entre estos dos grupos de ingreso (un valor más alto de «Media/Alta»), resulta en un aumento significativo de la población escolarizada en secundaria. Curiosamente, cuanto más recursos poseen los individuos en el tramo más bajo de la distribución (un aumento de «Baja»), menor es la tasa de escolarización. Las demás variables explicativas mantienen su nivel de significancia y el signo de sus coeficientes.

La principal implicación substantiva que se obtiene de estos estudios preliminares de regresión es que la capacidad económica de la clase media parece ser el factor clave que promueve la expansión en la enseñanza secundaria, al menos, en América Latina y España. Como acabamos de ver, una mayor igualdad entre esta clase y los ricos o una menor igualdad entre la clase media y los más pobres se asocian con tasas más altas de escolarización. Cualquier movimiento de la distribución que suponga un incremento de renta para los tramos intermedios —con independencia de qué grupos empeoran—, tiende a expandir significativamente la educación⁷. Esto también puede explicar que el signo del coeficiente de «Baja», en el segundo modelo, sea negativo. Aunque, *a priori*, resulta poco intuitivo el hecho de que la cantidad de recursos en manos de los pobres reduzca la escolarización, este hallazgo estadístico se puede entender por las repercusiones que la variable «Baja» puede tener en la proporción de ingreso de la clase media. Existen razones para pen-

⁶ Es decir, la proporción de ingreso acumulado por la clase media (quintiles 3 y 4) sobre la proporción de ingreso acumulado por el 20 por ciento de población más rica (quintil 5).

⁷ Además, de acuerdo con el tercer modelo del cuadro 2, que estima el impacto de la desigualdad entre los extremos de la distribución, el grado de dispersión del ingreso entre la clase más pobre y la más rica de la población («B/A») no modifica de manera significativa los logros educativos de los países.

sar que, tal y como está formulado el modelo 2 de regresión, cuando mejoran las condiciones económicas de la clase con menores recursos de la sociedad disminuye la fracción de ingreso acumulado por la clase media⁸. En otras palabras, el coeficiente de «Baja» podría estar capturando el efecto de una reducción de renta de los quintiles intermedios de la distribución. En suma, la evidencia empírica proporcionada en este análisis preliminar sugiere que, a efectos de expandir la educación en secundaria en los países que se estudian, las políticas redistributivas de igualdad económica no deberían penalizar a los grupos en el centro de la distribución de riqueza.

La segunda parte del trabajo de Álvaro Marchesi trata de los objetivos prioritarios que deberían abordarse en las reformas educativas de las naciones latinoamericanas. Estos objetivos se refieren, fundamentalmente, a la calidad de la enseñanza en primaria y secundaria, al acceso universal a la educación obligatoria y a la igualdad educativa entre los grupos sociales y entre escuelas privadas y públicas. Para que las políticas de educación logren satisfacerlos adecuadamente el autor considera preciso alcanzar un amplio consenso entre las distintas fuerzas políticas en torno a una serie de medidas para dar consistencia temporal y estabilidad a las mismas. Si bien es indiscutible la validez de esta propuesta, Álvaro Marchesi no explora las condiciones que favorecen la construcción efectiva de un «gran pacto educativo». Aparte de la relevancia de este asunto, entender estas condiciones no es una cuestión trivial, teniendo en cuenta las implicaciones redistributivas de las políticas necesarias para conseguir las metas planteadas, como, por ejemplo, garantizar una provisión universal y de calidad en la enseñanza secundaria. Si la educación pública implica una redistribución entre los grupos sociales, no es razonable esperar que aquellos sobre los que

⁸ Por un lado, dado que el coeficiente de «Baja» (en el modelo 2) nos dice cómo cambia la escolarización cuando sube la fracción de ingreso de los más pobres, manteniendo todas las demás variables constantes, esto significa que «Media/Alta» no varía. Por otro lado, como la suma de las tres proporciones («Baja», «Media» y «Alta») es igual al ingreso total de la economía, para que la razón «Media/Alta» no varíe mientras «Baja» aumenta, necesariamente ambos elementos de dicha razón deben descender en la misma proporción.

recae fundamentalmente la financiación vayan a dar su apoyo de manera incondicional. Este apoyo dependerá de las ganancias que obtengan con la existencia de una mayor proporción de población mejor educada.

Un posible factor que puede incidir en tales ganancias es la magnitud de las externalidades positivas que genera la educación. Cuanto mayor es el grado de complementariedad entre la formación de la fuerza de trabajo y el capital, mayores son los beneficios que adquieren los propietarios del capital de la expansión educativa. Este grado de complementariedad depende, a su vez, de la naturaleza del capital y del sector económico. La acumulación de capital humano no beneficia a todos los sectores de la economía (Galor y Moav y Vollrath, 2006). En los sectores agrícolas, donde los recursos económicos están basados en la tierra y la producción agrícola, el capital tiene pocos incentivos para respaldar políticas de fomento educativo, dado que la productividad de sus propiedades de tierra no depende tanto del capital humano. En cambio, en los sectores industriales y de servicios la complementariedad de los bienes físicos con el capital humano es mucho mayor: mejorar las cualificaciones de los trabajadores se convierte en una cuestión esencial para mantener los beneficios empresariales. Así pues, es de esperar que, en sociedades predominantemente agrícolas, la probabilidad de construcción de un pacto educativo entre los distintos grupos políticos sea bastante menor que en los países más industrializados. Este razonamiento puede explicar, también, la asociación negativa entre la proporción de población rural y las tasas de escolarización en secundaria, que se ha observado de manera persistente en los análisis de regresión anteriores.

En suma, el principal problema de esta parte del trabajo de Álvaro Marchesi es, justamente, la falta de una investigación más profunda acerca de las condiciones que posibilitan la implementación de la batería de medidas políticas necesarias para alcanzar los objetivos señalados, que son, sin lugar a dudas, deseables.

LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN BRASIL

Simon Schwartzman, en su trabajo «La educación en América Latina: logros, *impasses* y alternativas políticas», describe sintéticamente lo que, a su entender, son los problemas fundamentales de la situación educativa en Latinoamérica y, en particular, en Brasil. Además, evalúa las distintas políticas aplicadas por el gobierno de Luiz Ignacio Lula da Silva desde comienzos de su primer mandato.

Como bien afirma el autor, pese a los enormes avances realizados en la escolarización y en el acceso a la educación pública, el principal problema del sistema educativo brasileño (y del resto de países latinoamericanos) reside en la calidad de la educación. Deficiencias en el aprendizaje y altas tasas de abandono escolar son los retos que actualmente afrontan los gobiernos de estos países. En la enseñanza primaria la universalización de la educación ha conseguido eliminar, en gran medida, las desigualdades entre clases sociales respecto al acceso a la escuela. Sin embargo, sigue existiendo una fuerte relación entre el origen social y económico de los estudiantes y la probabilidad de abandono escolar, por una parte, y su nivel de aprendizaje, por otra. Así pues, estos países no sólo se enfrentan a una gran deficiencia de aprendizaje y de deserción escolar de su población agregada estudiantil, sino que, además, estos problemas inciden aún más en los estudiantes de familias con niveles socioeconómicos y educativos bajos.

Respecto al nivel de educación media, la ausencia de métodos y contenidos de enseñanza en la secundaria general o académica que motiven el aprendizaje de los escolares tiene un claro efecto negativo sobre el rendimiento académico. La introducción de exámenes de conclusión para inducir mejores resultados cognitivos de los estudiantes no ha resuelto por completo el problema de aprendizaje. Por otra parte, numerosos estudios han demostrado que la existencia de distintas pruebas al final de los períodos educativos supone mayores obstáculos que perjudican de manera desigual a los individuos de distintos orígenes sociales. En cuanto a la formación profesional, el autor considera que los sistemas escolares con una presencia importante de este tipo de formación corren el riesgo de producir

una fuerte segregación entre estudiantes en función de sus orígenes de clase, siendo la formación profesional una alternativa educativa para los más pobres.

Aún siendo esto cierto, un sistema desarrollado de formación profesional puede tener consecuencias positivas para el aprendizaje, que el autor no considera. De acuerdo con Estévez-Abe *et al.* (2001), un sistema de entrenamiento profesional competitivo ofrece a los estudiantes con habilidades académicas bajas incentivos adicionales para mejorar su rendimiento a fin de adquirir las cualificaciones que se valoran en el mercado laboral. Al reducir el período temporal de formación previa a la transición laboral, este sistema supone también una disminución de los costes de oportunidad asociados a la educación secundaria, lo cual induce sobre todo a los individuos de escasos recursos a continuar en la escuela. Además, si la entrada a la educación profesional es competitiva, resulta razonable pensar que aumente el rendimiento escolar en primaria, para lograr acceder a este tipo de enseñanza. En sistemas educativos de formación general, por el contrario, la carrera académica es bastante más prolongada (antes de participar en el mercado laboral), de manera que los incentivos de los estudiantes a esforzarse dentro del sistema escolar pueden ser menores. En suma, cuando la formación profesional es competitiva y desarrollada, el rendimiento escolar tanto en primaria como en secundaria puede incrementar y, además, puede contraer la tasa de abandono escolar en ambos niveles de educación.

Después de realizar este diagnóstico de los problemas de la educación en América Latina —y, en particular, en Brasil— Simon Schwartzman procede a evaluar los tres pilares de políticas educativas del primer mandato del gobierno Lula, a saber: el programa de alfabetización, la educación de jóvenes y adultos, y el programa de «bolsa-escuela». De manera acertada, el autor considera que tanto las medidas de alfabetización como el programa de «bolsa-escuela» no han conseguido erradicar los principales dilemas del sistema educativo brasileño. Por ejemplo, aunque las tasas de analfabetismo entre la población de mayor edad son bastante altas, la cuestión más urgente de analfabetismo funcional —la incapacidad de los estudiantes de leer y escribir bien— no ha sido abordada de forma consistente por los programas de alfabetización, los cuales

han estado dirigidos especialmente a erradicar el analfabetismo absoluto.

No obstante, sin un examen más profundo de las causas que se encuentran detrás de los problemas de la calidad en la enseñanza y del abandono escolar es difícil acertar tanto en la evaluación de las políticas ya implementadas como en la elaboración de propuestas educativas para el futuro. Aunque Simon Schwartzman apunta a una serie de factores causantes de estos problemas —como, por ejemplo, los contenidos del aprendizaje, los métodos de enseñanza, la formación de los maestros o las interacciones entre las distintas administraciones involucradas en la política educativa— existen otros estudios que han hecho hincapié también en otras cuestiones centrales que perjudican ampliamente los procesos de aprendizaje y el rendimiento escolar en Brasil.

Por ejemplo, mediante una investigación de campo de varias escuelas de São Paulo, Jane Wreford (2003) destaca —aparte de los factores sugeridos por Schwartzman— tres causas principales de las carencias del sistema educativo brasileño. En primer lugar, el alto nivel de absentismo de los profesores y su preparación pedagógica. En la mayoría de las escuelas observadas no es excepcional encontrar una tasa de absentismo del cuerpo docente cercana al 30 por ciento. Es más, las leyes que regulan el empleo de los maestros, lejos de penalizar estos comportamientos permiten un absentismo excesivo: los profesores pueden ausentarse hasta 42 días sin ser sancionados, y ello sin contar las ausencias por enfermedad ni los 30 días de vacaciones. Esta cierta falta de compromiso del cuerpo docente se debe, en parte, a los bajos salarios, que obligan a los maestros a tener varios turnos, incluso en distintas escuelas, a la subsiguiente escasez de tiempo y a la inseguridad en las escuelas. Precisamente la inseguridad en las escuelas es la segunda causa que sugiere Wreford de las dificultades de la enseñanza en los colegios de zonas periféricas. En muchas de estas escuelas, es relativamente frecuente el vandalismo contra las infraestructuras y materiales educativos, el consumo y la venta de alcohol y droga, así como diversos tipos de episodios violentos. Este elevado grado de inseguridad en la escuela no sólo desincentiva el compromiso por parte de los maestros, sino que además crea un entorno social nada favorable

para el esfuerzo y el aprendizaje académico. Finalmente, la insuficiente autonomía de los directores de los colegios en la gestión de los recursos humanos y del presupuesto menoscaba la capacidad de liderazgo necesaria para gestionar una escuela y diluye la asignación de responsabilidades de las diferencias entre escuelas respecto a sus resultados educativos.

En conclusión, si bien el artículo de Simon Schwartzman diagnostica acertadamente los problemas más básicos de la educación en Brasil, sin embargo considero que es necesario un análisis más amplio acerca de los orígenes y las causas de dichos problemas. La relevancia de este análisis es fundamental para la evaluación de políticas y para la confección de planes futuros de reforma educativa.

EXPANSIÓN Y DESIGUALDAD EDUCATIVA EN ESPAÑA

El trabajo de Julio Carabaña, «Estado y educación en la España democrática», tiene como principal objetivo analizar la evolución temporal de la escolarización, fundamentalmente en secundaria, y de las desigualdades educativas entre clases durante el período de finales del franquismo y la etapa democrática en España. Además, el autor examina las conexiones causales entre estos patrones temporales y las dos reformas educativas contemporáneas más significativas, a saber: la Ley General de Educación (LGE) de 1970 y la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990.

En cuanto al fenómeno de la expansión educativa en las enseñanzas media y superior, Julio Carabaña ofrece una descripción, basada en datos de encuesta, donde se aprecian distintas oscilaciones de las tasas de escolarización. La fase de mayor expansión educativa en cuanto al acceso a bachillerato (educación secundaria general), según estos datos, ocurre desde mediados de los cincuenta y, sobre todo, durante la década de 1960. En la década de 1970, se observa una contracción en el porcentaje de individuos que comienzan bachillerato, dentro de las cohortes en la edad oficial de cursar estudios de enseñanza secundaria. Más tarde, a partir de 1985, se abre un período de fuerte expansión hasta el año 2000,

cuando vuelve a contraerse la educación en secundaria. Para el autor, las fases expansivas de la educación se debieron, esencialmente, a factores asociados con los procesos de desarrollo económico como, por ejemplo, el aumento de la renta *per capita* y la terciarización de la economía —durante la década de 1960—, o las transiciones demográficas —que empezaron a mostrar sus efectos a partir de los años ochenta—. En cambio, las dos contracciones de la escolarización (de principios de los setenta y desde el año 2000) fueron determinadas, según el autor, por las dificultades que añadieron las dos reformas educativas anteriormente citadas en la obtención de títulos académicos.

Este análisis y sus conclusiones plantean ciertos interrogantes. En primer lugar, la evolución de la enseñanza media descrita por el autor se apoya en simples porcentajes de individuos dentro de cada cohorte de nacimiento, calculados a partir de datos de encuesta. Dado que, independientemente del tamaño de la muestra, existe siempre cierto nivel de incertidumbre en cualquier estimación basada en una muestra, es necesario realizar pruebas de significatividad de los porcentajes de interés para poder extrapolar a la población en su conjunto. Sin estas pruebas, no es posible llegar a la conclusión de que las variaciones observadas entre cohortes, respecto a los porcentajes que acceden a bachillerato, son estadísticamente diferentes. Por otra parte, aunque Julio Carabaña alude en varias ocasiones al avance o descenso de la enseñanza media, lo cierto es que los datos que maneja se refieren a bachillerato, es decir, a la rama académica de la educación secundaria. Cuando observamos, en su lugar, la evolución de la enseñanza media, en el cuadro 1 del trabajo de Carabaña, vemos, sin embargo, que la supuesta contracción del sistema educativo en los años setenta casi desaparece. De hecho, usando datos de escolarización en secundaria de la población entera, por ejemplo, los del Banco Mundial o del Ministerio de Educación, el patrón cambia. A lo sumo, la tendencia creciente de la serie se reduce a inicios de la década de 1970 y a partir del año 2000.

En segundo lugar, vincular causalmente las reformas educativas con los supuestos descensos subsiguientes en la escolarización, como hace el autor, es problemático, sin controlar por la diversidad

de determinantes que pudieran estar afectando, al mismo tiempo, el comportamiento de la serie educativa. De forma especulativa, parece bastante obvio que, como existe un límite superior natural de las tasas de escolarización, cuanto mayores son éstas, menores serán los incrementos posteriores. Si las reformas ocurrieron después de períodos expansivos, puede ser lógico que los aumentos subsiguientes fueran de menor alcance. Además, los mecanismos explicativos, que aporta el autor para justificar dicha vinculación no se sostienen del todo. Al menos para el caso de la reforma introducida por la LGE de 1970, no es totalmente cierto que esta ley hiciera más difícil la obtención de los títulos de educación básica y de bachillerato. Pese a aumentar en un año el bachillerato, la LGE eliminó importantes barreras académicas, que existieron hasta entonces. Las más importantes, relacionadas con la dificultad de las titulaciones, fueron los tres exámenes (reválidas) que necesariamente tenían que aprobar los estudiantes para adquirir el bachillerato: uno en la transición de primaria al primer nivel de secundaria (a la edad de 10 años), otro en la transición al segundo nivel de secundaria y, el último, al final de este período, antes de entrar a la universidad. A la vista de estos cambios introducidos por la reforma educativa de 1970 resulta poco plausible pensar que esta ley elevó la dificultad para terminar los estudios de bachillerato.

Otra novedad significativa que introdujo la LGE es la incorporación de la formación profesional (FP) al sistema educativo. A partir de esta ley, este tipo de formación técnica se insertó completamente en el sistema educativo, de manera que incluso los alumnos que iniciaban FP tenían la opción, al concluir sus estudios, de ingresar en la universidad. En el sistema educativo anterior no existía ni siquiera la posibilidad de poder cursar estudios universitarios si se optaba —casi a la edad de 10 años— por la vía de la formación profesional. Una posible consecuencia de este cambio es que, al no cerrarse por completo el acceso a la universidad desde FP, los estudiantes tuvieran más disposición a optar por este camino, menos académico y más orientado a la adquisición de una formación técnica media. Antes, esta decisión entrañaba el coste de no poder seguir haciendo carrera en las escuelas o facultades universitarias. Con la LGE, al reducir en gran medi-

da dicho coste, es posible que un mayor número de estudiantes estuviera más motivado a escoger FP en lugar de Bachillerato. Esto podría explicar, en parte, la desaceleración de los alumnos que se incorporan al nivel de enseñanza secundaria general después de la implantación de la LGE. Así pues, no se trató tanto de que esta reforma elevara los niveles exigidos para adquirir el Bachillerato, sino que más bien pudo hacer más atractiva la alternativa de la formación profesional.

Con respecto a la cuestión de las desigualdades educativas entre clases, Julio Carabaña sugiere que éstas se han mantenido intactas en todo el período analizado. Ni durante la mayor fase expansiva de la educación, en la década de 1960, ni después de la introducción de las dos grandes reformas educativas de la etapa democrática, la desigualdad en el acceso a secundaria entre los estudiantes con distintos orígenes de clase ha variado de manera significativa, especialmente en el caso de los varones. Este hallazgo es bastante sorprendente, a la luz de los numerosos estudios que han demostrado que sistemas de enseñanza más comprensivos, que posponen la edad en la cual los estudiantes han de tomar sus decisiones acerca de las transiciones educativas —como es el caso de la LGE y la LOGSE— redundan positivamente en la igualdad educativa. No obstante, aún suponiendo que ciertamente esta desigualdad no se haya reducido con la entrada de la LGE y de la LOGSE, de ahí no se puede concluir que estas reformas no tuvieran impacto alguno sobre la desigualdad educativa. Utilizando el contrafáctico de que el sistema educativo de la época franquista hubiera continuado hasta nuestros días, es posible que la desigualdad hubiera aumentado aún más. En otras palabras, las reformas de la LGE y de la LOGSE han podido servir como instrumentos institucionales para compensar incrementos de la desigualdad, impulsados por otras razones socioeconómicas.

En conclusión, el artículo de Julio Carabaña supone una contribución importante en el debate de la expansión y desigualdad educativa en España. Sin embargo, sería interesante completar su trabajo con un análisis estadístico más profundo, que incluyera el efecto de otros determinantes en la evolución de la enseñanza secundaria. De esta forma sus conclusiones acerca de las consecuen-

cias de las reformas educativas de los setenta y noventa sobre la escolarización y la desigualdad educativa entre clases, se podrán sostener sobre bases más sólidas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (2000): *World Development Indicators 2000*, Washington D.C., Banco Mundial. CD-ROM.
- (2005): *World Development Indicators 2005*, Washington D.C., Banco Mundial. CD-ROM.
- Brambor, Thomas, Clark, William y Golder, Matt (2006): «Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses», *Political Analysis*, núm. 14, pp. 63-82.
- Estévez-Abe, Margarita, Iversen, Torben y Soskice, David (2001): «Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State», en Peter A. Hall y David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism*, Nueva York, Oxford University Press.
- Fondo Monetario Internacional (1999): *World Economic Outlook*, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Galor, Oded, Moav, Omer y Vollrath, Dietrich (2006): «Inequality in Land Ownership, the Emergence of Human Capital Promoting Institutions, and the Great Divergence», manuscrito.
- Wreford, Jane (2003): «Managing Public Education in São Paulo», *Braudel Papers*, núm. 32.

APÉNDICE DE DATOS

Enrolgst: Tasa bruta de escolarización en secundaria. Es la tasa total de escolarización, con independencia de la edad, sobre la población del grupo de edad que corresponde oficialmente al nivel de educación secundaria. Año 2000. Fuente: *World Development Indicators 2005* (Banco Mundial, 2005).

Gini: Índice de Gini. El índice de Gini mide en qué medida la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto en consumo) entre los individuos o familias dentro de una economía se desvía de una distribución completamente igualitaria. El valor 0 representa una igualdad perfecta, mientras que un valor de 100 implica una desigualdad perfecta. Año 1999-2000, excepto para España en que el dato se refiere al año 1990. Fuente: *ibid.*

Ingreso/cap: PIB *per cápita* basado en la paridad del poder adquisitivo (PPA). Los datos son en dólares internacionales constantes del año 2000. Año 2000. Fuente: *ibid.*

Rural: La población rural como porcentaje del total de población. Año 2000. Fuente: *ibid.*

Alta: La proporción de ingreso o consumo acumulado por el 20 por ciento más rico de la población (quintil 5 de ingreso). Año 1999-2000, excepto para España en que el dato se refiere al año 1990. Fuente: *ibid.*

Media: La proporción de ingreso o consumo acumulado por el 40 por ciento medio de la población (quintiles 3 y 4 de ingreso). Año 1999-2000, excepto para España que el dato se refiere al año 1990. Fuente: *ibid.*

Baja: La proporción de ingreso o consumo acumulado por el 40 por ciento más pobre de la población (quintiles 1 y 2 de ingreso). Año 1999-2000, excepto para España en que el dato se refiere al año 1990. Fuente: *ibid.*

Baja/Media: Igualdad de ingreso entre los pobres y la clase media. Cociente de Baja sobre Media. Fuente: *ibid.*

Media/Alta: Igualdad de ingreso entre la clase media y los ricos. Cociente de Media sobre Alta. Fuente: *ibid.*

Baja/Alta: Igualdad de ingreso entre los pobres y los ricos. Cociente de Baja sobre Alta. Fuente: *ibid.*

Petróleo: País productor de petróleo. Variable dicotómica con valor 1 si la razón media de exportaciones de petróleo sobre el total de exportaciones en 1990-1993 excede el 50 por ciento. Fuente: Fondo Monetario Internacional (1999).

TERCERA PARTE

ESTRATEGIAS DE SOSTENIBILIDAD
DEL SISTEMA DE PENSIONES

8. PENSION DESIGN – THE MOVE TO MANDATORY DC ANCHORED WITH A GUARANTEE

EDWARD PALMER *

SUMMARY

The reason for the state's involvement in the provision of social security in old age is to prevent poverty among the elderly. A conclusion of the first section of the paper is that there is a strong case for state intervention in the provision of security in old age, even in relatively rich societies. The question becomes then, what form the state's involvement should take? The intervention may take the form of a state minimum guarantee, with remaining coverage left to individual decisions. An alternative is to mandate an earnings-related scheme, which is designed to be sufficient to provide satisfactory coverage in old age for the average worker, and supplement this with a guarantee "top-up". The top up would cover pensioners with no or only very small earnings-related benefits. It could also be means-tested against other publicly mandated pensions or other income or wealth. The guarantee is the topic of the first section of the paper. The second section of the paper discusses why governments in recent reforms of pension systems have increasingly chosen the latter course, with defined contribution (DC) schemes as the preferred earnings-related framework.

The paper begins by presenting reasons for why the government should mandate coverage for old age. The arguments can be summarized as follows. In principle rational individuals will

* Uppsala University and the Swedish Social Insurance Agency.

want to have insurance to cover them when age itself becomes a handicap for earning sufficient income. Nevertheless, for several reasons, a large percentage of the population will not do what is rationally best for them and freely enter into private contracts. Some “free riders” will simply count on public support in old age, while others will —myopically— continue to consume today putting off saving for old age until it is too late. In addition, there is a third group of persons who consciously will not enter freely into contracts to support their own interests, although they are not consciously free riders. These are the extremely poor, who are simply too poor to offer present for future consumption. These individuals will not divert resources to insurance for old age because they cannot. This group exists in all countries but is more prevalent in developing countries. The paper presents statistics that indicate that in Latin American a large part of the population will fall under this category.

Focusing on the situation in developing countries, the paper argues that, as opposed to micro-banking, micro-insurance is not a reasonable proposition, since insurance requires large pools of participants to be efficient. It is not likely that private insurance will emerge specifically to cover the very poor and the interest of private insurers in recruiting the poor is likely to be very limited. In addition, there will be very limited interest among the extremely poor to demand insurance, because their time preference is for consumption now, rather in the future. Consequently, if the government were to mandate all individuals to contract insurance, this mandate would still only cover a fraction of the working-age population. For example data from Chile suggest that around 40 percent of the population would be more or less excluded from this form of mandate, whereas another approximate 30 percent would be inadequately covered. All of these will eventually have to rely on the resources of the extended family or the state to cover their consumption in old age. Finally, a mandate for all employers to cover their employed with old age insurance would nevertheless inevitably exclude the informal sector and self-employed who often in a development setting are a part of the agrarian population.

For all these reasons if the goal of policy is to provide universal coverage then it is the government that is best suited to do this. Even if a private mandate leads to coverage of a percentage—perhaps even a large percentage—the percentage excluded will necessarily have to be covered anyway by government payments of some kind. The instrument available is the guarantee pension, which only has an age qualification. The paper argues that the age for the guarantee should be set high, since its purpose is to relieve poverty in old age due to work incapacity. If a guarantee is provided at a low age the amount of the guarantee will necessarily have to be lower to be affordable. Particularly women, who in most countries outlive their spouses in old age by well over five years, are best protected by a higher benefit granted from a high age.

The paper discusses two possible forms for a guarantee. The first is a flat-rate benefit, which gives everyone, rich and poor the same amount, albeit with a possible reduction per person for married couples with two benefits. This may be the government's only commitment, in which case it would be supplemented by voluntary, privately contracted arrangements. However, the guarantee can also be combined with a publicly administered earnings-related scheme. Secondly, the guarantee can be constructed as a top-up. The top-up provides a supplement to other benefits up to a specified amount and becomes the whole benefit for persons without any other benefit, also possible with a reduction for married couples receiving two benefits. A stricter version of this would be to subject qualification to a broader means test.

The paper also discusses that in a development setting, where many among the elderly may live with their adult children, the guarantee should still be provided on an individual basis to those who qualify by age but that means-testing for additional economic assistance for the poor should take the entire family's income situation into consideration. Finally, although what a country can afford will ultimately determine the generosity of the guarantee, the section discussing the guarantee proposes that, in the interests of spending money efficiently, the amount of the guarantee could

be set, first, taking other public sector commitments (e.g. health, home care for the less able elderly, etc.) into consideration and, second, in any case the level should be a little below the national poverty norm, with a possible means-tested supplement for those who, after consideration of their overall income situation, still fall short of the minimum national standard.

The second part of the paper begins by setting a framework for discussing earnings-related pensions. It continues with a longer presentation and discussion of non-financial (or notional) defined contribution, that is NDC, schemes. The reason for this focus is that NDC has emerged only recently on the pension scene and for this reason may still be unfamiliar to many readers. The paper includes an appendix summarizing the details of the Swedish pension reform which includes all the elements discussed in this paper, mandated NDC and FDC schemes combined with a top-up guarantee (means-tested only against the public NDC and FDC benefits). NDC offers an attractive option to the plethora of defined benefit pay-as-you-go schemes that otherwise still dominate the old age pension landscape. The major impetus in pension reform around the world has nevertheless been in the direction of establishing mandated financial individual account (FDC) schemes, especially in Latin America and the transition countries of eastern and central Europe. This section of the paper continues with a discussion of the systemic and economic similarities—and differences—between NDC and financial account schemes and concludes with a discussion of why DC schemes have dominated country reforms in the past two decades.

In principle, an NDC scheme is similar in almost all respects to an FDC scheme. As in financial individual account schemes, a fixed contribution rate applied to earnings give individual contributions, which are noted on individual accounts. Also as in the case of FDC schemes, NDC accounts earn a rate of return and from some specified minimum age participants can claim an annuity, in the simplest form, based on the individual's account value and the life expectancy at the time of retirement. The measure of life expectancy is that of the typical person in individual's birth cohort at the age at which the worker claims a

benefit. In principle, NDC schemes can afford to provide the same rate of return on pension benefits as on the pension accounts of workers during their active phase. In practice, for transition reasons, that is, in order to treat pensioners from the “old” system and new NDC system equally, all countries introducing NDC have chosen to index benefits to consumer prices. Some have also chosen real wage indexation in addition to price indexation. For example, in Sweden annuities are designed to reflect both changes in prices and real per capita covered wage growth.

A condition of NDC, which is necessary in order to maintain a fixed contribution rate over time, is that there should be long-run balance between system liabilities—to workers and pensioners—and assets, which embody the future capacity of the system to honor these commitments. This is accomplished in Sweden with the help of a balance mechanism that deflates liabilities whenever they are estimated to fall short of assets. The exact procedure is outlined in the paper, which also provides references to more detailed presentations. Of course, this is one of the central differences between an NDC and an FDC scheme. FDC schemes are funded and because of this the value of promises is always matched by money assets invested in a financial market portfolio. The other central difference is in how the rate of return is determined. Whereas it is the financial rate of return earned on portfolio investments, net of administration costs, in FDC schemes, it is an economic rate of return in an NDC scheme, steered by the rate of growth of the per capita wage and the labor force.

In both the NDC and FDC context, a country’s governing body can decide to transfer money from the central budget to private accounts to finance what the policy maker determines are essential social goals, for example, paying for rights of mothers (parents) in conjunction with child birth. In addition, other periods of income loss—e.g. periods of sickness, disability and unemployment—insured by the government can be covered, once again through contributions to individual accounts in the NDC and FDC schemes. In the NDC scheme these contributions should be funded and must earn a (financial) rate of return that is at least as high as the rate of return granted NDC accounts. Over the long run this

shouldn't be difficult given the general view that the financial rate of return will be at least as great as the rate of growth of the economy. The design of policy is especially important for disability, since the transfers of money to cover contributions for the disabled will determine the old-age benefit of those who have a combined career of work and disability. Generally, it is important to construct the rules determining social transfers so as to provide adequate old age benefits for women (through sufficiently generous child care transfers to accounts) and the disabled. Finally, this procedure brings transparency to the financing of political decisions regarding social policy in the context of granting old age pensions.

There are several economic advantages of NDC and FDC over the traditional choice of defined benefit pay-as-you-go schemes. First, they do away with *the pension age* as a concept. Workers can retire at any time after reaching a minimum age to claim a benefit. Since NDC and FDC schemes are actuarial, this age should be set high to avoid too early retirement that leads to poverty in old age. The "right age" will depend on varying national circumstances. Second, NDC and FDC, by creating a direct connection between contributions and benefits, *per se* contain no disincentives for workers who desire to work longer. In practice, however, the guarantee will steer the retirement decisions of low-income workers, which in the development setting may be a large portion of the working population. For this reason, once again, the age for claiming the guarantee must be set high enough to avoid people voluntarily putting themselves into poverty in very old age.

Third, NDC and FDC enable entirely flexible retirement. In principle, any part —albeit for administrative purposes there will inevitably be some pre-determined percentages— of an NDC or FDC account can be converted into an annuity. This annuity can then be combined with any amount of work and earnings from work. Earnings from work still provide contributions to individual accounts and at some later time annuities are recalculated taking these new contributions into consideration. In principle, it is even possible to leave and re-enter the labor market and continue to contribute to accounts. The only limitations are those considered to be practical for administrative reasons.

Fourth, the DC format does away with the impediments that many defined benefit schemes —both financial and pay-as-you-go— impose upon labor mobility. With DC the value of the commitment at any specific time is exactly what the worker has on his or her pension account at that time. This is never the case with DB schemes. Instead, because DB schemes tend to define benefits with respect to the number of years of contributions vis á vis a full benefit period and perhaps basing the benefit on the best x of y years or the last z years of earnings prior to retirement it is usually difficult to determine the exact amount of a commitment until the worker claims his or her benefit at retirement. Consequently, DC schemes are neutral with regard to labor market mobility. The worker can move between employers, professions, sectors of the economy and even countries without being constrained by the fear of potential loss of pension rights. This turns out to be particularly relevant for older workers.

Fifth, compared with defined benefit schemes, both NDC and FDC schemes balance directly negative economic and demographic developments, which is one of the reasons why they are attractive. FDC schemes can do a better job of this since the effect of a declining labor force need no be directly reflected in the value of commitments. Although in a closed economy a declining labor force would likely be reflected even in the rate of return in the domestic financial market, FDC schemes can —and should— invest money outside the country, which as long as the demand for capital is strong will help insulate pensions from strictly domestic demographic changes. The argument for combining NDC and FDC is that this diversifies between a system where the rate of return is solely dependent on the home economy (NDC) and a system that reflects a world market outcome (FDC).

Finally, the arguments for FDC schemes over NDC schemes are that they may provide financial saving for a country during the phase to maturity, thereby promoting economic growth, and provide a higher rate of return. The former suggests that a country can place itself on a higher growth path over time but at the expense of consumption of current workers. Whether or not this is considered desirable depends, among other things, on the growth

of national income. In a high real growth setting, relinquishing some present consumption may not be so serious, at least if accompanied by mechanisms that create a reasonable distribution of welfare among the overall population, including those who might be on the fringes of the growth economy. In addition, it can be argued that financial account schemes, by forcing the development of domestic financial markets, produce a desirable side effect that will contribute towards enhancing general economic growth.

In sum, the paper argues in favor of a minimum government commitment of a flat-rate guarantee. However, what countries have done in practice, especially since the mid-1990s, is to mandate FDC or NDC schemes, where the FDC scheme is usually privately administered, supplemented with, usually, a top-up guarantee, provided by the government.

1. INTRODUCTION

The reason for the state's involvement in the provision of social security in old age is to prevent poverty among the elderly. For various reasons, to be discussed in this paper, even in rich societies the welfare of a relatively large percentage of the population will be improved through the state's intervention in the provision of insurance for old age. The question is not whether the state should become involved in the provision of social security in old age, but rather, which form the state's involvement should take.

This paper addresses the question of the design of a state mandate to provide a minimum income guarantee and earnings-related insurance for old age. The trend in reform of mandated earnings-related pension schemes is in the direction of defined contribution (DC) —both financial defined contribution and non-financial (notional) defined contribution. In this context, countries tend to construct guarantees that “top up” the DC earnings-related scheme— and provide the entire benefit for persons with no other means. This paper discusses why countries are moving in this

direction, attempting to identify issues that are important for developing as well as developed economies. Particular weight is given to the formulation of the guarantee, with reference to the economic situation in Latin America.

The paper is organized as follows. The next section discusses the rationale for the government's pension commitment, with a focus on a minimum guarantee. The government's minimum commitment is also discussed specifically within the context of Latin America. The following section discusses earnings-related benefits and addresses the question of why countries are moving in the direction of DC schemes. The paper concludes with some final remarks.

2. SECURITY IN OLD AGE – THE GOVERNMENT'S PENSION COMMITMENT

The rationale of insurance is that pooling reduces the need for all individuals to save to cover the full cost of a given contingency. In the case of old age insurance the basic contingency individuals desire to insure themselves against is inability to work and provide for themselves in old age. If individuals were to attempt to save on their own to cover the event of reaching extreme old age, all but a handful would have to save too much. This is sub-optimal and would lead to a reduction in welfare. Hence, it is to the advantage of everyone—that is, it is welfare-enhancing—for individuals to save collectively through an insurance arrangement that pools individual outcomes. In the case of old age insurance, money is redistributed to those who live longer than expected from those who die prior to the age of life expectancy for their birth cohort.

This is the rationale for old-age insurance. The insurance itself could be acquired voluntarily through the private market or be universally mandated by the state. This section discusses why the latter is the dominant model around the world for providing at least a minimum state guarantee, but also why the state often also mandates some form of private or provides a public universal earnings-related benefit.

The case for a government mandate

The strongest rationale for the government to *mandate* pension insurance is the free rider argument. Where the public sector provides the safety net of last resort, inevitably, some portion of the population will reckon that even if they do not make sufficient arrangements for themselves, a benevolent society will step in and help if they find themselves in destitution in old age. Hence, a mandate provides a form of protection for those would pay anyway against those who could pay but are in a position to choose not to pay.

The second reason often cited for the government to mandate insurance is that many people are short-sighted. They will not get around to saving for old age by contracting the necessary insurance until it is too late to save enough. Another way of stating this is that some people will continually choose present over future consumption until it is too late to set aside adequate resources for the latter.

There is also an income factor involved in the decision to insure for one's own old age. Persons with very small means will understandably find it difficult to allocate current income to saving for future consumption when they can hardly afford to provide for themselves today. They will have a rational time preference for consumption today. There is, then, a distributional argument in support of a government commitment.

Data on poverty from Latin America (Table 1) indicate that for the region as a whole at the very minimum at least the approximate 10 percent of the population living on less than one dollar per day would find it impossible to participate in a contributory scheme of any kind. In fact, only in Mexico and Chile is less than 20 percent of the population below the nationally determined poverty line, although a number of countries lie between 20 and 30 percent, among them Latin America's largest country, Brazil. In the rest of these countries, 30-65 percent of the population is below this poverty level. In these countries the extended family is still an important safety net.

TABLE 1. *Gross National Income (GNI) Per Capita and Poverty Measures for Countries in Latin America*

	GNI per capita, 2004	Population below the poverty line*		Percent of the population with less than 1 (PPP) USD per day	
		Percent	Measurement Year	Percent	Measurement Year
Argentina.....	3,720			3.3%	2001
Bolivia	960	62.7%	1999	14.4%	1999
Brazil	3,090	22.0%	1998	8.2%	2001
Chile	4,910	17.0%	1998	< 2%	2000
Columbia.....	2,000	64.0%	1999	8.2%	1999
Costa Rica	4,670	22.0%	1992	2.0%	2000
Dominican Republic...	2,080	28.6%	1998	< 2%	1998
Ecuador.....	2,180	35.0%	1994	17.7%	1998
El Salvador	2,350	48.3%	1992	31.1%	2000
Guatemala	2,130	56.2%	2000	16.0%	2000
Haiti.....	390	65.0%	1995	67.0%	2001
Honduras	1,030	53.0%	1993	20.7%	1999
Mexico.....	6,770	10.1%	1988	9.9%	2000
Nicaragua.....	790	47.9%	1998	45.1%	2001
Panama.....	4,450	37.3%	1997	7.2%	2000
Paraguay.....	1,170	21.8%	1997	16.4%	2002
Peru	2,360	49.0%	1997	18.1%	2000
Uruguay	3,950			< 2%	2000
Venezuela	4,020	31.3%	1989	9.9%	2000
Latin America & Caribbean.....	3,600			9.7%	

The poverty line is determined by the country's national standard and the measures chosen can differ between countries.

SOURCE: World Development Report 2006, The World Bank. Tables A1, 1 and 2.

In sum, the case is strong for the paternalistic state to mandate private or provide publicly the insurance rational risk averse individuals would arrange for themselves if they always acted in their own best interest, assuming they have the means to do so. However, especially in the development setting, where a large percentage of the population is extremely poor, it is not obvious

what policy should be pursued. The next section discusses the pros and cons of a private mandate and why the case is strong for public provision of a guarantee, not the least in the development setting. In another section below, the discussion is extended to the possible mandate of an earnings-related pension scheme, where the question of public or private provision is once again addressed.

Institutionalization of a state guarantee

To institutionalize a mandate, the state can either provide the insurance or mandate that individuals contract private insurance. The latter presumes that there will be a well-functioning market for everyone —the very poor rural population as well as the better off in the urban setting— and that the state has some means of enforcing this mandate so that all individuals do, in fact, contract and make their payments for insurance on the private market. This is, of course, essential for the mandate to fulfil the goal of providing adequate insurance for the entire population.

Such a mandate is far from problem free. First, there may be only a nascent insurance market serving the interests of larger private employers and richer individuals, but no insurance market for the poor. Second, to take advantage of the law of large numbers which reduces the individual cost of insurance the collective must be large —this is the statistical gain arising from pooling. Clearly, this means that “micro” insurance companies are not a help. Instead, the bigger the collective is the more efficiently the law of large numbers will work for the scheme participants. Third, even if there were such a large private insurance organisation serving the poor as well as the middle and upper class, it is likely that coverage would still be low since individuals may not make the necessary voluntary commitments and when they do they may not make the necessary payments. Food for the day will always dominate the priorities of the poor, whereas myopia will lead to less than full coverage for those who otherwise can afford to pay.

Fourth, to follow up adherence to the mandate the government would have to have an annual record of all payments to private

insurance and then extract payments from individuals who have not paid. For the very poor this would be a tax that for many would be impossible to pay. Recognizing this problem, the government would presumably subsidize the payments of individuals up to some poverty threshold. However, this is very similar to financing a flat rate threshold benefit with general tax revenues, which requires much less administration and deadweight loss, since the revenues come from general taxes and the payments would depend only on the claimant reaching a minimum age.

There is no example of country that has a mandated private guarantee. Chile, however, provides an example of country that has had a privately managed, mandated individual financial account scheme. Here we can note that in Chile, which has had a mandated private earnings-related scheme since 1982, about a third of the population is still not covered and about half of the two thirds that are covered are not expected to earn enough rights to be able to receive more than the system guarantee level¹. Chile is one of the most prosperous countries in Latin America (Table 1), nevertheless voluntary coverage in the private mandated scheme is still low.

In sum, a privately managed guarantee system that is intended to be universal is destined to be much less than universal, in the absence of intervention from the state. For a variety of reasons, both driven by individual demand but also financial market supply, the poorest would not be covered. In some countries this could be around 50 percent of the population or more. Table 1 indicates this can easily be the case in Latin America. In addition, a large percentage of those who are covered may have too small payments to provide sufficient income in old age. This means that the government will have to intervene anyway to cover the portion of the population whose means fall below a certain threshold². This can explain why governments usually choose a tax-financed

¹ Berstein *et al.*, 2006.

² This is essentially what the US does in for health care, which, although is not mandated, is privately provided through employers or individual contracts with health insurance companies. Medicare and Medicaid constitute the state provided coverage for individuals not sufficiently covered by private insurance.

minimum state pension instead of mandating private old-age insurance to provide minimum coverage for the whole population.

A tax-financed minimum state pension

The case is strong then for the state to provide a tax-financed minimum income guarantee, or pension, in old age. The state can finance a minimum guarantee through general tax revenues and fulfil two goals. The first is the explicit goal of providing a minimum income level in old age and the second is to redistribute lifetime resources from the richer to the poorer, when they are elderly.

In a development setting intergenerational, familial households often constitute a large percentage of the population. The intergenerational household takes on the role of an intergenerational transfer system where the insurance base is the extended family. In this context a national universal pension brings the whole country into the insurance pool. A state commitment is not likely to replace the extended family unit as an insurer, at least not until a country has moved considerably forward along the development spectrum. The goal of design of the public commitment can nevertheless be to provide marginal help where needed, which will be discussed in more depth below.

There is a second, transition-strategic reason for introducing a state-provided universal benefit in the development setting. With economic growth, the population gradually moves from the multigenerational family into economic growth centers, splitting up the nuclear household. Hence, a universal guarantee can be a first building block in a transition strategy aiming at gradually replacing family-based old-age pension insurance³.

³ One policy approach is to limit the government commitment to a universal guarantee, leaving the remainder of coverage to be provided through voluntary private initiative. Australia is an example of a country that did this until 1992 when it mandated employer-based coverage.

A universal guarantee provided by the government can consist of a flat rate or a top up. A flat rate is a form of demogrant which everyone above a certain age is qualified to receive. A top-up is means-tested with respect to earnings-related pensions or income in general.

Both forms create a redistribution of society's resources from persons with higher to persons with lower earnings, albeit the focus is much sharper with means-testing of some form. There are various degrees of means-testing. The most liberal is to test solely against other mandated pension benefits —provided either publicly or privately— and then to fully means test those who are still so poor after receiving this guarantee that they are in need of extra income support. This would then be provided within the institution of means-tested social assistance. At the other extreme, the guarantee could consist solely of means-tested social assistance, which is more strictly targeted but also more expensive to administer since the number of applications is great and a large number of applications have to be processed on a regular basis.

Hence, in means-testing in the development setting, it may be desirable to take into consideration not only other sources of income the targeted individual(s) may have, but also the income and other wealth of the extended family household. Any income supplement provided to the elderly family member(s) in an extended household is, for obvious reasons, likely to be shared within the household. In terms of taking care of the income needs of the elderly, it may be more efficient to provide what is judged to be a sufficient flat rate or a top-up benefit designed for a single elderly individual (or spouses) without regard to the means of the extended family. In this strategy, a means-tested social assistance benefit is still available for households, including those with elderly members, based on the extended household's total income. The expected effect of this strategy is to reduce the number of applicants for social assistance by generally improving the circumstances of households with elderly members. This policy also establishes a strategy that can be pursued successfully into the future as the country becomes

more affluent and as the elderly increasingly form independent households.

How generous should the guarantee be? With social assistance as the source of last resort the minimum pension guarantee level can be set considerably *below* the poverty level for a single person. Those who then qualify for additional means-tested income assistance would be persons with no other means, either from their own or other family members' earnings or from wealth.

In addition, it is important to coordinate the government's income maintenance policy for the elderly with its health and home care policy. Consideration should be given to what extent the costs of health and home care for the elderly are covered by the public sector, or whether individuals are expected to cover these with their own resources. For any given resource constraint for public expenditures on the aged, the overall income support commitment to the elderly should be formulated against the background of the trade-off between income support and support provided in kind.

Looking around the world at what countries do, the present trend in constructing the guarantee as a component of pension reform has been to move from flat rates to top-ups supplementing earnings-related pension schemes, relying on the country's means-tested social assistance or other allowance programs for the elderly to fill out the safety net. In doing so, minimum guarantees are typically set *below* the income poverty level, for the reasons already discussed.

What governments sometimes neglect is that it is important to provide the guarantee —whatever its construction— from a high age. The guarantee should not be viewed as a subsidy from the state for leisure in old age, but as a form of insurance against extreme poverty in old age. By setting the minimum age for a claim high the state can provide a decent universal benefit for the truly needy at a reasonable cost. A low age has the effect of creating a large number of recipients with an insufficient benefit.

There is a gender issue here, too. Offering a safety net benefit at a low age will tend to lure persons in two income households

out of the labour market at too young an age⁴. This can be a problem particularly for women who tend to be several years younger than and live several years longer than their spouses. With a marital age difference of 2 years and a longevity difference of 5-8 years, neither of which is unusual, a surviving female spouse can expect to live on a single income for 7-10 years at the end of her life. One of the ways for the state to provide effective support in old age to single elderly women is, thus, to set a high age for claiming the minimum pension guarantee.

In sum, the main argument for the state to provide the minimum income guarantee in old age is that it is creating an insurance that rational individuals would purchase for themselves if they had had the wisdom and means to act in their own best economic interests. Since the alternative of mandating a private guarantee would anyway require state intervention to support the very poor it can be argued that it is more efficient for the government to provide the minimum guarantee for the whole nation. In both cases the state redistributes some of a country's resources from the lifetime better off to the lifetime worse off. Finally, to achieve the goal of substantially reducing poverty in old age, especially among elderly women, the minimum age at which a guarantee can be claimed should be set high. This enables the state to provide a more adequate per capita benefit for any given sum of money allocated to finance the guarantee benefit.

A mandated earnings-related benefit

In order to fulfil the goal of covering the entire population with pension insurance for old age, the government may choose to

⁴ Certainly, Europe fell into this trap in the 1970s and has been struggling since the 1990s to increase the age of exit. Note that as late as in the mid-1970, Denmark, Germany, Norway and Sweden all had "pension ages" of 67 and that although Germany and Sweden reduced these ages in the mid-1970s, reforms in these countries in recent years have been aimed at increasing the age once again, in Sweden to the age of 67.

mandate an earnings-related scheme and then supplement this with a minimum income guarantee following one of the models discussed above. The goal of the mandated earnings-related benefit would then be to provide adequate coverage for the average worker. Among countries with mandates this is the path most frequently chosen.

The choice of combining a mandated earnings-related scheme with a pension or income guarantee in old age creates more degrees of freedom for formulating pension policy, since the spectrum of possible earnings-related schemes is almost unlimited. Normally, if the mandated earnings-related scheme is a pay-as-you-go scheme the government will manage the scheme. If it is an individual financial account scheme the choice is normally to put this under private management. In principle, however, management has nothing to do with scheme design. It is possible to contract out management of some or all functions of the pay-as-you-go scheme or to let the public sector manage some of the functions of a mandated individual financial account scheme.

There is an issue regarding the size of the guarantee relative to the size of an average pension in the earnings-related scheme. If the expected benefit based on normal contributions to the earnings-related scheme is not much greater than the expected guarantee this will reduce the incentive, for those who have a choice and have reason to find themselves on the margin, to pay into the earnings-related scheme. This is clearly another argument for establishing a high age for the receipt of the guarantee benefit. The higher the minimum age is the greater is the likelihood that the benefit will be targeted on those for whom it is intended. More generally, however, consideration should be given in the design of the system so that the average worker will benefit by coverage in the earnings-related scheme, compared with claiming the guarantee, at the normal age of retirement.

There is a more general issue of compliance with a mandate. If the mandated earnings-related scheme is contribution based with employers making the contribution payments on behalf of their employees, as opposed to an employer contribution per

se⁵, then compliance can be monitored by following up employer payments. This helps to strengthen coverage of employees, but employees constitute only a portion of the entire workforce. What countries usually do to bring the self-employed into the formal sector—if only imperfectly—is to require them to register with the tax authority in order to be allowed to work as self-employed. The difficulties that may be encountered in integrating the self-employed, small merchants and small farmers into the formal system is no argument per se for excluding any group from a universal mandate, however. Instead, the goal of long-term policy should be to establish a framework within which there will be normal migration from the informal to the formal sector over time. In addition, inclusion establishes a norm, in this case, indicating what is the normal way of acquiring a benefit in old age.

Finally, it is noteworthy that the trend in reforms around the world in the past two decades has been to combine mandated earnings-related schemes with what has been called here a top-up guarantee. In other words, the guarantee is means-tested only against the mandated earnings-related benefit, albeit the level may still be set so that a guarantee alone is not sufficient to bring an individual up to the poverty line. Instead, this final step would be left for means-testing to provide additional social assistance at the community level.

Summing Up

In sum, there is a strong case for state intervention in the provision of security in old age. This intervention may take the form of a state minimum guarantee or a mandated earnings-related scheme, supplemented by a guarantee. The guarantee, it has been argued, is best provided by the state. Governments usually go a step further,

⁵ There is a general opinion within in the economics profession that employer contributions are nevertheless passed on to employees in the form of lower take home pay.

however, and mandate earnings-related pension schemes, which can be either publicly or privately administered. In practice, publicly mandated pay-as-you-go schemes tend to be run by the state and financial schemes by the private sector, although various functions in both could, in principle, be managed either privately or publicly. The next section discusses the trend around the world in establishing earnings-related systems.

3. EARNINGS-RELATED PENSION SCHEMES – THE TREND TOWARDS DC

This section begins by setting a framework for discussing earnings-related pensions. It continues with a longer presentation and discussion of NDC schemes, which emerged on the pension scene in Europe in the 1990s and which in the last decade have become an option to the plethora of defined benefit pay-as-you-go schemes that otherwise still dominate the old age pension landscape. The major impetus in pension reform around the world has nevertheless been in the direction of establishing mandated financial account schemes, especially in Latin America and the transition countries of eastern and central Europe. This section of the paper continues with a discussion of the systemic and economic differences between NDC and financial account schemes and concludes with a discussion of why DC schemes have dominated country reforms in the past two decades.

A framework for discussing earnings-related pension schemes

It is helpful in thinking about the direction in which national pension schemes are developing to discuss two dichotomies, defined contribution (DC) versus defined benefit (DB) and financial (F) versus non-financial (N). This gives the terms financial defined contribution (FDC), financial defined benefit (FDB), non-financial defined benefit (NDB) and non-financial, or

notional defined contribution (NDC)⁶. This is the framework developed in Góra and Palmer (2004), where the economic characteristics of these are discussed in greater detail than is possible here.

NDB and NDC are *unfunded* schemes, with the exception of possible demographic or buffer funding, in the sense that their assets consist entirely of claims on future contributors and contributions. FDC and FDB are *fully funded* schemes. In a financial scheme liabilities are matched by financial assets. In this framework, partially funded schemes are considered to be non-financial⁷.

In defined contribution schemes contributions to accounts are defined in terms of a fixed contribution rate on individual earnings. In defined benefit schemes the contribution rate adjusts to whatever level is needed to finance fixed commitments following some benefit rule. Non-financial schemes are typically run by the public sector and financial schemes by the private sector, although as has already been mentioned in the preceding section functions within either could be administered either publicly or privately.

NDB schemes are the pay-as-you-go schemes that developed all over the world in the 20th century. NDC is relatively new. The first NDC schemes were introduced in Italy, Latvia, Poland and Sweden from the mid-1990s⁸. Palmer (2006) contains a formal presentation of the properties of NDC and Holzmann and Palmer

⁶ Before Sweden legislated NDC in 1994, it was generally thought that such a construction was impossible.

⁷ Note that the word funded, which is usually interpreted as meaning fully funded, is imprecise, since many funded pension schemes are only partially funded, whereas some “unfunded” schemes in fact have large funds (examples of the latter come from Canada and Sweden).

⁸ The appendix to this paper describes the Swedish system in some detail. For country studies the reader is referred to: Italy (Franco 2002, Franco and Sartor 2006; Gronchi and Nistico 2006), Latvia (Palmer, Stabina, Svensson and Vanovska 2006), Poland (Chlön, Góra and Rutkowski 1999; Chlön-Dominczak and Góra 2006) and Sweden (Palmer 2000; Könberg, Palmer and Sundén 2006), all of which include references to additional publications. Other NDC countries include the Kyrgyz Republic and Russia.

(2006) is an anthology of the topic of NDC. Since NDC is a relatively new concept, it is presented in some detail in the next section.

NDC and FDC – similarities and differences

It is useful to describe NDC by way of comparison with financial defined contribution schemes, *i.e.* FDC. This is the approach taken here. In NDC as in FDC schemes, individuals pay contributions from earnings into the insurance system during the accumulation phase and receive an annuity at retirement. In both, their contributions are noted on accounts. In FDC schemes, money is invested more or less immediately in the financial market. In some FDC schemes the individual makes the portfolio decision and in others it is the individual's chosen insurance company that determines the investment portfolio. In NDC the contributions go to pay the benefits of contemporaneous pensioners. However, if contributions are greater than what is needed to make current pension payments, the surplus is funded, which would be the case when relatively large cohorts are in the labour force. Funded money in an NDC scheme should earn at least the rate of return accredited notional accounts.

In both NDC and FDC, the contribution rate is, in principle, fixed. There is an important difference between FDC and NDC in this respect. In FDC, it is possible to raise or lower the contribution rate, with a direct effect on the financial flows to individual accounts. In NDC, if the government raises the contribution rate this leads to a surplus that otherwise should be funded to pay the benefits of the contributors whose contribution rates have been increased. In principle, this component of the NDC scheme could equally well be allocated to an FDC scheme, since it is truly financial. On the other hand, decreasing the NDC contribution rate leads to under-funding of existing commitments. Since account values are known, it is easy to estimate the value of under-funded commitments, and pay for them through a tax. From the point of view of participants, this can be seen as an advantage

of NDC over the whole genre of non-financial DB schemes, where governments juggle commitments without compensating participants.

In both NDC and FDC schemes there is a minimum age at which a participant can claim an annuity. The value of the annuity is based on the individual's own account balance and the life expectancy, LE, of participants in the same birth cohort at the age of retirement. The annuity, denoted here by A , can also include a rate of return. In the case of FDC this is some form of financial rate, either on individual portfolio investments—or more typically—a rate determined by the investment portfolio of the insurance company administering the individual's annuity account. In NDC this would be an internal rate of return, to be discussed below.

$$1) \quad A = \frac{\text{Capital Balance at retirement}}{\text{LE at retirement}}$$

Both NDC and FDC neutralize costs arising with increasing life expectancy through the factor LE. Nevertheless, neither can completely eliminate the longevity risk borne by the insurer.

All other things equal, as life expectancy at the age of retirement increases, individuals must work longer to receive the same lifetime benefit payments as their predecessors⁹. To date countries that have implemented NDC have used unisex life expectancy, which with higher life expectancy for women, results in a considerable transfer of resources from men to women. Even mandatory FDC schemes, for example the new scheme in Sweden, can, and in Europe, in accordance with a European Court ruling, must use unisex life expectancy in calculating the annuity.

⁹ Official calculations for the Swedish NDC scheme show that, according to life expectancy projections in 2005, persons born in 1960 would have to work about 14 months longer than persons born in 1940 in order to receive the same yearly benefit, all other things equal and persons born in 1970 an additional approximate four months years (Swedish Social Insurance Agency 2005).

Both NDC and FDC accounts are illiquid, money becomes available only at retirement. In principle, in the FDC scheme, payments can be in the form of lump sums, phased withdrawals or annuities. Within a mandatory scheme it can be argued that, because they provide income payments throughout an entire life, annuities are preferable to other forms of payment. NDC schemes provide annuities only.

The rate of return in NDC is an economic rate of return. *Ceteris paribus*, an NDC scheme can afford a rate of return of $g + \lambda + p + \rho$ (any one of which could be positive or negative), where g is the rate of growth of the per capita covered real wage, λ is the rate of growth of the covered labour force, p is the rate of inflation and ρ is a factor reflecting the potential change in the money-weighted age distribution of workers and pensioners. This return can be earned during both the accumulation and the pay-out phases.

NDC requires equivalence of system assets and liabilities in order to maintain a fixed contribution rate over a longer period of time. In the most ambitious NDC design, developed and implemented in Sweden, an asset (A) and liability (L) balance is constructed for every accounting year, based on actual data from the recent past. If $A > L$ no balancing occurs. If $L > A$, the accounts of both workers and pensioners are “balanced,” *i.e.* reduced, by a factor based on the index A/L . If assets once again surpass liabilities, positive indexation occurs until the system has reached the indexation trajectory that would have otherwise occurred. In the Swedish design of NDC there is no positive indexation when $A > L$, then, except to recapture a loss in indexation following a period of balancing triggered by a deficit. Instead, the buffer fund is allowed to accumulate undistributed assets¹⁰.

¹⁰ Of course, a rule can be designed for distributing a surplus in NDC, although this has not yet been done in Sweden, which is the only NDC country where balancing is employed. Sweden started its NDC scheme with a large fund inherited from the previous PAYG regime which has to date helped buffer against the need for balancing. Note that Latvia, which does not have balancing, indexes accounts during the accumulation period with $g + \lambda + p$ and benefits with $p + a(g + \lambda)$, where $a < 1$, which leaves no need for balancing since $A \geq L$ is likely

In Sweden indexation is based on $g + p$ ¹¹, following the argument that benefits should follow the rate of growth of average wages. This value will normally be positive in the long run, since real wage (productivity) growth and inflation are normally positive. On the other hand, λ and ρ can be negative. In fact, in the absence of counteracting immigration, most of Europe risks negative labor force growth (λ) in the coming half decade because of fertility rates that have been and are expected to continue to be considerably lower than 2.1 in the coming half century¹². The growth of the covered labor force depends also on net immigration and in developing economies migration from the informal to the formal economy. By adjusting for negative labor force growth, when necessary, NDC also adjusts for the negative consequence of fertility on the working age population.

Differences between NDC and FDC

Clearly, the rate of return is an important property distinguishing NDC from FDC schemes. If the FDC rate of return is higher, which conventional wisdom says it will be (see for example Lindbeck and Persson 2003), there is an efficiency loss associated with NDC. Another important distinction is that NDC does not create pension saving as does FDC. On the other hand, as is well-known, conversion from a pay-as-you-go to a financial scheme creates a double payment burden.

always to be upheld. Note also that there are potential distributional cohort outcome differences between indexing with $g + p$ or $g + \lambda + p$ (Settergren and Mikula 2006).

¹¹ Account values of workers are indexed by $g + p$. Annuities are calculated including a real rate of growth of $g = 1.6\%$ and then are adjusted annually for the difference between the actual outcome for g and 1.6% . Hence, if real per capita covered wage growth is 2% , annuities are adjusted upwards with $2.0 - 1.6 = 0.4\%$, along with price, p , indexation. On the other hand, if real per capita covered wage growth is only 1.2% , the adjustment is $1.2 - 1.6 = -0.4\%$, which amounts to a reduction in price indexation of 0.4% .

¹² The projections for the coming half century for the EU are based on an overall fertility rate of 1.6 .

Whether mandatory financial pension schemes lead to higher national saving and non-financial schemes to lower national saving is an empirical issue. There is a substantial empirical literature, but it is focused mainly on the effect of pay-as-you-go systems on private saving, with evidence supporting both sides of the issue. There is little empirical evidence on the effect of introducing a financial scheme. Much of the problem in studying these effects is that there is no way of studying a country's development both with and without a policy. Hence, the counterfactual—what would have happened without—is never known.

In spite of the lack of evidence, countries implementing FDC reforms usually cite the possibility that FDC will enhance national saving as an argument for implementing these schemes. This conception can be grounded in the counterfactual that individuals will not save sufficiently—that is, purchase the necessary insurance—on their own. Since this is likely to be the case, there should be more saving with than without FDC.

More generally, the outcome depends on offsetting behaviour, not only of individuals (less private saving) and employers (fewer employer financed employee schemes), but also the government. Whereas financial schemes have either a neutral (if counterbalanced by a decline in private saving) or positive effect on national saving, non-financial schemes have either a neutral or negative effect (individuals or employers set aside less, but without the positive offset of the mandatory financial scheme). Of course, even the “neutral” result can be questioned, since the reactions of individuals and employers may not be based on perfect information about the consequences of the public mandatory schemes.

Note that if the government mandates an FDC scheme, but the rules of the scheme are such that all or most of the assets of the FDC scheme are invested in government consumption debt, then, as is discussed in Góra and Palmer (2004), in principle, there is little difference between this scheme and an NDC scheme. First, the FDC saving is matched by government consumption financed by borrowing (from the pension fund), which erases the saving effect. Second, if this occurs and if the NDC rate of return, which

in principle is the rate of growth of the economy, is less than the government borrowing rate, compared with NDC, the government is paying too much to finance a given pension commitment. This is because the rate of return on government bonds (the FDC return) is higher than the rate of economic growth (the NDC return) then this difference does not reflect an efficiency gain. Instead, it is deadweight loss resulting from system design.

Although NDC has no direct positive effect on private saving, it may have an indirect effect since it sets a clear limit on the public commitment. In the face of increasing life expectancy, individuals—or employer or employee groups on their behalf—may choose to save more in order to retire earlier with a higher benefit than the public NDC benefit permits.

Another claim made in favour of financial schemes is that the introduction of mandatory financial schemes leads to financial market deepening. This claim has some support from examination of the Chilean evidence (Holzmann 1997, Schmidt-Hebbel 1999) but is otherwise a relatively un-researched issue. The contention is that financial institutions, markets and instruments develop more rapidly with a mandated financial scheme than without.

The scant evidence there is suggests that the bond market is likely to develop first, with, in addition to government bonds, corporate and mortgage-backed bonds. What needs to be recalled with regard to the equity market is that initially the market for trading large holdings will be small due to a small number of traders and a small volume of trading, relative to the large volume of money in an FDC scheme. Consequently, if the FDC scheme is organized so that a small number of funds invest all the system's money it will be risky to have large holdings of equities since these will tend to be illiquid positions, due to the small volume of business. Nevertheless, viewed in a long-run perspective, it is reasonable to expect that a mandatory financial scheme will push the development of this market, too.

Since introduction of an FDC scheme creates a double payment burden for the transition generation, in countries where previous pay-as-you-go commitments are high, it may be more attractive to consider introducing NDC rather than FDC, as a “second best”

alternative. Although NDC does not have the same potential effect on national saving and financial markets as does FDC, it has the same labour market characteristics, as will be discussed in greater detail below.

In principle, both NDC and FDC schemes deal with the pressure of declining working age populations, but it can be claimed that FDC does this better. With a constantly declining working population, *ceteris paribus*, NDC maintains a fixed contribution rate by deflating both accounts of workers and pensioners with λ . Recall, however, that the overall rate of return in NDC is $g + \lambda + p + \rho$, so that even if λ (labor force growth) is negative, the *overall rate of return* will normally be positive. This is because the rate of growth of per capita covered wages (productivity), *i.e.*, g , will normally be positive and much greater than any potential negative effect through labour force decline. Labour force decline is not likely to be more rapid than 0.5% per annum, which if it were to occur would yield a decline in a labour force of 30% in 50 years. On the other hand productivity growth in developed economies can be expected to be at least 1.0% in the coming half century, and much more in developing countries¹³.

More generally, NDC can give a positive demographic dividend in a growing labour force, the so-called biological rate of return (Samuelson 1958) and, *ceteris paribus*, is a negative component of the possible rate of return with a declining labour force. In comparison, FDC schemes are not affected by national demographic trends, other than through the possible indirect effects of a country's demography on the financial rate of return in the domestic economy. In principle, it is unwise, however, to invest FDC assets solely in the home country if the remainder of the country's pension system is based on the home country economy. For reasons of diversification these should also be invested abroad and earn an internationally determined financial rate of return.

In the development setting, where introducing a mandatory scheme means—at least to some extent—moving from the pay-as-

¹³ The US government actuarial report assumes 1.1% per annum, for example.

you-go extended household framework to a formal scheme, countries have a real choice between moving to FDC or NDC. Note, however, that even this move entails a double payment burden for the transition generation, which will both support the older generation at home and contribute to a formal scheme, regardless whether the public scheme is non-financial or financial. With a high rate of growth that is shared throughout the economy this may nevertheless be tolerable.

Finally, countries moving in the direction of universal mandatory (formalized) pension schemes may wish to combine NDC and FDC in order to diversify their mandatory pension “portfolio”. This was an argument put forth in the NDC-FDC reforms in Latvia, Poland and Sweden¹⁴. NDC is still very new. In Europe, transition countries as well as countries with established economies have begun to take a closer look at its merits.

DC Schemes and Social Policy

A property of DC schemes is that the present value of a benefit is the value on account at any time. This is determined solely by the individual’s contributions and the rate of return on these, which is often referred to as a direct link between benefits and contributions. Within the framework of the pure DC scheme there is, then, no built in distributional mechanism, although some of the features of the system may have distributional consequences. This section DC schemes and distribution and then we turn to how distributional policy can be—and in many countries is—pursued within the DC framework.

In DC schemes, outcomes can differ between cohorts, however, due to different rates of return during their careers in the system. The outcome for any given birth cohort in an FDC scheme will depend on the development of the financial market during their working career, but in some system designs even individual choices of providers and portfolios will lead to variation in outcomes.

¹⁴ See the references above to literature on reforms in these countries.

Likewise, the outcome for a given birth cohort in an NDC scheme will depend on the development of the economic factors affecting the rate of return during the cohort's career in the system. As opposed to FDC, by definition, in NDC all accounts earn the same rate of return in any given accounting period (year).

There is also redistribution within the annuity pool, other than that which is the essence of insurance (from participants with short to participants with long lives). For example, if the rich live longer than the poor, there will be redistribution within the insurance pool from the poor to the rich¹⁵. We have already mentioned the redistribution from men to women due to longevity. This positive distributional characteristic is strengthened by the fact that the rich (*i.e.* in this case men) are those with substantially shorter lives.

Apart from these potential effects, there is no explicit redistributive mechanism within DC schemes. Instead, within the overall construction of social policy, distributional components are added to fulfil distributional and other social policy goals countries may have. These take two forms. First, the most important distributional component is a pension guarantee. As has already been discussed at length, the guarantee can take the form of a flat-rate benefit at the foundation of the entire pension system or a top-up supplement to the mandatory earnings-related scheme(s). The latter is more common than the former.

The second distributional component is that which can come through non-contributory rights paid for with revenues that are external to the DC scheme. These special rights can take any form the country's governing body finds worthy of granting. Pension rights for mothers —as a default option— or fathers as a second option during some period of early child care is an example of a non-contributory right many countries can find important. For example, Sweden covers four years per child from childbirth, providing a transfer to the individual NDC and FDC accounts

¹⁵ It can be argued that, within the overall framework of social policy, the "poor" are among those who are more likely to exit the labor force before the normal retirement age with a disability benefit, which means that in overall distributional terms their share of the pie is nevertheless large.

based on either the parent's previous income or on average covered income, whichever is the most advantageous for the individual¹⁶. Another logical candidate for a non-contributory transfer is time spent in military conscription. What is important is that the money financing these rights is transferred on a current accounting basis to the individual's financial account in FDC and to the reserve fund in NDC. This means that these rights are always financed when they are granted, rather than pushing the financing into the future for future taxpayers.

Finally, periods covered by other forms of insurance, especially periods with disability insurance, but also periods covered by unemployment or sickness insurance can be covered in the DC old age system. A rule is devised for how much coverage to provide and then the cost of providing this coverage is financed by the disability, sickness or unemployment insurance provider. This means that disability, for example, has two expenses, both that of providing the actual disability benefit, but, in addition, also the cost of contributing to the old age scheme(s) to cover periods with these benefits. In this way, disability is easily integrated into the DC framework. In addition, this method of accounting makes explicit the total cost of granting a disability benefit.

In sum, the DC framework forces policy makers to formulate carefully every component of social policy and to finance these on a current accounting basis. Since money is not distributed to pensioners until they become pensioners, in principle this method pre-funds social policy rights in NDC as well as FDC schemes.

What is the direction of reform?

During the past approximate decade and a half, pension reform has largely taken place in Europe and Latin America. Undesirable system design features, such as special privileges for various groups

¹⁶ Children must be spaced four years apart, however, to take advantage of four years per child. If some of the years coincide they can be counted only once. It is possible also to work and receive a reduced transfer.

and, more generally, overly generous benefit rules in defined benefit systems, have also motivated reforms all over, but especially in Latin America and the transition countries of the former Soviet Union, Eastern and Central Europe. Where there have been large scale existing pay-as-you-go commitments, especially in Western Europe, the tendency has been to tighten pay-as-you-go rules. In countries where these commitments were less onerous and/or demographic conditions more favourable, there has been a more pronounced tendency to introduce mandatory financial defined contribution schemes.

The main driver of reform all over Europe —transition and developed economies alike— has been the pressure of increasing longevity and low fertility rates. Within the EU 25, the average fertility rate was 1.5 children per woman in 2004. If this had been only a temporary development it would not be alarming. However, this is not the case. Instead, as has already been mentioned, fertility has been low almost all over Europe at least since 1990 and the projection for the coming half century is 1.6 (European Commission 2006).

There is a tendency among social policy experts and scholars to believe that family policy helps to promote high fertility. There is some evidence from Europe that countries with more extensive family policy have higher fertility rates. For example, the fertility rate in France and Scandinavia is around 1.8. On the other hand, fertility rates have remained consistently high in the US, where there is far less public support than in, for example, Scandinavia. This might indicate that other factors such as job opportunities and labour market participation of younger persons are just as important as liberal rules for job leave and transfers and services provided by the public sector, and here the US economy is far superior to the European economy. Europe is burdened by a number of labour market restrictions, minimum wage rules, etc. that protect the already employed but constitute a barrier for new entrance of younger workers and immigrants. In addition, many European countries have highly regulated housing markets that tend to hold up housing costs and rents, which works against new household formation.

The ageing population is no new phenomenon. Recent examination of empirical evidence from the past century and a half suggests there is presently no end in sight to the increase in longevity (Oeppen and Vaupel 2002). Longevity of persons 60 and older in Europe has been increasing at the rate of over one additional year of life for every ten years that pass and is projected to continue to do so (European Commission 2006). What has changed in the past twenty years in Europe, then, is the ability to support this growth in the longevity—and hence number of pensioners—with the disappearance of the economic “dividend” provided by an increasing labour force.

How has Europe responded to the challenge of low fertility and continued ageing? First, Europe’s predominantly NDB schemes have been successively tightened beginning largely in the 1990s. Generally, this has meant increasing the number of covered years required to receive a full benefit and raising the full benefit pension age to 65 for both men and women, where this was not already the case. Second, a large number of countries, in particular the transition countries moving from command to market economies, have introduced FDC and in two cases (Latvia and Poland) both FDC and NDC, supplemented with a top up guarantee. Note that Denmark and Sweden are the only more developed European economies to introduce mandatory FDC components into their public systems since the 1990s. No European country has converted solely to FDC. Instead, countries introducing FDC have placed these on top of mandatory non-financial pillars.

Latin American together with Asian countries enjoy relatively favourable demographic conditions for transition to financial pension schemes (Table 2). On average, countries in these regions are considerably younger than OECD countries (in the present context Western Europe, North America, Japan, Australia and New Zealand), and, in addition, are projected to retain this advantage for several decades to come.

Although populations are older than in Latin America and Asia, the transition countries of the former Soviet Union, Central and Eastern Europe also have relatively favourable demographic

TABLE 2. *Share of the Population over 60*

	2000	2010	2020	2030	2050
OECD	19.9	23.1	27.0	30.7	31.2
Transition Countries	17.0	18.2	21.5	22.7	26.5
Latin America	7.7	9.3	12.2	16.0	23.5
Asia	7.3	8.6	11.6	15.0	20.7

SOURCE: World Bank, 1998.

conditions for introducing financial schemes, compared with the OECD countries (Table 2). On the other hand, these countries had relatively large pay-as-you-go commitments inherited from pre-transition regimes.

Given the relatively favourable demographic conditions of Latin America and the transition countries, it is not surprising, then, that many countries have chosen to take advantage of this window of opportunity and introduce financial schemes. Financial schemes introduced since 1990 have tended to be FDC schemes. Since 1990, nine Latin American and eleven European countries have introduced FDC schemes (Table 3). Nine of the latter are transition countries.

It should be noted that the financial schemes introduced in the 1980s were largely financial DB schemes, following in the footsteps of usual insurance design at that time. For example, in 1988, when it first became possible to opt out of the State Earnings Related Pension System (SERPS) in the UK, individuals usually opted into defined benefit schemes. Also, the mandatory financial scheme implemented in the 1992 in Australia essentially made widespread voluntary employer-based financial DB schemes mandatory for all employers, with an increased contribution rate. A decade later, the trend in these countries too is away from financial DB and into financial DC.

There are at least two reasons for the move from financial DB into financial DC schemes. First, in principle, DB schemes require that actuaries perform the nearly impossible task of estimating life expectancy through a participant's whole career, from the age of

TABLE 3. *The Emergence of Mandatory Financial DC Schemes*

<i>Latin America</i>	<i>Europe</i>	<i>Other Regions</i>
<i>1980s</i>		
Chile	Switzerland Netherlands UK	
<i>1990s</i>		
Argentina	Denmark	Australia
Columbia	Hungary	Kazakhstan
Peru	Sweden + NDC	
Uruguay	Poland + NDC	
Bolivia	Bulgaria	
Mexico		
El Salvador		
<i>2000s</i>		
Costa Rica	Russia + NDC	Hong Kong
Dominican Republic	Latvia + NDC Croatia Estonia Lithuania Slovakia	

SOURCE: Various World Bank sources reworked by the author.

entrance into the scheme. To date, the record is not good. Many plans have grossly underestimated longevity. For this reason, DC is preferable from the point of view of the insurer, since the period during which life expectancy must be estimated is much shorter.

A second reason for the move from financial DB to DC is that DB schemes tend to lock employees into places of employment, especially older workers. This is because changing jobs (and insurance schemes) can be associated with a loss in future pension rights. For example, accounts may not be credited with a rate of return after the job (scheme) change, even though the capital paid into the scheme is still earning a return (retained in this case by the insurer). Also, even financial DB schemes may embody transfers among participant groups that are not transparent to the

participants. Financial DC schemes contain none of these drawbacks and reduce the job of projecting life expectancy to the annuity phase.

Whereas the record in implementation of FDC schemes in the decade from the mid-1990s is remarkable, in many cases countries have not come completely to grips with their existing pay-as-you-go schemes. Many European countries are considering reforming their existing non-financial schemes in the direction of NDC in order to bring financial stability to their pay-as-you-go commitments, but also in order to take advantage of the positive labour market features of NDC. It is possible, too, that NDC, is an avenue to be pursued too in Latin America, where probably less effort has been put into considering the design alternatives for the non-financial components of overall pension policy.

Why Are DC Schemes the Main Trend in Reform?

The foremost argument in favour of DC schemes is that they are financially stable. By fixing the contribution rate DC schemes create fairness across generations, if the definition of fairness applied is that all birth cohorts are to contribute the same portion of their earnings into the system. Furthermore, DC schemes embody intra-generational fairness in the sense that account values of two persons in the same birth cohort depend solely on their own contributions and the exogenously determined rate of return. There is no system internal redistribution.

Whatever distribution is put into a DC system will depend on factors exogenous to the insurance system (*e.g.*, rights earned for child birth/ child care, rights earned in conjunction with disability, etc.). Social policy is exogenous—with the requirement of financing from sources outside the insurance system itself— and this sharpens distributional policy compared with the counterfactual of a DB scheme. There must nevertheless be a DB component in the form of a guarantee, explicitly designed to support the low income elderly.

Finally, the apparatus for handling non-contributory rights requires politicians to finance all decisions to grant special rights, also in contrast to the usual DB format where the financing is postponed for future taxpayers when the holders of the special rights eventually become pensioners. Money can then be transferred to NDC and FDC accounts to finance these within the normal framework of these schemes.

The economic effects of DC schemes are associated with their effects on saving and the labour supply. The possible financial effects of FDC schemes —the effect on saving and financial market deepening— have already been discussed above. There are also several labour market effects inherent in both NDC and FDC schemes. These are elaborated on briefly in the following.

First, DC schemes have a neutral effect on labour mobility. An account value can either be transferred to a new account system or maintained within the old system, compounded with the relevant rate of return, until claimed at retirement. As opposed to this, many DB schemes tend to define benefits in terms of final salaries. This creates a possible barrier for older workers to change jobs, move between sectors, etc. Hence, for this reason alone, financial defined benefit schemes risk locking employees unnecessarily into a place of work, whereas DC schemes permit free flow of labour without penalization through reduced pensions. For this reason some authors have recommended that the EU move in this direction to remove one of the remaining barriers to labour mobility within the union (Palmer 2002, Holzmann 2006).

Second, both NDC and FDC facilitate gradual exit from the labour force. Technically, within the DC framework, it is easy to claim a part of one's possible benefit—for example half— while continuing to work, either full or part-time. In addition, the contributions on this work continue to enhance account values, and remaining accounts continue to earn a rate of return¹⁷. In essence any combination of work and pension withdrawal is possible. There is no need to completely exit from the labour

¹⁷ This is also how the new mandatory NDC and FDC schemes are set up in Sweden.

market to claim a benefit, a common impediment to flexible retirement in the DB framework. This provides optimal flexibility for exit from the labour force. A caveat is that it is an advantage in this connection for tax systems to treat pensions and earned income on the same status.

Finally, among the advantages of DC schemes is that they reward formality. This is especially important in the development setting. There is no empirical evidence that DC schemes actually lead to a higher degree of formality however.

The major disadvantage of DC schemes is the backside of their most attractive generic property, that is, that benefits are tightly linked to contributions. The obvious drawback is that persons with sporadic periods of contributions will have poor coverage. This is an aspect of DC schemes that is unavoidable, but possible to compensate. To compensate for this distributional shortcoming, social policy must be directed, first, to financing non-contributory rights—especially for mothers (parents), but potentially for other groups or circumstances that policy makers identify—and, second, to the design of the guarantee.

4. SUMMARY REMARKS

This paper has argued, first, in favour of the provision of a government guarantee pension in old age but, second cautions that the benefit age must be set high enough to enable the payment of a sufficient guarantee, perhaps combined still with some form of means-tested support to bring the poorest up to a minimum national standard. However, most countries go beyond this and mandate an earnings-related benefit. This paper has discussed why countries are leaving the defined benefit format and are moving in the direction of defined contribution schemes—both NDC and FDC schemes—although to date predominantly FDC schemes.

DC schemes are attractive to the state because they bring financial stability to the state's mandated pension commitments. They provide a framework for dealing with the effects on pension

finances of low fertility and steadily increasing longevity. Financial and non-financial defined contribution schemes do this through different mechanisms, however. It is argued here that financial schemes are potentially superior to non-financial schemes because they are not directly affected by developments in a country's fertility rate, that is, the long-run supply of labour. Financial DC also has potential saving and financial market deepening effects that non-financial schemes cannot have.

Both FDC and NDC schemes are attractive because of their neutrality with respect to individual labour market decisions and the opportunities provided to retire from the labour market gradually, with various combinations of a benefit and work. They do not impede mobility between occupations, places of employment, sectors, branches —or countries— as DB schemes may.

Compared with non-financial defined benefit schemes, NDC schemes lead to financing of commitments when they occur, rather than pushing them forward to be paid by future generations. In addition, they treat contemporaneous workers equally in the sense that pension rights are determined by individuals' own contributions.

Social policy enters into the DC framework separately through three mechanisms, first, non-contributory rights, for example rights for mothers (parents) in conjunction with child birth, financed by directly from general budget revenues of the state. Second, other social insurance schemes, e.g. disability, pay contributions to the old age DC schemes for the disabled, based on some rule that leads to satisfactory benefits in old age. Third, the guarantee, formulated as a top-up to the DC benefits for low income pensioners —and which is the sole benefit for those with no earnings-related benefits— is the state's instrument for preventing extreme poverty in old age. One of the important messages of the paper is that the age for claiming a guarantee must be set high in order to make it possible to pay adequate benefits, in order to achieve this goal. Likewise, the minimum age for claiming the earnings-related benefit must also be set high enough to provide a sufficient benefit for the average participant.

In closing, we can comment that this paper has discussed why countries are choosing the DC framework for their mandatory earnings-related schemes. An important issue is the actual design of both NDC and FDC schemes. The NDC anthology edited by Holzmann and Palmer (2006) provides an overview of how different countries have resolved the design issues in NDC¹⁸, including conversion issues¹⁹. In FDC, in the discussion on how to minimize the cost of administration, there has been considerable focus on potential role of a clearinghouse—an organization that centralizes all the administrative functions of a financial scheme under one roof—while availing the market for portfolio investment and annuity services²⁰.

REFERENCES

- Berstein, Solange, Guillermo Larraín and Francisco Pino (2006): “Chilean Pension Reform: Coverage Facts and Policy Alternatives”, *Economía*, col. 6, Núm. 2, Spring 2006, pp. 227-279.
- Chlòn, Agnieszka, Marek Góra and Michal Rutkowski (1999): “Shaping Pension Reform in Poland.: Security through Diversity.” Social Protection Discussion Paper 9923. The World Bank: Washington D.C.
- Chlòn-Dominczak, Agnieszka and Marek Góra (2006): “The NDC System in Poland: Assessment after Five Years” in R. Holzmann and E. Palmer (eds.) *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. The World Bank: Washington DC.
- European Commission (2006): “The impact of ageing on public expenditures.” Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN). Special Report no. 1/2006.
- Franco, Daniele (2002): “Italy: A Never Ending Pension Reform” in Coping in M. Feldstein and H. Siebert (eds.) *Coping with the Pension Crisis: Where Does Europe Stand?* Chicago: University of Chicago

¹⁸ See footnote 8 above for exact references.

¹⁹ Conversion issues are discussed in Palmer 2006b.

²⁰ For a brief discussion of comparative models with Sweden as the focal point the reader can refer to Palmer 2000 and Palmer 2006c.

- Press.
- Franco, Daniele and Nicola Sartor (2006): “NDCs in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future” in R. Holzmann and E. Palmer (eds.) *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. The World Bank: Washington DC.
- Góra, Marek and Edward Palmer (2004): “Shifting Perspectives in Pensions”, IZA Discussion Paper 1369. The Institute for Study of Labor, Bonn.
- Gronchi, Sandro and Sergio Nisticò (2006): “Implementing the NDC Theoretical Model: A Comparison of Italy and Sweden” in R. Holzmann and E. Palmer (eds.) *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. The World Bank: Washington DC.
- Holzmann, Robert (1997): “Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile.” *IMF Staff Papers* 44(2).
- Holzmann, Robert (2006): “Towards a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure” in R. Holzmann and E. Palmer (eds.) *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. The World Bank: Washington DC.
- Holzmann, Robert and Edward Palmer (2006): “The Status of the NDC discussion: Introduction and Overview” in R. Holzmann and E. Palmer (eds.) *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. The World Bank: Washington DC.
- Könberg, Bo, Edward Palmer and Annika Sundén (2006): “The Swedish NDC Reform – The Road to 1994 Legislation, the Long Implementation Phase and Remaining Loose Ends” in R. Holzmann and E. Palmer (eds.) *Pension Reform - Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington D.C.: The World Bank.
- Lindbeck, Assar and Mats Persson (2003): “The Gains from Pension Reform”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XLI: 74-112, March.
- Oeppen, Jim and James Vaupel (2002): “Broken Limits to Life Expectancy”. *Science*. 296 (5570), 1029-30.
- Palmer, Edward (2000): “The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues”, Social Protection Discussion Paper 0012. The World Bank: Washington D.C.
- Palmer, Edward (2002a): “Is Swedish Pension Reform the Right Medicine for Aging Europe?” *Journal of Aging and Social Policy*, Vol. 14, No. 1, pp 35-52.
- Palmer, Edward (2002b): “Swedish Pension Reform-How Did It Evolve

- and What Does It mean for the Future?” in M. Feldstein and H. Siebert (eds.) *Coping with the Pension Crisis: Where Does Europe Stand?* Chicago: University of Chicago Press.
- Palmer, Edward (2006a): “What Is NDC?” in R. Holzmann and E. Palmer (eds.) *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. The World Bank: Washington DC.
- Palmer, Edward (2006b): “Conversion to NDC – Issues and Models” in R. Holzmann and E. Palmer (eds.) *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes*. World Bank: Washington DC.
- Palmer, Edward (2006c): “El Nuevo sistema de pensiones sueco de cuentas individuales capitalizadas.” Documento de Trabajo No. 363. Centro estudios publicos: Santiago, Chile.
- Palmer, Edward, Sandra Stabina, Ingemar Svensson and Inta Vanovska (2006): “NDC Strategy in Latvia: Implementation and Prospects for the Future” in R. Holzmann and E. Palmer (eds.) *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. The World Bank: Washington DC.
- Samuelson, Paul (1958): “An Exact Consumption Loan Model of Interest With or Without the Social Contrivance of Money.” *The Journal of Political Economy* 6 (December): 467-82.
- Schmidt-Hebbel, Klaus (1999): “Latin America’s Pension Revolution: A Review of Approaches and Experience.” Paper prepared for the World Bank’s ABCDE Conference, April 28-30.
- Settergren, Ole (2001): “The Automatic Balancing Mechanism of the Swedish Pension System- a non-technical introduction,” *Wirtschaftspolitische Blätter* 4/2001.
- Settergren, Ole and Boguslav Mikula (2006): “The Rate of Return of Pay-as-you-go Pension Systems: A More Exact Consumption-Loan Model of Interest” in R. Holzmann and E. Palmer (eds.) *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. The World Bank: Washington DC.
- Swedish Social Insurance Agency (2005): *The Swedish Pension System Annual Report 2004*. National Social Insurance Board: Stockholm.
- World Development Report* (2006): The World Bank: Washington D.C.

APPENDIX.
SUMMARY OF THE NEW SWEDISH PENSION SYSTEM

1. INDIVIDUAL ACCOUNTS – CONTRIBUTIONS

- Persons born prior to 1938 are outside the new system. Generally, participants born 1938 and after have two accounts in the new system: one Notional Defined Contribution (NDC) and one Financial Defined Contribution (FDC).
- Contributions on earnings are paid up to a ceiling of about 42 000 dollars, using an exchange rate of 7 kronor per dollar. (The Swedish krona has fluctuated between 5.5 and 11.0 kronor per dollar since 1995. In 2007 the exchange rate was 7 kronor per USD.)
- The transition rule is that persons born in 1938 will receive 4/20 of their benefit from the new system and 16/20 from the old system; persons born in 1939 5/20 and 15/20 etc. Persons born in 1954 and later are completely in the new system. (The new system proportions are also used to determine payments for the transition cohorts to the FDC scheme.)
- The contribution rate is 18.5% on earnings. (Eventually to be split equally between the employee and employer.)
- A 16% contribution rate goes to the pay-as-you-go system and is noted on the individual's NDC account.
- A 2.5% contribution rate goes to the individual's financial account. Individuals choose one to five registered funds. Funds of non-choosers go to a publicly managed default fund. There is no limit when or how often participants can switch funds and (presently) no individual charge on switching funds.

2. NON-CONTRIBUTORY RIGHTS AND RIGHTS FOR PERIODS OF SICKNESS, DISABILITY AND UNEMPLOYMENT COVERED BY SOCIAL INSURANCE

- Non-contributory rights in conjunction with child birth, higher education and (conscripted) military service are financed by general revenues and money is transferred from the general state budget to the NDC and FDC social insurance schemes to cover these.
- Childbirth credits are given for a maximum of four years per child, although only one credit can be earned at any given time (two children born two years apart give 6 credit years in total). The credit can be claimed by either parent, but to date is usually claimed by the mother. Claimants are entitled to the most advantageous of: 1) contributions based on 75% of average earnings for all covered persons; 2) contributions based on 80% of the individual's own earnings the year prior to child birth: or 3) a supplement consisting of a fixed amount, indexed over time to the (covered) per capita wage.
- Periods of sickness, disability and unemployment covered by social insurance provide financed rights in both the NDC and FDC schemes. Benefits for sickness and unemployment are treated as earnings in computing contributions. An imputation of future earnings is performed for disability (the rules remain to be legislated in the autumn of 2001), and contributions are transferred from the disability scheme to finance these rights. The sickness and unemployment schemes pay for the employer share of the contribution for sickness and unemployment. A disability benefit is converted into an old-age benefit at latest at age 65.

3. ACCOUNT VALUES

Accounts in both the NDC and FDC schemes grow with:

- New contributions and transfers to the system for non-contributory rights
- A rate of return based on the growth in the average wage rate in the NDC scheme and the return on the individual's fund(s) in the FDC scheme
- Inheritance gains. Inheritance gains derive from the accounts of persons who die prior to the retirement age. They are distributed among survivors in the same birth cohort as the deceased.

4. CALCULATION OF A BENEFIT

- A full or partial (25%, 50%, 75%) benefit can be claimed from the NDC and/or FDC scheme separately or together at any age from age 61. There is no upper age limit. A benefit can be combined with continued work. Contributions paid on earnings from work always yield enhanced account values. A person who claims a partial benefit and/or combines a benefit with work will have the benefit recalculated, based on new account values, upon permanent retirement.
- The annuity is calculated as:

Annuity = Account value / unisexual life expectancy from retirement and

- in the NDC scheme assuming a real annual return of 1.6% during retirement
- in the financial account system taking into account the return on the funds of annuity recipients.

- In the NDC scheme permanent life expectancy factor is determined for a cohort in the year in which its members turn 65, even for individuals who claim a benefit before or after this age.
- The annuity in the NDC system is indexed to the CPI, however a yearly adjustment (up or down) is made for trend divergence of real per capita contribution growth from the growth norm of 1.6% used in calculating the original annuity value.
- Even benefits of pensioners born 1937 and earlier are indexed from 2002 with inflation plus the difference between 1.6% and the actual outcome.
- In the financial account system the participant can choose either a fixed or variable life annuity. In the latter case he/she chooses the investment fund and the annuity is recalculated annually. A joint life annuity is also offered. A survivor benefit can also be subscribed to during working years.
- Although early retirement is possible for persons born in 1938 in 2001, most persons born in 1938 are expected to claim benefits in 2003, which has been a “normal” retirement age for over two and a half decades, in part owing to contractual arrangements covering about 90 per cent of employees. In addition, a guarantee supplement cannot be claimed until the age of 65, which for persons born in 1938 is in the year 2003.

5. THE GUARANTEE BENEFIT

- The guarantee benefit is available from age 65. It is an inflation-indexed supplement (with a specified maximum) to the total benefit provided by the NDC and FDC earnings-related schemes.
- The guarantee is financed with general revenues. Together with a means-tested housing allowance, it will usually be sufficient to meet the subsistence norm established by the

National Welfare Board. Since it is prorated with regard to years of residence, with 40 years needed for a full amount, it is possible that late-working-life immigrants may nevertheless fall under the subsistence norm and be in need of social assistance, provided by local authorities.

- The initial level of the guarantee was set at a high enough gross value to align it after-tax with the commensurate benefit in the old system. For a single person the amount of the guarantee is a little over 30 percent of average full-time earnings. For married couples the amount is slightly reduced for both.

6. TAXATION

- Individual earnings and pension benefits have the same income tax status. The reform eliminated a separate tax deduction for pensioners.

7. ADMINISTRATION

- The tax authority collects contributions (together with other taxes).
- NDC accounts are kept by the National Social Insurance Board. The Board also keeps track of all contributions for and pays NDC, FDC and guarantee benefits together.
- The FDC accounts are managed by a state monopoly —the PPM. The PPM places one daily order per fund, aggregating all orders to buy and sell. The PPM is the single provider of FDC annuities.

8. RESERVE FUNDS IN THE NDC SCHEME

- The NDC system has a buffer fund that arises due to fluctuations in the sizes of birth cohorts, but which will also pick up remaining imperfections in the practical design of the scheme. Reserves, accumulated within the framework of the old system, were approximately 450 billion kronor at the end of the year 2000. (GDP was around 2100 billion kronor.) These reserves will help in financing the transition period—when the large cohorts born in the 1940s are only partially within the new system.

9. FINANCIAL STABILITY OF THE NDC SYSTEM

- Two main sources of potential financial instability remain. The first source of instability arises because life expectancy is calculated from the known life courses of contemporaneous cohorts at the age when the retiring cohort has reached age 65. Neither of the two more stable alternatives—continuous adjustment after retirement or basing the factor on a cohort-specific projection—was chosen. The second source of instability is the choice of using the growth in the average wage for indexation, whereas it is well known that the growth of the contribution base (which also takes into account the size of the contributing labor force) must be used to guarantee financial stability—a fixed contribution rate. To counter imbalance due to these reasons a balance index has been constructed.
- The balance index: An evaluation of the present value of assets and liabilities is made, based on current information, to construct a balance index. When the valuation of assets falls short of the valuation of liabilities, the index falls under unity and both account values and benefits are deflated by the index. Positive indexation occurs in a recovery until the balance index reaches unity again. (See Settergren 2001).

9. HOW AN UNFUNDED PENSION SYSTEM LOOKS LIKE DEFINED BENEFITS BUT WORKS LIKE DEFINED CONTRIBUTIONS: THE GERMAN PENSION REFORM

AXEL H. BÖRSCH-SUPAN, ANETTE REIL-HELD y CHRISTINA B. WILKE *

ABSTRACT

This paper describes the German pension reform process 1992-2007 with a stress on a remarkable development: the public pay-as-you-go-financed pension system has almost silently moved from a traditional defined benefit system to a system which works in many respects like a defined contribution system. The paper combines economic with political considerations, hopefully offering a few lessons that are useful also for other countries.

* Axel Börsch-Supan is Director of the Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA), Professor for Macroeconomics and Public Policy at Mannheim University, and Research Associate at the National Bureau of Economic Research (NBER) in Cambridge, Massachusetts. Contact: boersch-supan@mea.uni-mannheim.de; Anette Reil-Held is head of the Research Unit “Social Policy and Savings Behavior” at MEA, where Christina Benita Wilke is a Research Fellow.

We are grateful to Juan F. Jimeno for his thoughtful discussion at the Conference “Welfare and Competitiveness” and many helpful comments by participants of several conference in Europe and the US. Financial support was provided by the National Institute on Aging (NIA) through the NBER, the German Science Foundation (DFG), the State of Baden-Württemberg, and the German Insurers Association (GDV). All remaining errors are ours.

1. INTRODUCTION

This paper describes the German pension reform process since 1992 with a stress on a remarkable development: the public pay-as-you-go-financed pension system has almost silently moved from a traditional defined benefit system to a system which works in many respects like a defined contribution system.

Defined benefit systems have been an important achievement of social policy during the emergence of modern welfare states. They provide workers with a reliable perspective on their retirement income. They are, however, unsustainable if the balance between young contributors and older benefit recipients changes, e.g., due to earlier retirement ages, as they emerged since the 1970s in almost all industrialized countries, or due to population aging, which will double the number of beneficiaries per contributor during the next three decades.

Defined contribution systems automatically react to these changes. In funded defined contribution systems, the rates of return and the conditions for annuitization are results of demand and supply on the capital markets. They are thus sustainable by design. However, they expose workers to types of risk modern societies have not yet adapted to. Capital markets are still volatile, and the risk of being underfunded at retirement —e.g., if a workers starts saving late or interrupts contributions due to unemployment or family events— is not a risk which we are well equipped to calculate.

Pension reform is the art of finding a compromise between sustainability with respect to secular changes and stability of retirement income for the individual worker. There is a painful tension between these two goals as the preceding discussion of defined benefit and defined contribution systems has shown. Any country embarking on pension reform, be it in Europe or in Latin-America, has to make painful choices between these two basic principles¹. This paper describes the compromise that has been

¹ See e.g. Schmidt-Hebbel (1999) or Valdés-Prieto (1998) for the Latin American experience, Fox and Palmer (1999) for the Latvian experience.

reached in Germany after a reform process that lasted 15 years, hopefully with a few lessons that are useful also for other countries.

Since pension systems reflect the social fabric of a country, the paper begins with a brief summary of the history of the German pension system (Section 2). Sections 3 through 7 describe the strategic steps in the reform process, marked by law changes and commission reports. Section 8 shows a bit more formally the similarity between the new German system and the Swedish national defined contribution system. Section 9 concludes.

2. THE EVOLUTION OF THE GERMAN SYSTEM IN A NUTSHELL

The German pension system, designed by Bismarck almost 120 years ago, was the first formal pension system in the world. It has been very successful in providing a high and reliable level of retirement income in the past at reasonable contribution rates, and it became a model for many social security systems around the world.

As opposed to other countries such as the United Kingdom and the Netherlands, which originally adopted a Beveridgian social security system that provided only a base pension, public pensions in Germany were from the start designed to extend the standard of living that was achieved during work life also to the time after retirement. Thus, public pensions are roughly proportional to labor income averaged over the entire life course and feature only few redistributive properties. The German pension system is therefore called “retirement insurance” rather than “social security” as in the United States, and workers used to understand their contributions as “insurance premia” rather than “taxes.”

The insurance character is strengthened by institutional separation and the point system. The German retirement insurance system is not part of the government budget but a separate entity. This entity is subsidized by the federal government. Rationale for this subsidy—which comes to about 30 percent of expenditures—

are noninsurance benefits, such as benefits paid to German immigrants after opening the iron curtain. Any surplus, however, remains in the system. It is not transferable into a “unified budget” as in the United States.² The point system, similar to the French system, relates benefits to the number of years contributed and the relative earnings position in each of these years. Workers who contribute longer to the public system receive a proportionally higher pension. Moreover, pensions are proportional to the amount contributed. This feature is important because it represents a crucial element of a defined contribution system³.

The German retirement insurance started as a fully funded system with a mandatory retirement age of 70 years when male life expectancy at birth was less than 45 years. Today, life expectancy for men is more than 75 years but average retirement age is about 61 years. The system converted to a de facto pay-as-you-go system when most funds were invested in government bonds between the two world wars. After a long and arduous debate, the German Bundestag decided in 1957 to convert the system gradually to a pay-as-you-go scheme. The remainder of the capital stock was spent about 10 years later. Since then, the German system is purely pay-as-you-go with a very small reserve fund lasting less than 14 days of expenditures in Spring 2004.

A second historical reform took place in 1972. It made the German pension system one of the most generous of the world. The retirement behavior visible in current data is mainly influenced by the reform. The 1972 system is generous in two respects. First, the system has a high replacement rate, generating net retirement incomes that are currently about 70 percent of preretirement net earnings for a worker with a 45-year earnings history and average lifetime earnings⁴. This is substantially higher

² See Gruber and Wise (2004).

³ See Bäcker *et al.* (2000)

⁴ This replacement rate is defined as the current pension of a retiree with a 45-year average earnings history divided by the current average earnings of all dependently employed workers. It is different from the replacement rate relative to the most recent earnings of a retiring worker, which are usually higher than the life-time average.

than, for example, the corresponding U.S. net replacement rate of about 53 percent⁵. The high initial level of public pensions was exacerbated by indexation to gross wages. Second, the 1972 reform abolished the mandatory retirement age of 65 years for those with a long service life⁶ in favor of a flexible choice during a “window of retirement” between age 63 and 65, with no actuarial adjustments. Adding to these very generous early retirement provisions were easy ways to claim disability benefits and low mandatory retirement ages for women and unemployed persons, further increasing the number of beneficiaries and extending the “window of retirement” to between 60 and 65.

It is no surprise that the German public pension system is the single largest item in the German social budget. In the year 2001, public pension expenditures amounted to some 200 billion euros, representing 21 percent of public spending and 11.8 percent of GDP. It is the second largest pension budget in the OECD, surpassed only by Italy (at 14.2 percent of GDP). It is more than 2.5 times as expensive as the U.S. social security system (which is 4.4 percent of GDP)⁷.

The generosity of the German public pension system is considered a great social achievement, but negative incentive effects and population aging are threatening its very core⁸. Although incentive effects are still arcane in the eyes of politicians and the electorate, population aging has become a “megatrend” in the popular debate. All industrialized countries are aging, but Germany—together with Italy and Japan—will experience a particularly dramatic change in the age structure of the population. The severity of the demographic transition has two causes: a quicker increase in life expectancy than elsewhere, partly because of the still relatively low level in the 1970s, and a more incisive baby boom/baby bust transition (than the United States, for example) to a very low fertility rate of 1.3 children per woman,

⁵ This figure is arrived at using the same replacement rate concept as in endnote 2.

⁶ At least 35 years.

⁷ See OECD (2001).

⁸ See Börsch-Supan (2000).

only a bit higher than the rock-bottom fertility rate of 1.2 in Italy and Spain. Consequently, the ratio of elderly to working-age persons —the old-age dependency ratio— will increase steeply. According to the latest OECD projections, the share of elderly (aged 65 and above) will exceed a quarter of the population in 2030, and the German old-age dependency ratio will almost double, from 24.0 percent in 2000 to 43.3 percent in 2030⁹.

The increase in the dependency ratio has immediate consequences for a pay-as-you-go social insurance system because fewer workers have to finance the benefits of more recipients. The German social security contribution rate, which in 2003 was 19.5 percent of gross income, was projected at the end of the 1980s to exceed 40 percent of gross income at the peak of population aging in 2035 if the accustomed replacement rates and the indication of pensions to gross income were maintained.

¹⁰ This led to a 15-year-lasting pension reform process, starting with the 1992 reform, culminating in the reform agenda of the “Sustainability Commission” in 2003, and ending—at least for the time being—in 2007, when the last proposal of this agenda was made to law.

The reform process transformed the German public pay-as-you-go pillar in a system that works very much like the Swedish notional defined contribution (NDC) system, but is still in the form of a defined benefit system. The following sections describe these reforms and their strategic steps. It should be noted that these reforms were not master-minded; just the opposite, some “happened” due to budget crises and new political constellations. From hindsight, however, the strategic steps follow, maybe astoundingly, a rather consistent red thread.

⁹ See OECD (2001). The OECD dependency ratio relates persons age 65 and older to persons between ages 15 and 64.

¹⁰ See Prognos (1987).

3. THE 1992 REFORM

The first main change of the 1992 reform was to anchor benefits to net rather than to gross wages. This implicitly has reduced benefits since taxes and social security contributions have increased, reducing net relative to gross wages. While this mechanism was modified several times between 1998 and 2001 and today no longer includes taxes, the important link to social security contributions has been preserved. It will become particularly important when population aging speeds up, since it implies an implicit mechanism of burden sharing between generations.¹¹

The second important element in the 1992 reform was the introduction of “actuarial” adjustments to benefits to retirement age. These changes will reduce incentives to retire early and are an important first strategic steps towards making the system more alike a defined contribution system since benefits now depend on the date of retirement in an actuarial fashion.

The introduction of benefit adjustments to retirement age in Germany mimics the automatic benefit adjustments within an NDC system approach, where benefits are adjusted to retirement age by the annuity formula. However, in contrast to an NDC system, the adjustments in the German system have been set discretionarily and are not directly linked to changes in life expectancy. They are about 1.5 percentage points lower than current life tables and a 3 percent discount rate would imply.¹²

¹¹ See Schnabel (1998).

¹² Actuarial computations depend on a discount or interest rate which makes payments made or received at different points in time commensurable. Usually, a rate of 3 percent is assumed, sometimes 4 or 5 percent. The German computations rest on a discount rate of about 1 percent.

4. THE 1999 REFORM

It became quickly clear that the 1992 reform was too little and too late to put the German system on a stable and sustainable path. In 1999, a new pension reform attempt was supposed to lower the replacement rate according to a prespecified “demographic factor” – a function of life expectancy plus several correction factors. However, the reform was revoked after the conservative government lost elections in 1998, and the new social-democratic government, strongly supported by the unions, fulfilled its election promises not to touch pension benefits.

A side effect of this reform, which was not revoked, was a gradual change of eligibility ages for pensions for women and unemployed persons from age 60 to age 65. This change will be fully implemented by 2017 and effectively leaves a “window of retirement” for healthy workers only if they have at least 35 years of service. Moreover, there will be no distinction between men and women (after the year 2015); unemployment-retirement will be abolished (after the year 2007); and part-time retirement (which was largely taken in two “blocks” of full-work and subsequent full-retirement) will be impossible (after the year 2007). These changes were largely unnoticed by the population. They will change the effective retirement age by around 2 years from about age 60 to age 62¹³.

5. THE RIESTER REFORM IN 2001

Not touching pension benefits was easier said than done. The financial situation of the pension system worsened rather quickly after the 1998 elections that brought the social democrats to power in Germany. As a remarkable irony in politics, the former union

¹³ See the projections on the change of retirement age by Berkel and Börsch-Supan (2004).

leader then secretary of labor Walter Riester successfully passed a major reform bill through parliament in 2001.

The 2001 reform is popularly referred to as the Riester reform. It is a major change in the system. It will change the monolithic German system of old-age provision to a genuine multipillar system. The most important aspect of the reform, which came into effect on January 1, 2002, is a partial substitution of pay-as-you-go financed pensions by funded pensions¹⁴. The reform aimed to achieve three main objectives:

- *Sustainable contribution rates.* The key objective of the Riester reform was to stabilize contribution rates and thus (1) to limit further increases in nonwage labor costs and (2) to achieve a fairer balance of intergenerational burdens. The law actually states that contribution rates to the public retirement insurance scheme must stay below 20 percent until 2020 and below 22 percent until 2030 while the net replacement rate must stay above 67 percent. Failure must precipitate government action.
- *Secure the long-term stability of pension levels.* Pensions will be gradually reduced from the current level of 70 percent of average net earnings to around 67–68 percent by the year 2030. At the same time, however, the Riester reform changed the computational procedure for the reference earnings, now subtracting a fictitious 4 percent of gross earning to be invested into the new funded supplementary private pensions. This differs from the definition of net earnings that applied prior to the reform, as it means that actual PAYG pension levels will fall by a larger margin (by some 10 percent to about 63.5 percent) than suggested by the new definition.
- *Spread of supplementary private pension savings.* The decline in public pensions is expected to be offset by supplementary (occupational and private) pensions. In order to achieve this aim, supplementary pensions are subsidized, either by tax

¹⁴ See Bonin (2001).

deferral and tax deduction, or by direct subsidies to individual and occupational pension plans. These supplementary pensions are, however, not mandated.

Table 1 gives an overview over the main changes:

TABLE 1. *Key Elements of the Riester Reform*

Introduction of a needs-oriented basic income	Minimum social security guarantee for old age; reduction in earning capacity secured by means of needs-oriented basic income
New adjustment formula	Reduction in pension level by about 10 percent
Abolition of occupational incapacity pensions	Discontinuation of occupational incapacity pensions; replacement by two-tier general invalidity pension
Reform of women's and survivors' pensions	Modification of income rules for survivors' pensions; introduction of "pension splitting for married couples"
Reformed framework for occupational pensions	Introduction of a legal right to convert salary into pension contributions; relaxation of investing rules; introduction of pension funds; DC plans permitted
Establishment of funded (voluntary) supplementary pension provision	Introduction of individual retirement accounts; rules for the recognition of financial services products eligible for state subsidies (Retirement Pension Contracts Certification Act); provision of state subsidy; introduction of deferred taxation

SOURCE: Authors compilation.

Since the Riester reform is a crucial step in the 15-year reform process, we will explain these reform elements in more detail in the following four subsections, and then provide a brief assessment of the Riester reform.

5.1. *The PAYG Pillar: Reducing the Replacement Rate*

The calculation of the current monthly pension value for a specific year takes account of the development of the earnings of all workers. This procedure is intended to guarantee that the “standard pension replacement rate” remains stable and does not fall behind the development of current average earnings¹⁵. Before the 2001 reform, the objective of safeguarding standards of living in old age was considered to be met if pensions were worth 70 percent of average net earnings. Thus the pension level more than maintained the purchasing power of the level of pension entitlements acquired when a person retires. Until the 2001 reform, the German pension system was essentially run by adapting the contribution rate to this 70 percent standard replacement rate.

The Riester reform introduced a rather complex new adjustment formula, which relates changes in the pension value (PV_t) to lagged changes in gross income (AGI_t), modified by the actual contribution rate to public pensions (τ_t) and a fictitious contribution rate to the new private pension accounts (AVA_t), gradually increasing from 0.5 percent in 2003 to 4 percent in 2009. In addition, a somewhat awkward “sensitivity factor” d_t was introduced. It is 100 until 2010, then decreases to 90, which effectively increases the sensitivity of PV to increases in t after 2010. It thus simply reduces the replacement rate after 2010:

$$PV_t = PV_{t-1} \frac{AGI_{t-1}}{AGI_{t-2}} \frac{\frac{d_t}{100} - AVA_{t-1} - \tau_{t-1}}{\frac{d_t}{100} - AVA_{t-2} - \tau_{t-2}}.$$

¹⁵ The reader is reminded that the term *replacement rate* may be misleading. In the German context, it does NOT refer to last earnings before retirement. Rather, the “standard replacement rate” refers to the pension of a worker, who had 45 earnings points, divided by the average net earnings off all current workers.

The complex design of the formula reflects the balance between the two opposing aims of the reform: to keep the contribution rate below a fixed level (20 percent until 2020, 22 percent until 2030), and to keep the redefined standard replacement level above 67 percent until 2030. Both conflicting aims are part of the German pension law. If any of these aims are violated, the law precipitates government action, such as the introduction of the reform commission in 2003. The awkward jump in the sensitivity factor d_t reflects the aim to mimic the speed of demographic change: the system dependency ratio will stay relatively flat until 2010 and will then quickly rise.

5.2. *The New Funded Pillar: Introducing Supplementary Funded Pensions*

A crucial component of the Riester reform was the introduction and significant promotion of supplementary funded private pensions to fill the pension gap created by the reduction of the replacement rate. The objective is to offer incentives for people to take out supplementary private pension cover that, in the long term, should compensate for the future cuts in public pensions. However, there will be no legal mandate for people to invest in additional private schemes. These so-called Riester pensions can be occupational or individual pensions.

On the one hand, Riester pensions are heavily subsidized to incentivize households to build up retirement savings. The incentives provided by the state can take two forms: direct savings subsidies and tax-deductible special allowances if they give an additional advantage.

On the other hand, Riester pensions have been heavily regulated. The main restriction on the demand side is on payment plans. Since additional private pension schemes are intended to supplement or replace benefits from the public pension scheme, the government decided that incentives will be available only for investment vehicles that guarantee payment of a life annuity payable from the date of retirement. Investment vehicles that

provide for lump-sum disbursements are not subject to state subsidies¹⁶. This restriction has already met with considerable criticism in the public debate as it excludes other forms of provision for old age (such as investments in old-age or nursing homes).

The initial regulation of suppliers was also stringent, although it has been dramatically loosened after the Sustainability Commission's proposals, see below. Individual retirement accounts qualify for state promotion only if they meet criteria laid down in the new Certification of Retirement Pension Contracts Act (AltZertG). Qualifying pension plans require certification by the Federal Financial Markets Authority (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs- und Finanzmarktaufsicht), which will be granted automatically if they fulfill the following preconditions:

1. Pension benefits may be paid out only when the beneficiary reaches the age of 60 at the earliest or upon reaching retirement age, unisex rates have to ensure equal treatment of men and women and the possibility to extend benefits to survivor and invalidity benefits must be provided.
2. At the beginning of the disbursement phase, the accrued pension contributions (inclusive of subsidies) must be guaranteed (that is, the nominal rate of return must be nonnegative).
3. Pension payments must be in the form of a life annuity or a disbursement plan linked to lifelong periodic installments with an initial lump-sum payment (up to 30% of the accumulated capital).
4. Initial commission and administrative charges must be spread equally over a period of at least 5 years.
5. The investor must have the right to suspend contributions during the saving phase, to allow the policy to continue running without making additional contributions, to switch

¹⁶ If a lump-sum payment is chosen, all subsidies have to be reimbursed to the tax authorities.

policies, to withdraw capital in order to finance privately owned housing or to terminate the policy.

Products eligible for subsidy support and into which old-age pension contributions and the proceeds on such contributions may be invested include pension insurance and capitalization products, bank accounts with accumulated interest, and shares in growth and distributing investment funds. These products are offered by life insurance companies, banks, capital investment companies, financial services institutions, and securities services companies.

Contributions to Riester pensions are tax exempt during the saving phase, pension payments during the benefit phase, however, will be taxed in full as normal income. This applies to all benefits regardless of whether these accrue from contributions, subsidies, or capital gains. One may regard this as another form of subsidy, since taxes occur later in life (hence, an implicit tax credit) and usually at a lower rate due to progressivity¹⁷.

5.3. *State Promotion of Occupational Pension Schemes*

The Riester reform remained largely inexplicit on the role of occupational pensions versus individual accounts. Occupational pensions have traditionally played a minor role in Germany, particularly in comparison with other countries. Demand for participation in occupational pension schemes has also been falling in recent years¹⁸. On the other hand, occupational pensions may provide a psychological substitute for mandated private pensions. In order to strengthen occupational pensions, additional (implicit and explicit) subsidies were introduced with the Riester reform.

The most important change in occupational pensions resulting from the Riester reform is the general right of workers to convert part of their salary directly into contributions to pension plans.

¹⁷ See Börsch-Supan and Lührmann (2000). The “tax credit” feature depends on the an income or consumption tax point of view.

¹⁸ See Ruppert (2000).

This applies regardless of whether the contributions are paid by the employer or the employee. Arrangements may be based both on gross and net pay. If they are based on net pay, there is a large implicit subsidy since the so-converted salary may not only be subject to deferred taxation but can also be exempt from social security contributions, at least until 2008. If they are based on gross pay, contributions may enjoy the same direct subsidies or tax relief as contributions to individual accounts, as long as the occupational pensions meet certain criteria that are less restrictive than the criteria for individual pension plans. Which contribution rules apply depends on the chosen investment vehicle and the incentives they attract. Collective bargaining agreements, however, have precedence over the right to convert salary. This means that an employee covered by a binding collective agreement is entitled to convert his or her pay into pension only if this is explicitly provided for in the terms of the collective agreement. This rule ensures that employers and unions can impose their own rules on occupational pension plans.

5.4. *The Minimum Pension*

An important element of the Riester reform was a minimum social security guarantee for old age and those, whose earning capacity is reduced. This is effectively a means-tested minimum pension, 15 percent higher than the German basic income (social assistance). It effectively shields workers in the lowest income deciles from the benefit cuts by the Riester reform. Riester pensions, however, will be counted in the means-testing procedure which creates negative incentives to participate in spite of very high subsidies to these savings for low wage earners.

5.5. *An Assessment of the Riester Reform*

The Riester reform, heralded in 2002 as “pension reform of the century”, was certainly a major reform of the German pension

system. Its success, however, rests on whether the new voluntary supplementary private pensions, the “Riester pensions,” will be accepted by the German workers who were used to the all-caring public pay-as-you-go system. It is important to realize that this takes time. It took about 5 years to popularize a general subsidized dedicated savings program (*Vermögenswirksame Leistungen*, directly deducted from payroll), which now enjoys almost universal participation. In the United States, individual retirement accounts (IRAs) needed at least as long to be accepted by a large share of households. In this subsection, we look at the Riester pension’s design and the incentives in order to understand who is likely to take it up and who is not, and then compare it to the actual uptake.

The depth of Riester incentives. Two aspects need to be considered when assessing the benefits offered by Riester incentives: the subsidies/tax exemptions during the contribution phase and any tax-related advantages or disadvantages that arise during the disbursement phase. The direct subsidies during the contribution phase are very deep for those who have relatively low incomes and those who have children. The reverse is the case for the tax-deductible special allowances, due to the progressive tax system. Here, households with higher incomes benefit more. This results in a U-shaped relation between subsidies and income¹⁹. For lowest-income households, the subsidy is almost as large as the contribution itself. Even for the well-to-do, subsidy rates are high: around 40–50 percent. Given these deep subsidies, uptake is likely to be high. This U-shaped curve is flattened out during the disbursement phase when pension benefits will be taxed. This flattening effect is due to the impact of progressive taxation. Taxation will not affect pensioners in the lower half of the income distribution because their pension income is below a generous exemption for retired households. It will, however, considerably reduce the effective lifetime subsidy to households with incomes above average.

¹⁹ We use the word *subsidy* for both the direct subsidy and the tax-deductible special allowance.

The form of the Riester incentives. Although the depth of the Riester incentives makes the Riester pensions rather attractive, the Riester pension is less flexible than other retirement investment products. One of the main drawbacks is that most of the capital has to be annuitized and can therefore not be used as collateral or bequeathed. The argument lacks a certain logic since the very objective of the Riester pensions is to provide annuity income in order to fill the pension gap emerging from the reduced PAYG pillar. In our opinion, the widely voiced argument is a clear indication that most workers have not yet realized that they will depend on the Riester pensions for a reasonable retirement income.

The extensive certification requirements that severely restrict the scope of private providers to develop new private insurance products and that lead to higher costs is also disadvantageous. Certain cost items can result in total costs of up to 20 percent, compared with around 10 percent for a normal capital sum life insurance policy²⁰.

What is more, the certification rules serve merely to create a formal product standard without creating the transparency needed to compare different investment vehicles and the relative rates of return they offer. As a result, customers are often not in a position to make truly informed private investment decisions. The guarantee of the nominal value of contributions does ensure that, on retirement, at the very least the nominal capital saved is available as pension capital. However, there are no rules that prescribe the sort of pension dynamization that is needed to ensure that the value of pension benefits paid out from the saved capital can be maintained over the long term. Nondynamized Riester benefits will very quickly lose their value, even at very modest rates of inflation.

Preliminary evidence on take-up rates. First survey results showed that the demand for Riester products was very sluggish: only around 9 percent had actually taken out a policy by mid 2002, and

²⁰ See Stiftung Warentest (2002).

not much changed until 2004. This led to some disillusion among policy makers. Recent figures, however, show a very steep increase in uptake rates. Börsch-Supan, Reil-Held und Schunk (2006), using the SAVE panel data on German households' saving behaviour, show that demand for Riester products doubled in 2004 and again in 2005. The uptake rate end of 2005 exceeded 20 percent of all employees who also belong to the first pillar of the German pension system, the primary target population of the Riester reform. 2006 appears to be another year of a steep increase.

In addition, there is a growing trend for workers to enroll in supplementary pension plans. Only around half of those planning to enroll in such plans are considering doing so in the framework of a Riester policy. The other half prefer other savings and insurance products, and/or occupational pensions²¹.

Extrapolating the above dynamics and using the coverage reported in Börsch-Supan, Essig und Wilke (2005), about 80 percent of all households, in which at least one person is enrolled in the first pillar public pension system, are covered by a second and/or third pillar pension.

On average and even at the median, the accumulated funds are sufficiently large to offset the cuts in the first pillar. For the less well to do, however, this is not the case.

Moreover, many households, especially in the higher income brackets, may merely restructure their existing pension plans in order to reap Riester subsidies. At this point we do not have much hard evidence on such substitution. Should these households have a fixed pension target, financing state subsidies via general taxation can actually have perverse effects that lead to a lower savings rate²².

Given successful take-up, as indicated by the recent evidence, the future composition of retirement income will be quite different from the current monolithic one. While the German PAYG system will remain the dominant pillar for old-age provision, Riester pensions will make up about 35 percent of state organized

²¹ See Leinert (2003).

²² See Börsch-Supan and Lührmann (2000).

retirement income. Should other income sources (currently about 15 percent of total retirement income) stay as they are, this would yield a share of PAYG pensions in total retirement income at about 55 to 60 percent. Some crowding out of existing occupational pensions and other private pensions by the new Riester pensions is likely, however, as mentioned earlier.

6. NEW EFFORTS: THE 2003 PROPOSALS BY THE SUSTAINABILITY-COMMISSION

When it became obvious that the Riester reform measures would not suffice to meet the contribution rate and pension level targets, a new reform commission, the “Commission for Sustainability in Financing the German Social Insurance Systems”, popularly referred to as the Rürup commission after its chairman, Bert Rürup, was established in November 2002²³. Its twin objectives are those of the Riester reform: to stabilize contribution rates while at the same time ensuring appropriate future pension levels.

The Rürup commission met in 2003 very different circumstances than Riester faced in 2001. Unexpectedly high unemployment rates and the poor performance of the German economy with extremely low growth rates precipitated a short-run financial crisis of the pension system and created a sense of urgency for reform. Moreover, the electorate became increasingly aware that stabilizing social security contributions in total labor compensation is essential for enhancing future growth. This paradigm shift away from thinking in pension claims toward thinking in financing possibilities had a noticeable impact on the commission’s reform proposals.

In addition, the commission profited from the fact that the Riester reform had already paved the way for a more forceful shift

²³ The commission was in charge of making reform proposals for the pension system, health care, and long-term care insurance. We only refer to the proposals of the pension group which was chaired by the first author of this paper.

from pay-as-you-go financed first-pillar pensions to funded second- and third-pillar pensions.

The reform proposal, published at the end of August 2003, comprises two major elements plus several accompanying measures. The first main element is a gradual increase of the normal retirement age from 65 to 67 years; the second is a modification of the pension benefit indexation formula linking benefits to the system dependency ratio. The first element is accompanied by adjustments to the various early retirement ages, and the second element is accompanied by a revision of the Riester pension regulations. Although the main two elements directly serve to achieve the desired stabilization of contribution rates, the accompanying measures keep the system of pathways to retirement balanced and address some of the widely criticized aspects of the newly introduced second- and third-pillar pensions.

Increase of the normal retirement age. The commission proposes to increase the normal retirement age from 65 to 67 years. The increase is slow and gradual, starting in 2011 with monthly steps such that age 67 will be reached in 2035. This increase corresponds to two-thirds of the projected change in life expectancy at age 65.

In order to prevent substitution into early retirement and disability pensions as a result of the increase in the retirement age, the commission also proposed to increase the early retirement ages (to the same extent and on the same schedule as the normal retirement age) and to increase the actuarial adjustments for disabled and long-term insured workers. Since there were additional worries about the coverage for workers subject to extreme physical wear and tear due to long years of hard work, a new pension type was proposed to make it possible for workers with a service life of at least 45 years to retire two years earlier, however, with additional actuarial adjustments.

Change of the benefit indexation formula: The “sustainability factor”. The commission proposes to extend the Riester benefit indexation formula by a new factor, the *sustainability factor*. This

factor reflects the development of the relative number of contributors to pensioners, the system dependency ratio, which is the most important long-term determinant of pension financing²⁴. The new pension formula looks as follows:

$$PV_t = PV_{t-1} \frac{AGI_{t-2}}{AGI_{t-3}} \frac{1 - \delta_{t-2} - \tau_{t-2}}{1 - \delta_{t-3} - \tau_{t-3}} \left(\left(1 - \frac{PQ_{t-2}}{PQ_{t-3}} \right) \alpha + 1 \right)$$

where PQ = [pensioners / (contributors + unemployed)]

NOTE: The lags are due to data availability.

It includes the sustainability factor in the inner brackets, weighted by α , and replaces the one-time shift in the somewhat awkward “sensitivity parameter” d_t (see the earlier section on the Riester reform). If $\alpha = 0$, the current Riester pension adjustment formula would remain unchanged. If $\alpha = 1$, the new indexation formula would imply a purely income-oriented pension benefit adjustment policy. The commission set the value of α at 0.25, thereby fulfilling the Riester objectives of keeping the contribution rate under 20 percent until 2020 and under 22 percent until 2030.

The new pension formula will lead to further decreases in pension benefit levels vis-à-vis the path planned by the Riester reform. In contrast to the proposed demography factor in the failed 1999 reform attempt, the sustainability factor considers not only the development of life expectancy but also the entire demographic development (including changes in migration and notably in birth rates), as well as the development of the labor market. This is important as the inevitable reduction of the working-age population can be compensated by a higher labor force participation of women and elderly workers. The

²⁴ Strictly speaking, the sustainability factor will link benefits to the “equivalized system dependency ratio” in order to avoid distortions created by extremely low contributions and/or pension benefits. This ratio standardizes the number of pensioners by converting standard pensions into the number of “equivalence pensioners”. The number of “equivalence contributors” is likewise calculated by standardizing the average earner.

introduction of the sustainability factor thus allows directly linking pension adjustments to the crucial factors determining pension financing – namely, the number of contributors and benefit recipients. In doing this, the sustainability factor incorporates a self-stabilizing feedback mechanism into the system similar to the notional rate-of-return mechanism in NDC systems, see below²⁵.

Higher second- and third-pillar pensions would compensate for this decrease. Since the uptake of the funded supplementary Riester pension has been modest so far in the very beginning of this program, the commission proposed a host of administrative changes to occupational and private pensions to make the system easier to handle and thus more popular. Among these are the expansion of the group of entitled persons to all tax payers, dynamic pension benefits, and increased transparency in the private pension provision. These administrative changes accompany the proposed introduction of an exempt-exempt-taxed regime of ex post taxation. The steep rise in uptake described earlier is a clear indication that these measures were quite successful.

7. REALIZATION: THE 2004 AND 2007 REFORMS

Most of the Rürup proposals, and most significantly the introduction of the sustainability factor, were quickly passed by the German parliament on March 31, 2004. The shift in the retirement age, however, was not legislated. Since the commission proposed that the phasing-in period should start in 2011, it was decided that there was no need for immediate legislative action. Moreover, unions heavily opposed this adaptation of retirement age to life expectancy.

Two years later, with population aging high on the political agenda, the government changed its mind and announced a gradual increase from 65 to 67 years, being fully effective in 2019.

²⁵ See Börsch-Supan (2006).

The re-enactment of the Commission's proposal and the acceleration of the originally proposed schedule is was considered a bold move since the politics of shifting the retirement age are clearly not favorable. According to survey results by Boeri, Börsch-Supan and Tabellini (2001, 2002 and 2004), raising the retirement age is one of the most unpopular pension reform options in Germany. An interesting result of this survey is that this option is particularly unpopular among those who are least informed about the costs of the current pension system. Hence, while early retirement is a well appreciated social achievement among Germans, awareness of the costs of early retirement may moderate the opposition to increasing the retirement age.

Another lesson from this survey is that the success of a reform depends on the flexibility in the hard choice between a later retirement age and a lower pay-as-you-go pension level, supplemented by private pensions that cut into consumption. As long as pensions are calculated in an actuarially neutral fashion, taking all side effects to the economy into account, there is no need for a "normal retirement age," and workers can decide themselves between working longer and saving more. The recent experience in the United States in the aftermath of the bubble burst appears to indicate that workers are quite aware of this substitution. Flexibility minimizes the opposition to reform proposals relative to proposals that make cuts in only one direction – say, increasing the normal retirement age.

The German Bundestag has passed this highly debated reform in the Spring of 2007, but only after introducing an array of escape clauses that will diminish the effect on the effective retirement age. Most importantly, the new pension type for workers with 45 years of service was introduced without the actuarial adjustments proposed by the Commission.

Moreover, as pointed out before, the actuarial adjustments in the German system are not actuarially neutral from the point of view of workers who decide about their retirement age²⁶. As much as the government was slow and cautious to legislate the

²⁶ See Börsch-Supan and Schnabel (1999) and Börsch-Supan et al. (2004).

prospective increase in retirement age, it did not touch the current lack of actuarial neutrality. Interestingly, introducing actuarial neutrality has also been opposed by the employers' union, since it increases the costs of severance.

8. THE "QUASI NOTIONAL DEFINED CONTRIBUTION SYSTEM"

To see, why the set of the reforms described in the preceding five sections have converted the German system essentially into a notional contribution system, without losing the politically much liked terminology and rhetoric of a defined benefit system, can be seen as follows. Stripped down to its economic essence, three mechanisms are the crucial ingredients which turn a defined benefit (DB) pay-as-you-go system into a notional defined contribution (NDC) system:

- (1) An accounting mechanism that credits all life-time earnings
- (2) A mechanism linking the final balance to the demographic and macroeconomic environment
- (3) An actuarial rule converting the final balance into an annuity.

As opposed to funded (or financial) defined contribution (DC) plans, however, claims on future benefits in notional DC systems are not collateralized by real capital but rest on government promises.

The first mechanism is realized in NDC systems by crediting all life-time contributions to an individual account, just like funded DC plans. This parallels in many respects the German and French point systems, except that the unit of credit is currency (Euro), not earnings points. These systems substantially differ from pension systems in which only the x best years are credited (at the extreme, only last year's earnings), and from Beveridgian systems that provide flat benefits (e.g., in the UK and the Netherlands). Nonetheless, there is nothing intrinsic in DB systems which prevents them from linking benefits to *all* life-time earnings.

The second mechanism is realized in NDC systems by the notional interest rate. In a funded system, the internal rate of return is r , the market rate of interest. In a PAYG system, the theoretical internal rate of return is $n+g$, where n is the rate of growth of the contribution base, and g the growth rate of labor productivity. In reality, most PAYG-DB systems have a systemic indexation linking benefits at retirement to the current wage level, thereby taking account of labor productivity g . Demography, however, usually enters through discretionary adaptations of the replacement rate to demographic changes (thereby taking account of n). One of the main features of NDC systems is the direct and automatic linkage to both wages and demography if the notional interest rate corresponds to the growth rate of the contribution base. In the Swedish NDC system, however, the government chose g as the notional rate of interest, leaving out a direct link of accruing interest to demography²⁷. In an aging population, $n+g$ tends to be smaller than g since n is negative, and it is in most circumstances much smaller than r .

In turn, the German DB system after the 2004 reform indexes benefits to earnings growth *and* changes in the system dependency ratio via the so-called “sustainability factor”²⁸. This approximates the effect of the accumulated interest in a NDC system, in which the internal rate of interest is the growth rate of the contribution bill $(1+n)^*(1+g)$. This is easy to see in the stylized case when all contributions (normalized to one unit) are credited upfront. In this stylized NDC case the notional pension wealth after T years is $T^*(1+n)^{T*}(1+g)^T$; the pension benefit is therefore $P=T^*(1+n)^{T*}(1+g)^T/G$ where G denotes the annuity factor. In the German DB system, this average worker earns T earnings points, and during these T years, the average pension value PV will increase with the rate of wage growth (g) and the growth rate of the dependency ratio (n , if the number of pensioners remains

²⁷ Demography enters directly through longevity-dependent annuities, and it bites into the reserve fund. In addition, Sweden has a re-balancing mechanism once these mechanisms fail (see Settergren, 2001).

²⁸ See Börsch-Supan and Wilke (2003) for details.

constant): $PV_T = PV_0 \cdot (1+n)^T \cdot (1+g)^T$. Hence, the pension benefit is $P = T \cdot PV_0 \cdot (1+n)^T \cdot (1+g)^T$, proportional to the NDC value. Quite ironically, therefore, the German DB system comes closer to the idea of a pure NDC system than the NDC system implemented in Sweden.

9. CONCLUSIONS

The German pension system generated early retirement ages and high replacement rates, but at high costs to society in form of a large cost percentage of GDP (about 12 percent) and high contribution rates (about 28 percent of gross income, of which 19.5 percent was in direct contributions and 8.5 percent in indirect contributions for state subsidies financed by general taxes). In the face of population aging, it was unsustainable: the demographic base for paying contributions was shrinking faster than economic growth could compensate for. The implicit debt of the system was steeply increasing.

The threat of financial failure precipitated a 15-year lasting reform process that took several steps, with some back and forth. A consistent development can only be constructed in hindsight. It produced a “Quasi Notional Defined Contribution” system marketed as a traditional defined benefit system. The system has reduced its implicit debt by two-thirds to a manageable and sustainable size by conventional public debt standards. It has transformed the monolithic pure pay-as-you-go system of the 1960s and 1970s into a multi-pillar system with public, occupational and individual private pensions. The first pillar will remain dominant with about a two-thirds share of total retirement income; voluntary funded pensions have to shoulder the remaining third.

To achieve this conversion, Germany needed two key reforms. The first one was the Riester reform in 2001 that reduced the tax and contribution burden by cutting benefits of the PAYG pillar and strengthening subsidized or tax-privileged private pensions in individual accounts or as occupational pensions. The reform was a

historical step toward solving the demographic problems confronting the pension system. Its static benefit formula, however, did not succeed in stabilizing the public PAYG pillar.

This instability precipitated the creation of the Sustainability Commission. In contrast to the Riester reform, this commission took the political risk of proposing a rise in the normal retirement age and a further reduction in long-term benefits at the same time. As a major innovation, this reduction was rationalized by linking benefits to the system dependency ratio. This provides an automatic stabilizer, hence de facto converted the defined benefit system to a system that mimics an NDC system.

Future history will tell, whether the 15-year reform process will be a success. With the implicit pension debt under control, the eyes are now on retirement income. Maintaining the generous retirement income that Germans are used to, depends crucially whether the second and third pillars will fill the gap generated by cutting first-pillar benefits. Acceptance of the voluntary pensions have risen sharply in the recent three years. This makes optimistic. Acceptance, however, is not equally distributed. It is high in the upper third of the income distribution, and among families with children. The lower third of the income distribution is protected by the minimum pension provided through the Riester reform. Hence, there is still considerable work to be done to raise acceptance rates in the middle of the income distribution.

REFERENCES

- Bäcker, G., R. Bispinck, K. Hofemann, and G. Naegle (2000): *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Berkel, B., and A. Börsch-Supan (2004): Pension Reform in Germany: The Impact on Retirement Decisions, *Finanzarchiv* 60, Núm. 3, 393-421.
- Boeri, T., A. Börsch-Supan, and G. Tabellini (2001): "Would You Like to Shrink the Welfare State? The Opinions of European Citizens." *Economic Policy* 32, 7-50.

- Boeri, T., A. Börsch-Supan, and G. Tabellini (2002): "Would You Like to Reform the Pension System? The Opinions of European Citizens." *American Economic Review* 92, 396-401.
- , —, and — (2004): "How Would You Like to Reform Your Pension System? The Opinions of German and Italian Citizens." In *The Politics and Finance of Social Security Reform*, ed. R. Brooks and A. Razin, Kluwer.
- Börsch-Supan, A. (2000): "A Model under Siege: A Case Study of the Germany Retirement Insurance System." *The Economic Journal* 110 (461): F24-45.
- and M. Lührmann (2000): *Prinzipien der Renten- und Pensionsbesteuerung*. Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg.
- and R. Schnabel (1999): "Social Security and Retirement in Germany." In *Social Security and Retirement Around the World*, ed. J. Gruber and D. A. Wise, 135-80. Chicago, London: University of Chicago Press.
- , R. Schnabel, S. Kohnz, and G. Mastrobuoni (2004): "Micro Modelling of Retirement Choices in Germany." In *Social Security Programs and Retirement Around the World: Micro-Estimation*, ed. J. Gruber and D. Wise, 285-344 Chicago, University of Chicago Press.
- und C. Wilke (2003): *The German Public Pension System: How it Was, How it Will Be*, NBER Working Paper Núm. 10525.
- , Essig, L. und C. Wilke (2005): *Rentenlücken und Lebenserwartung. Wie sich die Deutschen auf den Anstieg vorbereiten*, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.
- , A. Reil-Held and D. Schunk (2006): *Das Sparverhalten deutscher Haushalte: Erste Erfahrungen mit der Riester-Rente*, Gutachten für das Bundesministerium für Bildung und Forschung, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA).
- Bonin, H. (2001): "Will it last? An Assessment of the 2001 German Pension Reform." Institute for the Study of Labor (IZA), IZA Discussion Paper 343, Bonn.
- Fox, L. and E. Palmer (1999): *Latvian Pension Reform*, Social Protection Discussion Paper Núm. 9922, 09/99, World Bank.
- Gruber, J., and D. A. Wise, eds. (2004): *Social Security Programs and Retirement Around the World: Micro-Estimation*. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003): *Abschlußbericht*. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherheit, Berlin.
<http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/themen/sicherheit/kommission/in dex.cfm>.

- Leinert, J. (2003): "Die Riester-Rente: Wer hat sie, wer will sie: Vorausbewertung einer repräsentativen Umfrage zum Vorsorgeverhalten der 30- bis 50-Jährigen." Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien 18, Gütersloh, 2003, p. 14.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001): *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*. Paris: OECD.
- Prognos (1987): "Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und Gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung." Prognos AG, Basel
- (2001): "Reformoptionen für die gesetzliche Rentenversicherung: Auswirkungen der Rentenreform 2001 und die Verteilung der Umstiegskosten." Prognos AG, Basel
- Ruppert, W. (2000): "Betriebliche Altersversorgung." Institut für Wirtschaftsforschung (ifo), München.
- Schmidt-Hebbel (1999): Latin America's Pension Revolution: A Review of Approaches and Experience, Paper prepared for the World Bank's ABCDE Conference, April 28-30, 1999, Washington, DC.
- Schnabel, R. (1998): "Rates of Return of the German Pay-As-You-Go Pension System." *Finanzarchiv* 55 (3): 374–99.
- Settergren, O. (2001): The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System, *Wirtschaftspolitische Blätter* 2001/4.
- Valdés-Prieto, S. (1998): The Latin American Experience with Pension Reform, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 69 Núm. 4, December 1998.

I. COMENTARIO

JUAN F. JIMENO *

El trabajo de A. H. Borsch-Supan, A. Reil-Held y C. B. Wilke sobre la reforma del sistema de pensiones alemán proporciona una excelente ilustración del tipo de cuestiones que se plantean en el proceso de reforma, de los instrumentos disponibles para abordar dichas cuestiones y de las ventajas e inconvenientes de medidas alternativas. Aparte de informar muy detalladamente de la evolución institucional del sistema alemán de pensiones de jubilación, este trabajo hace reflexionar sobre cuatro temas fundamentales que subyacen al diseño de la reforma de las pensiones y que pueden resumirse mediante las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los objetivos de un sistema de pensiones?
- ¿Cómo se puede transformar un sistema de prestación definida en uno de contribución definida?
- ¿Cómo se puede desarrollar un pilar complementario al sistema público de reparto basado en la capitalización del ahorro privado?
- ¿Cómo y cuándo se llevan a cabo las reformas de los sistemas de pensiones?

A continuación se ofrecen algunas respuestas a estas preguntas, ilustrándolas con lo que la experiencia reformadora alemana enseña al respecto.

PENSIONES DE JUBILACIÓN: ¿PARA QUÉ?

Básicamente un sistema de pensiones de jubilación puede tratar de alcanzar dos objetivos: i) proporcionar una renta que sustituya a la

* Banco de España.

renta laboral durante el periodo de jubilación o ii) asegurar a los individuos ante el «riesgo de supervivencia», es decir, la posibilidad de vivir más allá del periodo para el que se planificó el ahorro. El primero de estos objetivos se relaciona con los sistemas de pensiones de prestación definida, en los que la pensión de jubilación se determina como un cierto porcentaje de los ingresos laborales en función de varios parámetros (duración de la vida laboral, cotizaciones realizadas, etc.). Si se trata de asegurar el «riesgo de supervivencia», los sistemas de contribución definida —en los que la pensión depende, según criterios estrictamente actuariales, de las cotizaciones realizadas y la esperanza de vida en el momento de la jubilación— constituyen el instrumento más adecuado.

En realidad, la distinción fundamental entre ambos sistemas se refiere a la determinación de la tasa de sustitución de las pensiones (el cociente entre la pensión de jubilación y el salario). En los sistemas de prestación definida esta tasa se determina mediante una decisión política. En los sistemas de contribución definida, la tasa de sustitución es la que resulta compatible con el contexto demográfico y varía endógenamente con la esperanza de vida y las cotizaciones realizadas por los trabajadores. Cuando se introdujeron los sistemas de prestación definida en un contexto demográfico en el que la edad de jubilación superaba ampliamente la esperanza de vida era posible alcanzar tasas de sustitución elevadas. En el contexto actual, en que la esperanza de vida supera ya a la edad efectiva de jubilación en más de veinte años, la tasa de sustitución que prometen los sistemas de prestación definida en vigor es muy superior a la que, dados los actuales parámetros demográficos, resultaría compatible con tipos de cotización del orden de magnitud de los actualmente vigentes.

DE LA PRESTACIÓN DEFINIDA A LA CONTRIBUCIÓN DEFINIDA

En consecuencia, muchos países han reemplazado o están contemplando reemplazar sus sistemas de reparto de prestación definida

por sistemas de contribución definida, en los que la tasa de sustitución es menor¹. Una forma sencilla y transparente de realizar la transición desde la prestación definida a la contribución definida la ejemplifica la reforma de pensiones de Suecia (que se describe de forma excelente en otro capítulo de este volumen). El enfoque alemán ha sido algo más sutil. En lugar de introducir cuentas individuales y la determinación de las pensiones en función de la esperanza de vida, se mantiene un «sistema colectivo» en el que se modifican sucesivamente varios parámetros de la fórmula de cálculo de las pensiones para conseguir la necesaria disminución de la tasa de sustitución. Por ejemplo, las pensiones pasan a determinarse en función de los salarios netos de cotizaciones sociales, no de los salarios brutos; se modifican las penalizaciones por jubilación anticipada con criterios actuariales; se introduce un «factor demográfico» en el cálculo de las pensiones que reduce directamente la tasa de sustitución; se aumenta gradualmente la edad legal para la jubilación, y se modifican los parámetros relativos a salarios de referencia y duración de la vida laboral para reducir también la tasa de sustitución.

En mi opinión, aparte de una menor transparencia, el principal problema de esta «solución alemana» es que, al contrario del caso sueco, no evita la necesidad de introducir nuevas reformas en el futuro si se producen nuevos cambios en el contexto demográfico.

SISTEMAS COMPLEMENTARIOS DE CAPITALIZACIÓN

Puesto que la transición a sistemas de contribución definida implica tasas de sustitución más bajas, dicho cambio suele ir acompañado de medidas que tratan de fomentar el ahorro privado para la jubilación. Básicamente, hay tres formas de fomentar «pilares comple-

¹ Este cambio tiene consecuencias importantes sobre la equidad intergeneracional e intrageneracional, y también sobre el comportamiento de los individuos en el mercado de trabajo. Estas consecuencias son muy relevantes a la hora de diseñar el proceso de reformas de las pensiones, pero, por limitaciones de espacio, quedan fuera del objeto de este comentario.

mentarios» del sistema de pensiones, basados en la capitalización del ahorro. En primer lugar, pueden capitalizarse las cotizaciones al sistema público, mediante esquemas de «ahorro forzado». En segundo lugar, a este fin son bastante frecuentes los incentivos fiscales a las aportaciones a fondos privados de pensiones. En tercer lugar, en algunos países se han establecido subvenciones directas a dichas aportaciones. En el caso de Alemania, se ha avanzado por las dos últimas de las vías mencionadas.

No obstante, la evidencia disponible sobre los efectos de estas medidas de fomento del ahorro para la jubilación no es concluyente. Parece claro que mientras los incentivos fiscales favorecen fundamentalmente a las familias de rentas más altas, las subvenciones directas favorecen más a las familias de rentas más bajas. En cualquier caso, en qué medida aumenta el ahorro privado cuando se introducen incentivos fiscales o subvenciones directas es una cuestión que todavía está por dilucidar.

CÓMO Y CUÁNDO REFORMAR

La experiencia alemana también ilustra las restricciones políticas que condicionan la reforma de las pensiones. Se trata igualmente de procesos muy complejos, poco transparentes que suelen llevarse a cabo cuando la percepción de urgencia es más acusada. Sin embargo, el contexto necesario para que dicha percepción de urgencia se generalice, que suele incorporar una crisis fiscal, no es el más oportuno para llevar a cabo reformas profundas de los sistemas de pensiones. En este sentido, el nombramiento continuo y sucesivo de «comisiones de reforma», bien sean comisiones gubernamentales o parlamentarias, no suele resolver las cuestiones fundamentales señaladas anteriormente. Al final, como señalan los autores, la realización y el contenido de las reformas dependen de que «las personas adecuadas, estén en los puestos adecuados, en los momentos adecuados».

10. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA ¿UNA DEMOGRAFÍA DESFAVORABLE O UN DISEÑO EQUIVOCADO?

JOSÉ A. HERCE *

INTRODUCCIÓN

Han pasado más de 25 años desde que los organismos internacionales comenzaran a advertir sobre los problemas financieros futuros de los sistemas públicos de pensiones basados en el método de reparto debido al aumento de la esperanza de vida de la población. La extensa literatura desarrollada desde entonces ha explorado las cuestiones más relevantes sobre la estructura y situación financiera de los sistemas públicos y privados de pensiones en los países desarrollados y se han realizado incontables ejercicios de proyección de gastos e ingresos de los sistemas públicos.

En la actualidad, no puede decirse que ningún sistema occidental de pensiones haya entrado en quiebra clamorosa, aunque muchos arrastran déficits internos que han de financiarse con impuestos generales, y afrontan ya las consecuencias de una demografía estancada. Las reformas de las pensiones se han sucedido con lentitud y, con la excepción de los países nórdicos, especialmente Suecia (Sundén, 2000; Palmer, 2007) y Alemania (Börsch-Supan *et al.*, 2007) no puede decirse tampoco que se hayan adoptado reformas de verdadero calado, si bien la opinión pública dispone ya de los elementos más relevantes para entender el problema. Poco a poco

* Analistas Financieros Internacionales y Universidad Complutense de Madrid.

El autor agradece los comentarios realizados por Almudena Durán y Mario Marcel.

las condiciones de elegibilidad y las fórmulas de cálculo y revalorización de las pensiones se han hecho más exigentes en los diferentes países (OCDE, 2006), pero estos parámetros no han cambiado con la suficiente intensidad como para que la prospectiva que pueda hacerse hoy del equilibrio a largo plazo de los sistemas occidentales de pensiones sea muy diferente a la que se hacía hace tan sólo una década, por lo que las advertencias de los organismos internacionales se siguen expresando en los mismos términos.

Las pensiones privadas tampoco se encuentran ante una perspectiva mucho mejor. En muchos países sustituyen decisivamente a las pensiones públicas como la fuente más importante de renta para los jubilados. Por ello, su solidez y suficiencia futuras son muy importantes. Pero la insuficiente extensión entre los trabajadores o la capitalización de prestaciones futuras por parte de éstos hace que su contribución al bienestar de los futuros jubilados esté igualmente puesta en cuestión (Turner *et al.*, 2004).

En España, el sistema de pensiones de la Seguridad Social cubre obligatoriamente a la totalidad de los trabajadores del sector privado. La mayoría de los trabajadores del sector público (Administraciones Autonómicas, Locales y ciertos funcionarios de la Administración Central) también están afiliados a la Seguridad Social, quedando el resto cubierto por el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado. Tanto la Seguridad Social como el Régimen de Clases Pasivas proporcionan pensiones de jubilación, viudedad, orfandad y otras a los trabajadores. En España se han llevado a cabo reformas formales del sistema público de pensiones en 1985, 1997, 2002 y 2007 y se han introducido los planes y fondos de pensiones privados voluntarios en 1987. Desde 1995, las sucesivas reformas se han enmarcado en el llamado Pacto de Toledo, acuerdo parlamentario, a iniciativa del Grupo Parlamentario Catalán (CIU), firmado por todos los partidos políticos en ese año, regularmente renovado y del que han surgido las sucesivas reformas de la seguridad social habiendo mediado en todos los casos un acuerdo más o menos amplio entre los interlocutores sociales, es decir, el gobierno, los sindicatos y las organizaciones patronales.

Tampoco en España, las reformas adoptadas hasta la fecha han sido suficientemente intensas como para torcer una prospectiva de

sostenibilidad que sigue siendo problemática, a pesar de la pasmosa evolución del mercado de trabajo español, con la consiguiente consolidación de las cuentas del sistema público de pensiones, que ha conseguido retrasar en varios lustros la insuficiencia financiera que la seguridad social presentaba ya a mediados de los años noventa.

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución reciente, situación y perspectivas de sostenibilidad a largo plazo del sistema público español de pensiones contributivas, lo que conocemos normalmente como pensiones de Seguridad Social, y sus posibilidades de reforma.

Sin duda, una demografía desfavorable es letal para un sistema de pensiones, tanto público como privado, pero sólo en la medida en que el sistema no se adapta a las nuevas circunstancias. El envejecimiento puede entenderse de diversas maneras, no todas ellas igualmente cargadas de consecuencias de uno u otro signo (apartado I).

Pero el problema de las pensiones es esencialmente técnico, es decir, de diseño formal, y sólo la miope percepción que introduce el corto plazo del ciclo político y la incapacidad para explicar a los votantes la naturaleza técnica del problema hacen que éste se convierta en un problema político (apartado II).

En España, el sistema público de pensiones —el más generalizado, pero no el único— ha tenido una evolución sorprendente desde 1995, sin que las reformas formuladas en las dos décadas precedentes hayan tenido incidencia alguna, pues se han debido a la creación de empleo y al bache demográfico de las generaciones nacidas durante el periodo de la guerra civil. Pero el futuro sigue siendo el que era antes de este desarrollo del mercado de trabajo, si bien el momento es óptimo para adoptar las medidas que se requieren de cara a asegurar la sostenibilidad futura (apartado III).

Estas reformas no pueden dejar de ser graduales, principio que de hecho se ha instaurado ya desde hace muchos años en España, sin que las reformas adoptadas hayan logrado alterar sensiblemente el balance de incentivos que influyen en los comportamientos (trabajo, ahorro) que determinan, a su vez, los equilibrios del sistema (apartado IV).

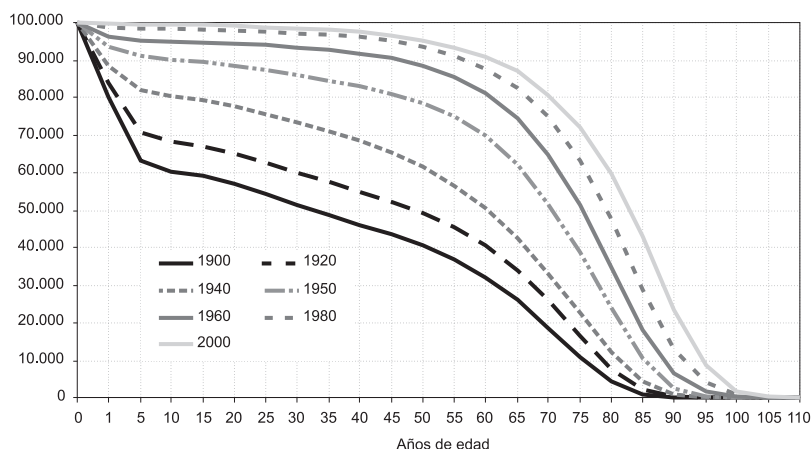
Las reformas deben ser más ambiciosas y es preciso que en algún momento, más pronto que tarde, se produzca una decidida iniciativa, en España y en toda Europa occidental para refundar las bases de un sistema como el de la seguridad social que ha servido admirablemente a los europeos durante un siglo, pero que está muriendo de éxito, incapaz de adaptarse a los cambios necesarios, debido al celo de sus entusiastas. «Reinventar la Seguridad Social» debería ser la consigna. Una iniciativa de este tipo tendría consecuencias globales, especialmente para América Latina, pues es mucho lo que puede aprenderse del brillante pasado europeo en materia de bienestar (apartado V).

I. EL CONTEXTO RELEVANTE: ENVEJECIMIENTO Y GLOBALIZACIÓN

I. 1. *Envejecimiento*

¿Qué es el envejecimiento? Tenemos una concepción poco exacta del envejecimiento. De entrada, existe el fenómeno fundamental que es la extensión progresiva de la vida humana medida por la esperanza de vida. Desde 1840, en que se pueda documentar, la esperanza de vida ha aumentado linealmente en tres meses al año (Vaupel, 2005). Por sí solo, este desarrollo tiene enormes consecuencias para la organización económica del ciclo vital de los individuos, lo que afecta de lleno a cualquier plan de pensiones (individual o colectivo, público o privado, de reparto o capitalización) que no es sino uno de los instrumentos que existen para dicha organización.

El formidable progreso de la esperanza de vida y sus consecuencias económicas se aprecia llamativamente en el gráfico 1, en el que se ilustra el caso español a lo largo del siglo XX. Se representan generaciones-tipo de 100.000 individuos que nacieron a comienzos de la década indicada y su evolución a lo largo del tiempo y las edades. Sólo el 26,1% de los nacidos en 1900 seguían con vida en 1965, mientras que este porcentaje se habrá elevado al 86,8% en 2065

GRÁFICO 1. *Curvas de supervivencia de la población española 1900-2000*

FUENTE: INE y elaboración propia.

para los nacidos en el año 2000. Quedan muchos años por ganar a la mortalidad (el área comprendida entre la curva de supervivencia del año 2000 y el eje superior-derecho del gráfico). De hecho, si la esperanza de vida no tuviese límites antes de los 110 años, tantos como se han ganado entre mediados de los años treinta del siglo pasado y el año 2000. Pero a diferencia de lo que ha sucedido en este último periodo, en que una buena mitad de los años se han ganado para las edades laborales, los años que se ganen a partir de ahora serán más allá de los 65 años de edad.

Pero el envejecimiento es algo más complicado. Se trata del aumento de la edad media de un grupo de personas, una región, una nación, etc. El aumento de la esperanza de vida es compatible con la disminución de la edad media de una población. Basta para ello que la natalidad interaccione de determinada manera con la longevidad, aunque las transiciones demográficas modernas y contemporáneas se han venido dando de manera que el aumento de la esperanza de vida coincide con la disminución de la natalidad, lo que compone la imagen tan poderosa que tenemos del envejecimiento.

En suma, los individuos viven más, lo que no es envejecimiento estricto, sino longevidad, pero las poblaciones envejecen.

A diferencia de la longevidad, que afecta a todo tipo de esquemas de pensiones, pues deteriora la proporción entre lo que convencionalmente llamamos el «ciclo activo» y el «ciclo pasivo» de los individuos, la natalidad afecta especialmente a las pensiones financiadas mediante el método de reparto, ya que los no nacidos no cotizarán para pagar las pensiones de los futuros jubilados (malo para el reparto), pero no reclamarán tampoco las pensiones que no causaron (inocuo para la capitalización). En el límite, en principio al menos (véase *infra*), los no nacidos tampoco podrían comprar los activos acumulados por los futuros pensionistas, para respaldar sus pensiones cuando llegara el caso, lo que constituye un problema no menor para las pensiones privadas que practican el método financiero de la capitalización.

La caída de la natalidad trasciende ampliamente al sistema de pensiones y da de lleno en el núcleo de la sociedad y la economía. No hay escenario más descorazonador que el de una población en vías de extinción natural por causa de una caída permanente de la natalidad. Pero este escenario es sencillamente impensable, desde luego a escala global, por lo que, de darse a escala de determinadas poblaciones, tendría una evidente solución mediante la apertura a la población global. La actual tasa de fecundidad en muchos países occidentales, inferior a la de reemplazamiento (2,1 hijos por mujer en edad fértil, en Europa), hace que sus poblaciones estén llamadas a la extinción a largo plazo, lo que sucedería si sus efectivos no se renovasen con población venida de otros países. Pero lo cierto es que el inicio del siglo XXI coincidió (en 2003) con que el 50% de la población mundial vivía en países con una tasa de fecundidad inferior a la de reemplazamiento (Smallwood y Chamberlain, 2005). Entre los países en vías de desarrollo las tasas de fecundidad continúan cayendo por debajo de los 2,1 hijos por mujer y las Naciones Unidas estiman que para 2050 las tres cuartas partes de estos países mantendrán tasas de fecundidad por debajo de las de reemplazamiento.

De una u otra manera, las pensiones son un mecanismo de redistribución de recursos a lo largo del ciclo vital de los individuos.

Bajo el método de reparto, esta distribución aprovecha el hecho de que las generaciones jóvenes transfieren al gobierno lo que éste transfiere a las generaciones maduras a cambio de que un gobierno futuro se lo devuelva cuando aquéllas sean maduras, tomándolo de las nuevas generaciones jóvenes, y así sucesivamente. Para que la cadena continúe hace falta que los gobiernos futuros deseen seguir desempeñando este papel de intermediarios con capacidad coercitiva y las generaciones futuras deseen seguir manteniendo este peculiar contrato en el que la otra parte todavía no ha nacido. El que todos los compromisos se mantengan está por ver si las nuevas generaciones son cada vez menores, en términos relativos o absolutos, que las precedentes.

Pero incluso bajo el método de capitalización individual, la creciente longevidad de cada generación sucesiva implica que un mismo esfuerzo de acumulación de derechos durante la vida laboral resultará cada vez menos suficiente para afrontar ciclos vitales en jubilación más y más largos.

1.2. *Globalización*

Tanto desde la óptica de la capitalización como desde la del reparto, lo que necesitan los sistemas de pensiones es flexibilidad para poder adaptarse a los cambios estructurales de la sociedad y la economía. La experiencia española reciente muestra cómo los problemas financieros del sistema de reparto pueden retrasarse, aunque no resolverse, mediante la llegada de trabajadores inmigrantes. La estrechez de los mercados financieros dentro de un determinado ámbito económico, de la que se derivan problemas para la gestión eficiente de los fondos de pensiones acumulados, puede superarse mediante la apertura de dichos mercados financieros. Si bien muchas sociedades desarrolladas se encuentran en vísperas de un marcado declive demográfico, el mundo se encuentra en una fase de expansión de la población que durará hasta bien entrado el presente siglo.

Dicho de otro modo, la libre circulación de capitales y trabajadores y la integración de los mercados financieros internacionales

proporcionan elementos de respuesta a los sistemas de pensiones públicos o privados en los diferentes países. Estas libertades, a su vez, requieren la adaptación de los sistemas de pensiones para satisfacer las necesidades de movilidad de los trabajadores. La acumulación eficiente de los derechos de pensión en todo el mundo, en los próximos lustros, necesitará una concertación mucho más avanzada de la que en la actualidad se practica entre los diferentes sistemas de pensiones públicas y privadas en el mundo, y una convergencia que, de hecho, se está dando, aunque muy paulatinamente, entre los diferentes sistemas y técnicas de previsión colectiva.

El envejecimiento es un fenómeno generalizado y las soluciones para hacerle frente deben de pasar por la flexibilidad a escala global de las instituciones públicas de pensiones, de los mercados de trabajo, y de los instrumentos financieros de acumulación de derechos de pensión. Envejecimiento y globalización son dos poderosos elementos del contexto general en el que se declina hoy el problema de las pensiones.

II. EL «PROBLEMA» DE LAS PENSIONES

No cabe engañarse, cualquier sistema de pensiones tendrá problemas como consecuencia de las tendencias demográficas analizadas. Los métodos financieros de reparto y capitalización poseen vulnerabilidades específicas frente a la desfavorable composición de alargamiento de la vida y disminución de la natalidad, a plazo más o menos corto, pero ambos se ven severamente afectados por esta mezcla.

El problema de las pensiones puede vislumbrarse claramente echando una mirada de nuevo al gráfico 1. Radica en la fijación de una edad arbitraria entre la fase activa y la fase de jubilación de los individuos: los 65 años. Sorprenderá que un hito tan significativo como este pueda ser calificado de arbitrario. Lo es, como muchos otros parámetros de los esquemas de pensiones. La jubilación a los 65 años era arbitrariamente elevada a principios del siglo XX, cuando muy pocos trabajadores llegaban a esa edad, so-

breviviéndola escasamente, y es arbitrariamente reducida en la actualidad, cuando la gran mayoría de los trabajadores cubiertos por los sistemas de pensiones la alcanzan y sobreviven cada vez más a la misma.

Si el problema técnico de las pensiones, como instrumento financiero, consiste en distribuir eficientemente los recursos que se acumulan durante la fase activa a lo largo de la fase pasiva —de forma que los trabajadores no sufran mermas en su nivel de vida—, entonces buena parte del problema desaparece cuando se combinan dos características: un esfuerzo adecuado, con una adecuada distribución de los ciclos activo y pasivo a lo largo del ciclo vital completo. Cuando se vive cada vez más y se entra cada vez más tarde al mercado de trabajo, no tiene sentido jubilarse cada vez antes, sino todo lo contrario. Lo único que puede contrarrestar a la necesidad de jubilarse cada vez más tarde es la realización de un mayor esfuerzo de acumulación de recursos para la jubilación durante los años activos. Pero esto tiene límites evidentes y, en su conjunto, implica un menor nivel material de ciclo vital. Cuando la vida es más larga, el sentido común y la teoría del capital humano sugieren que lo que hay que hacer es dedicar más años a adquirir educación (entrando más tarde al mercado de trabajo), jubilarse más tarde y aumentar el ahorro para la vejez. Aunque estos tres elementos son sustitutivos en alguna medida —bajo circunstancias específicas—, para el individuo representativo, bajo circunstancias estándar deberían darse simultáneamente en la dirección indicada.

Pero lo que se observa es una enorme reticencia a aumentar el ahorro para la jubilación, además de una formidable confusión popular respecto a los cálculos básicos de las pensiones y el esfuerzo financiero necesario para obtenerlas. Con todo, la mayor de las reticencias se refiere a la edad de jubilación. Las pocas reformas que se han avanzado en este sentido (Suecia, Reino Unido, Alemania) contemplan subidas graduales hasta los 67 o 68 años, desde los 65 actuales, escalonadas a lo largo de las próximas dos o tres décadas. Y, aún así, los gobiernos que las han llevado a cabo se han enfrentado a duras críticas desde los sindicatos y frente a los electores.

III. LAS PENSIONES EN ESPAÑA. SOSTENIBILIDAD

III.1. *Los diferentes esquemas de pensiones existentes en España*

España cuenta en la actualidad con varios tipos de esquemas de pensiones. El esquema dominante es el de la Seguridad Social, un esquema de pensiones públicas contributivas, profesionales, cuya financiación se basa en el mecanismo de reparto (*pay-as-you-go*), que cubre a todos los trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena, excepto a los funcionarios de carrera de la Administración central, Fuerzas Armadas, Judicatura y otros. Este sistema es muy similar al imperante en muchos otros países occidentales y asegura pensiones de jubilación, incapacidad, viudedad, orfandad y otras, proporcionales a sus salarios (hasta un cierto límite) a trabajadores que hayan cumplido unos determinados requisitos de años de cotización y edad a la que se produce la contingencia por la que dichas prestaciones están reconocidas. Todos los trabajadores han de estar obligatoriamente inscritos en el sistema de pensiones de la seguridad social, siendo igualmente obligatorio el pago regular de las cuotas. El esquema de pensiones de Seguridad Social cuenta con dos grandes subesquemas o «Regímenes»: el Régimen General y el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, y con otros Regímenes Especiales menores (Agrario, Trabajadores del Mar y Empleados de Hogar).

El esquema de pensiones para los funcionarios de carrera de la Administración central del Estado es algo diferente del anterior y en comparación con él es minoritario, ya que el número de cotizantes es unas veinte veces inferior. El resto de funcionarios no de carrera o pertenecientes a las Administraciones Autonómicas y Locales se encuadran en el Régimen General de la Seguridad Social. Este esquema se denomina de «Clases Pasivas del Estado» y se financia en una pequeña parte, cercana al 10% de sus gastos totales, con cargo a las cotizaciones que pagan los propios funcionarios (el 5,2% de su salario) y con cargo a los Presupuestos Generales del Estado el resto.

Ninguno de estos esquemas de pensiones públicas capitaliza compromisos de pensión, pero la Seguridad Social mantiene desde el año 2000 un «Fondo de Reserva» que a finales de 2006 contaba con 35,9 millardos de euros, equivalente a un 3,7% del PIB estimado en este año.

Junto a los dos esquemas de pensiones públicas recién descritos, se ha desarrollado desde finales de los años ochenta un esquema de pensiones privadas voluntarias y complementarias de las pensiones públicas, pero no sustitutivas. Estas pensiones pueden ser adquiridas individualmente a sus promotores acreditados para ello o promovidas por las empresas y asociaciones para sus empleados o asociados, respectivamente. Los promotores y partícipes realizan aportaciones a Planes de Pensiones que se integran en Fondos de Pensiones para su gestión por parte de entidades cualificadas para ello. Los planes de pensiones son de contribución definida.

En el cuadro 1 se muestran algunas de las características básicas más relevantes de los esquemas comentados, especialmente las que tienen que ver con los datos demográficos y económicos de los mismos. Puede apreciarse cómo la Seguridad Social es, a gran distancia, el esquema dominante con 18,6 millones de afiliados a lo largo de 2006, frente a unos 890 mil para el esquema de Clases Pasivas. Las pensiones privadas, por su parte, encuadraban en dicho año a casi 10 millones de «cuentas de partícipes», aunque un número menor de partícipes personales ya que cada uno de éstos puede tener uno o más planes de pensiones.

Respecto al número de pensionistas o beneficiarios de pensiones en cada uno de los esquemas, de nuevo, la dominancia de la Seguridad Social es patente, así como el deteriorado balance de cotizantes por cada pensionista existente en el esquema de pensiones de los funcionarios públicos. En lo que se refiere al esquema de pensiones privadas, el reducido número de pensionistas se debe a diversas causas. En primer lugar, a la relativa juventud del esquema, que empezó a funcionar hace apenas 20 años, si bien en dicho esquema se incorporaron los efectivos de los diversos compromisos de pensiones mantenidos por las grandes empresas financieras e industriales hasta ese momento, lo que hace que el número de pensionistas del mismo sea reducido. Por otra parte, dados los reducidos capitales

de jubilación acumulados por los partícipes de los planes de pensiones, una buena mitad de los beneficiarios optan por recibir las prestaciones en forma de capital, por lo que no llegan a figurar en el registro de beneficiarios de prestaciones regulares en forma de renta.

El esfuerzo contributivo de los cotizantes o partícipes en cada uno de los esquemas de pensiones es muy diferente. En la Seguridad Social, la cotización media por trabajador en 2006 ascendió a algo más de 5.000 euros. La cotización media de los trabajadores por cuenta ajena es sin duda superior a esta media, y la de los trabajadores autónomos menor, pero las empresas aportan un 83,4% de la cotización total de cada trabajador por cuenta ajena y los propios trabajadores aportan el 16,6% restante, dados los tipos de cotización del 23,6% y del 4,7% respectivamente. Las cotizaciones de los funcionarios públicos son muy reducidas: algo menos de 1.000 euros al año, obteniéndose como el 5,2% de un salario pensionable fijado por la Administración anualmente para cada categoría de funcionarios. Las aportaciones medias de los partícipes a planes y fondos de pensiones, por último, son también reducidas —de 812 euros en términos medios—, e insuficientes a todas luces para dar lugar a una acumulación que permita obtener pensiones de cierta entidad.

Las prestaciones medias, anuales o en equivalente mensual (12 pagas), son también muy diferentes en cada uno de los esquemas. Aunque no puede establecerse una correspondencia de ningún tipo entre las cotizaciones medias y las pensiones medias contempladas en el cuadro 1, ya que corresponden a generaciones distintas de cotizantes y pensionistas, sí que pueden inferirse algunas propiedades de las reglas que ligan ambos conceptos en cada tipo de esquema.

En primer lugar, se observa cómo el esquema de Seguridad Social, que exige mayores cotizaciones, ofrece prestaciones menores que las que ofrece el esquema de Clases Pasivas para los funcionarios, de 8.986,6 euros anuales frente a 14.438 euros anuales respectivamente, un 60,7% superior a la primera. Por otra parte, la pensión media del esquema de pensiones privadas, de 4.291,18 euros anuales, tiene un importe que compara muy bien con las reducidas

CUADRO 1. *Datos básicos de los esquemas de pensiones existentes en España, 2006*

	<i>Pensiones públicas</i>		<i>Pensiones privadas (c)</i>
	<i>Seguridad Social (a)</i>	<i>Funcionarios públicos (b)</i>	
Afiliados/Funcionarios/Partícipes (media anual)	18.596.300	886.119 ^d	9.869.947 ^d
Pensionistas/Beneficiarios (media anual)	8.165.300	594.224	169.375 ^f
Altas de Pensiones/Beneficiarios	490.500	36.948 ^d	n.d.
Cotización/Aportación media anual (euros)	5.075,63	996,48 ^d	812,33
Pensión/Prestación media anual (euros)	8.986,60	14.438,02	4.291,18 ^f
Pensión/Prestación media mensual (euros)	748,88 ^a	1.203,17 ^e	357,60 ^{d, e, f}
Cotizaciones/Aportaciones totales (millones de euros)	94.388,0	883,0	8.017,7 ^d
Gastos en pensiones/Prestaciones (millones de euros)	74.267,8	8.579,4 ^d	2.643,0 ^d
Gastos de gestión (millones de euros)	2.497,7 ^d	n.d.	793,2 ^d
Patrimonio (a 31/12, en millones de euros)	35.879,3	—	81.200,4
Gastos de gestión en % de gastos en prestaciones	3,36	n.d.	—
Gastos de gestión en % del patrimonio medio	n.d.	n.d.	1,03 ⁽²⁰⁰⁵⁾
Gastos totales en % del PIB	7,86	0,88	0,27
Patrimonio en % del PIB	3,68	—	8,32

^a Trabajadores del sector privado por cuenta propia y por cuenta ajena y funcionarios de las Administraciones Autonómicas, Locales y funcionarios no de carrera de la Administración central.

^b Pensiones de Clases Pasivas. Incluye a los funcionarios de carrera de la Administración central y transferidos a las CC AA, las Fuerzas Armadas, la Judicatura y otros colectivos específicos.

^c Fondos y planes de pensiones voluntarios y complementarios a la Seguridad Social, individuales y de empresa.

^d Estimados.

^e Por todas las contingencias y para todos los regímenes, equivalentes para 12 pagas al año.

^f Beneficiarios de prestaciones en forma de renta (el 51,17% en 2005).

FUENTES: M.º de Trabajo y Asuntos Sociales, M.º de Economía y Hacienda, INVERCO y elaboración propia.

aportaciones de los partícipes, aunque hay que tener en cuenta que las pensiones que se causan en la actualidad bajo este esquema son una combinación en la que predominan trabajadores con carreras más largas que las de los actuales partícipes y responden a importantes compromisos de pensiones de las empresas, adquiridos desde hace mucho tiempo.

La popularización de las pensiones privadas en España y los reducidos importes aportados harán que las pensiones medias de este esquema descendan en el futuro respecto a los importes actualmente constatados, aunque la prolongación de las carreras de aportaciones provocará el efecto contrario en una cierta medida. Los capitales de jubilación medios detentados por los actuales partícipes ascienden a 8.227 euros, lo que rendiría pensiones de cotización definida de apenas unas docenas de euros al mes, de aplicarse a la obtención de rentas vitalicias a partir de una edad de jubilación de 65 años.

El cuadro 1 muestra también los flujos de gastos e ingresos totales de cada esquema de pensiones, comprobándose cómo las cotizaciones totales recibidas por la Seguridad Social son muy importantes, superiores a los 94 millardos de euros, casi el 10% del PIB, así como los gastos por pensiones contributivas, que ascienden a 74,3 millardos de euros. Junto a estos gastos hay otros gastos por prestaciones contributivas (maternidad, etc.) y los gastos de gestión. En el esquema de pensiones de los funcionarios públicos los ingresos por cotizaciones son modestos, pues sólo los propios funcionarios contribuyen al esquema con porcentajes reducidos de sus salarios. Pero los gastos por pensiones ascienden a casi diez veces los ingresos por cotizaciones y son los presupuestos generales del Estado los que corren con la diferencia en su capítulo de gastos de personal de la Administración General del Estado. El esquema de pensiones privadas mantiene un balance muy positivo de ingresos por aportaciones, de unos 8 millardos de euros en 2006, frente a unos gastos por pensiones (en forma de renta de capital) de 2,6 millardos. Esta diferencia es normal en un sistema de capitalización tan joven como el español en el que todavía el número de partícipes crece mucho más rápidamente que el de pensionistas y el balance de flujos contribuye fuertemente al crecimiento de los fondos con los que se respaldan los compromisos de pensiones que los partícipes van adquiriendo para el futuro.

Esta vertiente patrimonial es, por fin, muy visible en el sistema español de pensiones privadas, que a finales de 2006 había acumulado un patrimonio de 81,2 millardos, equivalente al 8,3% del PIB, aunque sólo algo superior a los gastos por pensiones contributivas de la Seguridad Social. Ésta, por su parte, acumula desde el año 2000 pa-

rimonio en el llamado «Fondo de Reserva» que, a finales de 2006, mantenía 35,9 millardos de euros, equivalentes al 3,4 del PIB, aunque apenas igual a la mitad de los pagos de pensiones en el mismo año.

Como se puede comprobar, estos tres esquemas son muy diferentes en su cobertura, método financiero y alcance económico. También lo son en su grado de madurez. La Seguridad Social es un sistema de pensiones muy maduro, pero que ha conseguido restablecer algunas de sus *ratios* básicas, como veremos a continuación, mientras que el esquema de pensiones para los funcionarios públicos se encuentra muy desequilibrado en su demografía característica, con compromisos unitarios de pensiones mucho más caros que los de la Seguridad Social y con una muy escasa capacidad para financiarse mediante cotizaciones, lo que tiene escasas consecuencias debido a la participación de los ingresos generales del Estado en su financiación. El esquema de pensiones privadas, muy reciente en España si se compara con los anteriores, tiene todavía un amplio desarrollo por delante, pero a pesar del creciente peso de los capitales de jubilación acumulados, el capital por partícipe carece de entidad como para constituir un complemento relevante a las pensiones públicas y, menos aún, una alternativa en el futuro.

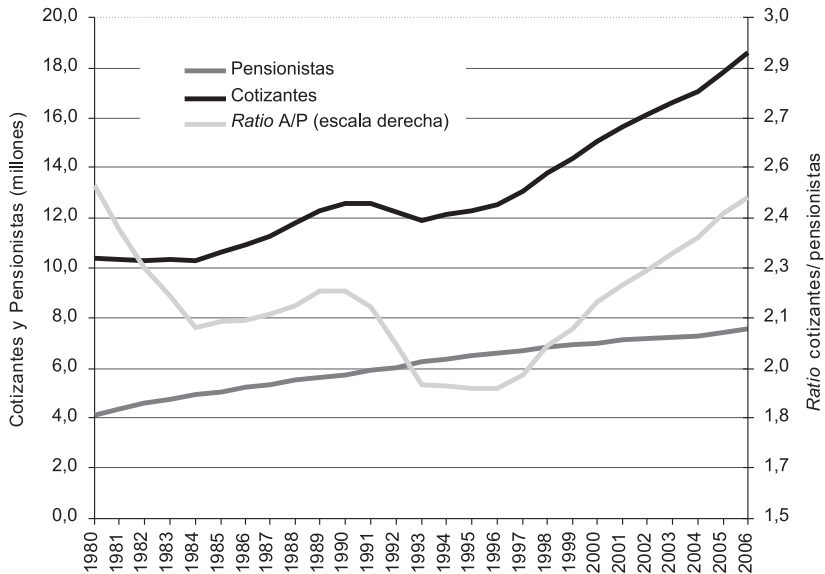
III.2. *Evolución histórica de las principales ratios del sistema público de pensiones*¹

La demografía del sistema público español de pensiones contributivas (Seguridad Social) ha recuperado en los últimos años uno de sus equilibrios fundamentales, que es el de la relación entre el número de cotizantes y el de pensionistas. Con 18,6 millones de cotizantes y 7,6 millones de pensionistas², la *ratio* en cuestión es de casi

¹ En lo sucesivo, todas las alusiones al sistema público de pensiones español se referirán al esquema de pensiones contributivas de la Seguridad Social.

² El número de pensiones del sistema era en 2006 de 8,2 millones, pero existe una cierta «concurcencia de pensiones», como se denomina en el lenguaje del sistema al hecho de que un mismo pensionista mantenga simultáneamente más de una pensión (viudedad y jubilación, por lo general). En este caso, la suma percibida por todas las pensiones no puede superar la pensión máxima del sistema.

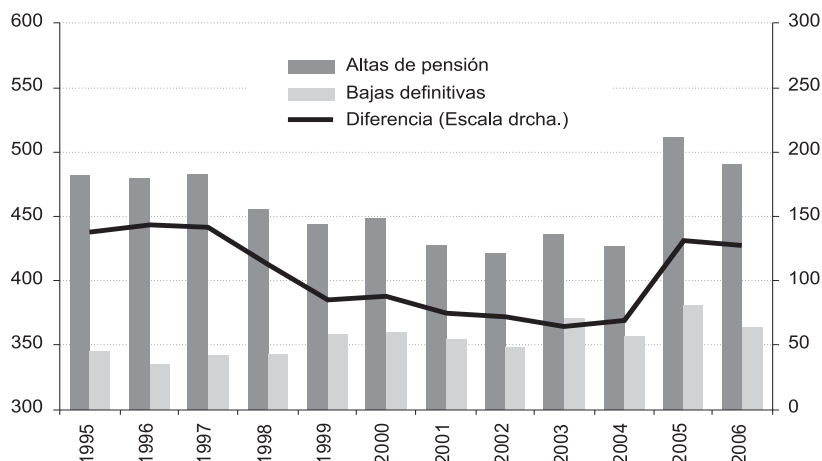
GRÁFICO 2. *Cotizantes y pensionistas del sistema español de pensiones de la Seguridad Social 1980-2006*



FUENTE: INSS y elaboración propia.

2,5 cotizantes por cada pensionista. Como se puede apreciar en el gráfico 2, a mediados del decenio de los años noventa la relación entre los cotizantes y los pensionistas del sistema se encontraba por debajo de 2. Este límite, bajo el presente método financiero de reparto —es decir, dadas sus fórmulas de cálculo de prestaciones y cotizaciones—, constituye una barrera que, de traspasarse a la baja, determina la existencia de un déficit corriente del sistema, como se comprobó en aquellos años.

La severa recesión de 1992/1993 se prolongó en términos de empleo hasta 1994 provocando una caída de la afiliación, que había crecido durante la segunda mitad de los años ochenta —tras el estancamiento de la crisis del petróleo—, situándose apenas por encima de los 10 millones de trabajadores afiliados al sistema. Mientras tanto, el número de pensionistas no dejaba de crecer a ritmos acu-

GRÁFICO 3. *Altas y bajas de pensión (miles) de la Seguridad Social española 1995-2006*

FUENTE: INSS y elaboración propia.

sados, pasando de 4 millones en 1980 a casi 7 en 1995. En el periodo 1993-1997 la *ratio* de cotizantes a pensionistas se situó por debajo de 2 y la situación económica del sistema de pensiones se vio seriamente comprometida en términos de su equilibrio de caja.

A partir de 1995, no obstante, se inicia la sostenida recuperación del mercado de trabajo y de la economía española que se ha mantenido hasta el presente, con la suave desaceleración de 2002/2003, y que se ha saldado con la muy favorable situación económica que se conoce en la actualidad. La afiliación ha crecido espectacularmente y el número de pensiones lo ha hecho mucho más moderadamente, lo que ha permitido que la *ratio* de cotizantes a pensionistas pasase de 2 a 2,5 en tan sólo una década.

Junto a la creación de empleo, la moderación en el crecimiento de las pensiones ha contribuido a la recuperación de la *ratio* aludida. Esta moderación se aprecia claramente en la evolución del número de nuevas altas de pensión registrado en el sistema. En efecto, como se muestra en el gráfico 3, el número de altas de pensión disminuyó

significativamente entre 1998 y 2004, al tiempo que se producía la expansión de la afiliación. Desde 2005, las nuevas pensiones han recuperado sus niveles anteriores a 1998. Esta desaceleración en la causación de nuevas pensiones tiene su explicación en la llegada a la jubilación de las generaciones nacidas durante la guerra civil española y la inmediata posguerra, mucho menos numerosas que las precedentes, a causa de las condiciones del periodo.

Pero el tránsito de estas generaciones desde la actividad a la jubilación se ha producido ya por completo y en los próximos años se producirán mayores altas de pensión, como muestra claramente el gráfico 3, lo que determina un aumento neto del número de pensiones dos veces mayor que en los primeros años del presente decenio.

La evolución del mercado de trabajo y de la afiliación sólo puede ser bienvenida cuando se trata de analizar la situación económica corriente de un sistema de pensiones públicas como el español, especialmente cuando hace apenas un decenio las perspectivas de sostenibilidad del sistema a medio plazo se consideraban francamente malas entre los analistas (Herce y Pérez Díaz, 1995; Barea *et al.*, 1995). En efecto, el portentoso desarrollo de la afiliación era inimaginable incluso en vísperas de su ocurrencia, pues la economía española no había aumentado su índice de empleo en los tres decenios precedentes y había pocos motivos para pensar que así fuera a ocurrir en los años inmediatamente posteriores.

Pero lo cierto es que la severa recesión de 1992/93 saneó apreciablemente los fundamentos de la economía española, a lo que se unieron los efectos de las modestas, pero eficaces, reformas del mercado de trabajo adoptadas en 1994 y 1997, la disciplina presupuestaria y la disciplina monetaria adoptadas, respectivamente, por los sucesivos gobiernos y el Banco de España con objeto de situar a la economía española en la moneda única europea. La sólida senda de crecimiento de la economía española durante la segunda mitad de los años noventa se vio estimulada por la creciente afluencia de mano de obra extranjera que encontraba trabajo rápidamente y estimulaba, al mismo tiempo, la demanda agregada, a su vez impulsada por la demanda de vivienda debida a la fuerte creación de hogares (emancipación de los *baby-boomers*, efecto euro y demanda de no residentes).

En suma, un desarrollo muy relevante que ha restablecido la relación cotizantes/pensionistas a niveles similares a los que se observaban en 1980, cuando el sistema de pensiones públicas de la Seguridad Social tenía un amplio superávit con el que se financiaban la sanidad y otras prestaciones no contributivas.

III.3. *Las claves de la sostenibilidad en un sistema de reparto*

El superávit de las pensiones públicas, en 1980, al que se hacía mención en la sección anterior, era, en efecto, superior al 3 % del PIB, pero cinco años más tarde se había reducido a menos del 1 % del PIB y parecía muy difícil evitar que se convirtiera en un déficit creciente. Pero las expectativas de la sociedad en los primeros años ochenta eran de expansión de la acción protectora pública tanto en el campo de las pensiones como en el de otras dimensiones del Estado del Bienestar, poco extendido en España en aquellos años (Mota, 2006).

En 1985 se produjo una reforma ineludible que consistió, entre otras medidas, en aumentar de 2 a 8 años el periodo de referencia («periodo de cómputo», en el lenguaje del sistema) para el cálculo de la pensión a partir de los salarios pensionables (bases de cotización) utilizados como base para determinar las cotizaciones. Esta simple reforma, que servía para acabar con la aberrante práctica de la «compra de pensiones»³ provocó un considerable malestar sindical, una huelga general y la ruptura entre la UGT, sindicato socialista mayoritario, y el gobierno del PSOE, personalizada entre sus dos máximos responsables del momento, Nicolás Redondo y Felipe González. Desde entonces, las reformas de las pensiones se han sucedido con mucha menor intensidad y efectos de poca entidad sobre el balance de gastos e ingresos del sistema. Este fue el caso, es-

³ Se denominaba «compra de pensiones» al hecho de obtener la máxima pensión del sistema cotizando dos años antes de la jubilación por la base máxima de cotización, habiendo cotizado por bases sensiblemente más reducidas en los años anteriores. Estas fórmulas tan favorables sólo subsisten hoy en día en algunos países en vías de desarrollo, especialmente en África, pero también en América Latina.

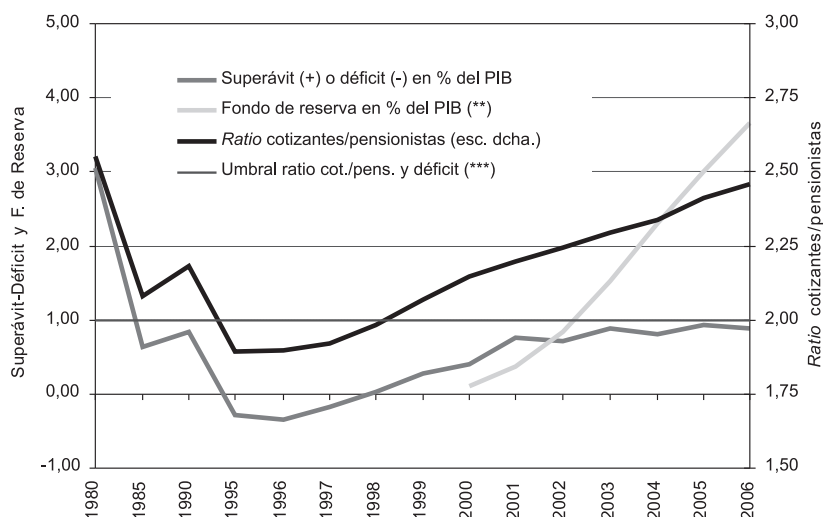
pecialmente, de la reforma de 1997, adoptada como continuación de la aprobación del Pacto de Toledo en 1995 entre todos los partidos parlamentarios (Herce y Alonso, 2000).

Entre 1980 y 1995 la relación cotizantes/pensionistas de la Seguridad Social Española registró un apreciable deterioro, pasando de 2,2 a 1,9 y, paralelamente, el saldo de ingresos y gastos del sistema registró un deterioro parecido, pasando de un superávit del 3 % del PIB a un déficit del -0,3 %. Ello puede apreciarse en el gráfico 4 en el que se muestra la trayectoria entre 1980 y 2006 del balance económico del sistema de pensiones de la Seguridad Social y la *ratio* entre cotizantes y pensionistas. La evolución de estas dos *ratios* muestra una fuerte correlación (de 0,86) en el periodo contemplado en el gráfico, aunque está disminuyendo con el tiempo⁴. En 1998, cuando la *ratio* de cotizantes por pensionista volvió al nivel 2, el sistema de pensiones se encontraba en un virtual equilibrio entre gastos e ingresos y desde entonces no ha dejado de tener superávit. En 2000 se creó el Fondo de Reserva de las pensiones que ha ido acumulando una parte de los excedentes del sistema generados en estos últimos años.

La sostenibilidad del sistema español de pensiones de Seguridad Social depende críticamente de que, dados los criterios de elegibilidad y cálculo de pensiones y cotizaciones, se mantenga su equilibrio demográfico, es decir, que el número de pensionistas no aumente desproporcionadamente respecto al número de cotizantes, de manera que la *ratio* entre los segundos y los primeros no se encuentre por debajo de 2. Esta no es una regla exacta, ya que muchos efectos de composición intervienen en la determinación de los montantes globales de gastos e ingresos y la mera *ratio* demográfica aludida puede enmascarar cambios muy importantes en la estructura de los colectivos sobre los que se basa su cálculo. Así, por ejemplo, sin que variasen las reglas del sistema, la llegada a la jubilación de trabajadores con carreras más largas y mayores bases de cotización, por una parte, y el crecimiento de la afiliación sobre la base de trabajadores menos cualificados, por otra, contrarrestaría acusa-

⁴ Para el periodo 1980-2000, el coeficiente de correlación entre estos dos indicadores es de 0,98, mientras que para el periodo 2001-2006 es de 0,76.

GRÁFICO 4. *Altas y bajas de pensión (miles) de la Seguridad Social española 1980-2006* *



* Nótese que entre 1980 y 1995 los datos se muestran cada cinco años.

** Este fondo comienza a dotarse en el año 2000 con una parte del superávit obtenido.

*** Referencia de 2 cotizantes por pensionista implícita, en el sistema español de pensiones de Seguridad Social para que exista equilibrio de ingresos y gastos corrientes.

FUENTE: INSS y elaboración propia.

mente el avance de la *ratio* demográfica, como viene sucediendo, de hecho, en los años más recientes.

Por otra parte, es evidente que el crecimiento de los afiliados no puede continuar indefinidamente en un mercado de trabajo abastecido fundamentalmente en los últimos años por trabajadores inmigrantes. Finalmente, los propios trabajadores que en estos años han contribuido al sostenimiento del sistema pasarán a reclamar sus derechos de pensión en su momento, independientemente de que residan en España o en cualquier otro país, en virtud de los acuerdos internacionales que la Seguridad Social española tienen suscritos con la mayoría de los países.

Dado el radical vuelco que se ha observado en la situación financiera del sistema español de pensiones de Seguridad Social,

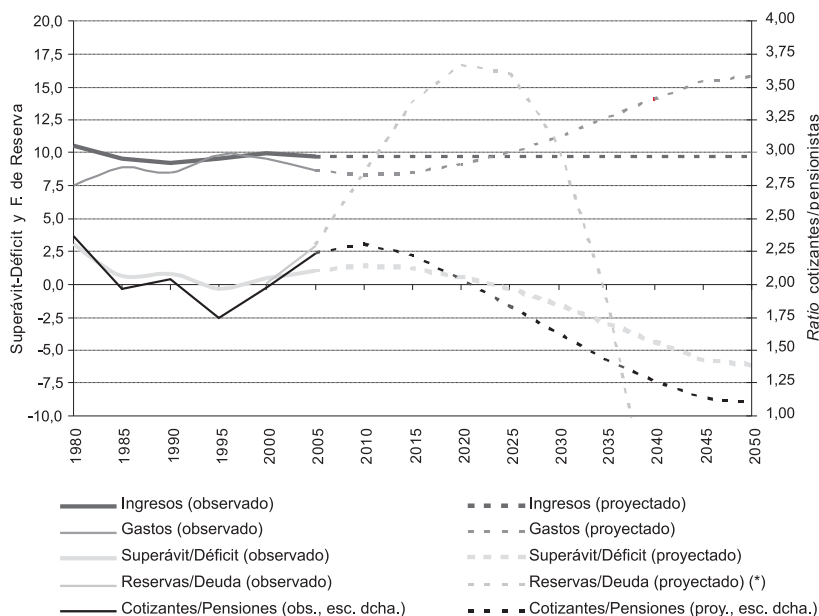
cabe preguntarse si nos encontramos ante una situación estructuralmente diferente de la que se daba tan sólo hace una década y si el fantasma de la no sostenibilidad futura que se contemplaba entonces se ha alejado definitivamente.

III.4. *Las perspectivas futuras*

La bonanza del mercado de trabajo español, claramente —que no las reformas adoptadas desde 1980 ni el Pacto de Toledo—, ha conjurado a medio plazo las malas perspectivas de insuficiencia financiera de la Seguridad Social que se mantenían hace un decenio, pero no ha alterado estructuralmente el problema que se constataba entonces, sino que, de hecho, lo ha agudizado. Desde la Comisión Europea (EPC, 2006), hasta el propio Ministerio de Trabajo español (MTAS, 2005), pasando por diferentes analistas (Herce y Alonso, 2003; Jimeno *et al.*, 2006; Sáez y Taguas, 2006), se mantiene que el futuro a largo plazo del sistema español de pensiones de Seguridad Social sigue siendo problemático y susceptible de encontrar serias dificultades de financiación corriente en algún momento entre 2015 y 2025 que podrían llegar a materializarse en un déficit equivalente a una horquilla entre el 6% y el 8% del PIB en 2050. En este año, la deuda acumulada de la Seguridad Social en proporción al PIB podría llegar hasta el 100%.

Esta perspectiva de largo plazo no cambiará seguramente en los próximos años, como, de hecho, no ha cambiado en los precedentes, a pesar de que la bonanza del mercado de trabajo ha facilitado el que la insuficiencia financiera se presente más tarde de lo que llevaban a prever las proyecciones realizadas hace un decenio. El futuro, en suma, sigue siendo el que era hace unos años.

Cualquier ejercicio de sostenibilidad a largo plazo de las pensiones de la Seguridad Social española que pudiera realizarse en estos momentos tendría que contar con una cierta continuación de las tendencias migratorias de los últimos años, aunque ésta es una prospectiva extraordinariamente difícil. La proyección del número de cotizantes depende mucho de la evolución de los flujos migratorios y de la participación activa de la población en el mercado de

GRÁFICO 5. *Sostenibilidad a largo plazo del sistema español de pensiones de Seguridad Social*

* La deuda de la Seguridad Social alcanzaría en 2050 el 71,2% del PIB.

FUENTE: Elaboración propia.

trabajo. La proyección del número de pensionistas está bastante ceñida a la de la población en edad de serlo (básicamente 65 años y más). Dadas las evoluciones de la productividad (que afecta a las cotizaciones) y de las pensiones medias, las actuales fórmulas de pensiones y cotizaciones permiten llevar a cabo una proyección contable (sin efectos de equilibrio general, modestos, por lo general), con legislación constante, que ligue la evolución de la demografía esperada del sistema con la de los flujos de ingresos y gastos.

Pues bien, sin entrar a detallar las hipótesis que subyacen a la proyección ilustrativa que se ofrece en el gráfico 5, todas ellas en línea con las utilizadas en la literatura reseñada anteriormente, se llega a una imagen ya bien conocida para el caso de las pensiones públicas de Seguridad Social en España. En esta proyección

ilustrativa, tal y como se hace en Sáez y Taguas (2006), se muestra la evolución observada entre 1980 y 2005 y la que cabría esperar, si se cumpliesen las hipótesis de la proyección, a partir de ese mismo año. Nada nuevo bajo el sol.

El episodio de déficit del sistema entre 1995 y 1997 se muestra en el gráfico 5 asociado a la evolución de la *ratio* cotizantes/pensiones⁵, así como el grave deterioro del importante superávit que el sistema mantenía en 1980. A partir de 1998 se inicia la fuerte expansión de la afiliación y la recuperación de la *ratio* de cotizantes a pensionistas, y el sistema inicia una senda de suficiencia financiera corriente que se mantendrá en los próximos años mientras la *ratio* demográfica del sistema sea suficientemente elevada, en este caso, por encima de 1,95 cotizantes por cada pensión. Según esta proyección, entre 2020 y 2025 se producirá esta transición de no darse antes algún cambio en las reglas del sistema de pensiones o en la demografía del mismo, que, en este último caso, sólo podría provenir de una aceleración de la inmigración por encima de la contemplada en las proyecciones demográficas utilizadas.

La acumulación de los superávit del sistema íntegramente a las reservas actualmente mantenidas en el Fondo de Reserva de las pensiones haría que éste llegase a representar hasta casi el 17,5% del PIB, pero el inicio de la fase de insuficiencia financiera llevaría a un agotamiento progresivo del fondo, que desaparecería en 2035, para convertirse en una deuda de Seguridad Social creciente hasta alcanzar más del 70% del PIB en 2050.

A partir de este año, la transición demográfica de las generaciones nacidas entre 1965 y 1975 se habría completado y los parámetros demográficos del sistema iniciarían una corrección que, poco a poco, disminuiría el déficit del sistema, aunque no se dejaría de acumular deuda.

Los ingresos por cotizaciones, en porcentaje del PIB, apenas oscilan con el tiempo, ya que se obtienen mediante un porcentaje fijo sobre la masa salarial que, a su vez, depende de la evolución de los salarios medios por el número de cotizantes. Si acaso, dada la evo-

⁵ En este caso se trata del número de pensiones, no del número de pensionistas, por lo que la *ratio* obtenida es algo inferior a la mostrada en el gráfico 4.

lución del tope a las bases de cotización, que crece menos que los salarios, esta *ratio* podría incluso descender con el tiempo. Los gastos por pensiones aumentarían sostenidamente, llegando a representar en 2050 el 16% del PIB, frente al 8% en la actualidad.

Estas perspectivas son muy similares a las que se han venido haciendo en el último decenio y muestran tozudamente que el futuro del sistema español no es bueno. Aunque el año a partir del cual se pueda iniciar la fase de insuficiencia financiera quede determinado por el curso más cercano del empleo —que puede volver a sorprendernos, como sucedió a partir de 1995—, las perspectivas más lejanas no cambiarán mucho, pues se deben a un proceso de permanente alargamiento de la vida de los individuos.

IV. REFORMAS GRADUALES Y REFORMAS SILENCIOSAS

Seguramente, el momento actual es el mejor momento para jubilarse en España si se cuenta con una carrera completa de cotizaciones (35 años), se ha cotizado en los últimos quince años por la base máxima de cotización y se acaban de cumplir los 65 años. En este caso, la pensión que se puede obtener del sistema es de 32.068,26 euros anuales, lo que equivale a doce pagas mensuales más dos pagas extraordinarias de 2.290,59 euros cada una. Esta «ventana de oportunidad» permanecerá abierta durante algunos años todavía, pero lo más probable es que poco a poco las reformas que se introduzcan vayan endureciendo las condiciones para obtener la pensión máxima, reduzcan su importe en relación a los salarios previos a la jubilación, aunque no en términos absolutos, etc. Los trabajadores que dentro de unos años tengan menos de 45 años se enfrentarán a unas reglas de jubilación distintas a las actuales y deberán completar sus pensiones con ahorro personal o negociado con sus empresas, a través de un uso más intensivo de los sistemas de pensiones basados en la capitalización.

La actual fórmula de pensiones de la Seguridad Social española es sencillamente arbitraria y cambiará en el futuro, pues, a pesar de que cada sucesiva reforma trata de mejorar la relación entre pensio-

nes y cotizaciones (lo que se conoce como «contributividad» del sistema), lo cierto es que la pensión que la fórmula permite calcular sólo depende de la edad a la que uno se jubila, los años en que ha estado cotizando y los salarios por los que ha cotizado, pero en absoluto se tienen en cuenta las cotizaciones efectivas pagadas al sistema, ya que el tipo de cotización no figura en la fórmula. Los tipos de cotización podrían ser tan diferentes como el 10% o el 80% del salario, pero la fórmula española de las pensiones públicas todavía arrojaría el mismo resultado. Tampoco hay ningún ajuste por el hecho de que la población viva cada vez más, como ya es el caso en diversos países europeos.

La fórmula española de las pensiones de jubilación es la siguiente:

$$P_{i \geq 61} = [1 - 0,07 \times \max(65 - i; 0)] \times \quad (I)$$

$$\left[0,5 \times \min\{\max(C - 14; 0); 1\} + \right. \\ \left. 0,03 \times \min\{\max(C - 15; 0); 10\} + \right. \\ \left. 0,02 \times \min\{\max(C - 25; 0); 10\} \right] \times \quad (II)$$

$$\left[B_{-1} + B_{-2} + \sum_{j=3}^{15} B_{-j}(1 + \pi)^j \right] \times \frac{1}{15} \quad (III)$$

en la que B es la base de cotización en euros de cada año y C es la carrera de cotización del pensionista expresada en número de años completos durante los que ha pagado cotizaciones. En el bloque III de la expresión anterior se calcula la base reguladora como la media de las bases de cotización de los últimos quince años, actualizándose con el IPC observado en el pasado las de los 13 años más alejados del momento de la jubilación. En el bloque II se calcula el porcentaje de la base reguladora que corresponde dado el número de años completos de cotización, obteniéndose el 50% por los primeros 15 años (no se percibe pensión por menos de 15 años de cotización), un 3% adicional por cada año hasta los 25 y un 2% adicional por cada año hasta los 35, en que dicho porcentaje llega al 100% de la base reguladora. Este porcentaje no aumenta a partir de los 35 años de cotización. En el bloque I se aplica una penalización de 7 puntos porcentuales por

cada año en el que se adelanta la edad de jubilación efectiva respecto a los 65 años, que es la edad legal (no obligatoria). No se puede solicitar una pensión antes de los 61 años de edad, aunque hay excepciones a esta regla general (véase *infra*). Si la pensión así calculada es superior a un máximo, se recorta hasta dicho máximo y si es inferior a un mínimo se eleva hasta éste, mediante un complemento específico (llamado complemento de mínimos). Una vez determinada la pensión que corresponde a cada pensionista ésta se actualiza cada año con el IPC.

Esta fórmula, no relaciona la pensión con las cotizaciones efectivamente pagadas y se presta a cambios normativos discrecionales que alteren la acumulación de puntos de pensión por año cotizado, la penalización por jubilación anticipada o la determinación del salario medio pensionable (base reguladora de la pensión, en la terminología del sistema).

La reforma de 1985, por ejemplo, elevó de 2 a 8 los años necesarios para el cálculo de la base reguladora de la pensión en el bloque III y aumentó de 10 a 15 los años de cotización necesarios para tener derecho a una pensión (bloque I). Esta reforma provocó una apreciable disminución de las nuevas pensiones, puesto que los trabajadores ya no pudieron «comprar» buenas pensiones elevando artificialmente sus bases de cotización dos años antes de jubilarse. La reforma de 1997 volvió a elevar de 8 a 15 años (13 años, en realidad, si se tienen en cuenta las dos pagas extraordinarias al año) el periodo de cómputo de la base reguladora, pero en esta ocasión muchos trabajadores pudieron recuperar años buenos de cotizaciones transitando en la curva de salario que tiene forma de «U» invertida. También introdujo un nuevo puntaje a partir de los 15 años de cotización acumulados, pero primando más (con 3 puntos porcentuales) los más alejados del momento de la jubilación, en vez de los más cercanos (con 2 puntos porcentuales). Un desincentivo a postergar la edad de jubilación. La reforma de 2006 ha completado el periodo de cómputo hasta los 15 años, pero se ha parado ahí. Cualquier intento de aumentar el periodo de cómputo por encima de los 15 años llevaría a un fuerte enfrentamiento con los sindicatos, que se oponen a ello, pues comprenden perfectamente el efecto reductor que sobre la pensión calculada con la fórmula anterior cau-

sería dicha medida, al incorporar al cálculo de la pensión años menos favorables, por lo general, de salarios.

Las reformas que se lleven a cabo no sólo están condenadas a ser graduales, lo que no es malo en sí mismo, sino a no tocar sustantivamente las piezas de la fórmula existente, pues el desgaste sería muy importante para el gobierno que lo hiciese. La edad de jubilación no se ha tocado en décadas, y únicamente se ha reformado la penalización por jubilación anticipada. Pero en sentido contrario, ya que hasta la reforma de 1997, sólo podían jubilarse anticipadamente (a partir de los 60 años) los trabajadores que ya estuviesen cotizando en enero de 1967. Esta cláusula acabaría con el tiempo con la jubilación anticipada en España, que, además, tenía una penalización de 8 puntos porcentuales de la base reguladora por cada año anticipado. Pero la reforma de 1997, introdujo la jubilación anticipada a partir de los 61 años para todo trabajador que se encontrase en situación de paro forzoso en los seis meses previos al momento de solicitar dicha jubilación anticipada. La penalización por año anticipado pasó a ser de 7 puntos porcentuales, en vez de 8.

Hay, sin embargo, una reforma «silenciosa» que se está produciendo lentamente. Tiene ello que ver con el hecho de que las bases de cotización aumentan por lo general por debajo de lo que aumentan los salarios, por lo que las pensiones van perdiendo peso en relación a los salarios medios de la economía y a los salarios previos a la jubilación (Herce y Alonso, 2003). Es cuestión de tiempo que, si esta actualización se mantiene, el sistema español de pensiones contributivas se convierta en un sistema de prestaciones básicas financiado con cotizaciones modestas sobre los salarios efectivos, que cada vez serán mayores que los salarios de cotización. La sostenibilidad de este sistema sería mucho más fácil de lograr que con un sistema tan intensivo como el actual. Pero los trabajadores deberían ser avisados de este resultado para que tuvieran tiempo de buscar por otra vía las pensiones suficiente que un tal sistema no podría proporcionarles.

Ese sistema, obviamente, debería ser uno de capitalización. Da lo mismo, hasta cierto punto, si la capitalización debería ser pública o privada, pero está claro que el esfuerzo de cada trabajador estaría

estrechamente relacionado con la recompensa que el sistema sustitutivo le ofreciese. Esta transición, de producirse, no es sencilla ni se puede improvisar, pues requiere cambios sistémicos en el mercado de trabajo, los mercados financieros y la mentalidad de los trabajadores respecto a su jubilación (Herce *et al.*, 2005; García, Herce y Jimeno, 2005). Tampoco es evidente que las pensiones de capitalización resuelvan por sí solas el problema, a menos que las nuevas regulaciones incidan en el necesario equilibrio entre el esfuerzo contributivo y de ahorro, por una parte, y las aspiraciones de nivel de vida tras la jubilación por parte de los trabajadores, por otra, a lo largo del ciclo vital.

V. NUEVA AGENDA PARA LAS PENSIONES. REINVENTAR LA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social surgió hace más de un siglo para asegurar a los trabajadores industriales contra los riesgos de pobreza en la gran vejez. La gran vejez era en aquel momento los 60 años. Desde entonces, su invención ha rendido extraordinarios servicios a los trabajadores y la sociedad en su conjunto, al dotar de estabilidad, seguridad y capacidad económica durante la jubilación a cientos de millones de familias. No puede pasarse por alto esta inmensa contribución de lo que, en definitiva, ha resultado ser un «gran invento». El principal éxito de la Seguridad Social en los países occidentales ha sido que bajo su estructura se han cobijado la práctica totalidad de los trabajadores, desde luego desde mediados del siglo XX. Tanto la cobertura completa como la suficiencia económica han sido dos potentísimas palancas para la emergencia de las clases medias y la seguridad económica de la población y, en definitiva, para el crecimiento experimentado por estas economías en la segunda mitad del siglo XX.

En la actualidad, debido a la incesante extensión de la esperanza de vida, la cobertura de los compromisos de pensiones derivados de los largos periodos de jubilación es muy cara y lo será cada vez más, independientemente de cuál sea el método financiero o la titularidad

del esquema de pensiones utilizado. Por eso, la acumulación adecuada de recursos de ciclo vital es muy problemática mientras los individuos sigan entrando cada vez más tarde al mercado de trabajo y saliendo de él cada vez antes.

La aplicación de los capitales acumulados bajo el método de capitalización se enfrenta a la incertidumbre de vidas cada vez más largas, que introducen un riesgo no compensable en los esquemas de seguro de longevidad que acompañan a los instrumentos para la transformación de dichos capitales de jubilación en rentas vitalicias. El deterioro de la relación agregada entre activos y pasivos introduce igualmente enorme tensión en la aplicación de ingresos corrientes para la financiación de las pensiones de cada momento en los sistemas públicos de pensiones. No cabe duda de que la realización de un mayor esfuerzo ahorrador o contributivo, junto con un alargamiento de la edad de jubilación, ayudarían a resolver algunos de los desequilibrios de los sistemas de pensiones. Esta es ciertamente la receta universal, aunque difícil de aplicar.

Pero subsisten problemas ligados a la permanente extensión de la esperanza de vida, que no pueden resolverse mediante una simple aplicación de más ahorro o más años de trabajo. No es tan sencillo. Si algún tipo de institución pudiera asegurar tan sólo contra la gran vejez —hoy más allá de los 80 años—, eliminando o limitando el riesgo no compensable que supone la incesante extensión de la esperanza de vida, la provisión colectiva hasta ese momento en que aparece la gran vejez sería mucho más barata y eficiente, y el grueso de la población trabajadora podría permitírsela sin costes excesivos, a condición de iniciar a su debido tiempo, con un esfuerzo proporcionado, sus carreras de aportaciones a los esquemas correspondientes.

A diferencia de lo que sucedía a principios del siglo XX, en la actualidad, en los países desarrollados y en muchos países en desarrollo con suficiente estabilidad social, institucional y económica, existen las clases medias, los mercados financieros desarrollados y el hábito del ahorro y el trabajo. Pero, al igual que a principios del siglo XX, podría ser interesante volver a inventar la Seguridad Social para asegurar la gran vejez mediante cotizaciones moderadas sobre el conjunto de la población trabajadora. La acumulación de capita-

les de jubilación y contingencias afines para el periodo que iría desde el momento de la jubilación —elegido con mayor flexibilidad incluso de lo que se hace hoy—, y esa etapa de gran vejez se puede resolver muy bien con las técnicas financieras y de seguro existentes, dados los esfuerzos adecuados, tanto en esquemas públicos como privados de capitalización. Pero la «reinversión» de la Seguridad Social a partir de la gran vejez serviría para eliminar el riesgo no compensable que introduce la longevidad en los esquemas abiertos de seguro y rentas vitalicias, encareciendo desproporcionadamente la provisión hasta edades muy avanzadas.

Respecto al caso de los países en vías de desarrollo, especialmente en América Latina —donde, por cierto, la innovación en materia de pensiones ha sido muy intensa en los últimos decenios—, el dinamismo que ha mostrado este sector se compadece mal con los pobres resultados obtenidos y con el hecho de que, después de intensos debates, una parte muy relevante de los trabajadores sigan sin estar cubiertos por el variado *mix* de sistemas de pensiones existentes. El absentismo de las cotizaciones es un problema muy serio y su eliminación debería ser una prioridad absoluta, más incluso que la suficiencia de las prestaciones. Puede que las cotizaciones a los sistemas públicos o que las aportaciones a los sistemas privados no puedan ser muy elevadas, pero eso es menos grave que el que haya muchos trabajadores que, por no llegar a esos niveles, no realicen aportaciones en absoluto. La participación en la medida de lo posible, pero la participación masiva, de los trabajadores en los esquemas de pensiones existentes es fundamental para la seguridad económica y la emergencia de las clases medias en estos países.

Cualquier agenda de bienestar para el subcontinente debería de pasar por facilitar la participación masiva y regular de los trabajadores en los esquemas de pensiones públicos o privados existentes y por la obtención de una porción gradualmente creciente, mediante un esfuerzo contributivo —moderado si se quiere, pero continuado—, de los recursos destinados a la jubilación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barea, J.; Domingo, E.; Carpio, M. *et al.* (1995): *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*, Madrid, Círculo de Empresarios.
- Börsch-Supan, A.; Reil-Held, A. y Wilke, C. B. (2007): «How an Unfunded Pension System Looks Like Defined Benefits but Works Like Defined Contributions: The German Pension Reform», en este volumen.
- EPC (2006): «The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050)», Economic Policy Committee, *European Economy*, Special Report, 1/2006 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/eesp106en.pdf).
- García, E.; Herce, J. A. y Jimeno, J. F. (2005): *La reforma de las pensiones: el papel de los mercados financieros*, Fundación Caixa Galicia-CIEF, marzo.
- Herce, J. A. y Alonso Meseguer, J. (2000): «Los efectos económicos de la Ley de Consolidación del Sistema de Seguridad Social», *Hacienda Pública Española*, núm. 152-1/2000, pp. 41-56, marzo.
- y — (2003): «Boom migratorio y balance del sistema de pensiones. Nuevas proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA 2003-2050», DT núm. 2003-02 FEDEA, julio (www.fedea.es/pub/Papers/2003/dt2003-02.pdf).
- y Pérez-Díaz, V. (dirs.) (1995): *La reforma del sistema público de pensiones en España*, Colección Estudios e Informes, núm. 4, Servicio de Estudios de «La Caixa» (www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee04_esp.pdf).
- ; Fernández, C.; García, E. y Pangusión, S. (2005): *Pensiones y ahorro a largo plazo*, Fundación de Estudios Financieros, Estudios Económicos, núm. 9, mayo (www.fef.es/z_contenido/papeles_9.pdf).
- Jimeno, J. F.; Rojas, J. A. y Puente, S. (2006): «Modelling the Impact of Ageing on Social Security Expenditures», *Documentos Ocasionales*, núm. 0601, Banco de España (www.bde.es/informes/be/ocasional/do0601e.pdf).
- Mota, R. (2006): «La política socialista de pensiones de jubilación (1982-1996): entre gradualismo y redistribución», *Panorama Social*, núm. 4, segundo semestre, FUNCAS.
- OCDE (1988): *Le vieillissement démographique: conséquences pour la politique sociale*, París.

- Palmer, Edward (2007): «Pension Design. The Move to Mandatory DC Anchored with a Guarantee», en este volumen.
- Sáez, M. J. y Taguas, D. (2006): «La reforma de las pensiones», *Panorama Social*, núm. 4, segundo semestre, FUNCAS.
- Smallwood, Steve y Chamberlain, Jessica (2005): «Replacement Fertility, what has it been and what does it mean?», *Population Trends*, primavera, núm. 119, National Statistics (www.statistics.gov.uk/downloads/theme_population/PT119v2.pdf).
- Sundén, Annika (2000): «How will Sweden's New Pension System Work?», Center for Retirement Research at Boston College, *Issue in Brief*, marzo, núm. 3 (www.bc.edu/centers/crr/issues/ib_3.pdf).
- Turner, A.; Drake, J. y Hills, J. (2004): «Pensions: Challenges and Choices. The First Report of the Pensions Commission», *Pensions Commission 2005* (www.pensionscommission.org.uk/index.asp).
- Vaupel, J. W. (2005): «The Biodemography of Aging», en L. J. Waite (ed.), *Aging, Health, and Public Policy: Demographic and Economic Perspectives*, Population Council, Nueva York, pp. 48-62 (<http://user.demogr.mpg.de/jwv/pdf/PDR30suppVAUPEL.pdf>).

I. COMENTARIO

ALMUDENA DURÁN HERAS *

En un espacio bastante reducido, José Antonio Herce combina una descripción del sistema de pensiones español, un repaso a su historia, un análisis de su preocupante futuro y alguna propuesta de futuro. Para los tres primeros aspectos adjunta estimaciones cuantitativas que, a pesar de su apariencia sencilla, no están disponibles en otros lugares, y que por tanto son muy de agradecer.

Si difícil habrá sido para el autor sintetizar tanto, imposible sería comentar o intentar completar cada uno de esos aspectos en el espacio aún menor que debe ocupar un comentario. Por ello, me limitaré a hablar sólo de alguno de los aspectos que se mencionan.

La afirmación central de la ponencia es que el sistema de pensiones, en España como en otros países europeos, ha sido un éxito porque ha aumentado el bienestar del conjunto de la población, pero que necesita reinventarse para seguir cumpliendo ese papel en el futuro. Sin embargo, en España tanto o más que en otros sitios, es muy fuerte la resistencia a cualquier cambio que no sea simplemente un incremento.

Examinemos algunas de las claves de ese éxito, que no han sido desarrolladas en la ponencia. En primer lugar, sin ser formalmente un sistema universal, la mayoría de la población anciana española tiene una pensión pública. La excepción principal está formada por las esposas de pensionistas que, por no haber cotizado ellas mismas el tiempo suficiente, carecen de pensión contributiva, y por vivir en un hogar con otros ingresos tampoco acceden a pensiones no contributivas. Pero entre los varones mayores en España son muy escasos los que carecen de una pensión contributiva.

Lógicamente esto se debe a que hace unas décadas se consiguió que los que trabajaban estuvieran afiliados y cotizando a la Seguridad Social. Hoy esto se considera lo normal, pero en su momento

* Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. España.

requirió un esfuerzo determinado, tanto en la acción de los inspectores que detectan los incumplimientos, como en el diseño de las condiciones de acceso. Uno de los aspectos negativos de dicho diseño es que se abrieron vías de entrada para determinados colectivos con cotizaciones muy por debajo del coste real de la pensión a la que adquieren derecho; la diferencia se paga con lo que aportan los demás. Esto no ha suscitado especiales problemas hasta el momento, ya que, gracias a un sistema de reparto todavía relativamente joven, el esfuerzo de los demás sigue siendo moderado en relación con las pensiones que se obtienen. Podrá sorprender que el sistema español, con tanto tiempo de funcionamiento a la espalda, sea calificado de «relativamente joven». Pero lo es desde el punto de vista de las cuantías, porque los actuales pensionistas tuvieron con frecuencia carreras de cotización cortas, mientras que sus hijos están cotizando desde que empezaron a trabajar. Y lo es también desde el punto de vista del número de pensionistas comparado con el de activos, no sólo por la inmigración reciente, como se señala en la ponencia, sino también por la incorporación al empleo de las mujeres, que ha afectado sobre todo a generaciones que aún tardarán más de una década en llegar a la jubilación. Pero, como se señala en la ponencia, en el futuro la financiación será más difícil y esto obligará a replantearse por qué o cómo a unos grupos se les ofrece pensión con cotizaciones más bajas que las del resto.

Otra de las claves del éxito es que las cotizaciones, siendo elevadas, no lo son tanto como para desanimar seriamente el empleo. Este es un tema que ha sido ampliamente debatido por los economistas, y muchos consideraron el peso de las cuotas sociales responsable, al menos en parte, de la gran escasez de empleo que caracterizó a España durante varios decenios. El fenomenal crecimiento de los cotizantes en los últimos años inclina a pensar que las causas eran otras, puesto que, como se indica en la ponencia, fueron efectivas otras reformas mientras los tipos de cotización se mantenían constantes; ha habido solamente reducciones puntuales ligadas a la contratación de colectivos en dificultades. Sin embargo, la percepción de que el tipo de cotización no podía subirse más sin dañar al empleo llevó en los años noventa a buscar otros recursos para pagar los gastos sociales. La asistencia sanitaria pasó a finan-

ciarse con impuestos, y las cuotas quedaron sólo para las pensiones y la incapacidad transitoria. Está previsto continuar por este camino un poco más, financiándose también con impuestos los complementos para alcanzar la pensión mínima. Pero después no está claro que pueda, o deba, continuar aumentando la financiación por impuestos de prestaciones contributivas.

Como vemos, el éxito del sistema de pensiones no ha sido casual, pero los factores que lo han hecho posible van a ir empeorando en el futuro. Veamos ahora por qué es tan difícil reformar el sistema.

Aunque no comparto exactamente las proyecciones de gastos e ingresos futuros que se presentan en la ponencia, la tendencia general es clara, y con ella la necesidad de cambios. Pero en las últimas dos décadas no se abordan o se hacen sólo en términos muy modestos. O, peor aún, se adoptan otros que, manteniendo el discurso formal de buscar el alargamiento de la vida laboral, de hecho permiten acortarla. Esto no sólo ha ocurrido en la ocasión que se menciona en la ponencia, por la cual se abrió la jubilación anticipada a los que empezaron a trabajar después de 1966, rebajándose además la penalización por anticiparse. Pocos años después se introdujo la jubilación parcial sin penalización ninguna, que —como era previsible— está creciendo rápidamente. La reforma que actualmente debate el Parlamento trata de poner algún freno a esta expansión, e introduce también otras medidas destinadas a reducir costes, en particular el de las personas de edad que, habiendo cotizado pocos años, encuentran ahora mucho más rentable pedir una pensión de incapacidad permanente que una de jubilación. Pero no es una reforma en profundidad, y los propios acuerdos sociales de los que parten especifican que continuarán estudiándose nuevos cambios.

En la ponencia se menciona el coste que supuso para el Gobierno la última reforma importante, la de 1985, en términos de ruptura con el sindicato afín. Pero los políticos, que al fin y al cabo se arriesgan cada cuatro años a perder el empleo, son sensibles fundamentalmente a la opinión pública. Por lo tanto, para poder cambiar las cosas no sólo hace falta diseñar un buen sistema alternativo; también hay que venderlo a la población, que por el momento es hostil a una reforma en profundidad para contrarrestar un hipotéti-

co futuro desastre. Esto ocurre en todos los países; al fin y al cabo, los humanos tienden a infraestimar las necesidades futuras, y precisamente por eso existen las pensiones obligatorias. Pero en España se dan condiciones especiales. A diferencia de muchos países latinoamericanos, casi toda la población espera obtener una pensión pública, no sólo una minoría. Y, en relación a muchos países europeos, los españoles tienden a pedir más de sus gobiernos, pero a confiar menos en ellos. Y menos todavía se fían de las proyecciones, después de que hace una década se profetizara un hundimiento de la Seguridad Social que finalmente no llegó. En aquella época algunas entidades financieras realizaron una campaña contrastando el ineludible «fracaso de las pensiones públicas» con la bondad de sus propios productos, que luego no han estado a la altura de la propaganda. Desde entonces se ha acentuado entre la población la sospecha de que, en cualquier intento de reducir las pensiones públicas, le están dando gato por liebre.

Esto no ha facilitado que se discuta seriamente qué forma debe tomar el futuro sistema de pensiones. El reciente Informe Económico del Presidente del Gobierno habla de continuar las reformas en este área, y describe las que están haciendo otros países europeos, analizando modelos alternativos que son sustancialmente distintos del español actual, pero no se decanta por ninguna propuesta. Y en la presentación de este Informe se dejó claro que sólo se actuaría por consenso, lo que equivale a dar el veto a los sindicatos. Por otra parte las propuestas no oficiales más recientes que han llegado a la opinión pública se refieren a parámetros (edad de jubilación, años de salario de cotización a tener en cuenta en el cálculo de la pensión, revalorización por debajo de la inflación) pero no al diseño del sistema. Y sin un cambio en el diseño la modificación de los parámetros que se proponen podría tener efectos contraproducentes.

En la ponencia se abordan algunos elementos que deberían incorporarse a la reforma, que en realidad son objetivos que habría que conseguir, y con los que es fácil estar de acuerdo en principio. Así, con la longevidad actual de los españoles, lo lógico sería trabajar hasta mayor edad y aumentar los esfuerzos —contribuciones— para pagar las futuras pensiones. Por otro lado, la cotización de cada trabajador a lo largo de su vida debería estar más estrecha-

mente relacionada con la pensión que el sistema le proporcione. Ciertamente es —y la ponencia no aborda este tema— que además de la contributividad, el sistema público debe tener en cuenta el mantenimiento de unos ingresos mínimos y otros objetivos públicos, pero identificándolos claramente y financiando sus costes de manera transparente y mediante impuestos.

Sin embargo, la ponencia esboza una posible solución que no comparto: limítense los poderes públicos a asegurar la pensión más allá de los ochenta años de vida, y dejen a las técnicas financieras y de seguros existentes el tramo desde la jubilación hasta esa fecha, mediante la acumulación de capitales.

La capitalización no es necesariamente la mejor alternativa, aunque debería jugar un papel mayor de lo que lo hace en la actualidad. Los veinte años de experiencia en España de los fondos de pensiones privados no son muy brillantes en términos de rentabilidad conseguida, aunque, afortunadamente, no hayamos tenido de momento problemas más serios, que sí se han dado en otros países, dejando a gente sin pensión. Por otro lado, a partir del cuadro 1 que aparece en la ponencia, puede estimarse que las pensiones privadas en España gastan en gestión casi el 10% de lo que ingresan, mientras que en la Seguridad Social no llega al 3%. Todo ello sin hablar de las dificultades que tendría la transición hacia una capitalización masiva. En el hipotético caso de que se consiguiera reunir el dinero, el mercado español no tendría capacidad para absorber el valor actual de las futuras obligaciones para pensiones, por lo que tendría que invertirse en el extranjero, aumentando el riesgo.

II. COMENTARIO GENERAL DEL MODERADOR

LUIS MARTÍNEZ NOVAL *

La cuestión de las pensiones, su pasado, presente y futuro han sido objeto durante años de una extraordinaria atención. Se han hecho infinidad de proyecciones sobre su viabilidad financiera, se han sembrado muchas dudas y generado otras tantas alarmas. Pese a todo, los sistemas de Seguridad Social siguen en pie. Aliviado el problema demográfico por mor de las inmigraciones, que han resuelto la *ratio* afiliados/pensionistas, afrontamos ahora un asunto amenazante, que viene de lejos, silenciosamente, pero que se extiende hacia el futuro. Se trata, además, de una cuestión que es problemática para los sistemas de seguro social aunque gozosa, muy gozosa, para los trabajadores afiliados y sus familias: el aumento permanente de la esperanza de vida.

No cabe duda, a su vez, de que en estos momentos, frente a ese problema, la estrella en el firmamento de las pensiones es la reforma que el Parlamento sueco, por consenso entre el centro-derecha y el centro-izquierda, llevó a cabo hace pocos años. Varios son los indicios de que el nuevo sistema NDC ha sido elevado al estrellato. Y son variados también los argumentos para sostener esta idea después de cuanto hemos oído esta tarde. En primer término, el propio sistema tiene un atractivo innato, al solventar de algún modo el que es considerado como el problema capital al que se enfrentan en la actualidad los sistemas de pensiones: el aumento de la esperanza de vida y el consiguiente alargamiento de la fase de percepción de una pensión. En segundo lugar, son ya numerosos los países que han adoptado o piensan en implantar en el futuro el modelo sueco. Hemos escuchado en esta Conferencia cómo el sistema alemán, típico DB, que ha sido objeto de sucesivas reformas, se ha ido asemejando a un sistema NDC. Y, por último, algo de

* Consejero del Tribunal de Cuentas. España.

cierto hay en todo ello cuando el sistema alcanza el reconocimiento del Banco Mundial que publica un libro dedicado al nuevo paradigma¹.

La cuestión de las pensiones suecas ha tenido alguna relevancia en nuestro país, hasta el punto de que un excelso columnista se haya ocupado de la cuestión². A nosotros nos llama la atención que ese nuevo sistema proceda de un consenso parlamentario que dio pie también al nacimiento de un sistema de capitalización obligatorio, adosado al propio NDC público. Sistema que es obligatorio, y que no podría ser reproducido en nuestro país debido al inciso final del artículo 41 de nuestra Constitución, que determina que «La asistencia y prestaciones complementarias serán libres». Un sistema, por lo demás, que además de obligatorio permite al partícipe decidir sobre la titularidad de la gestión de su patrimonio, que puede ser pública o privada.

De todos modos el sistema español no ha resuelto aún la cuestión de la edad legal de jubilación. Hablamos de la *edad legal* de 65 años porque la *edad real* a la que los españoles se jubilan es inferior a ella. Precisamente por eso nuestro sistema debería de ser cuidadoso en las medidas que se toman en relación con esta materia. Esa cifra mágica de los 65 años, que nunca se explicó de dónde procede y a qué obedece, sigue ahí como uno de los parámetros fundamentales de la Seguridad Social española. Nació con el sistema, que desde mi punto de vista no tiene otra fecha que el año 1919 en el que apareció el Retiro Obrero Obligatorio, que fijó esa edad de los 65 años como el mínimo para alcanzar la jubilación. En unas fechas, aquéllas, en las que la esperanza media de vida de los españoles era de 41 años. Deseo poner este detalle de manifiesto porque se corresponde con lo que se ha aducido aquí en el mismo sentido, en relación con las pensiones en Alemania e incluso en el Reino Unido.

Decía anteriormente que lo extraño de nuestra situación era el hecho de que se hiciera un doble discurso. Por un lado, está bien visto hablar de trabajar más años y de hecho se ha decidido flexibi-

¹ Holzmann y Palmer (eds.) (2006): *Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington, The World Bank.

² Artículo de Mario Vargas Llosa en *El País*, 7.08.2005. *Hacerse el sueco*.

lizar la edad de jubilación, de modo que se pueden rebasar los 65 años, que, a pesar de su presencia en la Ley, nunca fue una edad máxima para trabajar, conforme a la jurisprudencia constitucional. Pero por otro lado se legisla todo lo contrario regulando la jubilación parcial anticipada —a la que recientemente se pretende poner coto para desandar el camino— y abriendo la posibilidad de jubilarse anticipadamente a los 61 años, con el correspondiente coeficiente reductor para todos los afiliados. Siendo así que hasta el momento de tomada esa decisión tan sólo los jubilados que hubiesen cotizado con anterioridad al 1 de enero de 1967 —es decir, los viejos mutualistas—, tenían posibilidades de acceder a ese abandono precoz del mercado de trabajo. Lo preocupante de la situación presente es que el abandono prematuro del mercado de trabajo se ha generalizado en la mayoría de los sectores por vías que los propios poderes públicos han propiciado.

Esta evidencia de que existe un *tira y afloja* en esta materia no es extraña a otras realidades de sistemas europeos. Una de las luchas del pasado de muchos regímenes de seguros sociales europeos —el nuestro sin duda— fue el tratar de evitar por todos los medios que los sistemas fuesen utilizados para aliviar socialmente el desolador panorama laboral que dejó la aguda crisis industrial de 1973. Aún así, es evidente que en algunos sistemas se utilizó la política relativa a las jubilaciones por *incapacidad permanente* para aliviar tensiones sociales en los sectores tradicionales de la industria que fueron objeto de reconversión. En esos trances nacieron también las prejubilaciones que, al menos en el marco jurídico español, y a día de hoy, no han alcanzado reconocimiento alguno, por más que vengán siendo utilizadas profusamente. Una figura, la de las prejubilaciones, que dio lugar a la aparición de una nueva disciplina científica denominada *ingeniería social*. Sobre la base de la cual, tales procedimientos —las prejubilaciones—, han alcanzado carta de naturaleza en nuestra sociedad y logrado la legitimación social como instrumento ordinario de política empresarial para la consecución de la minimización de costes.

Más aún, en ese intento de alargar la vida laboral de los trabajadores, las autoridades económicas tropiezan con la renuencia de éstos a ese tipo de política. Allí donde se han hecho estudios demos-

cópicos en diferentes momentos del tiempo, como en el caso norteamericano, la preferencia de los trabajadores es nítida en el sentido de no alargar más la vida laboral. Y confrontados a optar —en el caso de una crisis financiera del sistema—, entre una reducción de la pensión o un incremento de sus cotizaciones, la mayoría se inclina por esta segunda opción. Es decir, los trabajadores prefieren ser sometidos a un ahorro forzoso impuesto desde los poderes públicos, que no otra cosa es el aumento de cotizaciones³.

También es preciso decir que cuando se analiza un sistema, en particular el sistema español, y se hacen proyecciones a largo plazo del mismo, se suele suponer que nos encontramos ante un sistema contributivo puro. Sin embargo, tal supuesto se aproxima a la realidad, aunque tan sólo en cierta medida. Nuestro sistema, por centrarnos en nuestro caso, debería conceptuarse más precisamente como un sistema híbrido, que pugna por tender a lo contributivo pero que tiene claros rasgos de solidario. Sin duda sería más preciso hablar de un sistema *híbrido* entre lo actuarial y lo solidario. Detengámonos en el método que algunos autores emplean para analizar el presente y el futuro de un sistema de seguro social: el análisis de la *deuda heredada* o *deuda implícita* que todos los sistemas acarrean a lo largo de sus vidas⁴, y situémonos en la realidad española. Nuestra Seguridad Social nació en 1963, aunque en realidad comenzó su andadura real en 1967. ¿Se puede imaginar a cuánto ascendería hoy el Fondo de Reserva si en los inicios del sistema se hubiera aplicado una política estrictamente actuarial? En realidad, esa pregunta no tiene mucho sentido porque los sistemas de seguro social son producto de un consenso social básico que incluye entre sus condiciones de partida el *regalo* de las primeras pensiones. Así ocurrió en nuestro caso con el famoso decreto de 1967 en el que se *regalaron* años de cotización en función de la edad que tuvieran en aquel momento los trabajadores y en el que se abrió la posibilidad de que todos los que hubieran cotizado a su mutuali-

³ G. Burtless y J. Quinn (2002): *Is Working Longer the Answer for an Aging Workforce?*, Center for Retirement Research at Boston College, diciembre, 2002, núm. 11.

⁴ Véase P. Diamond y P. Orszag (2004): *Saving Social Security. A balanced approach*, Washington, D. C., Brookings Institution Press.

dad, con anterioridad al 1 de enero de 1967, tuvieran derecho a una jubilación anticipada a partir de los 60 años con el consiguiente *coeficiente reductor* de su pensión. Pero el sesgo solidario no se acaba ahí. El sistema no sólo aseguró y asegura vejez, invalidez y supervivencia, sino que aseguró con cotizaciones hasta el año 1989 el seguro sanitario de todos los trabajadores españoles. A su vez, a partir de 1974 se comenzaron a pagar pensiones mínimas, que fueron financiadas con cotizaciones; posteriormente se comenzaron a financiar, en parte, con impuestos, y a partir de 1996 se dio paso de nuevo a la financiación con cotizaciones del *complemento a mínimos*, para apoyar financieramente las condiciones de acceso a la moneda única. En estos momentos la situación se ha vuelto a reconducir. Hemos regresado a la separación de las fuentes de financiación acordada en el Pacto de Toledo, aunque restan unos años para que la totalidad del complemento a mínimos sea financiada con impuestos. Pero no convendría olvidar que, con anterioridad a 1985, tan sólo los pensionistas del Régimen General recibían 14 pagas mensuales, que eran por las que cotizaban. El resto de regímenes percibían 12 pagas, que correspondían a sus cotizaciones. Pues bien, a partir de 1985 en el Régimen Agrario comenzaron a percibir la 13ª paga; en 1989, la 14ª en el Agrario y la 13ª en el de Autónomos y Hogar, y en 1992, la 14ª en estos dos últimos regímenes.

Por otro lado, ese tortuoso camino de la financiación del *complemento a mínimos* coexistió y coexiste con la financiación de los cuantiosos déficits de buena parte de los regímenes especiales, con la excepción del Régimen Especial de Autónomos. Este régimen y, sobre todo, el Régimen General, financiaron en 2005 casi 10.000 millones de euros de déficit de los agrarios, pescadores, mineros y de los empleados de hogar. ¿Podemos imaginar a cuánto asciende en términos cifrados una situación que se remonta, al menos, a 1980? Y aún así, hubo excedentes para aportaciones al Fondo de Reserva. De modo que es cierto, como se dijo aquí, que en nuestro sistema los albañiles financian parte de las pensiones de los pescadores. Pero lo que no se dijo es que en el pasado puede que haya ocurrido a la inversa. Porque lo que reflejan los déficits no es otra cosa que los avances y retrocesos del empleo en algunos sectores

—pesquero, minero— y en otros; sencillamente, el apoyo a la actividad en el sector, como sucede en el caso agrario. ¿Puede extrañar a alguien esta situación cuando en el presupuesto europeo ocupa un lugar preeminente el apoyo al mismo sector?

A todo ello hay que añadir que nuestro sistema tiene mínimos, pero tiene también máximos, que la pensión máxima tiene un tope que no obedece a criterios actuariales, ya que es fijada anualmente por el Gobierno. A ello se añade que el haber cotizado por encima de los 35 años —y en todos ellos por la base máxima— no proporciona beneficio alguno, al estar topada la pensión. Y puede que todo ello haya operado como incentivo al acortamiento de la vida activa, pese a los *coeficientes reductores*.

Sobre nuestro sistema se nos ha mostrado un análisis que presenta tonos sombríos en los aledaños del 2050, fecha en la que, a legislación constante, nuestro gasto en pensiones se duplica con largueza, pasando a un 17,5% del PIB⁵. En correspondencia con ese panorama y con el problema que suscita el permanente incremento de la esperanza de vida de los españoles, se escinden los objetivos del sistema. De una parte, la *sustitución de rentas*; de otra el *aseguramiento de la longevidad*, para poner el acento en este último. Se trata de una propuesta que se propone reinventar la Seguridad Social, de la que se afirma ha rendido excelentes resultados a la sociedad española.

Hemos hablado también de las pensiones en Latinoamérica. Hemos oído que los sistemas que inauguró en 1981 el mecanismo de las AFP está siendo revisado en vista de sus pobres resultados en lo que concierne al objetivo fundamental de todo sistema: la lucha contra la pobreza en la vejez. Ese objetivo elemental no ha sido alcanzado, básicamente debido a los bajos niveles de cobertura de la población activa. La generalidad de esos sistemas implantados al otro lado del Atlántico es consecuencia del modelo propuesto por el Banco Mundial en su bien conocido *Averting the Old Age Crisis*, de 1994. El modelo de los *tres pilares*, que no sólo solventaría la cuestión de la sustitución de rentas de los trabajadores en su vejez,

⁵ La cifra procede de un trabajo recientemente publicado de M. J. Sáez y D. Taguas (2007): «La reforma de las pensiones», *Panorama Social*, núm. 4, FUNCAS.

sino que generaría también unos salutíferos efectos macroeconómicos, a través de la potenciación de los mercados de capitales. Pues bien, esta tarde parece haber quedado claro que ese modelo ha fracasado y que se proponen otras soluciones. El propio Banco Mundial reconoce la realidad del momento y se inclina por un nuevo esquema que se amplía hasta *cinco pilares*, en el que gana protagonismo la intervención de los poderes públicos por la vía de los impuestos⁶.

En suma, he ido un paso más allá de la tarea que corresponde a un mero moderador, aunque espero haber aportado evidencia empírica suficiente para sostener la afirmación de que el sistema español es una especie de *híbrido*. Y que contiene en su estructura importantes ingredientes solidarios. Soy partidario de dar los pasos que se acordaron en el Pacto de Toledo, que propenden a empujar el sistema hacia una intensificación de la contributividad. Y creo que en la solución de esa nueva situación —que conduce a *trabajar menos y vivir más*— hemos de encontrar a las personas que tengan las condiciones precisas para convencer a los trabajadores de la necesidad de introducir cambios en el sistema. Se ha dicho aquí que se trata de personas que deben de ser las adecuadas y que además estén en el lugar preciso en el momento oportuno. Hemos escuchado también que en Alemania se ha hecho una reforma importante que impulsó y llevó a cabo un líder sindical —la reforma Riester—, que desde el Ministerio de Trabajo fue capaz de convencer a los trabajadores de lo imprescindible y perentorio de las reformas. La pacífica reforma alemana, la consensuada reforma sueca, todas ellas sugieren que el método no es otro que el persuasivo; un método, por lo demás, que genere tranquilidad, sosiego y certezas en quienes han depositado en el sistema su confianza en el futuro de sus vidas y haciendas.

⁶ S. Indermit, T. Packard y J. Yermo, (2004): *Keeping the Promise of Social Security*, Washington, The World Bank, octubre.

CUARTA PARTE

ESTADO DE BIENESTAR UNIVERSALISTA EN ESPAÑA

11. EL SISTEMA SANITARIO ESPAÑOL (1976-2006): FACTORES DE ÉXITO EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARADA

ANA RICO, JOSÉ MANUEL FREIRE y JUAN GÉRVAS *

RESUMEN EJECUTIVO

El sistema sanitario español se considera ejemplar en perspectiva internacional comparada por haber alcanzado tasas de cobertura, equidad y satisfacción medios o superiores a otros países avanzados de la OCDE manteniendo niveles de gasto público y privado muy por debajo de la media. Por ello, y a pesar de sus límites, representa un modelo muy relevante para los países en vías de desarrollo. Sin embargo, en España apenas existen trabajos que traten de sistematizar las dimensiones y causas de este éxito con el objetivo de facilitar su transferencia internacional.

Los primeros dos apartados del trabajo se centran en la evaluación de los resultados del sistema, y en la descripción de sus rasgos y reformas principales en perspectiva internacional comparada. El resto del trabajo profundiza en las *causas del éxito* de la reforma sanitaria desarrollada durante el último cuarto del siglo XX. En particular, se examinan los elementos de la reforma y del proceso político que han contribuido en mayor medida al éxito relativo en los resultados. Entre los elementos posibles, se seleccionan aquellos a) que consideramos *más transferibles* a otros países en vías de

* Ana Rico, Departamento de Gestión Sanitaria y Economía de la Salud, Facultad de Medicina, Universidad de Oslo.

José Manuel Freire, Escuela Nacional de Sanidad, Instituto de Salud Carlos III, Ministerio de Sanidad y Consumo.

Juan Gervas, médico rural de Canencia de la Sierra, Madrid; Equipo CESC.

desarrollo; y b) para los que existe *evidencia internacional* comparada.

El logro principal durante este periodo es la *ampliación de la cobertura* y la provisión pública a sectores (atención primaria, prevención y salud bucodental) y a colectivos (no cotizantes con recursos económicos insuficientes) previamente mal o no cubiertos. El trabajo se centra en la *atención primaria (AP) pública*, dado que existe considerable evidencia internacional de que la expansión de la cobertura en este sector contribuye a mejorar los resultados en salud y satisfacción así como a una moderación de los niveles de gasto en el medio y largo plazo. Las causas del éxito en la reforma de la atención primaria (RAP) se clasifican en tres niveles de análisis: micro, meso y macro.

En el nivel micro, un factor importante que contribuye a explicar el éxito de la reforma es la existencia previa de una red de atención sanitaria pública en el ámbito rural y urbano, construida sobre la base de conceder incentivos (como el monopolio profesional o la capitación) a profesionales independientes para que trabajaran a tiempo parcial para el sector público. Esta red constituye también posteriormente la base de los cupos médicos de la Seguridad Social (SS) (atención primaria pública de cobertura residual), así como de los esquemas históricos de aseguramiento complementario denominados *iguales*. Estos esquemas, bajo el nombre de microaseguramiento o mecanismos de financiación comunitaria, están de plena actualidad en el debate actual sobre ampliación de la cobertura en países y colectivos sin recursos suficientes. A partir de mediados de los ochenta, son sustituidos en España por equipos de atención primaria públicos retribuidos a través de salarios, complementos *capitativos* y otros incentivos.

En el nivel meso, el modelo de *devolución regional* de poderes a las Comunidades Autónomas, uno de los más avanzados de Europa, contribuye de un modo muy notable a fomentar la innovación y la expansión de la provisión pública en AP. Contra toda expectativa teórica, la federalización del gobierno de la sanidad contribuye a la expansión del Sistema Nacional de Salud (SNS) y del Estado del Bienestar. Ello es debido en gran medida a los rasgos específicos del modelo español de devolución de poderes, sólo compartidos por

Canadá a escala mundial. La evidencia existente para ambos países coincide notablemente en cuanto a los rasgos que explican el éxito en la construcción del Sistema Nacional de Salud. *Otros factores informales clave* son la superioridad de las Comunidades en cuanto a capacidad de innovación y recursos humanos; *el apoyo a las iniciativas autonómicas por parte de ciudadanos*, sindicatos y profesionales, y la ayuda recibida de cargos políticos destacados en el gobierno central (desde ministerios *especialistas*, como Trabajo y Sanidad).

A nivel macro, el factor principal es la *reorientación del Estado central hacia la promoción y difusión de las innovaciones regionales; y hacia el marketing político de la solidaridad y la provisión pública de bienestar*. La inhibición del poder de control vertical del Estado central sobre las Comunidades Autónomas se produce gradualmente y no sin dificultades. La tentación centralista es evidente durante el primer decenio de la transición. *El papel de la normativa y el Tribunal Constitucional* son factores institucionales formales de gran importancia tanto en España como Canadá para moderar el sesgo centralista y evitar sus efectos perjudiciales sobre las dinámicas de reforma. El *marketing* político orientado a reforzar la conciencia cívica y la solidaridad pública es un hecho poco estudiado en España, pero muy relevante tanto a nivel central como autonómico. De hecho, tanto en Europa como en Estados Unidos las campañas de opinión pública dirigidas a fomentar los impuestos y los servicios públicos cumplen un papel clave en la construcción del Estado del Bienestar.

I. EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD ESPAÑOL EN PERSPECTIVA COMPARADA

El sistema sanitario español se considera ejemplar en perspectiva internacional comparada por haber alcanzado tasas de cobertura, equidad y satisfacción superiores a otros países de la OCDE manteniendo niveles de gasto público y privado por debajo de la media europea. Sin embargo, hasta fechas muy recientes, apenas existían trabajos que trataran de sistematizar las dimensiones y causas de

TABLA 1. *Indicadores de salud en los países de la OCDE, 2000-2004*

	<i>Esperanza de vida, 2004</i>	<i>* Mortalidad infantil, 2004</i>	<i>** Muertes por cáncer, 2000</i>
Canadá	80,0 *	5,3	179
Dinamarca	77,6	4,4	212
Finlandia	78,8	4,4	—
Francia	80,3	3,9	178
Alemania	78,6	4,1	175
Grecia	79,0	4,1	154
Italia	80,0 *	4,1	171
Japón	82,1	2,8	155
Noruega	79,9	3,2	168
Holanda	79,2	4,1	194
Portugal	77,2 *	4,0	160
España	80,5	3,5	164
Suecia	80,6	3,1	151
GB	78,4 *	5,1	185
EE UU	77,5 *	6,9	175

* Número de niños menores de un año muertos por cada 1.000 nacidos.

** Por 100.000 habitantes.

FUENTE: OCDE, 2006.

este éxito con objeto de facilitar su transferencia internacional. Durante los últimos años han aparecido algunos trabajos de evaluación que cubren la evolución y resultados del sistema en los últimos dos o tres decenios (véanse por ejemplo, Rodríguez, Gallo y Jovell, 1999; Rico y Sabes, 2000; Borrell *et al.*, 2003; Docteur y Oxley, 2003; Ministerio de Sanidad y Consumo, 2003; Gérvas *et al.*, 2004; Durán *et al.*, 2006). El presente apartado se centra en el resumen de estos trabajos recientes.

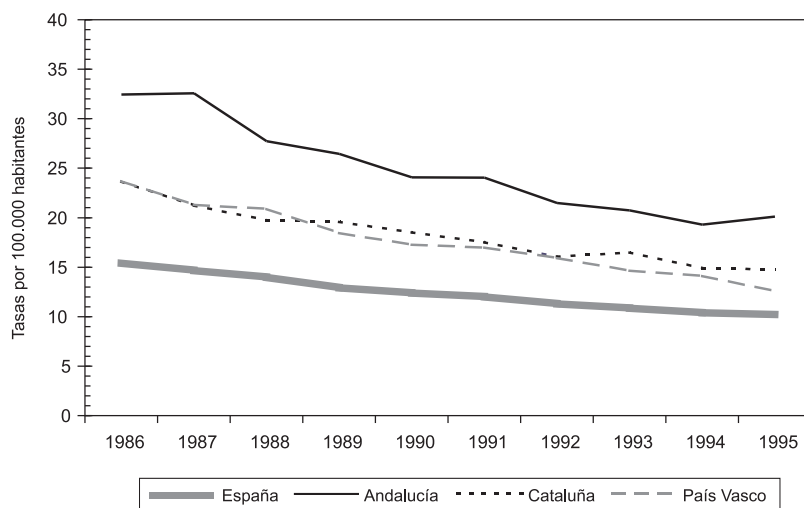
El Sistema Nacional de Salud (SNS), creado en 1986, cubre en la actualidad a más del 90% de los ciudadanos españoles e incluye desde 2003 incluso algunas prestaciones a los inmigrantes ilegales. Dos tercios de la provisión de los servicios sanitarios es de propiedad pública, una cifra que se eleva a casi el 100% en atención primaria. Hasta el año 2000 el porcentaje de gasto privado era uno de los menores de Europa. Está financiado con cargo a impuestos públicos regulados y gestionados principalmente por el Estado cen-

tral, que dispone también del poder de aprobar leyes básicas (que afecten a los derechos fundamentales de los ciudadanos). El gobierno del SNS está descentralizado a 17 Comunidades Autónomas (CC AA), cuyo tamaño poblacional es muy variable, de entre 8 y un cuarto de millón de habitantes.

Las CC AA disponen de un amplio margen de autonomía, que se concreta en el poder de legislar dentro de la normativa básica del Estado (incluidas prestaciones adicionales a las comunes del SNS); de gestionar una parte (cercana al 40%) de los impuestos directos e indirectos cedidos por el Estado; de contratar servicios al sector privado; de cambiar las formas organizativas de los centros de titularidad pública; de construir nuevos centros, y de endeudarse. Pocas regiones poseen en el mundo un grado de poder de gobierno en sanidad semejante al de las CC AA españolas, con la excepción de las provincias canadienses. Aunque España no es un país formalmente federal (debido a la oposición del Ejército, los nacionalistas unitarios y los nacionalistas identitarios a esta solución constitucional durante la transición), en la práctica es un sistema cuasifederal en el que las CC AA gozan de tanto o más poder que en los Estados federales históricos (Rico y Sabes, 2000; Rico y León, 2005).

Una parte de los buenos resultados de salud se atribuyen a la estructura familiar, la dieta mediterránea y otros factores favorables del contexto social. Pero existe evidencia creciente de que otra parte importante de estos resultados se debe a los efectos del sistema sanitario. No es fácil estimar estadísticamente el peso de ambos factores en sanidad. Una estrategia de evaluación directa de los resultados del sistema sanitario consiste en estudiar la mortalidad evitable (Nolte y McKee, 2003; Gispert *et al.*, 2006). El gráfico 1 muestra un descenso de la mortalidad evitable debido al efecto de los servicios de salud entre 1978 y 1996 tanto en España como en tres CC AA españolas pioneras en el proceso de descentralización, y también cómo las tasas de mortalidad convergen entre CC AA ricas (Cataluña y País Vasco) y CC AA pobres (Andalucía).

Los resultados obtenidos por el SNS veinte años después de su establecimiento son considerablemente positivos en perspectiva internacional comparada, y lo sitúan como el más barato de Europa occidental con resultados en salud por encima de la media europea.

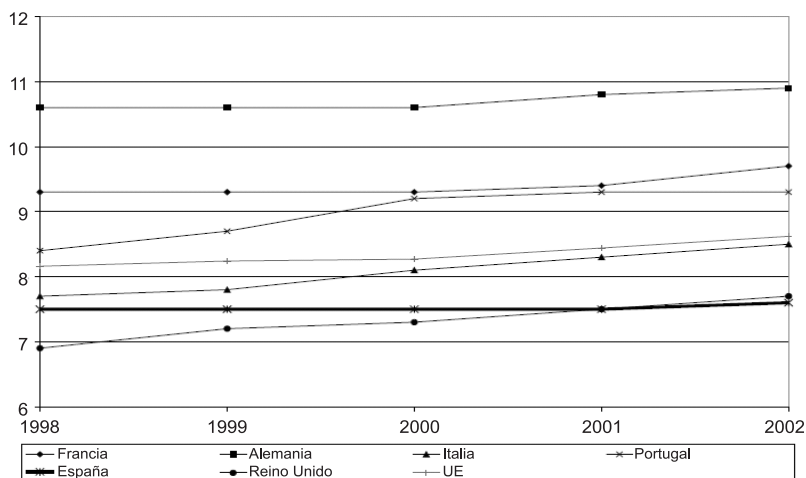
GRÁFICO 1. *Mortalidad evitable: Servicios de Salud*

FUENTE: De Manuel *et al.*, en López-Casasnovas y Rico (2001).

La esperanza de vida al nacer lleva más de una década entre las tres primeras de la Unión Europea. Las cifras en cuanto a mortalidad infantil y las muertes por cáncer se sitúan claramente por debajo de la media (tabla 1). Principalmente en base a estos resultados, una clasificación reciente de la Organización Mundial de la Salud sitúa al sistema sanitario español como el tercero mejor de entre los países avanzados de la OCDE, lo que se confirma respecto a la AP (Gérvas *et al.*, 2005; Gérvas y Pérez Fernández, 2006).

El gráfico 2 describe la evolución del gasto en el último decenio, comparado con otros países del entorno europeo. Como se puede observar, en el año 2001 se da la circunstancia histórica de que el gasto sanitario en España como porcentaje del PIB se sitúa por primera vez por debajo del británico, que era hasta ese momento el más bajo de Europa occidental, y pasa a representar la mitad de los fondos dedicados a la sanidad en los Estados Unidos (OCDE, 2006).

Los últimos datos disponibles en España sitúan el gasto sanitario público per cápita en unos 1.000 euros durante el 2004 (tabla 2).

GRÁFICO 2. *Evolución del gasto sanitario como % del PIB en España y otros países europeos, 1998-2002*

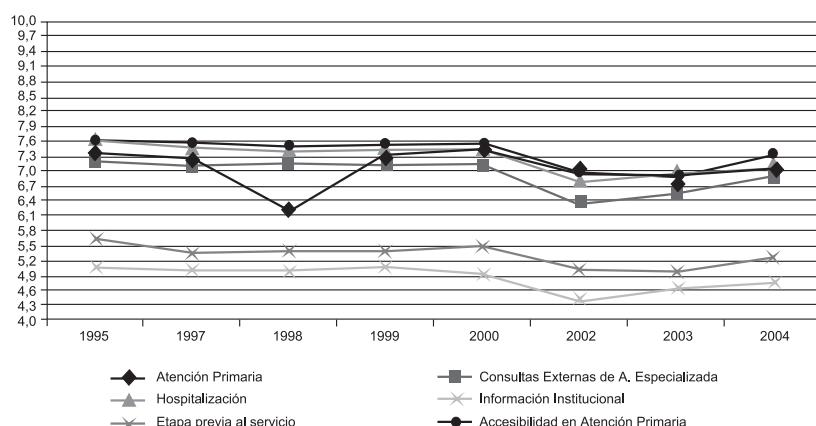
FUENTE: Base de datos Salud para Todos en el año 2000.

TABLA 2. *Evolución del gasto público total y per cápita, 1999-2004**Gasto sanitario público / Población total*

	1999	2000	2001	2002 (p)	2003 (A)	2004*
Gasto público total (millones de euros)	30.636	33.092	35.499	38.295	42.626	46.930
Población padrón	40.202.160	40.499.791	41.116.842	41.837.894	42.717.064	43.197.684
Per cápita (euros)	762,04	817,10	863,38	915,33	997,88	1.086,39

* Gasto del año 2004 estimado según evolución de presupuestos iniciales y liquidaciones.

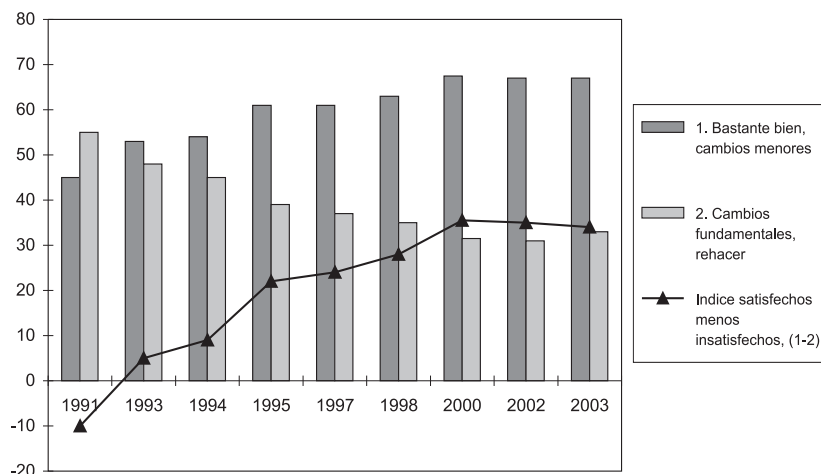
FUENTE: Ministerio de Sanidad y Consumo.

GRÁFICO 3. *Evolución de la satisfacción con el SNS, 1995-2004*

FUENTE: Ministerio de Sanidad y Consumo, 2006a.

Los indicadores positivos en cuanto a eficiencia macroeconómica se complementan además con una evolución favorable de la equidad en la financiación, que pasa de ser globalmente regresiva a ser ligeramente positiva entre los ochenta y los noventa (Rico y Sabes, 2000). La contención del gasto durante los ochenta y noventa se traduce en algunos problemas durante el decenio de 2000. El porcentaje del gasto sanitario privado —un *indicador duro* de la capacidad de respuesta del sistema sanitario público—, aumenta rápidamente desde finales de los noventa, y se sitúa en 2002 en torno al 30% del total, uno de los mayores en Europa (Durán *et al.*, 2006). Uno de los problemas principales que explica este fenómeno es la insuficiencia en la cobertura de algunas prestaciones (como la salud mental o los cuidados de larga duración, la odontología, gafas y prótesis auditivas) y colectivos. Otro factor importante es el aumento de las listas de espera para ingreso en el hospital y la atención especializada ambulatoria (representadas por la categoría «Etapa previa al servicio» en el gráfico 3).

La satisfacción de los ciudadanos, que había venido aumentando desde los primeros años de los noventa, decrece ligeramente du-

GRÁFICO 4. *Opinión sobre el funcionamiento del SNS y la necesidad de cambios (pregunta Blendon)*

FUENTE: Elaboración propia en base a MSC (1999, 2001, 2003, 2004).

rante los primeros años del decenio de 2000, como muestra el gráfico 4 (Ministerio de Sanidad y Consumo, 2006). Las cifras de satisfacción general con el Sistema Nacional de Salud de los Eurobarómetros europeos confirman la evolución positiva de la satisfacción durante los 90: España estaba en 1994 en los niveles de satisfacción más bajos de los países del sur de Europa, menores del 30%, y subió en 1999 hasta los niveles típicos de los países anglosajones (tabla 3), en torno al 50% (Observatorio del SNS, Anexo VII, 2003; Blendon *et al.*, 2001). Es importante destacar que la satisfacción en España es mayor que en los Estados Unidos a pesar de que el gasto sanitario total en porcentaje del PIB en este último país casi dobla el de España. La ratio entre satisfacción y gasto es un indicador clave de desempeño en el gobierno de la sanidad. Si comparamos con las cifras de gasto de la OCDE para 2001, el valor de este índice en torno al año 2000 en Estados Unidos (con un sistema público infradesarrollado), se sitúa entre las menores de la OCDE (2,9), con valores sólo superiores a Portugal y Grecia (2,6 y 2,0 respectiva-

TABLA 3. *Porcentaje de población satisfecha con el Sistema Nacional de Salud*

<i>Países</i>	<i>Porcentaje satisfechos</i>
Austria	83
Francia	78
Bélgica.....	77
Dinamarca	76
Finlandia	74
Holanda	73
Luxemburgo	72
Suecia	59
GB	56
Alemania	50
Irlanda	48
España	48
Canadá.....	46
EE UU	40
Italia.....	26
Portugal	24
Grecia.....	19

FUENTE: Robert J. Blendon, Minah Kim y John M. Benson (2001): *The Public versus the World Health Organization on Health System Performance, Health Affairs*, vol. 20, núm. 3; Eurobarometers 52.1 (1999).

mente). La *ratio* para España es del 6,4; mientras que la máxima europea de 8,8 corresponde a Dinamarca.

II. LOGROS 1976-2006: EXTENSIÓN DE LA COBERTURA Y REFORMA DE LA AP

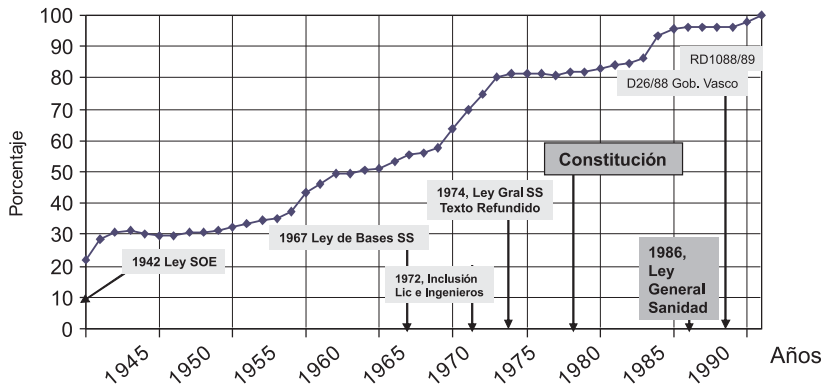
Extensión de la cobertura

El actual Sistema Nacional de Salud es el resultado de un largo proceso evolutivo, cuyas raíces se remontan a la Edad Media, con la le-

gislación de Alfonso X El Sabio y la organización de los gremios. La introducción en 1942 del Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE) comienza un proceso de extensión gradual de la cobertura que aunque aún no ha concluido (los no cotizantes a la SS con ingresos superiores al salario mínimo están excluidos, lo que incluye una buena parte de la economía sumergida y de los profesionales liberales y empresarios), cubre hoy a más del 90% de la población, lo que convierte a la sanidad pública española en una prestación no-contributiva y *de facto* universalizada de la SS (un proceso muy similar al de Costa Rica). Al inicio de la transición democrática en 1976, en torno a un 80% de la población estaba cubierta por la Asistencia Sanitaria de la SS, centrada en unos servicios hospitalarios públicos modernos y capaces de atender razonablemente a la población; y unos servicios ambulatorios y de atención primaria de menor calidad utilizados por el 50% de los ciudadanos, y con cobertura horaria limitada (dos horas y media de consulta al día, más visitas a domicilio para los médicos de cabecera, que atendían una lista de pacientes asignada —o «cupo»— y actuaban de filtro para el acceso a los especialistas).

El modelo de SS que se establece en España entre 1942 y 1986 tiene dos rasgos peculiares con respecto a otros sistemas de SS europeos: centralización de la financiación en un presupuesto único bajo control estatal; y predominio de la propiedad y el empleo público. Ambos rasgos facilitan la transición al modelo de Sistema Nacional de Salud iniciada en 1986. La reforma socialista iniciada en 1982 extiende la cobertura, inicia la transición hacia la financiación con cargo impuestos (concluida en 1999); y expande la oferta pública en el sector ambulatorio, a través de la construcción de nuevos centros, y el empleo a tiempo completo de los médicos de atención primaria y ambulatoria que antes trabajaban a tiempo parcial para el sector público (Rico y Sabes, 2000). El logro principal durante este periodo es la cuasiuniversalización de la cobertura a colectivos (no cotizantes con recursos económicos insuficientes; hijos de cotizantes sin límite de edad) previamente no cubiertos. Los nuevos colectivos cubiertos durante los años ochenta representan 20% de la población, cerca de 7 millones de habitantes. El gráfico 5 resume los principales hitos en la extensión de la cobertura del sistema sanitario público (Freire, 1993). Otro logro importante fue el incremento de la provisión pública en

GRÁFICO 5. *Evolución de la cobertura sanitaria en España, 1945-1991*



FUENTE: Memorias del INP e INSALUD; J. M. Freire Campo (1993): *Cobertura sanitaria y equidad en España*, I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Riqueza, vol. VIII, Madrid, Fundación Argentaria.

sectores como la atención primaria, salud mental y salud bucodental infantil.

La reforma de la atención primaria (RAP)

A partir de mediados de los ochenta, la extensión de la cobertura poblacional se realiza en paralelo a la expansión de la provisión pública en sectores previamente descuidados e insuficientemente cubiertos, como la atención primaria, la salud mental o la atención bucodental. El trabajo se centra principalmente en el caso de la *atención primaria* (AP), por varias razones. Primero, porque existe evidencia internacional de que la expansión de la cobertura poblacional en este sector contribuye a mejorar los resultados en salud y satisfacción así como a una moderación de los niveles de gasto en el medio y largo plazo (Starfield *et al.*, 2005; Health Evidence Network, 2004; Macinko *et al.*, 2003; Moore *et al.*, 2003; Gerdham *et al.*, 1998; Gervas *et al.*, 1994). Por tanto, es uno de los rasgos del

sistema que puede explicar en mayor medida los resultados favorables obtenidos por el SNS español durante la última década.

Segundo, porque la expansión de la oferta pública en AP y ambulatoria representa un paso clave en la construcción de los sistemas sanitarios maduros en Europa. La construcción de los sistemas de SS desde finales del siglo XIX se basa en un pacto histórico entre la profesión médica y el Estado por el que los médicos aceptaban la nacionalización de la financiación y de (algunos o todos) los hospitales a cambio de que el Estado mantuviera el ejercicio de la profesión liberal en AP y ambulatoria (Immergut, 1991). La nacionalización *de facto*¹ de estos dos últimos sectores (es decir, la provisión casi exclusivamente estatal, basada en la propiedad y el empleo públicos) se realizó de un modo pleno sólo en algunos países desarrollados (España, Finlandia, Suecia) y constituye un paso importante en la evolución de los sistemas de SS hacia los SNS establecidos a partir de 1945 (tabla 4). El caso de España resulta especialmente interesante porque la extensión de la cobertura y la provisión pública en el sector se inicia a mediados de los años ochenta, en un clima económico y político adverso a la expansión de los programas de bienestar y la propiedad pública.

Por último, la RAP resulta interesante porque su lanzamiento e implantación es una de las primeras tareas políticas que se descentralizan a las CC AA. De acuerdo con las ideas clásicas de la izquierda, así como con las hipótesis de la economía pública, la descentralización o federalización de una política social puede constituir un obstáculo importante para su desarrollo e implantación (Homedes y Ugalde, 2005; Durán y Gervas, 2006). Apenas existe evidencia internacional comparada sobre esta cuestión, por lo que el caso español resulta especialmente interesante (Costa y Rico, 2005).

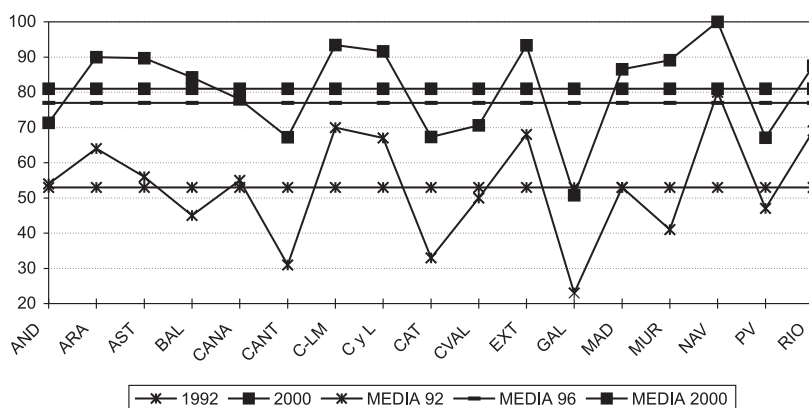
¹ En sentido estricto, el término *nacionalización* se refiere a la transferencia de propiedad sobre activos productivos (capital, trabajo) del sector privado al Estado. En el sector ambulatorio (incluyendo la AP), la nacionalización *de facto* supone la expansión de los centros de propiedad pública (y no la expropiación o compra de centros privados); la transferencia de recursos humanos del sector privado (profesionales liberales) al sector público (cuasifuncionarios asalariados); ambos pasos suponen la expansión del tamaño del sector público hasta hacerse con casi toda la cuota del mercado de primeras visitas médicas, desplazando por ello fuera del mercado a los proveedores privados.

TABLA 4. El origen de los sistemas sanitarios públicos en Europa

	Regulación estatal de las Mutualidades Obreras	Sistema de Seguridad Social (SS)	Servicio Nacional de Salud (SNS)	SÍMBOLOS [Reformas que fracasaron]
SNS				
Gran Bretaña Suecia	1793 +, 1850 * 1891 +\$, 1910 *\$	1911 % [1919 %] 1931 % 1946	1946 NHS, @H, €H 1533 @H 1946 && [1948 NHS] 1958 R 1969 €H 1974 @AP	+ Tipos de interés especiales \$ Subsidios estatales * Regulación de actividades # Controles políticos
Dinamarca Italia España	1892 \$ * 1886 + \$ * # 1859 \$ #	[1919 %] [1919 %] 1944 & 1942 % 1967 & @H [1936]	1971 && NHS 1978 NHS @H € R 1986 NHS @AP	% Obligatorio, trabajadores pobres & Obligatorio, todos los trabajadores
SS				
Holanda Francia Alemania Bélgica Austria	1852 \$ + * 1898 # 1849 \$ 1898 * 1888 + \$ # 1939 *	[1919] 1943 + \$ [1928 %] 1930 % 1945 & 1883 % 1944 & 1888 + \$ # 1939 *	1798 @H 1958 €H	NHS National Health Service && Universal @H Propiedad pública hospitales @AP Propiedad pública AP € Salarios a tiempo completo R Restricciones al ejercicio libre

FUENTE: Immergut, 1991.

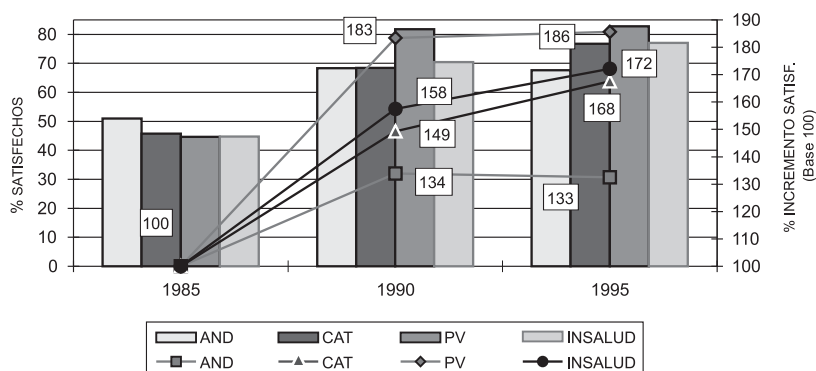
GRÁFICO 6. Cobertura poblacional de la RAP



FUENTE: Rico y Sabes, 2000.

A pesar de estos problemas, la implantación de la RAP evoluciona lenta pero decidida entre mediados de los ochenta y finales de los noventa en la mayoría de las CC AA. El gráfico 6 resume el avance de la cobertura poblacional de los nuevos centros de salud reformados (con cobertura horaria de 7 horas y médicos asalariados trabajando a tiempo completo y con dedicación exclusiva al sector público que conservan el «cupo» y el papel de filtro a la atención especializada) a nivel nacional (líneas planas) y autonómico (líneas quebradas). La reforma socialista de la AP avanza más lenta en las tres CC AA donde gobiernan partidos de centro-derecha. Sin embargo, en el 2004, la cobertura de la RAP se acercaba al 100% en España, y había superado el 90% en Cataluña (Gérvás *et al.*, 2005).

Uno de los factores que ayuda a vencer las resistencias ideológicas a la implantación de la RAP es la popularidad creciente de los nuevos Centros de Salud entre la población (Rico y Sabes, 2000). No obstante, es destacable la resistencia rural a la «pérdida» del médico titular, del médico de pueblo, y a aceptar los centros de salud, lo que se consiguió tras vicisitudes varias. Las resistencias iniciales se plasman en una caída inicial de la satisfacción en los centros reformados. Sin embargo, la satisfacción con la AP aumenta a un ritmo rápido durante

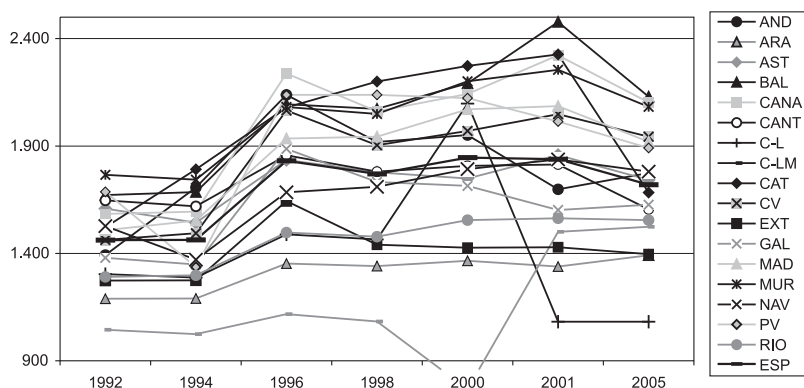
GRÁFICO 7. *La satisfacción de la población con la AP*

FUENTE: Rico y Pérez-Nievas en López-Casasnovas y Rico (2001).

los noventa (gráfico 7), controlando por otros factores (López Casasnovas y Rico, 2001); y se sitúa ligeramente por encima de otros sectores como la atención hospitalaria o la especializada (gráfico 3). El grado de implantación de la RAP influye también significativamente en la reducción de la mortalidad (Borrell *et al.*, 2003).

Desde finales de los noventa, la evolución positiva se modera. Ello refleja principalmente los efectos una disminución lenta pero continuada de la capacidad de la AP en relación al número de habitantes, que se inicia a mediados de los noventa y afecta a todas las CC AA salvo al País Vasco y Andalucía (gráfico 8). El porcentaje del gasto en AP disminuye del 20% en 1984 al 16% en el 2006. En porcentaje del PIB, pasa de representar un 50% a un 75% de la media europea entre 1985 y 2001. Este es probablemente uno de los factores que explica el fuerte aumento del gasto privado desde finales de los noventa, hasta situarse en un 180% de la media europea en 2001 (Gérvas *et al.*, 2005).

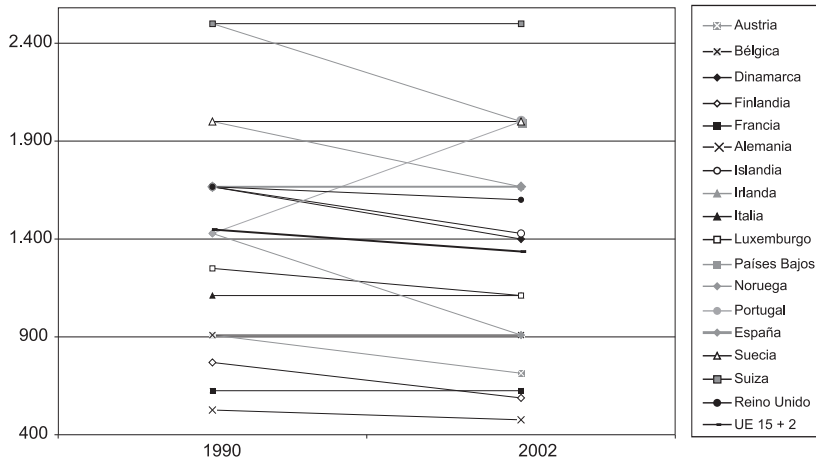
La falta de comprensión y compromiso político en torno al papel estratégico que la AP juega para garantizar sistemas sanitarios de alta calidad y bajo coste no es un hecho único de España. Ello ha sido así a pesar del importante trabajo de la Organización Mun-

GRÁFICO 8. *Habitantes por médico de AP, España 1992-2005*

FUENTE: Rico y Sabes, 2000; Ministerio de Sanidad y Consumo, 2006b.

dial de la Salud (y especialmente de su Oficina Europea en Copenhague) en difundir y enfatizar la importancia estratégica de este sector. En la región europea, y especialmente en los países con sistemas de SS, donde existe un dinámico cuasimercado de proveedores privados financiados con fondos públicos, la evolución del gasto privado ha sido menos negativa que en España. Sin embargo, entre 1990 y 2001 la capacidad de la AP aumenta (como la OMS venía recomendando desde 1978) tan sólo en los SNS anglosajones y escandinavos (y en Austria); y permanece constante o disminuye en los del sur de Europa y en los países con SS (gráfico 9).

La falta de prioridad política que se le concede a la AP es un hecho marcadamente paradójico dada la evidencia estadística existente en la actualidad sobre su impacto positivo sobre el gasto, la satisfacción y los resultados en salud (Starfield *et al.*, 2005; Health Evidence Network, 2004; Macinko *et al.*, 2003; Moore *et al.*, 2003; Gerdham *et al.*, 1998; Gérvas *et al.*, 1994). Ello es debido en buena medida al poder de presión de las especialidades médicas hospitalarias sobre el Estado y los ciudadanos (especialmente de clase media y alta); y la debilidad relativa de los especialistas en medicina de familia que hoy conforman la AP (Gérvas, 2004; Saltman, Rico y

GRÁFICO 9. *Habitantes por médico de AP, Unión Europea 1990-2002*

FUENTE: Saltman, Rico y Boerma, 2005.

Boerma, 2005). *De facto*, los funcionarios y sus familias (más de dos millones de españoles), y las clases sociales que se lo pueden permitir, por sí o por sus empresas (casi cinco millones de españoles), cuentan con sistemas privados de atención primaria y especializada, lo que deslegitima fuertemente la opción pública.

Sin embargo, si atendemos a la correlación entre AP y satisfacción, los réditos políticos vinculados a la expansión de la AP son presumiblemente mayores para el Estado que los que se derivan de la expansión de la farmacia y los hospitales. Por ejemplo, la correlación simple entre la capacidad en AP (gráficos 8 y 9) y la satisfacción (gráfico 7 y tabla 4) oscila entre el 50 y el 70% tanto en Europa como en España.

La RAP emprendida en España tiene sin duda luces y sombras. El modelo público puro (centros públicos, médicos asalariados) es altamente costo-eficiente para la resolución de patologías agudas sencillas, pero incentiva poco la responsabilidad del médico con sus pacientes y la asunción de nuevas tareas, en especial de las vinculadas a necesidades más complejas como el cuidado a crónicos, la co-

ordinación entre niveles de atención, la elección del paciente y la educación sanitaria (Freire, 2004; Gérvas y Rico, 2006; Gérvas *et al.*, 2005). Sin embargo, puede constituir un excelente primer paso para construir sobre su base, en una segunda fase, un modelo de atención mixto en el que los buenos resultados de gestión se recompensen con dosis cada vez mayores de autonomía.

Una de las razones principales del éxito de la reforma en España son las características microorganizativas del sistema, que son tan o más importantes que la titularidad pública o privada para explicar el impacto social de los servicios. Por ejemplo, si comparamos España con otros países del sur de Europa con modelo público de SNS, se pueden detectar varios rasgos positivos no compartidos por el resto de países: la fusión de salud pública y AP en un único proveedor a nivel rural; la importancia histórica del pago capitativo; la función de filtro del médico general/de familia a la atención especializada; la dedicación exclusiva de los médicos públicos a partir de mediados de los ochenta (compartida por aseguradoras norteamericanas emblemáticas como Kaiser) y la inexistencia de copagos (Gérvas y Pérez Fernández, 2005; Gérvas *et al.*, 2005). La relevancia de estos factores queda enfatizada por el alto valor del «índice de atención primaria» elaborado por Starfield y colaboradores (que mide la bondad organizativa del sistema y su impacto social), de 16 sobre 20, sólo superado por el Reino Unido y Dinamarca, y por encima de Holanda (Macinko *et al.*, 2003, Gérvas y Pérez Fernández, 2006; Gérvas *et al.*, 2005). Estos tres países europeos se consideran modélicos en AP, y basan la provisión en el sector en un modelo mixto cercano a las *QUANGOS* (*quasi-governmental organizations*).

III. CAUSAS DEL ÉXITO (1): DE LOS MICROSEGUROS A LOS EQUIPOS PÚBLICOS

En el nivel micro, un factor importante que contribuye a explicar el éxito de la RAP es la existencia previa de redes bien desarrolladas de AP pública en el ámbito rural y urbano que se construyen sobre

la base de los médicos generales independientes que desde los gremios medievales atienden a cupos o listas de pacientes, que pagan «por igual» (sistemas de pre-pago fijo per cápita con independencia de la utilización de los servicios). En el ámbito rural, la presencia de médicos en zonas remotas se consigue mediante la concesión del monopolio del ejercicio profesional en su demarcación territorial (los «títulos»).

Ambas redes constituyen posteriormente la base de los cupos médicos de la SS, que extienden la AP pública de cobertura residual de los pobres de la Beneficencia a los trabajadores de bajos salarios primero; y, gradualmente, a todos los trabajadores que cotizan a la SS. Una de las peculiaridades de los cupos es que se basan en un sistema de pago capitativo puro basado en el número de pacientes incluidos en la lista de cada médico de AP, herencia de las igualas medievales (Freire 2004; Gervas *et al.*, 2005; Gervas y Pérez Fernández, 2005). El pago capitativo se considera en la actualidad el más adecuado para garantizar niveles óptimos de calidad a bajo coste.

Sin olvidar las raíces medievales, el origen del sistema sanitario público español se sitúa a principios del siglo XIX con la creación de los servicios de salud pública y la atención sanitaria pública de la Beneficencia (cuadro 1). Antes de la primera mitad del siglo XX España sólo daba cobertura sanitaria pública gratuita a los pobres oficiales, inscritos en el padrón municipal de Beneficencia, a través de los médicos titulares o de Asistencia Pública Domiciliaria y de los hospitales de las Diputaciones provinciales. Dos hitos importantes en su desarrollo son la consolidación a principios del siglo XX de la red sanitaria rural iniciada en el siglo XIX (pero con raíces en el siglo XIII), con la introducción de funcionarios sanitarios locales en todos los municipios; y la introducción de los seguros sociales modernos a partir de los años treinta. Ambas medidas supusieron ampliaciones considerables de la cobertura y se acompañaron de interesantes esquemas e incentivos microorganizativos (cuadro 2).

El origen de la red de asistencia sanitaria de la SS se sitúa de hecho en las iniciativas del Ministro de Trabajo socialista Largo Cabañero durante la Segunda República (1931-1936) para importar el paquete de seguros unificados que está en la base de la SS en Euro-

CUADRO 1. *Evolución histórica del SNS en España, siglo XIX*

Siglo XIX:

- Los ayuntamientos asumen responsabilidades en salud pública y crean plazas de facultativos titulares. Médicos, cirujanos y farmacéuticos titulares, atienden a las familias pobres y asesoran a los municipios en temas de policía sanitaria.
 - **La asistencia pública domiciliaria (APD)** aparece en 1816: Fernando VII, asesorado por el Dr. Castelló, funda la «**Real Hospitalidad Domiciliaria**».
 - **1822. Un hito importante: Ley de Beneficencia de 1822.**
 - La Ley: «*En todos los pueblos de la Monarquía se establece la hospitalidad domiciliaria, limitándose, en lo posible, la curación de los enfermos en los hospitales a los que no tengan domicilio en el pueblo en que enfermaran, a los que padezcan enfermedades cuyo tratamiento escapaba de la ciencia*» y añade que: «*Para la asistencia de los enfermos pobres (...) que se nombren facultativos necesarios*».
 - Creó la **Beneficencia Municipal** cuyo objeto esencial era la Asistencia Domiciliaria de los pobres oficiales inscritos como tales. La Beneficencia Municipal cumplió un papel importante hasta que desapareció en 1989, una vez integrada esta población en la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social (RD 1088/89).
-

pa. El proyecto, ya muy avanzado, se estaba debatiendo en el parlamento cuando el general Franco dio el golpe de Estado que llevó a la instauración de una dictadura militar entre 1936 y 1975. Uno de los primeros pasos del régimen fue aprobar en 1942 el proyecto de seguros sanitarios republicanos sin apenas modificaciones (salvo una reducción de la cobertura poblacional prevista, inicialmente restringida a los trabajadores más pobres).

Los cupos de la SS se complementan con los esquemas históricos de pre-pago o aseguramiento privado denominados *iguales*. Estos esquemas, conocidos hoy bajo el nombre de microaseguramiento o mecanismos de financiación comunitaria, están de plena actualidad en el debate actual sobre ampliación de la cobertura en países y colectivos sin recursos suficientes (Holst, 2005; Preker, 2004; Dror y Preker, 2002). A partir de mediados de los ochenta, van siendo sustituidos en España por médicos de AP públicos, retribuidos a través de salarios, complementos capitativos (en torno al

CUADRO 2. *Evolución histórica del SNS en España, siglo XX*

Siglo xx:

En 1904 se formaliza el cuerpo de médicos titulares. Sus antecedentes se remontan a finales del siglo XIII, y es la **Instrucción General de Sanidad Pública** de 1904 la que crea el **Cuerpo de Médicos Titulares**:

— Sus obligaciones y actividades:

- Atención médica gratuita a la población incluida en el padrón municipal de beneficencia. Los médicos por acuerdo con los ayuntamientos atendían a un número de familias (unas 300 por médico) del padrón de beneficencia.
- Salud Pública: dar parte de las enfermedades de declaración obligatoria, vacunaciones, certificados médicos, control de brotes, etc.
- Ejercicio profesional privado.

— Retribución:

- *Sueldo*. Primero el Ayuntamiento y más tarde el Estado pagaban un sueldo a los médicos titulares por las funciones que ejercían como funcionarios públicos.
- *Ingresos por el ejercicio profesional liberal*. Para ello contaban con la importante ayuda de la **concesión de monopolio del ejercicio profesional** en su demarcación. El Ayuntamiento prohibía el establecimiento de médicos que no fueran *titulares* para garantizar ingresos y asegurar su permanencia. El ejercicio profesional privado daba lugar básicamente a dos sistemas de retribución:

— *Pago por acto*, el modo más tradicional y común.

— *Iguala médica*. Esta consistía en un pago periódico al médico a cambio de atención gratuita cuando fuera necesaria. Equivalía a lo que hoy se conoce como «microseguro». Este sistema de prepago, ajustado por la renta de las familias (de ahí su nombre), evitaba el gasto de bolsillo no siempre posible en una economía cíclica como la rural y daba seguridad a la población y al médico. No existe apenas información publicada sobre las igualas médicas. Se trataba de acuerdos privados, normalmente verbales, entre el médico y los pacientes. Aunque en algunas zonas de España se formalizó algo a través de los Colegios médicos, no estaba regulado ni reglamentado, rigiéndose por la buena voluntad de las partes. No obstante, los datos disponibles permiten valorarlo como muy positivo para facilitar el acceso de la población rural a la atención médica durante el periodo en el que la capacidad y cobertura del sistema de SS eran aún residuales.

15% de la retribución total) y otros incentivos (ligados a la reducción del gasto farmacéutico y la gestión de las bajas laborales y las suplencias).

Un rasgo interesante de la RAP es que se basa en la incorporación voluntaria de los médicos del modelo antiguo (con actividad pública y privada; y percibiendo a la vez sueldos públicos e iguales privadas) a la red reformada (que supone para ellos pasar a trabajar en exclusiva para el sector público, ampliar sus horarios de consulta de 2 horas y media a 7, y disminuir las guardias nocturnas). Para fomentar la implantación de la RAP, y la incompatibilidad entre ejercicio público y privado de la medicina, las igualas se declaran ilegales. Su erradicación no es fácil. Se promueve a través de unas pocas persecuciones judiciales de médicos conocidos que seguían recibiendo igualas en paralelo a su sueldo. Aunque en algunas áreas persisten de un modo informal aún hasta nuestros días, la dignificación de salarios y condiciones de trabajo que la RAP supone acaba eliminando estos esquemas comunitarios de aseguramiento, así como los pagos informales «bajo la mesa» también característicos de la atención médica pública en países en vías de desarrollo (Freire, 2004; Gervas *et al.*, 2005).

IV. CAUSAS DEL ÉXITO (2): LA DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL DEL GOBIERNO

En el nivel meso, el modelo de *devolución regional* de poderes a las Comunidades Autónomas, uno de los más avanzados del mundo, contribuye de un modo muy notable a fomentar la innovación y la expansión de la provisión pública y la cobertura en atención sanitaria. El proceso de descentralización de la sanidad se realiza de un modo muy progresivo en España: en 1981 se descentralizan poderes de gobierno de la asistencia sanitaria de la SS a Cataluña (mientras que fracasa la transferencia en paralelo prevista para el País Vasco); en 1984 a Andalucía; en 1988 al País Vasco y la Comunidad Valenciana; en 1991 a Navarra y Galicia; en 1994 a Canarias; y en el 2002 a las diez CC AA restantes (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid,

Murcia y La Rioja). Entre 1978 y 1986 se descentralizan las competencias de salud pública a todas las CC AA. Dos comunidades, el País Vasco y Navarra, conservan su poder histórico de regular y recaudar los impuestos directamente en su territorio. El resto de CC AA adquieren un grado de autonomía fiscal limitado primero sobre un 15% de los impuestos (en 1991) y luego sobre aproximadamente un 40% (en el año 2001).

A medida que se descentralizan competencias sanitarias a las Comunidades Autónomas, la RAP avanza en paralelo. El modelo público puro de AP se introduce en España como resultado de la iniciativa pionera en Cataluña y Extremadura de una serie de médicos y políticos de izquierda de pilotar en España el modelo entonces recomendado por la Organización Mundial de la Salud, y adoptado por Finlandia y Suecia en los años setenta y ochenta (Gérvas *et al.*, 1997; Gérvas *et al.*, 2006). En Cataluña se elaboran las directrices teóricas de la reforma desde finales de los setenta (Gol *et al.*, 1980). Desde Madrid, se crea la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria (la versión moderna de la medicina general) en 1978, dotada del mismo sistema de formación que otras especialidades médicas: la residencia. En 1984, Carro (que había liderado el primer centro piloto en Extremadura) redacta desde el Ministerio el Real Decreto 137/1984 de Estructuras Básicas de Salud (BOE núm. 27 del 1/2/184) que configura la RAP.

Los nuevos gobiernos autónomos toman la iniciativa en la implantación de la reforma desde mediados de los ochenta. La implantación de la RAP se encuentra con no pocos obstáculos, pero avanza con fuerza en las CC AA rurales (donde la construcción de centros y la necesidad de expandir el personal son menores) y en las CC AA entonces gobernadas por los socialistas, como Navarra o Asturias (Rico y Sabes, 2000). Durante los primeros años, los problemas de coordinación vertical entre el Estado y las CC AA dificultan el avance de la RAP, especialmente en las CC AA con competencias sanitarias y menores recursos. Ello es en parte debido a las ambigüedades del marco constitucional de distribución de poderes en sanidad, y en parte se produce como consecuencia natural de la descentralización, que en una primera fase crea conflictos de poder, y competencia (en vez de cooperación) por información y

CUADRO 3. *Distribución del poder formal entre niveles de gobierno favorable a la expansión del Estado del Bienestar: España y Canadá*

-
- Predominio de las competencias exclusivas (poderes detentados por un solo nivel de gobierno) sobre las competencias compartidas (que predominan, por ejemplo, en Alemania).
 - Capacidad legislativa máxima de las CC AA españolas y provincias canadienses (con gobiernos y parlamentos elegidos democráticamente por los ciudadanos) sobre las prestaciones, el gasto, la inversión y la propiedad y la provisión de los servicios.
 - Capacidad legislativa del Estado central limitada a la legislación básica (garantía de derechos humanos básicos, prestaciones comunes y seguridad ciudadana).
 - Autonomía fiscal limitada del nivel regional de gobierno; pero alta capacidad de gasto y endeudamiento autónoma, de gestión de la recaudación y de creación de nuevos impuestos y tasas.
 - Regulación de impuestos y presión fiscal como competencia exclusiva del gobierno central (aunque bajo la asesoría del Consejo de Política Fiscal y Financiera, conformado por los Ministros de Economía de las Comunidades Autónomas).
 - Tribunal Constitucional central independiente del poder político y comprometido en la defensa de las competencias constitucionales del nivel regional sobre la tentación y hábitos centralistas del gobierno central.
-

presupuestos entre niveles de gobierno (Rico y León, 2005). El papel del Tribunal Constitucional durante los años ochenta es clave para resolver las disputas y clarificar los poderes respectivos, y durante los años noventa la RAP despega incluso en las CC AA gobernadas por partidos de derecha y centro-derecha.

Contra toda expectativa teórica, la *federalización* del gobierno de la sanidad contribuye pues a la expansión del SNS y del Estado del Bienestar en España. Ello es debido en mucha parte a los rasgos constitucionales específicos del modelo español de devolución de poderes, sólo compartidos por Canadá a nivel mundial. La evidencia existente para ambos países coincide notablemente en cuanto a los rasgos institucionales formales que explican el éxito en la construcción del SNS (cuadro 3).

Uno de los aspectos más indeseables y peligrosos de la descentralización o la federalización sanitaria es que una modificación de

los rasgos institucionales formales en los que se basa la distribución del poder puede conducir a resultados completamente contrarios a los esperados. Por ejemplo, existe evidencia de que en Estados Unidos, con una distribución de poder inversa a los casos español y canadiense (es decir, los Estados financian una parte de la sanidad y otros programas sociales pero disponen de muy escaso poder legislativo —que se concede en exclusiva al gobierno federal—), el federalismo sirve de obstáculo a la reforma sanitaria y genera una disminución del tamaño de los programas públicos, vía competencia fiscal entre Estados (Maioni, 1997; Costa y Rico, 2006). En otros países, la descentralización no se ha acompañado de la transferencia de recursos, lo que anula sus ventajas teóricas (Homedes y Ugalde, 2005; Durán y Gervas, 2006).

Otro aspecto clave de la descentralización y el federalismo que no ha recibido la atención central que se merece es la distribución de los recursos informales de poder (propiedad, conocimiento y apoyo social) entre niveles de gobierno. Como hemos defendido en otro trabajo (Rico y Costa, 2005), la distribución de los recursos informales de poder es una variable mediadora que canaliza y modifica los efectos de la estructura constitucional de una federación sobre las políticas públicas y sus resultados. En el caso de España, estos *factores informales clave* son (1) la *superioridad de algunas CC AA pioneras en el gobierno de la sanidad en cuanto a capacidad de innovación* y calidad de recursos humanos con respecto al Estado central; (2) *el alto grado de apoyo a las iniciativas autonómicas y de movilización política por parte de ciudadanos, sindicatos y profesionales*; (3) *la ayuda recibida* de cargos políticos destacados en el gobierno central (*desde Ministerios especialistas como Trabajo y Sanidad*); (4) *la cooperación horizontal informal entre técnicos y políticos de las CC AA* en el desarrollo e implantación de la reforma sanitaria y las innovaciones posteriores.

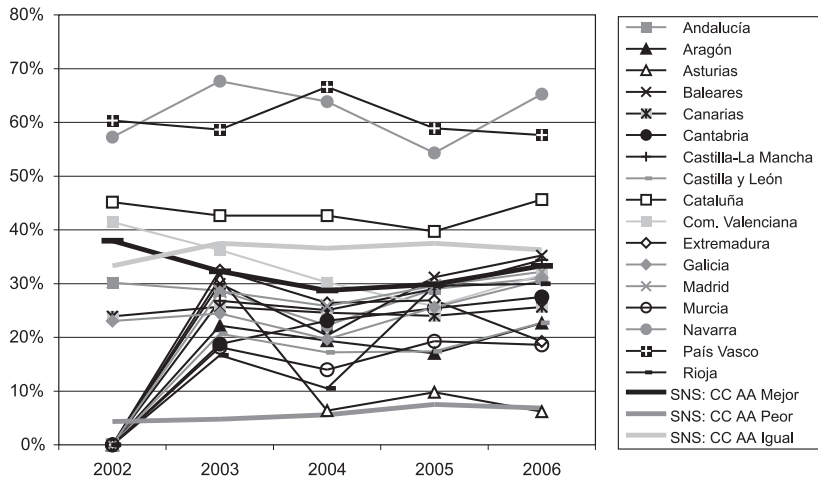
Los factores (1), (2) y (4) generan una superioridad estratégica de las CC AA sobre el Estado central, que sirve para contrarrestar el mayor poder formal y experiencia de gobierno del Estado central. Existe una relación de interacción mutua entre poder formal e informal que hace difícil determinar la fuerza causal de cada uno de estos factores. Un hecho curioso en España, que sugiere un predo-

minio de la estructura de poder informal, es que la estructura formal del poder cambia dramáticamente en Sanidad entre 1978 y 2002, lo que requiere la modificación del marco constitucional y la legislación básica en el sector. Los cambios consolidan una distribución del poder informal crecientemente favorable a las CC AA, lo que sugiere una adaptación de la estructura formal a la estructura informal de poder previa (Rico y Costa, 2005).

La Constitución de 1978 reconoce competencias sanitarias a tan sólo unas pocas CC AA (bajo lo que se conoce como un modelo de federalismo asimétrico); limita su poder legislativo; e incluye una cláusula de subsidiariedad a favor del Estado central («todos los poderes no definidos aquí corresponden al Estado central»). La Ley General de Sanidad revierte en 1986 esta cláusula de subsidiariedad a favor de las CC AA; en el 2001, la Ley Orgánica de Transferencias y la modificación de los Estatutos de Autonomía de las CC AA (el equivalente a la Constitución a nivel autonómico, parte del marco constitucional) descentralizan el gobierno de la sanidad al resto de CC AA (eliminando las asimetrías de poder previas); y la Ley de Cohesión y Calidad reconoce por primera vez formalmente poderes legislativos amplios a las CC AA incluyendo la expansión de la cobertura y prestaciones (Rico y Costa, 2005).

Desde 2002, existe una serie de encuestas en España orientadas a registrar la evaluación ciudadana del rendimiento de los gobiernos de las CC AA en relación al Estado central en sanidad. En concreto, la pregunta de encuesta está definida del siguiente modo: «Desde que gestionan las CC AA en lugar del Estado central, ¿cree el ciudadano recibe un servicio: a) Igual; b) Mejor; o c) Peor?». Algo menos de un tercio de los ciudadanos españoles no sabe que se han descentralizado los servicios o quién gestiona mejor, por lo que los porcentajes para las categorías de respuesta a), b) y c) no suman 100. Incluso en las diez CC AA con menor experiencia de gobierno descentralizado (desde 2002), más de la mitad de la población opina que las CC AA gestionan igual o mejor que el Estado central (mientras que un 10% creen que gestionan peor, y un 40% no sabe o no contesta). En las CC AA especiales, con mayor experiencia de gobierno (entre 25 y 12 años según los casos), un 60-

GRÁFICO 10. *Porcentaje de población que cree que el servicio es mejor desde que las CC AA gobiernan la sanidad, por CC AA*



70% piensan que las CC AA gestionan igual o mejor (Ministerio de Sanidad y Consumo, 2006a).

El gráfico 10 describe el porcentaje de ciudadanos que creen que las CC AA gestionan mejor que el Estado. En las CC AA especiales (líneas señaladas con cuadrados grandes) la media se sitúa en torno al 40%; mientras que en las diez CC AA recién descentralizadas, la media gira en torno al 25%. El gráfico muestra dos grupos de CC AA especiales según su posición con respecto a la media del Estado de 30%-40% (línea negra gruesa, leyenda «SNS: CC AA mejor»). Las cuatro CC AA especiales que se sitúan por encima de la media en cuanto al gobierno de la sanidad son también más ricas que la media; mientras que las tres que se sitúan justo por debajo representan tres de las CC AA más pobres de España.

Ello refleja uno de los riesgos de la descentralización que ha recibido mayor atención en el debate histórico sobre el federalismo: el posible aumento de la desigualdad entre regiones en cuanto a la efectividad del gobierno y las políticas públicas, dado que las regiones ricas podrían gestionar mejor que el Estado, mientras que las pobres peor. En España (a diferencia de, por ejemplo, Italia) este

peligro no se ha hecho real (Rico y Costa, 20005; Costa y Rico, 2006b). Como hemos visto, la percepción mayoritaria en CC AA ricas o pobres, especiales o no es que las CC AA gestionan mejor o igual que el Estado. Y lo que es más importante: aunque las CC AA especiales pobres obtienen peor evaluación que las ricas, presentan también mejores resultados que otras CC AA pobres que no disfrutaron de autonomía en el gobierno de la sanidad hasta el 2002.

El caso de las dos CC AA especiales con plena autonomía fiscal (País Vasco y Navarra), requiere mención aparte, dado que sirve de experimento natural para examinar los efectos del diseño institucional preferido en economía, que gira en torno a la idea de que la transferencia de poder de gobierno sin transferencia de responsabilidades financieras generaría aumentos del gasto insostenibles. El caso español demuestra exactamente lo contrario. El gasto per cápita en estas dos CC AA es en torno a un 20% superior al resto de CC AA, que disfrutaban de un grado de autonomía fiscal muy bajo; dado que eligen tener una presión fiscal más alta para poder financiar mejores servicios. El mayor gasto se utiliza además para innovar y expandir los servicios en mayor medida que otras CC AA.

Estas dos CC AA obtienen valores máximos en cuanto a evaluación del rendimiento. El porcentaje de población que creen que las CC AA gestionan mejor o igual que el Estado se sitúa en torno al 80%; mientras que un 60-70% piensa que las CC AA gestionan netamente mejor, sobre una media estatal del 30-40% (gráfico 10). De hecho, una investigación previa sobre el rendimiento de tres CC AA durante 20 años concluye que tanto la política sanitaria como los resultados obtenidos en el País Vasco son superiores tanto a los del gobierno central como a los de otras CC AA (López-Casasnovas y Rico, 2001). Navarra, no incluida en el estudio, obtiene por ejemplo la máxima satisfacción con la AP de todo el Estado, medida a través de un indicador duro: el porcentaje de ciudadanos que optarían por la AP privada en caso de poder elegir. Mientras que en España, un 65% elegiría la AP pública, en Navarra ese porcentaje es del 92% (Ministerio de Sanidad y Consumo, 2006a).

Otro debate histórico en torno a las consecuencias de la descentralización sobre la política social se refiere a la interacción entre los grupos de interés (sin duda los actores sociales con mayor poder

político informal) y gobiernos autonómicos; así como a sus efectos a menudo perversos sobre las políticas públicas y la corrupción. Desde Napoleón, la izquierda ha estado en contra de la descentralización por considerar que facilita el acceso y las presiones de los *lobbys* de empresarios y terratenientes locales sobre las autoridades del Estado, dirigidas a bloquear las reformas socioeconómicas que les perjudican o amenazan su posición. En general, se defiende que los gobiernos locales son más susceptibles a la corrupción que el gobierno central. Esta hipótesis, sin embargo, resulta demasiado simple en los modernos sistemas democráticos actuales; y cuando la descentralización se centra en grandes gobiernos regionales (a veces tan grandes como países) en vez de pequeños gobiernos municipales (Rico y León, 2005).

La influencia política de los grupos de presión anti-Estado del Bienestar depende en gran medida de la presión que ejerzan en sentido contrario tanto la movilización ciudadana como los numerosos grupos de presión pro-Estado del Bienestar que se desarrollan en el último cuarto del siglo XX (como por ejemplo, sindicatos, profesionales y funcionarios públicos, pensionistas, etc). También depende del tipo de organización de estos actores: mientras que ciudadanos y profesionales están a menudo mejor organizados a nivel regional que central, y por tanto, a menudo ganan poder informal con la descentralización; sindicatos y empresarios están a menudo organizados principalmente a nivel estatal, y a menudo pierden poder bajo el nuevo marco federal del Estado (Rico y Costa, 2005).

La RAP proporciona evidencia cuasiexperimental interesante sobre esta cuestión. Como muestra el gráfico 6, la reforma de corte socialista, basada en el modelo público puro, se bloquea en tres CC AA debido a la colusión entre gobiernos autonómicos y grupos de interés locales (médicos rurales tradicionales y médicos privados urbanos). Sin embargo, el bloqueo de la RAP desaparece progresivamente a partir de mediados de los noventa. En 2005, la RAP está implantada en un 90% en Cataluña, un 85% en Cantabria y un 75% en Galicia, las tres CC AA más retrasadas. Existe evidencia cualitativa de que el desbloqueo de la RAP se debe en gran medida a los efectos del alto apoyo social (ciudadanos, sindicatos y asociaciones profesionales de AP) a los nuevos equipos de AP, transmitidos vía

(a) competencia electoral horizontal entre gobiernos autonómicos para mejorar las prestaciones; (b) cooperación técnica horizontal para copiar las políticas de expansión de otras CC AA; y (c) competencia vertical entre las CC AA y el Estado central para aumentar su poder de gobierno y de gasto (Rico y Costa, 2005; Costa y Rico, 2006a y 2006b).

En España, el factor (c) ayudó a cambiar el balance del poder constitucional formal a favor de las CC AA; pero al cambiar el marco formal, se redujo mucho con el tiempo; y mientras persistió, ejerció un efecto negativo sobre la efectividad política de ambos niveles de gobierno. Por ejemplo, resulta difícil el simple compartir información sanitaria, o la coordinación para la contraprestación en la atención a los desplazados. Se trata por tanto de un arma de doble filo que, en caso de prolongarse en el tiempo, podría denotar que el marco formal necesita ser reformado para adaptarse a la distribución del poder informal entre niveles de gobierno.

En cuanto a los factores (a) y (b), el caso español proporciona evidencia de que sus efectos sobre el Estado del Bienestar probablemente dependen tanto o más de la dirección de las preferencias de los ciudadanos que de la estructura de poder formal. Por ejemplo, en España y Canadá, donde las preferencias de los ciudadanos favorecen mayoritariamente la expansión de la sanidad pública sobre la disminución de los impuestos, las regiones compiten por aumentar y mejorar las prestaciones; mientras que en Estados Unidos, donde la población prefiere menores impuestos a un sector público más grande, la competencia fiscal entre los Estados tiene el efecto de limitar el crecimiento del sector público.

V. CAUSAS DEL ÉXITO (3): EL ESTADO CENTRAL FACILITA COHESIÓN E INNOVACIÓN

A nivel macro, el factor principal que en nuestra opinión explica el éxito en la expansión del SNS español es la *reorientación del Estado central hacia* (1) *la promoción y difusión de las innovaciones* de las regiones, *el control del gasto* y *la evaluación* de resultados; así como

hacia (2) *el marketing político de la solidaridad y la provisión pública de bienestar*. Como Mintzberg defiende, ambas actividades constituyen piezas claves del nuevo modelo de Estado que la gestión pública del siglo XXI requiere. Este autor también defiende que la federalización de programas de bienestar complejos como la sanidad contribuye de un modo importante a fomentar esta reorientación, por dos vías. De un lado, al transferir poder hacia abajo, se libera capacidad de gobierno a nivel central para concentrarse exclusivamente en estas tareas de nueva generación (como ocurre con el modelo de empresa multidivisional que se generaliza en el sector empresarial privado a partir de 1950). De otro lado, la transferencia de poder genera riesgos importantes para el Estado (como que aumente la desigualdad en bienestar o el déficit público), y por tanto genera incentivos para desarrollar nuevas capacidades de control y evaluación que prevengan estos riesgos (Mintzberg, 1996).

Para que los efectos de la federalización sobre el dinamismo del Estado central se hagan efectivos, es fundamental que el Estado central abandone lo antes posible los hábitos centralistas y el control vertical ejecutivo sobre los gobiernos autónomos. Ello es difícil de conseguir, y constituye un peligro muy importante. La descentralización regional del poder de gobierno requiere enormes recursos financieros y políticos (por ejemplo, de entrada hay que crear 17 parlamentos, gobiernos y burocracias nuevos en España). Si después de acometerla, el Estado abusa de sus prerrogativas y experiencia para mantener controles verticales formales o informales sobre el nivel regional de gobierno, estamos en el peor de los mundos posibles, con todas las desventajas del centralismo y a la vez los altos costes de la descentralización.

En España, la inhibición del poder de control vertical del Estado central sobre las Comunidades Autónomas se produce gradualmente y no sin dificultades. La tentación centralista es evidente durante la primera década de la transición y genera problemas importantes. *El papel de la normativa y el Tribunal Constitucional* son factores institucionales formales de gran importancia tanto en España como Canadá para moderar el sesgo centralista y evitar sus efectos perjudiciales sobre las dinámicas de reforma. La capacidad de innovación y ejecución y el dinamismo demostrados por las

CC AA, superiores a las del Estado central, también ayudan a explicar que primero el balance de poder informal y más tarde también el balance de poder formal, acabe decantándose a favor de las CC AA, a pesar de siglos de marcado centralismo (Rico y Costa, 2005).

Los efectos del proceso de descentralización son a menudo difíciles de aislar de otros factores, y sobre todo de las iniciativas del Estado central. No es así en este caso, dado que el gobierno central en España (golpeado por la crisis económica internacional y embarcado en un profundo proceso de reestructuración desde la economía semiautárquica franquista a las complejidades de la competencia europea), concede muy baja o nula atención política a la expansión del sistema sanitario público aprobada formalmente por ley en 1986, y en particular a la RAP. A partir de 1986, además, el segundo gobierno socialista a nivel central efectúa un cierto giro ideológico a favor de la provisión mixta de servicios de bienestar; y en contra de la expansión de la propiedad y el gasto público. Ello supone la paralización *de facto* del proceso de implantación de la Ley General de Sanidad aprobada en 1986 así como de otros programas de protección social, y el inicio de recortes en otros programas de bienestar consolidados (Rico y Sabés, 2000).

Dado el inmovilismo a nivel central, y el importante apoyo ciudadano a la prometida expansión del Estado del Bienestar, las CC AA toman la iniciativa (forzando los límites de la legislación y la normativa constitucional vigente) y comienzan el proceso de ejecución sin esperar a que el gobierno central autorice o apruebe normativa marco al respecto. Mientras tanto, los sindicatos lanzan una huelga general en diciembre de 1988 en contra de la política social y económica del gobierno, que recibe amplio apoyo ciudadano. Ambos factores fuerzan al gobierno a ceder poder ante CC AA y sindicatos y ratificar las medidas aprobadas a través de decretos y pactos con ambos actores a partir de los primeros años noventa. La Ley de Cohesión y Calidad del SNS del 2003 reconoce formalmente por primera vez los amplios poderes informales de los que las CC AA disfrutaban durante los años noventa para aumentar tanto las prestaciones como la provisión y la propiedad de los servicios sanitarios en su territorio, fomentada por una continuada inmovilidad

del gobierno central. La Ley, como ya hemos visto, supone el último paso de un proceso de reforma constitucional iniciado en 1986 por el que en gran medida se revierte el balance de poder formal a favor de las CC AA (Costa y Rico, 2005).

Un factor clave para explicar el éxito tanto en la expansión del Estado del Bienestar como en la redistribución del poder formal a favor de las CC AA es el apoyo de los Ministerios especialistas a nivel central (SS, Sanidad) a las CC AA que deciden expandir las prestaciones tanto en la década de los noventa como en la de 2000, a pesar de la dudosa legalidad de estas iniciativas. Este último factor representa la entrada en juego de un mecanismo fascinante que no sólo canaliza los efectos positivos de la descentralización sobre el Estado del Bienestar, sino que promueve además la calidad de la democracia en un entorno adverso como el actual. Se trata de las divisiones internas del gobierno entre Ministerios *generalistas* (Economía y Hacienda, Presidencia, Administración Pública, Asuntos Exteriores) y Ministerios *especialistas* (Trabajo y SS, Sanidad, Educación, Pensiones, Servicios Sociales, Medio Ambiente) que gestionan servicios sectoriales concretos. Esta división se produce en todos los países avanzados como consecuencia de la globalización económica, y se centra en el debate entre eficiencia macroeconómica y bienestar; por ello, suele afectar de un modo más marcado a los partidos políticos de centro-izquierda e izquierda que históricamente conceden más prioridad a la expansión del Estado del Bienestar (Scharpf, 1988).

Los Ministerios generalistas, en un entorno de globalización económica, responden principalmente ante otros macroactores internacionales (gobiernos de otros países, organizaciones y empresas internacionales), y se centran en disminuir el gasto público para aumentar la competitividad del país. Los Ministerios especialistas, sin embargo, responden ante los ciudadanos, que en Europa tienden a preferir la expansión del Estado del Bienestar sobre la reducción de impuestos. En los países federalizados, estos Ministerios encuentran un importante aliado en los gobiernos regionales autónomos, que también responden directamente a los ciudadanos. Ello contribuye a explicar que, al menos en el caso de España, consigan imponer sus preferencias por la expansión del bienestar a los todo-

poderosos Ministerios generalistas de la era de la globalización. Con ello, la federalización contribuye a corregir las tendencias antidemocráticas a transferir la rendición de cuentas del Estado hacia el ámbito internacional, y en contra de las preferencias de los ciudadanos.

El *marketing* político orientado a reforzar la conciencia cívica y la solidaridad pública es un hecho poco estudiado en España, pero muy relevante tanto a nivel central como autonómico. En España un ejemplo notable de *marketing* social fue desarrollado por el Departamento de Sanidad del País Vasco en el periodo inmediato a recibir las transferencias de la SS (Freire, 1989). De hecho, tanto en Europa como en Estados Unidos, las campañas de opinión pública dirigidas a fomentar los impuestos, la solidaridad y los servicios sociales públicos cumplen un papel clave en la construcción del Estado del Bienestar (Alesina y Glaeser, 2004; Briggs, 2000 [1961], Jacobs, 1991). Un caso emblemático es el del *New Deal* de los Estados Unidos en los años treinta. El gobierno Roosevelt consigue vencer la fuerte resistencia presente en la cultura y la opinión pública norteamericanas contra la expansión del poder y tamaño del Estado, y contrata para ello a una gran parte de los artistas en paro para que diseñen una moderna campaña de opinión a través de los principales medios (prensa, pintura, fotografía, cine, música, literatura) en defensa de la intervención del Estado para promover el empleo, el bienestar y la solidaridad (National Archives of the USA, 2006).

En la actualidad, la importancia del papel del Estado en la conformación de los valores que fundamentan la democracia y el Estado del Bienestar aparece tanto o más enfatizada como en el origen de los sistemas del bienestar de los países avanzados. La creciente concentración de la propiedad de los modernos *media* y la ausencia casi absoluta de regulación estatal al respecto han conllevado tendencias monopólicas en el cuarto poder, y proporcionan niveles de influencia antes desconocidos a los grandes grupos de interés financieros a los que les perjudica la expansión de la intervención estatal y el bienestar públicos. El desarrollo de las técnicas de *marketing* comercial modernas da a estos grupos una ventaja comparativa muy importante en el terreno de la persuasión social, que convierte en urgente el desarrollo de habilidades e intervención pública en este campo.

Un caso reciente que enfatiza la urgencia de desarrollar técnicas de *marketing* social y político a favor del bienestar y la democracia desde el sector público es el de la reforma Clinton en Estados Unidos en 1993/4. Uno de los factores que contribuyó decisivamente a bloquear la reforma (que se planteaba como objetivo universalizar el aseguramiento sanitario público), es la campaña de opinión conocida como *Harry y Louise*, financiada por las aseguradoras privadas. La campaña consistía en una serie televisiva del estilo *soup opera* centrada en una familia americana que pasaba de estar a favor a estar en contra de la reforma Clinton, y que se emitió en todo el territorio de los Estados Unidos durante casi un año, en paralelo al lanzamiento de la reforma Clinton. Existe evidencia de que el apoyo de la opinión pública al plan Clinton disminuye significativamente como consecuencia de esta campaña mediática (y de otras posteriores). Este caso plantea interrogantes muy importantes sobre la calidad de la democracia en ausencia de regulación estatal e intervención estatal en el terreno hasta ahora reservado en exclusiva a los oligopolios privados que controlan el cuarto poder (Goldsteen *et al.*, 2001; Jacobs, 2001; Jacobs y Shapiro, 2000; West *et al.*, 1996).

VI. CONCLUSIONES: LOGROS Y ESTRATEGIAS EXPORTABLES

En este trabajo hemos defendido que el SNS español resulta ejemplar a nivel internacional por presentar los niveles de gasto mínimos dentro de los países avanzados, pero resultados medios o por encima de la media en cuanto a salud y satisfacción de los ciudadanos. Por ello, creemos que representa un modelo claramente exportable a los países en vías de desarrollo, para los que mantener niveles bajos de gasto representa a veces una necesidad vital. Nuestra hipótesis principal es que el desarrollo de una atención primaria pública de alta cobertura y calidad y bajo coste durante el periodo 1986-2006, sobre la base de unas redes históricas de protección pública bien diseñadas, constituye uno de los factores de éxito principales en el desarrollo del SNS, que explica en mucha medida los buenos resultados obtenidos.

La transferencia del conocimiento en cuanto a construcción del Estado del Bienestar sanitario de Europa a otras regiones del mundo es una tarea con un gran potencial de reducción de las desigualdades entre países. La innovación en el campo de la reforma sanitaria y el avance por ensayo y error requieren una gran cantidad de recursos políticos y económicos, que los países más pobres a menudo no pueden permitirse invertir; por tanto, la copia de innovaciones con éxito supone una redistribución muy importante de recursos entre países y entre regiones. Para poder copiar con éxito, resulta esencial dedicar una atención muy detallada a aspectos políticos y organizativos a nivel micro y meso. Para que la transferencia no conlleve riesgos, es importante que exista evidencia internacional comparada sobre los efectos de estos rasgos micro y meso en distintos contextos sociales antes de pilotarlos. El presente trabajo intenta en lo posible cumplir ambos requisitos.

El análisis del caso español se ha centrado en la descripción cualitativa de los rasgos organizativos y políticos que podrían explicar el éxito en la expansión del SNS acometida durante el periodo 1976-2006, centrada en la reforma de la atención primaria (RAP). Para la mayoría de estos factores, existe evidencia internacional comparada, aunque algunos parecen específicos de España.

El fortalecimiento de la AP es sin duda un factor determinante del éxito del SNS español; su desarrollo y fortalecimiento está en la agenda de reformas sanitarias de países europeos (Alemania y Francia) que históricamente han tenido otro modelo de desarrollo médico. A nivel micro (el más relevante desde nuestro punto de vista para que la transferencia de innovaciones y reformas se realice con éxito), los factores políticos y organizativos que ayudaron a su desarrollo son los siguientes:

- El hecho de que la asistencia sanitaria pública se construya desde 1904 (cuando se restringía a los pobres de la Beneficencia) sobre la base de los funcionarios de salud e higiene pública municipales; a los que se le concede además el monopolio del aseguramiento privado en su comarca rural, para facilitar que se establezcan profesionales en los rincones más remotos (y menos atractivos y rentables) del país. Este es un

rasgo político específico de España (aunque en alguna medida semejante a los países nórdicos). El hecho de que la asistencia sanitaria pública cubra inicialmente tan sólo a los más pobres es sin embargo un hecho compartido por todos los países de la OECD. Ello contrasta de un modo muy marcado con la situación en América Latina, donde la cobertura pública gratuita está (teóricamente) abierta a toda la población, y no restringida a los sectores necesitados, por lo que es frecuentemente utilizada por los grupos sociales con más facilidades de acceso (clases medias urbanas).

- La pervivencia histórica (desde la Edad Media) en AP de esquemas de microaseguramiento privado comunitario ajustados por renta en cada municipio ayuda a asegurar que todos los pueblos y distritos urbanos dispongan de un profesional médico incluso antes de la introducción de la SS, y facilita enormemente la implantación de ésta (a través del empleo a tiempo parcial de estos mismos profesionales) a partir de 1945. El microaseguramiento constituye una de las estrategias principales del Banco Mundial para los países en vías de desarrollo, en base a la evidencia internacional favorable a sus resultados.

A nivel *meso*, existen pruebas de que la cuasifederalización del gobierno de la sanidad emprendida en 1976 ha contribuido muy sustantivamente a la expansión del SNS y del Estado del Bienestar. De hecho, en este trabajo defendemos que la formulación y desarrollo de la RAP, así como la expansión de la cobertura en otros sectores, son en buena parte el resultado directo de la descentralización del poder y los recursos en el SNS español. La descentralización del poder de gobierno, sin embargo, es una reforma estructural difícil de efectos muy complejos que requiere ser diseñada y utilizada con gran cautela. La comparación de España con Canadá y Estados Unidos ilustra esta paradoja:

- El modelo de federalización sanitaria en España, como en Canadá, se basa en una descentralización máxima del poder legislativo; combinada con una marcada centralización del

poder fiscal. Ambos países comparten además una mayor preferencia de los ciudadanos por el aumento del Estado del Bienestar sobre la reducción de impuestos. En ambos países, la federalización ayuda a expandir el gasto público en bienestar, pero dentro de niveles de crecimiento sostenibles por comparación a otros países (centralizados o federales) avanzados

- En Estados Unidos, sin embargo, sólo uno de los dos sistemas sanitarios públicos está federalizado (Medicaid); y tanto la distribución de poderes como las preferencias ciudadanas funcionan a la inversa a Canadá y España: los Estados disponen de poco poder legislativo pero un alto grado de autonomía fiscal; y los ciudadanos prefieren la reducción de impuestos sobre la expansión del sector público. El programa público de mayor gasto (Medicare) está gobernado de un modo centralizado. Dados los diseños institucionales y contextos sociales opuestos, no es de extrañar que la investigación histórica sobre el tema en Estados Unidos (agrupada en torno a la hipótesis del Leviatán) obtenga resultados completamente contrarios a España y Canadá: el federalismo en este país parece contribuir a la reducción del Estado del Bienestar público vía competencia fiscal entre Estados para reducir los impuestos; lo que genera un crecimiento que puede ser insostenible a largo plazo del gasto sanitario privado.

Por último, un factor a nivel macro que España y Canadá comparten, pero no así Estados Unidos, es el bajo nivel de poder (formal y/o informal) del Estado central en sanidad en relación al nivel regional de gobierno. Ello fuerza a ambos Estados a reformarse e innovar en cuanto a sus funciones de gobierno, y a pasar del antiguo estilo más ejecutivo y autoritario (*hands-on*), a un nuevo estilo directivo más indicativo y eficiente en el contexto actual (*hands-off*, *governance* o gobernanza), centrado en fomentar la innovación, la evaluación y la educación democrática de otros actores políticos como gobiernos regionales y ciudadanos.

Entre las nuevas funciones de gobierno ocupan un lugar destacado las campañas de opinión pública normativas orientadas a fomen-

tar los valores de igualdad, solidaridad y conciencia cívica en los que se fundamenta la sostenibilidad de la democracia y el Estado del Bienestar. Estas campañas públicas, también presentes en el origen histórico de los Estados del Bienestar avanzados, son tanto o más relevantes en la actualidad, dado el poder y la habilidad creciente de los grupos de interés privados para lanzar contracampañas de opinión en apoyo a valores contrarios al Estado, la política social o la democracia a medida que se desarrollan los modernos medios de comunicación de masas y las técnicas de *marketing* comercial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, A. y Glaeser, E. (2004): *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Cambridge, Oxford University Press.
- Blendon, R.; Kim, M. y Benson, J. (2001): «The Public versus the World Health Organization on Health System Performance», *Health Affairs*, núm. 20, 2, pp. 10-20.
- Borrell, C.; Rodríguez, M.; Urbanos, R.; Pasarín, M.; Rico, A.; Fraile, M. y Navarro, V. (2003): «Power Relationships and Premature Mortality in Spanish Autonomous Communities», *International Journal of Health Services*, vol. 33, núm. 4, pp. 687-722; discussion 43-9.
- Briggs, A. (1961): «The Welfare State in Historical Perspective», *European Journal of Sociology*, vol. 11, 2, pp. 221-258. [Un resumen del artículo puede encontrarse en F. Castles y C. Pierson (2000): *A Welfare State Reader*, Cambridge, Polity Press].
- Costa, J. y Rico, A. (2006a): «Devolution and the Inter-regional Inequalities in Health and Health Care in Spain», *Regional Studies*, vol. 40.8, pp. 1-13.
- y — (2006b): «Vertical Competition in the Spanish National Health System», *Public Choice*, vol. 128, núm. 3-4 / septiembre, pp. 477-498.
- De Manuel, E.; Miñarro, R. y Gutiérrez, P. (2000): «Políticas sanitarias: La relación entre recursos, actividades y resultados de los servicios de salud gestionados por las Comunidades Autónomas», en G. López-Casasnovas (ed.) y A. Rico (coord.), *La evaluación de las políticas de servicios sanitarios en el Estado de las Autonomías. Análisis comparativo de las Comunidades Autónomas del Andalucía, Cataluña y el País Vasco*, Fundación BBV e Institut d'Estudis Autònomic, Bilbao.
- Docteur, E. y Oxley, H. (2003): *Health-care Systems: Lessons from the Reform Experience*, Working paper DELSA/ELSA/WD/HEA(2003)9,

- París, OECD, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/53/22364122.pdf>.
- Durán, A. y Gervas, J. (2006): «Acerca de la transferencia de experiencia del oeste al este europeo. Algunos errores evitables al asesorar sobre reformas sanitarias», *Gac Sanit*, núm. 20, pp. 503-509.
- ; Lara, J. L. y Van Waveren, M. (2006): *Spain, Health Care Systems in Transition*, Copenhagen: European Observatory on Health Care Systems, disponible en: <http://www.euro.who.int/Document/E89491.pdf>.
- Freire Campo, J. M. (1989): «La Sanidad en el País Vasco: una reforma para el usuario», *Cuadernos de Alzate*, núm. 12, pp. 64-70.
- (1993): «Cobertura sanitaria y equidad en España», en *I Simposio sobre Equidad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, vol. VIII, Madrid, Fundación Argenteria.
- (2004): «La Atención Primaria de la Salud y los hospitales en el Sistema Nacional de Salud», en V. Navarro López (coord.), *El Estado de Bienestar en España*, Madrid, Tecnos, pp. 239-291.
- Gerdtham, U.G.; Jonsson, B.; MacFarlan, B. y Oxley, H. (1998): «The Determinants of Health Care Expenditure in OECD Countries: A Pooled Data Analysis», *Developments in Health Economics and Public Policy*, núm. 6, pp. 113-134.
- Gervas, J.; Pérez Fernández, M. y Starfield, B. (1994): «Primary Care, Financing and gatekeeping in Western Europe», *Fam Pract*, núm. 11, pp. 307-317.
- ; Pastor Sánchez, R.; López Mira, A. y Pérez Fernández, M. (1997): «La organización y la práctica de la Medicina General de Familia en Europa», *Revisiones Salud Pública*, núm. 5, pp. 33-48.
- y Pérez Fernández, M. (2005): «El fundamento científico de la función de filtro del médico general», *Rew. Bras. Epidemiol.*, núm. 8, pp. 205-218.
- ; — ; Palomo Cobos, L. y Pastor Sánchez, R. (2005): *Veinte años de evolución de la atención primaria en España. Valoración para un aprendizaje por acierto/error*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo, disponible en: <http://www.diezminutos.org/documentos/20%20a%C3%B1os%20de%20reforma.swf>.
- y — (2006): «Western European Best Practice in Primary Health Care», *Eur. J. Gen. Pract.* núm. 12, pp. 30-33.
- y Rico, A. (2006): «Innovación en la Unión Europea (UE-15) en torno a la coordinación entre atención primaria y atención especializada», *Medicina Clínica*, núm. 126, pp. 658-661.
- Gispert, R.; Arán, M.; Freitas, A.; Torné, A.; Puigdefabregas, A.; Alberquilla, A.; Albert, X.; Alfonso, J. L.; Caminal, J.; Fernández, R.; García, F.; Gervas, J.; Librero, J.; Martos, C.; Medrano, M. J. y Ruiz, M. (2006):

- «Medida del resultado de las intervenciones sanitarias en España: una aproximación mediante el análisis temporal y espacial de la mortalidad evitable entre 1986-2001», *Revista Española de Salud Pública*, núm. 80, pp. 139-155.
- Gol, J.; Jaén, J.; Marcos, J. A.; Casares, R.; Foz, G.; Moll, J. *et al.* (1980): *El médico de cabecera en un nuevo sistema sanitario*, Barcelona, Fontanella/Laia.
- Goldstein, R.; Goldstein, K.; Swan, J. y Clemeña, W. (2001): «Harry and Louise and Health Care Reform», *Journal of Health Politics, Policy and Law*, núm. 26, 6.
- Health Evidence Network (2004): *What are the Advantages and Disadvantages of Restructuring a Health Care System to be More Focused on Primary Care Services?*, Copenague, World Health Organization, Regional Office for Europe, disponible en: <http://www.euro.who.int/document/e82997.pdf>.
- Homedes, N. y Ugalde, A. (2005): «Why Neoliberal Reforms Have Failed in Latin America», *Health Policy*, núm.71, pp. 83-96.
- Immergut, E. (1991): *Medical Markets and Profesional Power*, Working Paper 1991/24 del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Jacobs, L. (1992): «Institutions and Culture. Health Policy and Public Opinion in the US and Britain», *World Politics*, núm. 44, enero, pp. 179-209.
- (2001): «Manipulators and Manipulation: Public Opinion in a Representative Democracy», *Journal of Health Politics, Policy and Law*, núm. 26, 6, pp. 1361-1373.
- y Shapiro, R. (2000): *Politicians don't Pander: Political Manipulation and the loss of Democratic Responsiveness*, Chicago, University of Chicago Press.
- López-Casasnovas, G. (ed.) y Rico, A. (coord.) (2001): *La evaluación de las políticas de servicios sanitarios en el Estado de las Autonomías. Análisis comparativo de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y el País Vasco*, Fundación BBV e Institut d'Estudis Autonomics, Bilbao.
- Macinko, J.; Starfield, B. y Shi, L. (2003): «The Contribution of Primary Care Systems to Health Outcomes within OECD Countries», *Health Serv. Res.*, núm. 38, pp. 831-865.
- Maioni, A. (1997): «Parting at the cross-roads. The Development of Health Insurance in Canada and the United States», *Comparative Politics*, núm. 29, 4, pp. 411-431.
- Ministerio de Sanidad y Consumo (2004): *Informe Anual Sistema Nacional de Salud 2004. La descentralización sanitaria en Europa*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo, disponible en: <http://www.msc.es/organizacion/sns/informeAnualSNS/informe2004.htm>.

- (2005): *Informe Anual Sistema Nacional de Salud 2005. La calidad asistencial en España y en Europa*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo, disponible en: <http://www.msc.es/organizacion/sns/informeAnualSNS/informe2005.htm>.
- (2006a): *Barómetros sanitarios. Información anual 2003-2006*, disponible en: <http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/informeAnual.htm>.
- (2006b): *Sistema de información en Atención Primaria*, disponible en: <http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/informeAnual.htm>.
- Moore, D.; Castillo, E.; Richardson, C. y Reid, R. (2003): «Determinants of Health Status and the Influence of Primary Health Care Services in Latin America, 1990-98», *International Journal of Health Policy and Management*, núm. 18, 4, pp. 279-292.
- National Archives of the United States (2006): *A New Deal for the Arts*, disponible en: http://www.archives.gov/exhibits/new_deal_for_the_arts/index.html.
- Nolte, E. y McKee, M. (2003): «Measuring the Health of Nations: Analysis of Mortality Amenable to Health Care», *British Medical Journal*, núm. 327, pp. 11-29.
- OCDE (2006): *Health data*, París, OECD.
- Observatorio del Sistema Nacional de Salud (2003): *Informe Anual del Observatorio del Sistema Nacional de Salud 2003. Veinte años de descentralización sanitaria en España*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo, disponible en: <http://www.msc.es/organizacion/sns/informeAnualSNS/informe2003.htm>.
- Rico, A. y Pérez-Nievas, S. (2001): «La satisfacción de los ciudadanos con la gestión autonómica de los servicios de salud», en G. López-Casasnovas (ed.) y A. Rico (coord.), *La evaluación de las políticas de servicios sanitarios en el Estado de las Autonomías. Análisis comparativo de las Comunidades Autónomas del Andalucía, Cataluña y el País Vasco*, Fundación BBV e Institut d'Estudis Autònomic, Bilbao.
- y Sabes, R. (2000): *Spain, Health Care Systems in Transition*, Copenhagen, European Observatory on Health Care systems, disponible en: <http://www.euro.who.int/document/e70504.pdf>.
- y León, S. (2005): *Health Care Devolution in Europe: Trends and Prospects*, HORN Working Paper, núm. 1, Oslo, University of Oslo, http://www.duo.uio.no/publ/helse/2005/29569/HORN_2005_1.pdf.
- y Costa, J. (2005): «Power Rather than Path Dependence? The Dynamics of Institutional Change under Health Care Federalism», *Journal of Health Politics, Policy and Law*, núm. 30, 1-2, pp. 231-252.

- Rodríguez, E., Gallo, P. y Jovell, A. (1999): «The Spanish Health Care System: Lessons for Newly Industrialized Countries», *Health Policy and Planning*, núm. 14, 2, pp. 164-173, disponible en: <http://heapol.oxfordjournals.org/cgi/reprint/14/2/164.pdf>.
- Saltman, R.; Rico, A. y Boerma, W. (2006): *Primary Care in the Driver Seat? Organizational Re-structuring in European Primary Care*, Buckingham, Open University Press.
- Scharpf, F. (1988): «The joint-decision Trap», *Public Administration*, núm. 66.
- Starfield, B. y Shi, L. Macinko, J. (2005): «Contribution of Primary Care to Health systems and Health», *The Milbank Quarterly*, núm. 83, 3, pp. 457-502.
- West, D.; Heith, D. y Goodwin, C. (1996): «Harry and Louise go to Washington. Political Advertising and Health Care Reform», *Journal of Health Politics, Policy and Law*, núm. 21, 1, pp. 35-68.

12. EUROPA SOCIAL, BIENESTAR EN ESPAÑA Y LA «MALLA DE SEGURIDAD»

LUIS MORENO *

RESUMEN

En la sección introductoria de este Documento de Trabajo se pasa revista a los antecedentes históricos y a la consolidación del Estado del Bienestar en Europa y España. Como premisa de los análisis efectuados posteriormente, se conceptualiza a la ‘malla de seguridad’ como ‘última red’ de protección social para los ciudadanos en condición de precariedad. Principales componentes de tales ‘mallas’ o ‘redes’ son las rentas mínimas, o transferencias monetarias realizadas como ingresos de subsistencia para las personas que no pueden generar recursos suficientes por sí mismas. La segunda sección versa sobre el denominado Modelo Social Europeo (MSE) y el proceso de europeización, los cuales comparten la inclusión social como objetivo prioritario. Aun en escorzo, se presta atención a los distintos regímenes de bienestar europeos a fin de valorar los legados históricos y las específicas inercias institucionales (*path dependencies*). Éstos condicionan, junto a un énfasis común por la activación laboral, el desarrollo futuro del MSE. El paradigma activador ha sido asumido por todos los regímenes del bienestar europeos, si bien su aplicación varía según distintos grados de individualización y desregulación en los diseños de políticas económicas y sociales. La aparición de ‘nuevos riesgos sociales’ (NRS) está condicionando las respuestas institucionales de las políticas de bienestar, en gene-

* Investigador Científico, Unidad de Políticas Comparadas (UPC), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), www.iesam.csic.es, lmorfer@iesam.csic.es.

ral, y de aquellas destinadas a favorecer la inclusión social y consolidar las ‘mallas de seguridad’. España pertenece al régimen de bienestar mediterráneo de la Unión Europea donde la familia se configura como órgano primario de producción y distribución de satisfacción vital. Se identifican algunas respuestas contingentes y estructurales frente a los cambios sociodemográficos y tecnológicos en curso, los cuales conllevan nuevos escenarios para las familias. La tercera sección se ocupa de las configuraciones institucionales que adoptan las ‘mallas de seguridad’. Se examina el caso de España donde se ha construido una ‘última red’ por acumulación y de manera incremental, y en la que los efectos de la descentralización y la gobernanza multinivel son muy importantes. Se analiza la panoplia de políticas selectivas y de carácter general que han posibilitado un conjunto de derechos subjetivos para todos los ciudadanos, como es el caso de la última Ley de Dependencia, y en especial para aquellos en situaciones de pobreza y exclusión social. Los comentarios finales inciden en la conveniencia del tránsito de una ciudadanía precaria a otra inclusiva que consolide un Modelo Social Europeo integrador del crecimiento económico y la cohesión social.

I. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y PREMISAS

Europa

Durante el siglo xx, el auge y consolidación del Estado del Bienestar —una invención europea— han hecho posible la cobertura de necesidades básicas de los ciudadanos mediante la provisión de seguridad de rentas, atención sanitaria, vivienda, educación y servicios sociales. El Estado del Bienestar cabe ser definido como un conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Las políticas sociales, a su vez, son intervenciones de los poderes públicos en la vida ciudadana que afectan la distribución de las oportunidades vitales de los ciudadanos.

La génesis del Estado del Bienestar se relaciona con sus capacidades de procura social. Históricamente los poderes públicos estatales fueron asumiendo funciones tradicionalmente desempeñadas por los gobiernos municipales o las iglesias (Flora y Heidenheimer, 1981). El año 1883 figura como hito en el desarrollo de los modernos sistemas de protección continentales. Fue entonces cuando se implantaron los primeros programas estatales de previsión social en la Alemania de Bismarck. Así, se establecieron las bases de la moderna seguridad social según el principio contributivo, mediante el cual se financiaba un sistema básico de aseguramiento colectivo. La obligatoriedad del sistema de la seguridad social en el marco de un Estado Social de Derecho fue el elemento clave que posibilitó la consolidación del modelo bismarckiano y su apoyo legitimador por parte de empresarios, trabajadores y servidores públicos. El origen histórico de la seguridad social indica, por tanto, una conjunción entre intereses diversos tales como los relativos a la estabilidad política de gobernantes y líderes sociales y económicos, y a la satisfacción de las demandas populares de justicia y protección social (Kuhle, 1997). A finales de los años veinte habían sido introducidos programas de seguros de enfermedad en veintidós países europeos. Durante el primer tercio del siglo XX los países europeos desarrollaron sus sistemas de protección social con un objetivo compartido de cubrir ‘riesgos sociales’ (Baldwin, 1992), aunque con diversas trayectorias institucionales y diseños organizativos.

La universalización de políticas sociales y su gran desarrollo merced a sólidas alianzas entre proletarios y campesinos (Suecia), o entre clase obrera y amplios sectores de clase media de trabajadores cualificados (Reino Unido), propició tras la Segunda Guerra Mundial un tipo de *welfare state* según las propuestas del Informe Beveridge, publicado en el Reino Unido en 1941. Este modelo beveridgeano proclamó el principio de cobertura universal de la protección social para todos los ciudadanos «desde la cuna hasta la tumba» (*from cradle to grave*) y con cargo a los presupuestos generales estatales financiados por los impuestos pagados por todos los contribuyentes.

La Edad Dorada del desarrollo del capitalismo del bienestar (*Golden Age* o *trentes glorieuses*, 1945-75) posibilitó que los siste-

mas de protección social de la Europa occidental basasen su expansión en la asunción del pleno empleo y en la acción complementaria de la familia y, en particular, en el trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares (Lewis, 1997, 2001). Una combinación de políticas sociales, keynesianismo, taylorismo y segregación de género facilitó un crecimiento económico sostenido y la generalización del ‘trabajador próspero’ (*affluent worker*), un tipo de empleado representativo de la práctica totalidad de la fuerza laboral asalariada de profesionales y técnicos varones (Korpi, 1983). La conjunción de dichos factores cristalizó en dos grandes ejemplos de Estado del Bienestar: el keynesiano-beveridgeano y el keynesiano-bismarckiano. En ambos casos los gobiernos gestionaron las economías nacionales con un alto grado de autonomía relativa y fueron capaces de proveer políticas sociales para atender necesidades y riesgos que el mercado y la familia no podían cubrir. Las consecuencias fiscales de tal provisión de bienestar social estaban legitimadas por el respaldo político de sólidas y amplias coaliciones interclasistas (Flora, 1986/7).

Los efectos de las crisis del petróleo de los años 1973-74 y 1978-79 pusieron en evidencia la cada vez mayor apertura e interdependencia de las economías europeas, y alteraron un escenario de prosperidad y numeroso empleo masculino. La Edad Dorada evolucionó hacia una ‘Edad Plateada’ (*Silver Age*) en la que el Estado del Bienestar mostró limitaciones pero también un alto grado de resistencia y adaptación (Taylor-Gooby, 2002). Durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, una ofensiva ideológica neoliberal cuestionó los fundamentos y la legitimidad sobre las cuales se había desarrollado el Estado del Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial. Su discurso enfatizaba los efectos que los procesos de globalización y mundialización de la economía habían tenido en los mercados laborales nacionales y las transformaciones industriales, y apuntaba a políticas de recorte del gasto social (*welfare retrenchment*). Desde entonces, una preocupación por la contención del gasto público (*cost containment*) —que no se ha traducido en retrocesos o *retrenchment*— pasó a constituirse en objetivo prioritario para gobiernos occidentales de distinto signo ideológico (Leibfried y Pierson, 1995; Esping-Andersen, 1996; Kuhnle, 2000; Pierson, 2001).

España

En España, como en el resto del Viejo Continente, la génesis y desarrollo de Estado del Bienestar buscó articular una respuesta institucional a la llamada ‘cuestión social’, posibilitando una cobertura de riesgos vitales a los ciudadanos mediante un sostenimiento financiero general a través de impuestos, cotizaciones laborales o una combinación de ambos procedimientos. La larga trayectoria en la instauración del Estado del Bienestar en España durante el siglo XX reflejó las profundas tensiones y fracturas políticas vividas en su historia contemporánea. En 1903 se estableció el Instituto de Reformas Sociales de donde surgió la propuesta de crear, cinco años más tarde, el Instituto Nacional de Previsión. Aunque en un primer momento se ideó un sistema de previsión social voluntario y privado, en 1917 se acometió el proyecto de construir un sistema de seguros obligatorio que cubriera jubilación, enfermedad, desempleo y maternidad. La dictadura del general Primo de Rivera (1923-1929) congeló el proyecto, y durante la II República (1931-39) los renovados intentos por implantar un sistema de seguros obligatorios unificado, que alcanzase tanto a los obreros industriales como a los campesinos, tuvieron un apoyo desigual.

En 1932, el gobierno instó al Instituto Nacional de Previsión a que realizara un estudio para crear los seguros de invalidez, enfermedad y muerte, y unificarlos con los seguros de vejez, retiro obrero y maternidad ya existentes. El proyecto de ley estaba ya listo en 1936 cuando el golpe de Estado del general Franco hizo inviable su aplicación. El Estado del Bienestar español tuvo, pues, unos inicios bien distintos a los del modelo británico y escandinavo. La debilidad de las clases medias, la división del movimiento obrero y las luchas entre religiosos y anticlericales por un lado, y entre nacionalismos periféricos y Estado central por el otro, abortaron la frágil alianza entre clases medias urbanas, obreros y jornaleros del campo (Moreno y Sarasa, 1993).

Tras la devastadora Guerra Civil (1936-1939), surgió en España un sistema político y social basado en el poder de una coalición reaccionaria y conservadora vertebrada en torno a un jefe carismático (general Franco). El carácter híbrido católico-fascista de la primera política social del Régimen, se reflejaba también en el incipiente sis-

tema de seguros sociales. En 1939 se creó el SOVI (Seguro Obligatorio para la Vejez y la Invalidez). El sistema se basaba en un reparto de cotizaciones que cubría sólo a un sector de los trabajadores: los industriales con ingresos bajos. Los seguros públicos se combinaron con el mutualismo laboral voluntario de capitalización, el cual colapsó al no poder asumir las responsabilidades contraídas. En 1942, se instituyó el SOE (Seguro Obligatorio de Enfermedad), cuyas prestaciones tenían una duración limitada, independientemente de la condición de salud del asegurado.

Tras la derrota en 1945 de los fascismos en Europa, el franquismo varió sus pretensiones de amparar un capitalismo de Estado con un control absoluto sobre las relaciones capital-trabajo. Así, durante los años cuarenta y cincuenta se retomaron algunas de las iniciativas que habían sido diseñadas por el Instituto Nacional de Previsión durante la Segunda República. Sin embargo, la inversión de recursos para la reconstrucción del país y el carácter represivo del régimen franquista hicieron que la política social de estos años fuera una combinación entre la magra previsión social y el profuso recurso a las acciones caritativas y de beneficencia.

Con la aplicación del Plan de Estabilización en 1959 se produjo una cierta liberalización económica. A fin de intentar paliar sus efectos iniciales se implantó, como medida más emblemática, el seguro obligatorio de desempleo en 1961. Durante todo este período se avanzó en la construcción de un sistema de seguridad social de tipo corporativo, instrumentalizada como mecanismo coadyuvante del proceso de acumulación de capital. La eficacia en los resultados económicos de los Planes de Desarrollo, así como la necesidad de una mayor adecuación de las estructuras productivas españolas a las europeas, tuvieron su reflejo en una mejora substancial en el sistema de protección social. En 1963, se estableció el Salario Mínimo Interprofesional y se promulgó la Ley de Bases de la Seguridad Social, con pretensiones universalistas.

Desde finales de los años sesenta hasta 1977, año de las primeras elecciones democráticas postfranquistas, se promulgaron las leyes de Educación y de Seguridad Social de 1970 y 1972. El franquismo legó un sistema de bienestar raquíutico e inspirado en principios corporativistas conservadores. Clientelista por naturaleza y subsidiario

en parte de la iniciativa privada y de la familia, estuvo más preocupado por incentivar la disciplina laboral de los trabajadores que por procurar la equidad dentro del sistema productivo. El sistema de seguridad social se configuró, asimismo, en un instrumento de ahorro forzoso para los trabajadores. El franquismo fue despótico y la represión fue el medio más profusamente utilizado por las élites dirigentes para el cumplimiento de sus fines estratégicos.

Sostenidos en un gran acuerdo económico, social y político (Pactos de la Moncloa), los primeros gobiernos democráticos tras la dictadura franquista se comprometieron en una reforma del sistema fiscal para hacerlo más progresivo, al tiempo que perseguían garantizar un nivel mínimo de demanda agregada ante la crisis económica. La política social posterior a 1977 pretendió, desde la administración central del Estado, un mayor grado de universalización de las políticas sociales preexistentes —subsidios de paro, pensiones de vejez, seguros de enfermedad— y no tanto la implantación de una radical reestructuración de las mismas. Esta labor innovadora, sobre todo respecto a los servicios sociales, quedó, como se señalará más adelante, como un desafío a afrontar primordialmente por las administraciones regionales y locales.

La sanidad pública incrementó su cobertura haciendo realidad la práctica universalización del servicio sanitario en España a fines de los años ochenta, cuando también entraron en vigor las leyes que establecieron el derecho universal a una educación básica, obligatoria y gratuita (establecida de 6 a 16 años). En 1990 se instituyeron las pensiones no contributivas que garantizaron el acceso universal a este tipo de prestaciones a todos los españoles, aunque no hubiesen cotizado al sistema de la seguridad social. Durante el decenio de los años noventa las Comunidades Autónomas (CC AA) pusieron en vigor los programas regionales de rentas mínimas de inserción (RMIs), que facilitan subsidios a los ciudadanos sin recursos económicos.

El Estado del Bienestar español incorpora elementos de las lógicas del bienestar bismarckiana —por el mantenimiento de rentas ocupacionales— y la beveridgeana de cobertura universal, y está sustentado en cuatro grandes pilares (cuadro 1). Se caracteriza por una combinación de prestaciones y servicios sociales tanto genera-

CUADRO 1. *Pilares del Estado del Bienestar en España*

<i>Políticas sociales</i>	<i>Derechos</i>	<i>Hitos institucionales</i>
Educación	Derecho universal a una educación básica y obligatoria (6-16 años)	Ley Orgánica de Educación (1985); Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (1990)
Sanidad	Acceso universal al Sistema Nacional de Salud	Ley General de Sanidad (Sistema Nacional de la Salud) (1986)
Transferencias de rentas	Ingresos por pensiones y desempleo	Ley General de la Seguridad Social (1967)
	Subsidios a personas sin medios y en situaciones de necesidad	Ley de Pensiones No Contributivas (1990) (invalidez y jubilación) Leyes regionales de Rentas Mínimas de Inserción (RMIs) (1989-95)
Servicios Sociales	Acceso universal y descentralizado a la red básica de prestaciones	Plan Concertado de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales (1987)
	Derechos a cuidados de los dependientes y de promoción de la autonomía	Leyes regionales de Servicios Sociales (1980s, primer período)
		Ley de Dependencia (2006)

les como selectivos, o focalizados, y se configura como una ‘vía media’ respecto a otros sistemas avanzados de protección social (Moreno, 2001). Cabe observar que a una mayor universalización de los

CUADRO 2. *Distribución territorial del gasto público entre niveles de gobierno en España (%)*

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002
CENTRAL	87,3	75,6	72,6	66,2	58,3	58,9	56,2	48,7
REGIONAL	3,0	12,2	14,6	20,5	25,8	26,9	28,2	35,5
LOCAL	9,7	12,1	12,8	13,3	15,9	14,2	15,6	15,8

NOTAS:

(a) Durante 1999-2002 los fuertes incrementos regionales correspondieron a las transferencias de educación y salud a todas las Comunidades Autónomas (CC AA).

(b) El gasto social de las pensiones con cargo a la Seguridad Social no se ha tomado en cuenta, ya que introduciría un sesgo importante si se considerase como responsabilidad del gobierno central.

FUENTE: Ministerio español de Administraciones Públicas (MAP, 1997) para los años 1981-90, y (MAP, 2002) para los años 1993-2002.

CUADRO 3. *Adscripción territorial de los empleados públicos en los distintos niveles de gobierno (%)*

	1999	2002	2004	2006
CENTRAL.....	41,7	24,5	23,2	22,4
REGIONAL.....	32,6	47,0	49,5	49,9
LOCAL.....	21,3	23,8	23,3	23,8
Universidades.....	4,4	3,9	4,0	3,9

NOTA: A julio de 2006 el número total de personal al servicio de las administraciones públicas ascendía a 2.460.584 personas.

FUENTE: Ministerio de Administraciones Públicas (www.map.es).

derechos sociales en España ha correspondido una baja intensidad de algunas prestaciones económicas. El aumento considerable de los servicios provistos por los sectores mercantil y asociativo es el 'hecho nuevo' que está configurando de forma determinante el carácter mixto de su agregado del bienestar (*welfare mix*). Pero, sin duda, el factor más relevante que afecta al desarrollo de los servicios del bienestar en España es la descentralización, tanto en lo que se refiere a la elaboración como a la implementación de políticas públicas. De las proporciones de tal proceso da cuenta el reajuste de gasto público entre los tres niveles de gobierno, así como la adscripción de los empleados públicos a dicho niveles (cuadros 2 y 3).

Como sucede en Grecia, Italia y Portugal, el rasgo estructurante del régimen de bienestar español es el papel desarrollado por la familia y su interpenetración en todas las áreas del desarrollo de las políticas sociales (Ferrera, 1995; Moreno, 2006). El modo de interacción de la familia con el Estado y los poderes públicos, de una parte, y las instituciones de la sociedad civil, de otra, distingue el funcionamiento de los sistemas de bienestar de la Europa del Sur¹. Una fuerte microsolidaridad en el seno de las familias, manifestada en un generoso apoyo material y afectivo entre sus miembros, es responsable en gran medida de un alto nivel de satisfacción vital entre sus ciudadanos. Tradicionalmente los gobiernos de los países mediterráneos de la Unión Europea han dado por descontada la autosuficiencia de los hogares en lo relativo a cuidados personales y apoyo material. Además, la familiarización de derechos sociales se ha reflejado en sus ordenamientos jurídicos, con referencias a las obligaciones legales respecto a los familiares, incluso fuera del ámbito del hogar. Todo ello ha reforzado un modelo basado en la sobreexplotación de los recursos familiares y de aquellos proporcionados por las ‘supermujeres’, como analizaremos más adelante.

‘Malla’ de protección social

En España y en la Unión Europea se asume como valor cívico que los ciudadanos son acreedores a unas condiciones de vida dignas en libertad. Pobres y excluidos son objeto de una particular atención en la fijación de unos estándares básicos de convivencia, en cuya determinación el acuerdo del conjunto social es el factor legitimador de la intervención pública directa. En el caso español, los ciudadanos han manifestado de modo persistente su apoyo a una intervención positiva de los poderes públicos en la procura de bienestar social (cuadro 4). Las preferencias de los españoles por

¹ El grado de variación interna entre los países del régimen mediterráneo del bienestar es menor que, por ejemplo, en la Europa continental. Un reciente estudio utilizando técnicas estadísticas multivariantes ha confirmado una agrupación robusta y distintiva del *cluster* de la UE meridional (Vasconcelos Ferreira y Figueiredo, 2005).

CUADRO 4. *Los responsables del bienestar según los españoles*

	1989	1993	1995	2005	2006
El Gobierno es el responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene obligación de ayudarles a solucionar sus problemas.....	58	61	62	68	66
El Gobierno sólo es responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos y tiene obligación de ayudarles a solucionar todos sus problemas.....	21	18	15	23	21
Los ciudadanos son los verdaderos responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus problemas.....	5	16	16	5	10
NS/NC	16	5	8	4	3

Pregunta: «Me gustaría que me dijera cuál de las siguientes frases se acerca más a su opinión personal». En 2005 se preguntó si «El Estado deber ser responsable del bienestar de todos», «El Estado sólo debe ser responsable de los más desfavorecidos», o si «Los ciudadanos deben ser responsables de su bienestar».

FUENTE: Estudios 1.849 (1989), 2.063 (1993), 2.154 y 2.187 (1.995), 2.594 (2005) y 2.644 (2006), Centro de Investigaciones Sociológicas (www.cis.es).

una mayor actuación pública directa se han reforzado en los últimos años. Debe resaltarse el alto grado de estatalismo universalista (asociado a la opción de que «El Estado debe ser responsable del bienestar de todos los ciudadanos»), entre los votantes de los dos principales partidos políticos de la derecha y la izquierda (Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español). En este sentido puede hablarse de un acuerdo ciudadano básico —que no se rompe ni en función de la ideología ni del voto— a favor del desarrollo del Estado del Bienestar (Arriba *et al.*, 2006).

Tales posiciones se corroboran en ‘negativo’ con el desacuerdo expresado por los españoles a la alternativa de reducir los servicios

CUADRO 5. *Pagar menos impuestos o gastar más en servicios públicos y prestaciones sociales*

Es preferible bajar los impuestos, aunque esto signifique gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos.....	24
Es preferible gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque eso signifique pagar más impuestos	55
Acuerdo Neto (Bajar impuestos y servicios - Subir impuestos y servicios).....	-26
NS/ NC	21

FUENTE: Arriba, Calzada y Del Pino (2006: 26), a partir del Estudio 2.594 (CIS, febrero 2005).

públicos en paralelo a una bajada de los impuestos (cuadro 5). Este indicador resulta útil para contrastar el nivel de solidez del apoyo hacia el bienestar social provisto por los poderes públicos (Del Pino, 2004). La frecuentemente aludida renuencia a pagar más impuestos queda contrastada por el deseo a mantener servicios sufragados por el conjunto de la ciudadanía. De los datos reproducidos cabe colegir, por tanto, que el alto grado de aceptación del Estado del Bienestar en España legitima ampliamente los programas y las políticas de la ‘malla de seguridad’.

Las ‘mallas de seguridad’ (*safety nets*), o ‘últimas redes’, son expresiones descriptivas de un conjunto de recursos y medios para la provisión de unos mínimos de subsistencia e inserción a los ciudadanos que no pueden generarlos por sí mismos (Moreno, 2000). La suficiencia de medios económicos y sociales debe entenderse como posibilidad real de transformar los recursos y medios provistos en capacidades para desarrollar una vida digna y decente (Sen, 1992).

Las institucionalizaciones de la ‘malla de seguridad’ articulan diversas respuestas a la pregunta clave de qué sucede cuando los ciudadanos no disponen de patrimonio propio, ni de ingresos derivados del mercado de trabajo o de los sistemas reglados de protección (contributiva/seguridad social y no contributiva/asistencia social). Las redes adoptan en cada país configuraciones de valores, legados,

pactos y recursos que hacen complejo para el científico social el establecimiento conmensurable de sus componentes y recursos con fines comparativos.

Las ‘mallas de seguridad’ respecto a los países en vías de desarrollo, por ejemplo, suelen referirse a programas de mantenimiento de rentas para proteger específicamente a individuos o familias contra dos situaciones: (a) una incapacidad crónica para trabajar y procurarse un sustento, y (b) una disminución de dicha capacidad causada por ciclos vitales difícilmente predecibles (ej., muerte repentina del sustentador de la familia), descensos imprevistos en la demanda agregada o crisis de gasto público en los países afectados, tales como recesiones económicas o pésimas cosechas (Subbarao *et al.*, 1997)².

Desde una perspectiva economicista, y en el ámbito de los países desarrollados de la OCDE, las ‘mallas de seguridad’ han sido analizadas como favorecedoras de la movilidad entre regiones y empleos. Al proteger a los ciudadanos contra las penurias existenciales y ofrecer compensaciones materiales, las *safety nets* pueden superar resistencias respecto a la globalización. Predomina en esta visión un enfoque activador que identifica el trabajo remunerado, el ahorro y la capacidad de ajustes laborales a las cambiantes circunstancias económicas como prioridades en el diseño de las ‘últimas redes’ (Van den Noord *et al.*, 2006).

En el caso de los países europeos las ‘mallas’ de protección social han sido tejidas principalmente por programas de asistencia social y por servicios sociales de ‘mínimos’, los cuales pretenden garantizar un nivel suficiente de calidad de vida a las personas en situación de necesidad. La provisión de prestaciones monetarias suele ir acompañada de un acceso de los beneficiarios a los servicios

² En este sentido, los programas de ‘mallas de seguridad’ deben procurar una redistribución hacia los grupos más precarios, y una seguridad como la previsión, por ejemplo, respecto a prolongados períodos de sequía. Críticas a estos programas auspiciados por organizaciones transnacionales del Primer Mundo —tales como el Banco Mundial—, se concentran en su carácter intervencionista, dirigista y jerarquizado. Además, las ayudas para la construcción de ‘últimas redes’ están implícitamente condicionadas a la aplicación de políticas económicas preestablecidas para los países que reciben préstamos del Banco Mundial (Standing, 1999).

sociales públicos, generalmente tras la comprobación de la carencia de recursos de los beneficiarios (*means testing*). Este conjunto asistencial y de servicios de atención personal puede tener un carácter compacto y único. Sin embargo, a menudo es un agregado de dispositivos y programas fragmentados, dirigidos a distintos sectores poblacionales y sin continuidad o correlación entre ellos (Eardley *et al.*, 1996).

La composición de las ‘mallas de seguridad’ es variada y atiende a las particularidades de los patrones culturales y de las dinámicas institucionales de cada país. Sus diseños y materiales son diversos según sean los distintos grados de maduración de los sistemas de protección social de cada país. Pero la prueba de su legitimidad estriba en la procura de un bienestar básico efectivo para el conjunto ciudadano. Además, los útiles y recursos para la elaboración de las ‘mallas de seguridad’ son productos de la acción de diversos actores sociales. Entre éstos cabe identificar no sólo al Estado en sus diferentes esferas de actuación, sino a instituciones —lucrativas o no— de la sociedad civil, tales como iglesias u organizaciones de ayuda mutua, y a unidades sociales primarias como la familia y la parentela, o los grupos étnicos. La acción del sector público es básica pero no es la única en el conjunto variopinto de mecanismos de protección frente a la pobreza y la exclusión social. Las ayudas familiares, la solidaridad comunitaria, el altruismo organizado o Tercer Sector, la beneficencia tradicional o las actividades económicas no reguladas son, entre otros, recursos empleados por los ciudadanos o las familias para solventar situaciones de subsistencia material y aislamiento social. Estos elementos suelen ocupar un espacio residual en la investigación sobre la protección social de los ciudadanos precarios.

En particular, las instituciones religiosas de asistencia a los pobres suelen activarse cuando el apoyo familiar desaparece y la acción estatal no llega. Normalmente estas ayudas son concedidas de manera esporádica, en forma graciable y no son uniformes para todos sus perceptores. Pero a menudo son distribuidas de manera más inmediata y flexible que las propias públicas, aspecto que en caso de perentoria necesidad constituye un gran alivio para sus solicitantes. Éstos, además, no necesitan largos trámites ni formaliza-

ciones, como sucede a veces con los subsidios públicos. Por último, pueden también servir como complemento de las prestaciones públicas, bien sea a través de la concesión de ayudas monetarias o en forma de alimentos o bienes de consumo personal.

Sin embargo, y a pesar de su lejanía o frialdad burocrática, la acción de las instituciones públicas representa para muchos pobres y excluidos la única garantía disponible para la materialización de sus derechos de ciudadanía. La traducción de tales titularidades en apoyo material concreto es el objetivo de los programas de rentas mínimas. Se trata de políticas sociales en forma de prestaciones económicas para la procura de un bienestar indispensable a los menos favorecidos.

Rentas mínimas

Común a las diversas formas de construir la ‘malla de seguridad’ de protección social es la asignación de un subsidio o prestación económica con carácter regular, al cual se denomina renta mínima. El objetivo de esta garantía de mínimos pública es ofrecer un soporte material a pobres y excluidos para que puedan integrarse en los circuitos ‘normalizados’ de la vida ciudadana. Su cuantía monetaria refleja, de una parte, el nivel de generosidad y solidaridad de la ciudadanía a fin de combatir situaciones de vulnerabilidad y, de otra, las posibilidades reales de que el beneficiario pueda superar con holgura su condición de precariedad y abandonar, en su caso, su situación de exclusión. Se trata, en suma, de transferencias monetarias a los individuos o los hogares, una vez se ha comprobado la insuficiencia material del beneficiario (Arriba, 1999).

Como variante de la renta mínima garantizada (*guaranteed minimum income*), el impuesto negativo de la renta (*negative income tax*) establece para los ciudadanos precarios una compensación o desgravación monetaria por vía fiscal. De resultados de ello, el perceptor puede alcanzar un nivel básico justo por encima del nivel de pobreza. La diferencia básica respecto a los programas de rentas mínimas es de índole administrativa y de gestión. Los primeros suelen ser gestionados en las instancias gubernamentales locales o regiona-

les, aprovechando economías de escalas y una mejor capacidad en la comprobación de la insuficiencia de rentas y/o recursos (*income/means testing*). Los segundos implican en su puesta en práctica una mayor centralización de los servicios fiscales. Su lógica, no obstante, está implícita en las formas de desgravación fiscal o exención en el pago del impuesto de la renta establecidas en buena parte de las democracias avanzadas. Es además una fórmula que puede derivar en la renta básica (RB), entendida como un derecho ciudadano, universal e incondicionado, y cuya intensidad prestataria persigue cubrir las necesidades materiales consideradas como básicas (Van Parijs, 1992; Raventós, 1999; Pinilla, 2004).

La renta básica se abonaría independientemente de otras posibles fuentes de renta y de si sus preceptores trabajan o no, o conviven con otras personas. Acusada por sus detractores como una versión moderna de la ‘sopa boba’, la RB cuenta con importantes ventajas, no sólo de índole moral y social, sino de carácter práctico y económico. Entre estas últimas podrían mencionarse: su carácter más inmediato y efectivo para la lucha contra la pobreza y exclusión social; su más fácil y barata administración; la eliminación de las denominadas ‘trampas de la pobreza’; una forma alternativa de bajar los impuestos (como forma de impuesto negativo sobre la renta); un medio favorecedor de la convivencia familiar (por razones de maximización de recursos); un incentivador de la natalidad y la procreación responsable, y hasta un optimizador del mercado de trabajo formal. El mayor freno para su implementación radica en el valor social, aún predominante, que los ciudadanos otorgan al trabajo remunerado como gran regulador de los intercambios sociales y económicos en nuestras sociedades.

En general, los programas de ingresos mínimos se aplican atendiendo a criterios de selectividad y comprobación de rentas. Es decir, sus beneficiarios potenciales son los ciudadanos precarios, cuyas situaciones carenciales son sometidas a examen por trabajadores sociales y responsables de la administración pública proveedora de la prestación. Las cuantías de éstas varían entre los países, pero su objetivo es posibilitar medios suficientes. En algunos casos, su percepción se realiza con contraprestaciones de los beneficiarios con el fin de facilitar su propia integración o reinserción. Las ayudas se condi-

cionan, de esta manera, a la búsqueda de empleo, a tareas de formación o a la realización de actividades de trabajo de interés social para sus comunidades de residencia.

Otro rasgo común en los ingresos mínimos es el de su carácter como programas de asistencia social. Generalmente se trata de prestaciones a tanto alzado (*flat-rate*) cuya financiación se realiza con cargo a los presupuestos generales, y no como transferencias de los fondos contributivos de la seguridad social. Al no poder disponer de trabajo formalizado, con derechos a prestaciones por desempleo o vejez, la mayoría de los beneficiarios de los ingresos mínimos garantizados se mantienen en la esfera asistencial y no contributiva del bienestar, y disponen de ayudas y servicios para sus miembros familiares dependientes. Los subsidios suelen conllevar contraprestaciones, procedimiento que ha venido a reforzar la filosofía de activación y de ‘vuelta al trabajo’ (*from welfare to workfare*) extendidas en el Viejo Continente y que discutimos más abajo.

En general, las prestaciones de rentas mínimas han seguido diversos modelos, en paralelo con las características de sus respectivos sistemas de protección social. De acuerdo con ello se pueden identificar tres: (1) subsidios generosos y cobertura social amplia (casos alemán, danés y holandés); (2) prestaciones mínimas modestas con una cobertura amplia (casos francés y belga); y (3) subsidios modestos y protección social poco desarrollada (caso británico). El caso español se situaría en una posición intermedia entre (2) y (3), ya que, si bien las prestaciones económicas no son especialmente generosas (tres cuartas partes del salario mínimo interprofesional en términos generales), su incidencia se acompaña con un creciente desarrollo de la asistencia social y los servicios sociales (Arriba, 2001).

II. EL MODELO SOCIAL EUROPEO Y LA ACTIVACIÓN

Con carácter general y unitario cabe identificar al Modelo Social Europeo como un proyecto articulado en torno a la solidaridad colectiva, la equidad social y la eficiencia productiva resultantes

de los procesos contemporáneos de conflicto y cooperación en el Viejo Continente. Los principios que delimitan el MSE contrastan con otros sistemas de protección social donde el individualismo remercantilizador es el rasgo característico de las políticas del bienestar (USA)³, o el modelo de *dumping* social se propone como valor añadido de crecimiento económico (países emergentes asiáticos).

El MSE promueve la ciudadanía social entendida como una limitación a la desigualdad social y económica, una mayor protección a los más vulnerables y un partenariado social activo. Como objetivo estratégico, el MSE auspicia el crecimiento económico sostenido y sostenible basado en la cohesión social (Scharpf, 2002; Adnett y Hardy, 2005; Jepsen y Serrano Pascual, 2005; Giddens, 2006).

A la hora de plasmar el ideal de cohesión social en la práctica de las políticas económicas y sociales, y en la organización institucional del bienestar, surge una diversidad de matices. Para la Confederación Europea de Sindicatos, por ejemplo, el concepto de cohesión social implica una mejora de las condiciones de vida y trabajo de los ciudadanos basada en el pleno empleo, trabajos de calidad, igualdad de oportunidades, protección social para todos, inserción social y participación ciudadana (ETUC, 2005). Para la visión patronal más sensible hacia la 'flexicuridad' la cohesión se traduciría, alternativamente, en una combinación de despidos más fáciles, altas prestaciones para los desempleados y una política proactiva hacia el mercado laboral (EuroActiv, 2005). La Asamblea de las Regiones Europeas añade la igualdad de género y el acceso universal a prestaciones y servicios sociales basado en la solidaridad (AER, 2005). Naturalmente hay voces discordantes respecto a la plausibilidad de recomendar para un país europeo la adopción de un modelo comprensivo que pudiera funcionar en algunos países, pero que en otros resultaría contraproducente (Munchau, 2005). Incluso se ha

³ Tras analizar datos longitudinales de un conjunto de indicadores, se ha apuntado que el rango de variación dentro de la Unión Europea es mayor que entre la UE y los Estados Unidos. Sin embargo, no cabe hablar de diferentes modelos sociales europeos, sino de diferentes trayectorias internas (Alber, 2006).

aducido que el MSE está siendo gradualmente socavado por la realidad del cambio económico global⁴.

El MSE aparece como recurso y objetivo inherente al proceso de europeización. No parece plausible, en este sentido, especular con un escenario futuro en que lo social pudiese quedar desgajado de lo económico en la progresiva institucionalización del ámbito político europeo (Flora, 1993; Flora *et al.*, 1999; Ferrera, 2005). Ciertamente deben rehuirse los ejercicios de ocultación respecto a las dificultades del proceso europeizador y, por ello, conviene tener en cuentas las varias legitimidades del bienestar sedimentadas en el pasado. Tales aspectos concitan la atención de la siguiente sección.

Europeización y regímenes del bienestar

El proceso de europeización implica una confluencia de recursos, representaciones sociales y acciones entre los países de la Unión Europea. Ello es resultado, principalmente, de la difusión de ideas y valores compartidos, de los procesos de armonización estructural económica, de la construcción de un sistema institucional transnacional y de una común preocupación por lo social. La europeización implica a países que comparten una herencia común y asumen valores democráticos de igualdad y derechos humanos. Empero, el concepto de europeización adolece de precisión normativa. Es polisémico y sujeto a diversas interpretaciones. Su naturaleza dinámica se refleja en una cierta erosión de la soberanía de los Estados miembros de la Unión Europea y en el gradual desarrollo de instituciones y políticas comunes supraestatales (Acuerdo de Schengen, euro y UEM o Tribunal de Justicia, pongamos por caso).

⁴ El modelo podría ser insostenible financieramente en un futuro a medio/largo plazo. Las tasas altas de fiscalidad podrían frenar no sólo la inversión sino la creación de nuevo empleo. Considérese, por ejemplo, que los asalariados sin hijos a su cargo pagan la mitad de sus estipendios en cotizaciones sociales e impuestos en Bélgica y Alemania. En Nueva Zelanda pagan poco más del 20%, y aún menos en economías de rentas medias como en México y Corea del Sur (Shackleton, 2006).

La constitución de unos Estados Unidos de Europa no debe ser entendida como el resultado final de la europeización. Indudablemente ésta se caracteriza por la emergencia de un nivel europeo de estructuras de gobernanza y en la creación de normas europeas de regulación (Cowles, Caporaso y Risse, 2001). Sin embargo, el entendimiento de la integración institucional en Europa no debe basarse en la asimilación cultural y la formación identitaria al modo del *melting-pot* estadounidense. A menudo esta visión funcionalista se ha asociado en modo espurio con la organización estatista vertical y jerarquizada del ‘orden-y-mando’ (*command-and-control*) en la organización socioeconómica del bienestar social (Moreno y McEwen, 2005).

Alternativamente, existe otro enfoque que considera que las normas europeas sólo pueden legitimarse teniendo en cuenta la historia y la diversidad cultural característica del mosaico de pueblos y politeyas que configuran el Viejo Continente. La descentralización es un elemento crucial del proceso que confronta el desafío de optimizar la asignación de recursos y competencias sobre la base de los dos principios guía en el proceso de europeización: subsidiariedad territorial y responsabilidad democrática (Moreno, 2003).

En los últimos lustros, los procesos de cambio y reformas en los Estados del Bienestar europeos han evolucionado condicionados por las características de sus distintas ideologías, intereses e instituciones (Ferrera, 1993; Moreno y Palier, 2005; Sapir, 2005). Recordemos que hablar de un ‘régimen de bienestar’ denota que, en la relación entre Estado, sociedad y economía, un complejo haz de rasgos legales y organizativos se encuentra entremezclado articuladamente (Esping-Andersen, 1990). Además hay una dimensión macrocomparativa que permite agrupar a los países de acuerdo a su ‘lógica del bienestar’⁵. Con el propósito de valorar los legados históricos y las específicas inercias institucionales (*path dependencies*) en la conformación futura del MSE, analizamos a continuación sin-

⁵ Naturalmente los países agrupados en ‘régimen del bienestar’ poseen algunas características propias y distintivas. El diseño metodológico trata básicamente de correlacionar variables, dependientes e independientes, que persiguen determinar la variabilidad o convergencia de los países (Esping-Andersen, 1993, 1999).

téticamente los cuatro grandes regímenes del bienestar en la UE-15 hasta el año 2004⁶:

Continental. Organizado por un sistema de seguridad social según categorías ocupacionales, a fin de garantizar el mantenimiento de ingresos y el estatus de los asalariados contribuyentes. Existe una provisión subsidiaria de servicios sociales por parte de los agentes sociales (sindicatos, iglesias, asociaciones profesionales). Éstos adoptan prácticas corporatistas de concertación social en la producción del bienestar ciudadano que cuentan con la sanción legitimadora del Estado. La universalidad en la cobertura del bienestar social depende del logro y mantenimiento del pleno empleo.

Anglosajón. Inicialmente de vocación universalista (*Beveridge Report*) se basa en transferencias de prestaciones públicas homogéneas. Suele accederse a sus servicios y subsidios, de un carácter residual, tras la demostración de insuficiencia de recursos económicos de los beneficiarios (*means testing*). Se asume que los ciudadanos comprarán en el mercado buena parte de sus servicios de bienestar. En los últimos años ha intensificado un giro hacia una mayor mercantilización individual en la procura del bienestar social, en paralelo a una creciente flexibilidad y desregulación laborales.

Nórdico. Se basa en la combinación de ideas de solidaridad con el crecimiento económico y el pleno empleo, y la minimización de la dependencia familiar. Financiado mediante los impuestos generales, se caracteriza por un alto grado en provisión universal de servicios sociales asistenciales y personales, así como por unas prestaciones económicas generosas. La participación del mercado y la familia es comparativamente menor. La igualdad de oportunidades y la homogeneidad de los grupos sociales en una ensanchada clase media legitima la alta intervención pública.

⁶ Las características de los 'regímenes del bienestar' y las especificidades intragrupales nacionales se han visto contrastadas con la integración en la UE de nuevos miembros del Este europeo (Guillén y Palier, 2004). A pesar de sus antecedentes comunes como países comunistas bajo el control de la ex Unión Soviética, es prematuro agrupar a los países del Este europeo en un nuevo régimen distintivo del capitalismo del bienestar. En realidad se denotan características dispares entre un clúster más liberal mercantilizador a la 'americana' y otro de orientación continental bismarckiana (Potucek, 2006).

Mediterráneo. Conformado por unos estilos de vida en donde la familia se constituye como factor esencial de microsolidaridad y bienestar colectivo. La acción de la familia complementa sustancialmente la provisión estatal y de servicios ofertados por las organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro. Existe una clara demarcación entre el sector contributivo, mediante prestaciones y servicios de mejor nivel otorgados a trabajadores ‘formales’, y el no contributivo respecto a trabajadores ‘informales’ y ciudadanos ‘precarios’ y ‘sumergidos’.

La diversidad de encajes institucionales y ‘lógicas del bienestar’ de los regímenes sociales europeos no debería minusvalorar el rasgo común a todos ellos cual es el de la solidaridad y los valores compartidos. En modo persistente y consistente, las encuestas y los estudios de opinión inciden en los aspectos comunes de la cultura popular del bienestar en Europa. Existe una discusión abierta respecto a si Europa seguirá la opción tomada por EE UU respecto a la individualización creciente de inspiración neoliberal. El debate sobre quién merece ayuda y solidaridad (*deservingness*) ha crecido en intensidad en relación con algunas consecuencias asociadas al fenómeno inmigrador y a la dualidad ‘ellos y nosotros’ (Van Oorschot, 2006). Se denota, a este respecto, un cierto cambio en las actitudes ciudadanas y un énfasis en que los ciudadanos sean también responsables de su activación y del cuidado de sí mismos. El modo en cómo estas nuevas visiones afectarán al futuro del bienestar en Europa es un debate abierto que se examina a continuación.

El nuevo paradigma activador

Los regímenes de bienestar europeos, mediante políticas y actuaciones propiciadas por gobiernos nacionales de muy variado signo político, han compartido un interés prevaleciente por la activación (laboral). La discusión respecto a la naturaleza y alcance del paradigma activador hace también referencia a la individualización y a la contractualización, aspectos todos ellos que repasamos a continuación:

- a) *Individualización*. Conciérne a la intervención en las conductas, motivaciones y actitudes individuales, más que a asentar las condiciones políticas adecuadas para una justa redistribución de la riqueza. Las políticas de activación fomentan una creciente personalización de las intervenciones y reclaman una mayor participación de la persona afectada. El referente, tanto normativo como legitimador, de estas políticas es el sujeto individual.
- b) *Empleo*. El objetivo de las políticas activadoras es la participación y autonomía económica a través del empleo. Se trata de políticas dirigidas a intervenir en los comportamientos del individuo frente al mercado de trabajo (incentivar, persuadir, motivar). Por lo tanto, se ocupan preferentemente de la dimensión económica de la vida de los sujetos —y no tanto en la política o social— en el ejercicio de su ciudadanía.
- c) *Contractualización*. El contrato se convierte en la metáfora nuclear en la orientación y legitimación del paradigma activador. Pero también implica una mutación en los términos del *contrato social* que articulaban tradicionalmente al concepto de ciudadanía. Se hace de éste un contrato fundamentalmente moral. Así, el acceso de los ciudadanos a sus derechos pasa a ser condicional y dependiente de su actitud, comportamiento y participación económica.

Las instituciones europeas han sido particularmente dinámicas en la difusión del paradigma activador, el cual se traduce, no obstante, en políticas diversas. En unos casos el ejercicio de la ciudadanía social parece reforzarse, mientras que en otros la ley del mercado prima por encima de otras consideraciones, lo que agudiza el carácter asimétrico de la condición salarial (Serrano Pascual, 2004; Aust y Arriba, 2005).

En la aplicación del nuevo paradigma activador las situaciones plurales en el interior de la UE pueden agruparse en torno a un continuo entre dos polos: (A) uno que se caracteriza por un *gobierno moral-terapéutico* de la conducta de los sujetos, y (B) otro que se dirige a *ajustar* las competencias del trabajador y las regulaciones del merca-

do de trabajo a las nuevas condiciones económicas (*matching approach*). Estos dos enfoques se corresponden con una dicotomía del modelo de activación: por un lado, una concepción ontológica que define al individuo como éticamente autónomo, pero psicológicamente dependiente, y otro en el que predomina un sujeto políticamente autónomo, pero económicamente dependiente (Crespo y Serrano, 2006).

Respecto al primer polo, en el Reino Unido, la República Checa, y, en menor medida Portugal, predomina un tipo de explicación moral del desempleo, caracterizado por hacer de la pasividad una situación voluntaria (económica y racionalmente calculada, expresada en el comentario popular, «no les interesa trabajar»). En el segundo tipo de explicación, la pasividad sería el resultado de una situación involuntaria (déficits de personalidad o falta de motivación) que justificarían intervenciones más disciplinarias y terapéuticas dirigidas a la ‘normalización’ (o a salir de la «trampa» del desempleo). En esta situación se encuentran los Países Bajos y, en menor medida, Dinamarca. En estos casos, las intervenciones se caracterizan por un reforzamiento tanto de los elementos coactivos como cualificantes.

Respecto al segundo polo, el ajuste de las características de los trabajadores a las demandas mercantiles (*matching approach*), plantea una noción de individuo como sujeto autónomo, que sin embargo, requiere recursos (cualificación, en unas situaciones, experiencia laboral, en otras). Según esta orientación el papel del Estado del Bienestar sería asegurar las condiciones para la disponibilidad de individuos (trabajadores) adaptados a las nuevas condiciones productivas. A la hora de clasificar la diversidad de políticas activas en la UE, cabe distinguir entre: (a) los países nórdicos, en donde las políticas de activación conllevan la provisión de servicios sociales complejos, de alto valor y a largo plazo, con altos estándares para los asistidos y buen balance entre las demandas para el individuo y la sociedad; y (b) el modelo británico, cuyas políticas sociales tienen un rol muy limitado, son programas de bajo valor y a corto plazo dirigidos a incitar a los sujetos a buscar trabajo y a disponer de un potencial ejército de reserva (Barbier, 2004)⁷.

⁷ También se han identificado hasta cinco distintos regímenes de activación (*el régimen ético responsabilizante, régimen de contractualismo cívico, régimen de auto-*

Nuevos riesgos sociales en la Europa del Sur

En buena medida relacionados con la activación, los últimos desarrollos sobre las reformas de las políticas sociales de bienestar en la Unión Europea derivan de las transiciones socioeconómicas en las sociedades postindustriales que han dado lugar a la aparición de ‘nuevos riesgos sociales’ (NRS). Éstos afectan principalmente a las transformaciones en el mercado laboral, la conciliación entre vida familiar y laboral, y a las consecuencias de las reformas introducidas en los Estados del Bienestar respecto a los ‘viejos riesgos sociales’ (tales como la atención sanitaria o las pensiones). Los NRS se asocian a cuatro desarrollos principales: (1) la mayor participación femenina en el mercado formal de trabajo; (2) el incremento del número de personas mayores dependientes; (3) el aumento de la exclusión social entre aquellos trabajadores con un menor nivel educativo, y (4) la expansión de los servicios privados, y la desregulación de las prestaciones y servicios públicos. Consiguientemente, diversos grupos de ciudadanos vulnerables confrontan nuevas necesidades en áreas tales como: (a) equilibrar trabajo remunerado y responsabilidades familiares (especialmente el cuidado de los niños, la atención a los mayores dependientes o convertirse en dependientes sin apoyo familiar); (b) carecer de habilidades y capacitación para obtener un empleo seguro y adecuado, o disponer de una adiestramiento obsoleto sin poderlo mejorar mediante procesos continuos de formación, y (c) utilizar medios privados que ofrecen servicios sociales insatisfactorios o prestaciones y servicios inseguros o inadecuados (Esping-Andersen *et al.*, 2002; Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005).

El impacto de los NRS se hace sentir, en gran medida, en el ámbito de actuación tradicional de las familias y ponen a prueba a estas últimas como eficaces ‘amortiguadores sociales’, principalmente en el régimen ‘familiarista’ de la Europa del Sur. Recorde-

nomización ciudadana, régimen residual disciplinante, y régimen de provisión fragmentada), en función tanto de las representaciones dominantes del trabajo y de su carencia, como de las configuraciones institucionales dominantes (Serrano Pascual, 2006).

CUADRO 6. *Tasa de empleo femenino en la Europa del Sur (1993-2005)*

	1993	1998	2004	2005	▲ 1993-2005
España.....	30,7	35,8	48,3	51,2	+20,5
Grecia	36,6	40,5	45,2	46,1	+9,5
Italia	35,8	37,3	45,2	45,3	+9,8
Portugal.....	55,0	58,2	61,7	61,7	+6,7
UE-15.....	49,2	51,6	56,8	57,7	+8,5
UE-25.....	N.D.	51,8	55,7	56,5	+4,7

NOTA: La tasa de empleo femenino se calcula dividiendo el número de mujeres empleadas con edades entre 15 y 64 por la población total femenina en el mismo grupo de edad.

* 1998-2003.

FUENTE: Eurostat (2006); <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>.

mos que en la Unión Europea meridional las estrategias informales de combinación de trabajos remunerados en el mercado laboral formal y no remunerados en los hogares son cruciales en los encajes del bienestar entre poderes públicos, familias y mercados⁸.

Considérese, igualmente, que los mayores incrementos en los últimos años en la participación laboral de las mujeres en la Unión Europea se han producido en los países mediterráneos Grecia, España e Italia (cuadro 6)⁹. Además, la extensión de las familias de ‘doble sueldo’ (*dual earner families*) y la preferencia de las madres trabajadoras en la Europa del Sur por la jornada laboral completa fuera de casa —que contrasta con la situación en otros países europeos (cuadro 7)—, induce cambios no sólo en la organización inter-

⁸ Para los jóvenes padres españoles, italianos, griegos y portugueses su principal estrategia es contar con el concurso de las ‘madres sustitutas’, usualmente un familiar o pariente residiendo en las cercanías. En España, por ejemplo, tres de cada cuatro madres trabajadoras disponen de un familiar ‘disponible’ viviendo en la misma población, y en más de la mitad de los casos se trata de su propia madre (Tobío, 2005).

⁹ Históricamente, Portugal ha tenido una mayor proporción de trabajadoras activas que los otros países de la Europa del Sur. Ya en el año 2002 había alcanzado una tasa de empleo femenino del 60,8%, cumpliendo el objetivo de la Estrategia Europea por el Empleo acordada por los países de la Unión Europea de alcanzar un porcentaje del 60% de mujeres empleadas para el año 2010 (Capucha *et al.*, 2005).

CUADRO 7. *Empleo a tiempo completo y parcial (part-time) en familias de doble sueldo con y sin hijos (2000)*

	% de parejas que trabajan con doble sueldo	Doble-sueldo (DS1), hombres y mujeres a tiempo completo (full-time)		Doble sueldo (DS2), hombres (f-t), mujeres a tiempo parcial (part-time) *		Ratio DS1-DS2 en las parejas que no tienen hijos	Ratio DS1-DS2 en las parejas con hijos
		% de parejas sin hijos	% de parejas con hijos	% de parejas sin hijos	% de parejas con hijos		
Alemania.....	60	48	26	20	33	2,4	0,8
Austria.....	67	52	39	15	28	3,5	1,4
Bélgica	73	37	41	20	28	1,9	1,5
Francia	64	52	45	13	16	4	2,8
Holanda.....	67	38	11	29	53	1,3	0,2
Irlanda.....	45	44	27	11	16	4	1,7
R. Unido.....	70	55	29	21	40	2,6	0,7
España.....	56	35	36	6	8	5,8	4,5
Grecia	44	44	44	3	5	14,7	8,8
Italia	46	35	31	9	13	3,9	2,4
Portugal.....	74	57	67	8	7	7,1	9,6

* El trabajo a tiempo parcial (*part-time*) se refiere a menos de 30 horas semanales.

FUENTE: Eurostat, 2002 (epp.eurostat.ec.europa.eu).

na de las familias y hogares, sino en el modo que ha caracterizado el funcionamiento del régimen de bienestar de la Europa del Sur.

No es probable que la presente generación masiva de madres trabajadoras mediterráneas reproduzca en el futuro los mismos roles que sus propias madres o abuelas, buena parte de las cuales pertenecen a las generaciones de las denominadas ‘supermujeres’¹⁰. Los sacrificios y actividades de este tipo de *mater familias* han sido cruciales para la cohesión social de las sociedades mediterráneas, para su

¹⁰ Por ‘supermujer’ se hace referencia a un tipo de mujer que ha sido capaz de reconciliar su trabajo no remunerado en el hogar con sus cada vez mayores y más exigentes actividades profesionales en el mercado laboral formal. Cohortes de los grupos de edad entre 40 y 60 años son representativas de las ‘supermujeres’ (Moreno, 2002).

crecimiento económico y para una mayor igualdad de género. Sin embargo, a medida que la hiperactividad de las ‘supermujeres’ disminuye gradualmente y el ‘familismo ambivalente’ se transforma, un creciente vacío en la provisión familiar de servicios sociales personales emerge con amplias repercusiones para los Estados del Bienestar de la Europa del Sur (Saraceno, 1995; Moreno, 2004).

La transición de un modelo familiar tradicional de ‘varón sustentador’ (*male breadwinner model*)¹¹ a otro de ‘solidaridad familiar y de parentela’ (Naldini, 2003) ha sido intensa en los últimos tiempos en la Europa del Sur. A resultas de ello se ha constatado una transferencia de responsabilidades de cuidado y atención de los jóvenes progenitores a los abuelos o parientes, lo cual ha reforzado coyunturalmente las bases culturales del régimen del bienestar mediterráneo. Sin embargo, tales estrategias y prácticas de microsolidaridad familiar mediterránea conllevan un efecto perverso, cual es la limitada intervención pública, generalmente pasiva y exigua para con las familias y hogares¹².

De ‘puertas adentro’, la igualdad de género y las políticas a favor de las mujeres (*women-friendly*) atañen a la redefinición cultural de los hogares y al reparto de las tareas domésticas (Moreno y Salido, 2005). Este aspecto no suele tenerse en cuenta en las propuestas de activación laboral y provisión de servicios sociales, pero es de la máxima importancia, ya que condiciona cualquier escenario de futuro en el desarrollo del régimen mediterráneo de bienestar¹³. La externalización de los servicios de atención personal provistos por la familia

¹¹ En España, el modelo *male breadwinner*, en base al cual se expansionó la Edad Dorada del capitalismo del bienestar (1945-1975), ha sido considerado como ‘inaceptable’ por 2 de cada 3 mujeres españolas (CIS, 1995).

¹² Los países de la Europa del Sur son los que en 2002 menor porcentaje de su gasto social destinaban al apoyo de las familias y los menores: España, 0,5% del PIB, Grecia, 1,8%, Italia, 1,0% y Portugal, 1,1%. Tales porcentajes se comparaban con el promedio del 2,2% para el conjunto de la UE-15.

¹³ Los cambios en la división sexual del trabajo en los hogares españoles, por ejemplo, han sido muy lentos: en 1996 las españolas trabajaban un promedio de 4 horas y 30 minutos más que los hombres en las tareas domésticas; en 2001 la diferencia se había reducido en 17 minutos. Según esta cadencia, se necesitarían 80 años para que españolas y españoles compartiesen de manera equitativa las labores domésticas (MTAS, 2003a).

—o ‘desfamilización’, en controvertida terminología utilizada por algunos científicos sociales— ha tomado un giro particular en los países de la Europa del Sur. Tales servicios, los cuales han sido provistos tradicionalmente por las amas de casa en el seno de familias y hogares, son crecientemente ‘comprados’ a bajo coste y realizados en buena parte por cuidadores inmigrantes (en algunos casos en la denominada ‘economía sumergida’). Este proceso ha sido reciente y rápido, y muestra en los países del Sur unas preferencias por soluciones contingentes muy alejadas de las reformas estructurales institucionalizadas (Ranci, 1999; Moreno Fuentes *et al.*, 2006). En España, los tres niveles de gobierno (central, regional y local) han observado la expansión de tal mercado privado emergente con cautela, pero también con no poco alivio ya que pueden ‘ahorrar’ dineros públicos y destinarlos a otras intervenciones y políticas, no siempre en el área del bienestar y lo social. De esta manera, la remercantilización del cuidado familiar y los servicios personales puede considerarse como una respuesta específica de los países de la Europa del Sur a los procesos de reformas del bienestar. Tal remercantilización muestra rasgos particulares como, por ejemplo, la combinación de soluciones laborales y de vivienda a la prestación de los cuidados a las familias¹⁴.

En las situaciones en las que la protección social depende en gran medida del estatus ocupacional, como es el caso de España y los países de la Europa del Sur, la inestabilidad del mercado laboral suele traducirse en pobreza y exclusión social (Moreno y Sarasa, 2003). Como ya hemos reiterado, el recurso privado tradicional para superar dichas situaciones ha sido el de contar con la generosa microsolidaridad familiar, factor que incide notablemente en la medición de los niveles de pobreza¹⁵. A resultas de los procesos anali-

¹⁴ En Italia, por ejemplo, se ha producido un incremento de los denominados *badanti* —o cuidadores domésticos que se ocupan de los niños o de los mayores dependientes— que residen en las mismas viviendas de las personas a las que cuidan. En España el crecimiento de los inmigrantes —mayormente latinoamericanos— en la realización de las mismas tareas que los *badanti* ha sido exponencial en los últimos años, sobre todo en las grandes ciudades (Moreno Fuentes, 2005).

¹⁵ En España, por ejemplo, los pobres severos con renta igual o menor a un cuarto de la media de la renta doméstica equivalente *per capita*, pasaban del 36% —de ser considerados individualmente— al 5% de la población, al tener en cuenta la renta doméstica agregada de los hogares (Carabaña y Salido, 2001).

zados, la exclusión social en España, Grecia, Italia y Portugal ha cobrado mayor visibilidad social en tiempos recientes. A menudo se trata de personas que en el pasado se encontraban en situación de pobreza o de carencia material, pero que ahora han pasado a confrontar situaciones de vulnerabilidad económica y social. Al desaparecer hábitos y normas en los que se sustentaba la relación ocupacional de los asalariados y las relaciones familiares, la existencia de ‘mallas de seguridad’ bien diseñadas y eficaces cobra una importancia estratégica crucial en pos de la inclusión social. A la vista de tales tendencias, la asistencia social —el componente del Estado del Bienestar mejor conformado para hacer frente a estos riesgos— adquiere una relevancia creciente (Saraceno, 2002).

El carácter fragmentario y ‘parcheado’ de las mallas de seguridad en la Europa del Sur no es síntoma de un subdesarrollo de las instituciones del bienestar. Paradójicamente, el relativo desinterés por la implantación de una dimensión comprensiva por la lucha contra la pobreza ha coincidido a menudo con un crecimiento sostenido del gasto social. Algunos programas de alto gasto presupuestario (por ejemplo, las pensiones en Italia o Grecia) se han ‘sobre-desarrollado’ hasta el punto de hacer realmente difícil la inversión pública en otras políticas sociales (*crowding-out effect*).

Por otra parte, la provisión de prestaciones selectivas o focalizadas (*targeted*) requiere de un grado de eficiencia administrativa no siempre presente en las instancias gubernamentales públicas de la Europa meridional. En concreto, los sistemas administrativos sufren de una baja capacidad de implementación administrativa a causa de la persistencia de sistemas jerarquizados inapropiados, y la falta de autonomía política para responder con diligencia a las necesidades expresadas en los niveles más próximos a los ciudadanos. El caso de la descentralización en España y el fuerte desarrollo de los mesogobiernos de las Comunidades Autónomas (CC AA), analizado más abajo, es la excepción a un contexto meridional generalmente caracterizado por la persistencia de procedimientos tradicionales y de una burocracia formalista e inercial.



III. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA 'MALLA DE SEGURIDAD': EL CASO ESPAÑOL

Desde la transición democrática y tras la promulgación de la Constitución de 1978 la asistencia y los servicios sociales han tomado expresión institucional en la conformación de una 'última red' pública de protección como garantía de mínimos para los ciudadanos españoles. Recordemos que, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, la legislación básica y la seguridad social permanecieron bajo jurisdicción del Estado central, mientras que la asistencia social pasaba a ser una responsabilidad del Estado regional o autonómico, compuesto por 17 Comunidades y dos ciudades Autónomas (CC AA) (véase mapa).

Ya en 1980 se aprobó la Ley Básica de Empleo, que incluía diferentes prestaciones de asistencia social con relación a los subsidios de desempleo. En 1981, se reorganizaron las prestaciones de asistencia social del Fondo de Asistencia Social (FAS) y, en 1982, se aprobó la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI). En 1983, se implementaron las prestaciones de desempleo para trabaja-

dores eventuales registrados en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y en 1984 nuevas medidas de protección por desempleo ¹⁶.

Durante las últimas tres décadas el protagonismo creciente de las CC AA en la promoción de políticas y servicios sociales ha favorecido una situación en la que, a diferencia de los estados unitarios y centralizados, el Estado central ha pasado a ser subsidiario del Estado regional en lo que afecta a la provisión de servicios y prestaciones de la 'malla de seguridad' (Arriba y Moreno, 2005). Desde principios de los años ochenta, y hasta mediados de los noventa, las Comunidades Autónomas (CC AA) reclamaron servicios y competencias de política social en sus estatutos de autonomía y leyes autonómicas, lo que posibilitó el establecimiento de sistemas regionales de servicios sociales de acceso universal a los ciudadanos. Las Comunidades Autónomas incluyeron en sus Estatutos de Autonomía (leyes constitucionales regionales) un gran número de cometidos y funciones de asistencia social, servicios sociales, bienestar social, desarrollo comunitario y promoción social ¹⁷. Se puso en práctica una interpretación comprensiva de las políticas de bienestar y se libró una batalla política mediante la cual las Comunidades Autónomas pugnaron y lograron imponer la lógica de que la asistencia social y los servicios sociales eran competencia 'exclusiva' suya ¹⁸. Las administraciones locales llevarían a cabo la mayor parte de la provisión de servicios, pero los poderes de legislación, planificación y coordinación con los sectores privado y altruista se mantendrían en los poderes regionales (legislativo y ejecutivo).

¹⁶ Se trataba de subsidios por desempleo para aquellos desocupados que hubiesen finalizado su seguro de paro sin haber encontrado trabajo.

¹⁷ Inicialmente, los servicios sociales del INSERSO (servicios sociales contributivos de la Seguridad Social) fueron los únicos servicios que se mantuvieron fuera del ámbito de los gobiernos autonómicos. Durante los años noventa las competencias de gestión de prácticamente todos los servicios sociales del INSERSO fueron transferidas a las Comunidades Autónomas.

¹⁸ En 1986, sin embargo, una decisión de la Corte Constitucional (146/1986) estableció que, a pesar de los poderes 'exclusivos' de las Comunidades Autónomas en este campo, el gobierno central podría también desarrollar programas de asistencia social más allá del marco autonómico destinados a garantizar la igualdad para todas las CC AA.

En 1987 un gran acuerdo entre los gobiernos central, autonómico y local posibilitó el ‘Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales’, el cual se puso en vigor un año después y articuló la cooperación administrativa y las relaciones intergubernamentales en la provisión de la red de servicios primarios y de asistencia social en España. Desde entonces el Plan ha posibilitado la financiación conjunta de una red de atención de servicios sociales municipales con el objetivo de garantizar prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad. Recuértese que la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local establecía que los municipios ejercerían competencias —respondiendo a las legislaciones nacional y regional— en materia de provisión de servicios sociales, así como de promoción y reinserción social¹⁹.

En 2004, el número de municipios incluido en el Plan Concertado alcanzaba los 6.590, cubriendo al 98% de la población española (39.122.880 habitantes, según datos del Padrón Municipal de enero de 2003²⁰). El cuadro 8 recoge la financiación aportada durante 2004 por los tres niveles de gobiernos (central, regional y local), entre los cuales destaca el municipal, que constituye la administración a la que acuden mayoritariamente los usuarios. Las prestaciones básicas provistas por la Red Básica de Servicios Sociales de Atención Primaria del ‘Plan Concertado’ atañen a cuatro ámbitos principales: (1) *Información y orientación*, cuyos servicios se desarrollan en las Unidades de Trabajo Social que constituyen la ‘puerta de acceso’ de los ciudadanos al sistema público; (2) *apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio*, que incluye la ayuda a domicilio principalmente de servicios domésticos (alimentación, ropa, limpieza y mantenimiento de la vivienda), de carácter personal (compañía, apoyo higiene personal, acompañamiento fuera del hogar y facilitación de actividades de ocio), y ayudas técnicas y adaptaciones del hogar (acondicionamien-

¹⁹ En su Art. 26.1C fijaba la obligación de los municipios con más de 20.000 habitantes a otorgar la prestación de servicios sociales.

²⁰ Con fecha de enero de 2006, la población residente en España alcanzaba los 44,7 millones de personas, según datos del Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es/pob06). La llegada de un gran número de inmigrantes (principalmente latinoamericanos) explica en gran medida el abrupto crecimiento demográfico de los últimos años.

CUADRO 8. *Aportaciones anuales de los gobiernos central, regional y local al 'Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales' (2004)*

<i>Gobierno</i>	<i>Cantidad (millones €)</i>	<i>%</i>
Central.....	90,8	12,4
Regional	202	27,7
Local.....	435,6	59,7
TOTAL	729,4	100,00 *

* El 0,1% que completa la cifra total corresponde a remanentes del año anterior.

FUENTE: MTAS (2006: cuadro 25).

to, tele-asistencia y otras ayudas técnicas); (3) *alojamiento alternativo*, con oferta de soluciones de carácter temporal o permanente para personas en circunstancias de conflicto y emergencia (127.000 personas se beneficiaron en 2004, de las cuales un tercio fueron personas sin hogar), y (4) *actuaciones específicas de prevención e inserción*, relativas al acogimiento familiar, a estancias en equipamientos de la Red Básica (Centros de Acogidas o Viviendas Tuteladas) o de emergencia en alojamientos alternativos (MTAS, 2006).

También en 1988 —y con efectos desde 1990—, se generalizaron las pensiones no contributivas de jubilación, invalidez y prestaciones por hijo a cargo, las cuales son un componente esencial de la malla de seguridad y del ‘tercer pilar’ del Estado del Bienestar en España (recordemos que el ‘primer pilar’ se consolidó con el establecimiento del Sistema Nacional de la Salud en 1986, que garantizó el acceso universal a la sanidad; y el ‘segundo pilar’ posibilitó la educación gratuita y obligatoria de 6-16 años).

Las pensiones no contributivas se reconocen a aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad, carezcan de recursos suficientes para su subsistencia, aun cuando no hayan cotizado nunca, o el tiempo suficiente, para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo. Son asignadas tras la comprobación de carencia de recursos suficientes (*means testing*) de los peticionarios mayores de 65 años, las personas con un grado del 65 por ciento o más de invalidez, y las familias necesitadas con hijos a su cargo. El reconoci-

miento de las pensiones no contributivas no sólo otorga el derecho a la prestación monetaria, sino que incluye también la asistencia médica y farmacéutica gratuita y los servicios sociales complementarios gestionados por las regiones. Las CC AA administran el programa en su conjunto con el apoyo del IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) del gobierno central.

En abril de 1995, la «Ponencia para el Análisis de los Problemas Estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las Principales Reformas que Deberán Acometerse», fue aprobada en el Congreso de los Diputados con el apoyo explícito de los partidos y sindicatos más representativos. El que posteriormente sería conocido como ‘Pacto de Toledo’ auspició un gran acuerdo social y un posterior desarrollo legislativo y político de amplias repercusiones para el sistema de protección social en España. Entre sus objetivos debe resaltarse el establecimiento de la financiación diferenciada de las prestaciones contributivas y no contributivas. Como consecuencia de ello la atención universal sanitaria y los servicios sociales, así como las pensiones no contributivas²¹ y las prestaciones de asistencia social por comprobación de recursos, serían financiadas a través de la fiscalidad general, acentuando así su carácter progresivo y redistributivo. Las prestaciones contributivas se realizarían con cargo al sistema de la seguridad social y se crearía un Fondo de Reserva con aportaciones de los superávits, el cual se situaba en 35 billones de euros a fines de 2006²².

En línea con los procesos desarrollados en los países de la Unión Europea, las últimas reformas del bienestar en España han incidido con carácter general en la ‘activación’ laboral, incentivando una mayor participación laboral formal (en 2006, el número de trabajadores afiliados al sistema contributivo de la seguridad social

²¹ Debe hacerse notar que, en buena parte del período de transición hasta la consolidación de la separación de fuentes de financiación de los principales servicios y prestaciones del bienestar español, las pensiones no contributivas se realizaron a cargo del sistema contributivo de la seguridad social, lo que reflejó la solidaridad de los trabajadores activos para con los ciudadanos pasivos o necesitados.

²² Equivalente a una 4,4% del PIB, o al montante para el pago de medio año de las nóminas de las pensiones. El Ministerio de Trabajo pretendía privatizar parte de la gestión del Fondo de Reserva a fin de obtener una mayor rentabilidad (*El País*, 15 de marzo de 2006).

alcanzaba los 19 millones a fines de 2006²³). Como se ha indicado líneas arriba, el incremento de la tasa de empleo femenina ha sido particularmente elevado (más de 20 puntos porcentuales en el período 1993-2005, véase cuadro 5). No sorprende, por tanto, que las políticas de igualdad de género y conciliación entre vida laboral y familiar hayan pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda política española. Responde tal situación a una mayor preocupación de los agentes sociales por el rol que desarrollan la familia²⁴ y las mujeres, de crucial importancia en la lógica del régimen mediterráneo del bienestar. Así, la Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral (39/1999) fue promulgada con el objetivo de atender a los profundos cambios sociales que ha motivado la incorporación de la mujer al trabajo en los tiempos recientes²⁵.

Un programa nuevo de conciliación laboral y familiar ha sido la denominada ‘paga para madres trabajadoras’. Esta medida, de índole fiscal, se desarrolló a partir el año 2002. Consiste en una ayuda mensual por importe de 100 euros a las empleadas por cuenta ajena a tiempo completo, o a tiempo parcial siempre que cubriesen al menos el 50% de la jornada y estuviesen aseguradas por el mes completo²⁶. En el programa electoral del PSOE para la elecciones de 2004 se

²³ La tasa de crecimiento interanual fue del 3,3% y uno de cada cuatro nuevos afiliados era inmigrante.

²⁴ Quizá en el área del derecho de familia es donde se han implementado actuaciones más innovadoras en los últimos años en España. En 2005 el Parlamento aprobó una Ley Integral contra la Violencia de Género a fin de proteger a las mujeres maltratadas por su compañero o ex compañero, así como una nueva Ley (15/2005) por la que se modificaba el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, facilitando la separación sin necesidad de alegar una causa explícita y con la regulación del matrimonio entre personas del mismo sexo.

²⁵ Entre las medidas introducidas destacan la mejora de la seguridad de salud de las mujeres embarazadas o en período de lactancia, incluyendo nuevas licencias por peligrosidad en el puesto de trabajo (con el 75% del salario), así como la declaración de nulidad de los despidos a mujeres embarazadas, madres recientes o usuarios de licencias familiares. También se permite que la madre transfiera 10 de las 16 semanas de permiso de maternidad al padre, siempre que esto no suponga un riesgo para su salud.

²⁶ También se incluía a las trabajadoras por cuenta propia aseguradas al menos 15 días al mes, con niños menores de 3 años. Existía la posibilidad de cobrar la mensualidad o de acumularlo como una deducción anual en el Impuesto sobre la Renta (Salido y Moreno, 2007).

contemplaba la extensión de la paga de 100 euros mensuales a todas las madres con hijos a cargo, fuesen o no trabajadoras con alta en el sistema de la Seguridad Social, lo que no se he llevado a efecto a la hora de redactar estas líneas²⁷. Sí se han producido avances en este sentido en algunas Comunidades Autónomas, como por ejemplo Cataluña, que estableció una paga de 650 euros para aquellas parejas con hijos mellizos. También podían optar a estas ayudas las familias que adopten o acojan a dos o más niños al mismo tiempo²⁸.

La masiva incorporación de las españolas al mercado laboral formal ha hecho de la creación de escuelas infantiles un elemento clave para lograr una conciliación adecuada entre vida laboral y familiar. De acuerdo con un reciente estudio del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2006), persiste un elevado porcentaje de empleados con hijos pequeños —formado mayoritariamente por mujeres— al que la falta de servicios de atención a niños le impide cumplir su deseo de trabajar más, el cual es mayor en el sector privado (24,8%) que en el público (18,9%). Entre los objetivos del Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2006-09) —que pretende alcanzar un amplio consenso respecto a las políticas de infancia entre las administraciones central, regional y local—, está el conseguir que un tercio de los niños de cero a tres años cuenten con plaza en un centro público en 2010. Se daría así cumplimiento al objetivo establecido en la Agenda de Lisboa²⁹.

Un cambio importante introducido en la nueva Ley Orgánica de Educación (mayo 2006) redefine el período de 0 hasta 3 años, el

²⁷ Se ha desatado al respecto una polémica, ya que voces críticas a esa ampliación sostienen que los efectos ‘perversos’ de tal actuación, tildada de pro-natalista serían, entre otros, los de desincentivar la participación femenina en el mercado laboral formal.

²⁸ Según las previsiones, esta medida afectaría a un total de 1.370 familias catalanas a lo largo de 2005. La Generalitat de Cataluña mantuvo las prestaciones económicas (550 euros, que se aumentarán hasta 575) para familias con hijos de 0 a 3 años —o de 0 a 6 si se trataba de familias monoparentales o numerosas— y las dirigidas a familias con rentas bajas. Se calcula que durante 2005 se beneficiaron de estas ayudas unas 235.000 familias catalanas.

²⁹ Recuérdese que apenas un 15% de los niños de 0 hasta 3 años estaba matriculado el curso 2005-06, de los cuales aproximadamente el 42% lo hacía en centros públicos.

cual pasa de ser «educativo-asistencial» a formar parte de la etapa infantil y tener un carácter plenamente educativo. Este cambio obedece a un interés explícito, recogido en el Plan de relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, de mejorar la educación infantil como un instrumento para facilitar la incorporación y la continuidad de la mujer en el mercado laboral.

La nueva la Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2007) establece para los empleados públicos de la Administración Central del Estado, entre otras, medidas de reducción de la jornada laboral (con reducción proporcional del salario) asociadas al cuidado de hijos menores de 12 años, así como de personas mayores o discapacitadas. El Plan introduce además algunas medidas de discriminación positiva respecto a la introducción de criterios que favorezcan la contratación de mujeres en las cláusulas de los concursos para contratos a suscribir con empresas privadas³⁰. Tales medidas podrían extenderse al sector privado tras un eventual acuerdo con los agentes sociales. Aunque no puede hablarse en sentido estricto de políticas de ‘malla de seguridad’, las actuaciones antes referenciadas conciernen en no pocos casos a mujeres y familias que, en ausencia de ellas, son proclives a caer en situaciones de pobreza y exclusión social.

Una red tejida por acumulación

La construcción de la ‘malla de seguridad’ pública en España no ha seguido ningún plan preestablecido. Los diversos ‘materiales’ empleados para su construcción se han ido tejiendo de manera incremental, con una combinación de actores interviniendo en el diseño y elaboración de las políticas involucradas. En la mayoría de los casos se ha procurado atender a colectivos previamente identificados (pensionistas o estudiantes sin recursos, inválidos, desempleados de

³⁰ En el sector privado se prevé la bonificación de las cotizaciones a las mujeres menores de 35 años empleadas como autónomas, medida que vendría a sumarse a las bonificaciones existentes para la contratación de mujeres desempleadas entre 16 y 45 años (del 25%).

larga duración, minorías étnicas o madres inactivas con cargas familiares, por ejemplo).

El sistema de la ‘malla de seguridad’ pública en España es, por tanto, de índole fragmentaria y acumulativa, dado que su implantación se ha efectuado mediante diferentes programas o intervenciones públicas. Tal fragmentación del sistema se manifiesta en las diversas prestaciones a las que pueden acceder los ciudadanos entre 18 y 65 años, o sea aquellos que están en condiciones teóricas de participar en el mercado laboral formal. El gráfico 1 muestra los diversos itinerarios de la ‘malla de seguridad’ en España y su último componente, constituido por los programas de rentas mínimas auspiciados por las Comunidades Autónomas. En términos comparativos las prestaciones asistenciales son menos generosas que en otros países de la Europa central y septentrional, y son subsidiarias respecto a otras prestaciones (contributivas) (Arriba, 2005).

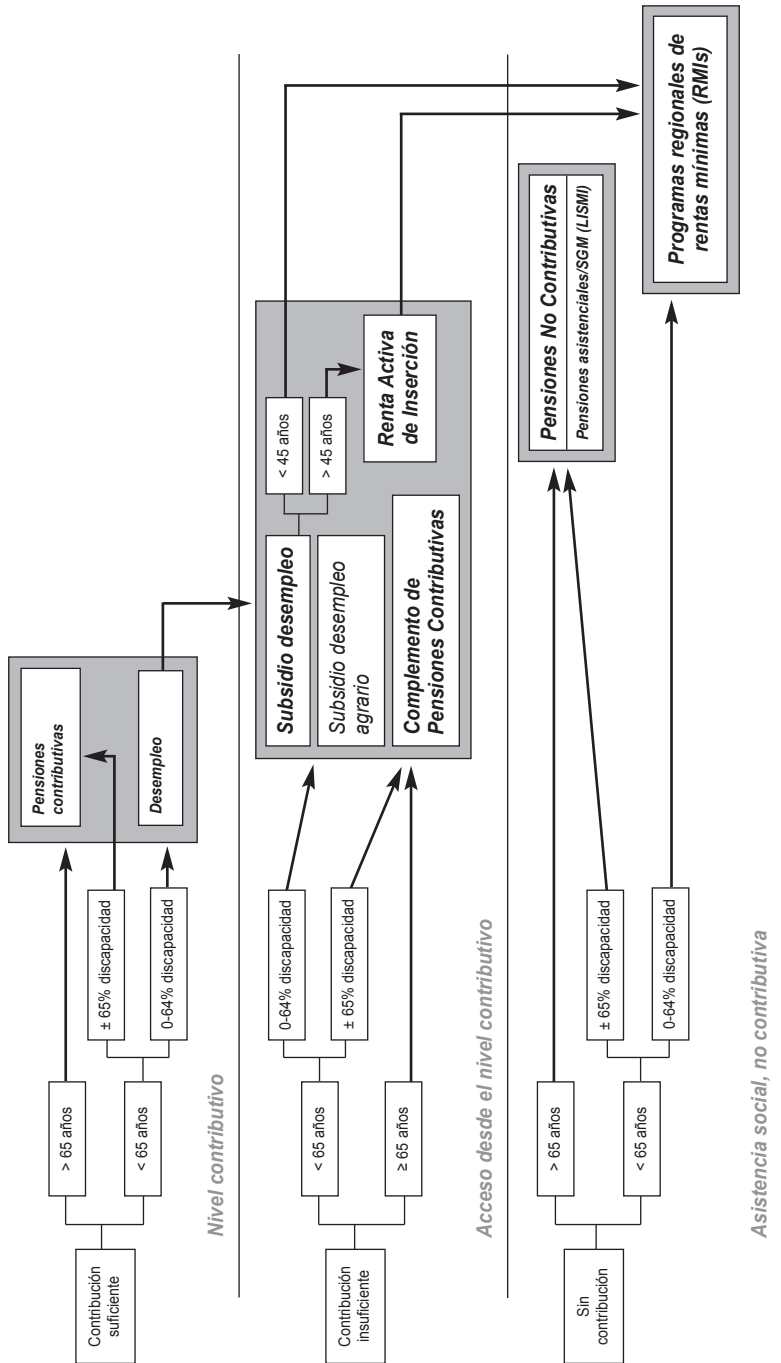
Lejos de constituir un sistema en sí mismo, las prestaciones de la ‘malla de seguridad’ pública en España pueden agruparse a efectos analíticos en un agregado en el que se integran los niveles contributivos, no contributivo y asistencial. Su régimen jurídico es diverso (estatal, central o regional), pero la provisión y administración de políticas y programas relativos a la ‘malla de seguridad’ se caracterizan por su descentralización.

En el cuadro 9 se reproducen las prestaciones de los principales programas de ‘malla de seguridad’ pública que proveen de una garantía de mínimos a sus beneficiarios. El número total de prestaciones puede estimarse en casi 4 millones, es decir, en 2004 recibía ayudas y subsidio de garantías de mínimos alrededor de 1 de cada 10 españoles. Los principales programas pueden agruparse en las siguientes tres categorías generales:

(A) *Prestaciones complementarias de la seguridad social*

(A.1) Los Complementos de Mínimos de Pensiones de la Seguridad Social elevan las cantidades a percibir hasta un mínimo legalmente establecido. Tienen derecho a dichos complementos todos los individuos que perciben prestaciones inferiores a un umbral previamente establecido. No son prestaciones asistenciales, ya que

GRÁFICO 1. Itinerarios en la ‘malla de seguridad’ pública en España



FUENTE: Arriba y Moreno, 2005: 169.

CUADRO 9. *Sistemas de prestaciones de mínimos para población de menos de 65 años (Cuantías, porcentajes respecto al Salario Mínimo Interprofesional [SMI] y número de beneficiarios, 2004)*

Año 2004				Cuantía mensual € (1)	%SMI (Salario Mínimo, julio 2004) 572,6 €/mes (1)	Beneficiarios	
Complemento de mínimos de Pensiones Contributivas de la Seguridad Social (2)	Jubilación ≥65años (2)			487,45	85,13	1.290.297	
	Jubilación <65años (2)			454,20	79,32		
	Discapacidad	Gran Invalidez (2)		731,17	127,69	19.790	
		Absoluta (2)		487,45	85,13		
	Supervivencia	Viudedad	≥65 años	487,45	85,13	778.625	
			60-64 años	454,20	79,32		
			<60 años	362,44	63,29		
		Orfandad (3)		147,35	25,73	111.636	
Favor familiar (3)		147,35	25,73	17.165			
Subsidio de desempleo				368,40	64,34	362.733	
Subsidio de desempleo agrario				368,40	64,34	197.251	
Renta activa de inserción				368,40	64,34	39.253	
Pensiones no contributivas	Jubilación			322,35	56,29	281.447	488.472
	Invalidez					207.025	
Pensiones asistenciales (4)	Vejez			174,84	30,53	8.488	36.761
	Enfermedad					28.273	
Garantía de ingresos mínimos (LISMI) (4)				174,84	30,53	49.878	
Rentas mínimas de inserción (5)				Máximo:	Máximo:	96.899	
				435,2	76		
				Mínimo:	Mínimo:		
				230,2	40,2		

(1) Cuantía anual recalculada en 12 pagas para facilitar la comparación.

(2) Cuantía para pensionista sin cónyuge a cargo.

(3) Por beneficiario.

(4) Sin datos del País Vasco y Navarra.

(5) Hogares.

FUENTE: Arriba (2005: 118). Actualización a partir de datos administrativos proporcionados por la Dirección General de Servicios Sociales y Dependencia (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y www.mtas.es/Estadisticas/anuario00.

el derecho a su percepción se deriva de que los beneficiarios posean un historial contributivo, aunque no hayan podido completarlo (circunstancia que hubiera generado otro derecho a una pensión contributiva completa, y más generosa en su importe). Las cantidades finales a percibir (incluido el complemento) variaban en 2004 entre, por ejemplo, un 85% del SMI (Salario Mínimo Interprofesional, establecido entonces en €572 mensuales) para los jubilados mayores de 65 años, y un 63% del SMI para viudas de menos de 60 años. En 2004 había aproximadamente 2.200.000 de perceptores³¹.

(A.2) Prestaciones asistenciales para desempleados

(A.2.a) Subsidio de Desempleo, al que tienen acceso los parados que finalizan sus períodos de prestación contributiva por paro laboral³². Se otorgan previa comprobación de insuficiencia de recursos de los peticionarios. Las prestaciones se orientan, principalmente, a los mayores de 52 años que no logran reingresar en el mercado laboral formal y a los desempleados con hijos dependientes. En 2004 su cuantía apenas alcanzaba los dos tercios del SMI y lo percibían alrededor de 360.000 personas.

(A.2.b) Subsidio de Desempleo Agrario, destinado a los trabajadores del campo en las regiones de Andalucía y Extremadura en situación de paro y dentro del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS). Entre otros requisitos se exige haber trabajado y tener cubierto un mínimo de 35 jornadas reales cotizadas en los 12 meses naturales inmediatamente anteriores a la situación de desempleo. En 2004 la cifra de perceptores era aproximadamente de 200.000.

(A.2.c) Renta Activa de Inserción, de la cual se benefician primordialmente aquellos desempleados de larga duración mayores de 45 años y menores de 65 años, emigrantes retornados, minusválidos

³¹ En los últimos años la cifra de complementos de mínimos de las pensiones contributivas ha ido disminuyendo merced a biografías laborales más completas de los nuevos pensionistas.

³² La duración es de seis meses prorrogables, por períodos semestrales, hasta un máximo de dieciocho meses, salvo casos de personas mayores de 45 años que podrían prorrogar la percepción hasta treinta meses y, en algunos casos, hasta que el trabajador alcanzase la edad para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación.

y víctimas de violencia de género. Se otorga tras la comprobación de insuficiencia de recursos y de que el beneficiario no tiene derecho a otro tipo de prestaciones por paro laboral, o ha agotado su período de disfrute (seguro y subsidio de desempleo). La implementación de este programa ha sido reciente y, aunque en 2004 apenas 40.000 beneficiarios disfrutaban del mismo, su número se había duplicado en solo un año. El programa de la Renta Activa de Inserción recoge la filosofía de la activación en la Unión Europea, ya que se incentiva la vuelta al mercado laboral formal mediante un asesoramiento personalizado del Servicio Público de Empleo Estatal para la búsqueda de trabajo y la incorporación a cursos de formación profesional o talleres de empleo. La duración del subsidio es de 11 meses y la cuantía mensual en 2004 alcanzaba los €370³³.

(B) *Prestaciones no contributivas*

(B.1) Pensiones no contributivas, las cuales incluyen las pensiones asistenciales y los subsidios de garantía de mínimos (LISMI). El acceso a estas prestaciones se realiza tras la comprobación de insuficiencia de recursos de los peticionarios, los cuales carecen de un historial ‘completo’ en el sistema de la seguridad social o, simplemente, no han realizado cotización alguna a lo largo de su biografía laboral. En 2004, casi 600.000 perceptores se beneficiaban de este programa y la intensidad de las prestaciones más numerosas (jubilación e invalidez) alcanzaba el 56% del SMI (o €322 mensuales).

(B.2) Prestaciones familiares de naturaleza no contributiva destinadas a las familias necesitadas con hijos dependientes menores de 18 años. Son de mayor cuantía en el caso de hijos discapacitados mayores de 18 años, pero incompatibles con otras prestaciones contributivas. Otras prestaciones se pusieron en vigor en 2000 por el nacimiento del tercer hijo y siguientes, y en la eventualidad de paros múltiples (véase el cuadro 10).

³³ El acceso a las Rentas Activas de Inserción se ha universalizado según lo establecido en el Real Decreto 1369/2006, que lo ha incluido en la acción protectora de la Seguridad Social (para un análisis del sistema de protección de desempleo véase Espina (2007)).

CUADRO 10. *Prestaciones familiares por hijos (cuantías, porcentajes respecto al Salario Mínimo Interprofesional [SMI] y número de beneficiarios, 2003)*

	<i>Cuantía anual</i>	<i>Cuantía mensual (1)</i>	<i>% SMI mes 526,6 € /mes</i>	<i>Beneficiarios</i>
< 18 años sin minusvalía	291,0	24,5	4,7	
< 18 años con minusvalía ≥ 33%.....	581,7	48,5	9,2	603.784
≥ 18 años y con minusvalía ≥ 65%.....	3.129,5	260,8	49,5	
≥ 18 años y con minusvalía ≥ 75%.....	4.694,3	391,2	74,3	134.410
Nacimiento o adopción de tercer hijo o sucesivos	450,76	Pago único	—	—
Parto múltiple 2 niños.....	4 veces SMI mensual			
3 niños.....	8 veces SMI mensual	Pago único	—	—
4 niños.....	12 veces SMI mensual			
Límite superior de ingresos para la percepción de ayudas por hijos menores de 18 años sin minusvalía	8.264,28 (+ 15% por el segundo hijo y sucesivos)	688,7	130,8	

(1) Cuantía anual recalculada en 12 pagas para facilitar la comparación.

FUENTE: Arriba (2005: 120). Elaboración a partir de datos administrativos proporcionados por la Dirección General de Servicios Sociales y Dependencia (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y www.mtas.es/Estadisticas/anuario00.

(C) Rentas Mínimas de Inserción (RMIs)

Son programas no contributivos sujetos a comprobación de recursos y de responsabilidad de las Comunidades Autónomas. Según datos administrativos, casi 100.000 familias recibían mensualmente estas prestaciones en 2003. Se trata de prestaciones cuasigeneralistas que combinan prestaciones monetarias con programas de integración social (prioritariamente, promoción para el empleo y formación para el empleo). Constituyen la ‘última’ instancia disponible de prestaciones públicas de carácter asistencial. Estos programas, innovadores en el sistema de protección español, son analizados con mayor detalle en la siguiente sección.

Gobernanza multinivel y descentralización

Como ya se ha reiterado páginas arriba, el rasgo singular en el proceso de democratización y modernización de la España postfranquista ha sido su intensa descentralización política y administrativa, que ha posibilitado una gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2001; Moreno, 2003).

La progresiva e inductiva federalización española ha canalizado el ‘agravio comparativo’ entre nacionalidades y regiones hacia un efecto imitación —o ‘mímesis autonómica’— que se manifiesta en los mismos deseos por igualarse entre ellas al modo a como España ha venido realizando respecto a los países europeos más avanzados (Moreno, 1997)³⁴. Además, dicho efecto demostración ha servido no sólo para nivelar *ex post* rendimientos en la producción de polí-

³⁴ Tal deseo por igualarse con la media europea explica en buena medida cómo España ha crecido económicamente más que los países centrales europeos en los últimos decenios. Recuérdese que en 1959 el PIB por habitante en España era el 58,3% de la media europea. En 1985 se incrementó al 70,6% para situarse en el 81,5% en el año 1998. España alcanzaría la convergencia real con la media europea (UE-15) en el año 2015 si el porcentaje de ‘igualación’ (*catching-up*) se mantuviese en el porcentaje anual del 0,9%. Nótese que respecto a la UE-25 ya se ha alcanzado prácticamente el 100% de la media a fines de 2006.

ticas públicas, sino que ha estimulado *ex ante* la experimentación en el área del bienestar social y los programas sociales.

El caso de las rentas mínimas de inserción (RMIs) es exponente de la capacidad de innovación y del protagonismo institucional desarrollado por los niveles intermedio y local de la España federalizada. Recordemos que el primer programa de rentas mínimas de inserción de las CC AA se puso en marcha en el País Vasco en 1989 siguiendo las líneas maestras del *Revenue Minimum d'Insertion* francés (RMI). El implementado en último lugar comenzó a funcionar en las Islas Baleares en 1995. Los programas autonómicos de rentas mínimas comparten un mismo propósito general, aunque difieren en su alcance, cobertura o fórmulas de inserción de los beneficiarios. Entre sus rasgos comunes más destacados pueden señalarse los siguientes:

- Los beneficiarios de la prestación son individuos, pero las unidades de referencia son las familias.
- La comprobación de recursos se basa en los ingresos del hogar, que no han de sobrepasar un umbral máximo. La prestación es diferencial, es decir, la cuantía corresponde a la diferencia entre los ingresos del hogar y el umbral preestablecido.
- Se requiere la residencia legal de los solicitantes en la mayoría de los programas.
- La duración de la prestación puede prorrogarse si los beneficiarios cumplen con los compromisos de inserción y mantienen su situación de necesidad.
- La mayoría de los programas regionales mantiene como requisito los límites de edad entre 25 y 65 años (Aguilar *et al.*, 1995).

Las diferencias entre programas se hacen más notorias examinando los niveles de cobertura. Este indicador muestra notables disparidades. En 2003 las prestaciones eran percibidas por 3,46% del total de hogares en el País Vasco, un 1,98% en Navarra o un 1,43% en Melilla. En Castilla-La Mancha, Canarias, Cantabria y Galicia el programa alcanzaba entre el 0,7% y el 0,8%. El gasto público involucrado en el mantenimiento de estos programas es pe-

queño (apenas un 0,3 por ciento en promedio de los presupuestos autonómicos consolidados de 2003). Su importancia, empero, estriba principalmente en dos aspectos: (a) son programas innovadores, al haber sido diseñados y puestos en vigor enteramente por las propias Comunidades Autónomas, y (b) se trata de actuaciones que ‘cierran’ la malla de seguridad pública, al poder acceder personas no elegibles en otros programas de asistencia social. En este sentido recogen las insuficiencias de los demás esquemas de protección, no solamente respecto a mantenimiento de ingresos, sino también a políticas referidas a la educación, salud o vivienda (Serrano y Arriba, 1998).

Los programas de rentas mínimas difieren respecto a su esfuerzo presupuestario, cobertura o intensidad protectora (cuadro 11). Tampoco son homogéneos en cuanto a las fórmulas de inserción de los beneficiarios. Sólo el correspondiente al País Vasco puede considerarse como un ‘genuino’ programa de rentas mínimas garantizadas. Programas bien desarrollados, y generosos en cuanto a sus prestaciones, son también los correspondientes a Madrid, Cataluña o Navarra. Por su parte, otras regiones disponen de programas de una cobertura limitada y un nivel de prestación menor, u ofrecen empleo temporal en proyectos de ‘utilidad social’ (Arriba, 2005).

Igual que sucede con el caso de las pensiones no contributivas, las rentas mínimas de inserción no sólo otorgan el derecho a la prestación monetaria, sino que además permiten el acceso a una panoplia de servicios sociales regionales dirigidos a sectores específicos, tales como los discapacitados, la familia, la infancia y la juventud, los inmigrantes refugiados y apátridas, las minorías étnicas, la mujer, los reclusos y ex reclusos, los indigentes sin hogar y transeúntes, y otros grupos en situación de necesidad o marginación.

Se estima que unas 85.000 personas fueron atendidas en 2003 en los 619 centros de acogida que prestaban asistencia a las personas sin hogar en España (tres cuartas partes de los cuales eran de titularidad privada³⁵). El tipo de prestaciones ofertado era

³⁵ Un 57% de los centros estaban financiados única o mayoritariamente por las administraciones públicas. El 13% de ellos disponía de financiación privada sin ánimo de lucro, y un 10% costeaban sus servicios con fondos propios.

CUADRO 11. *Programas autonómicos regionales de rentas mínimas de inserción, esfuerzo presupuestario, cobertura e intensidad protectora (2003)*

	Esfuerzo presupuestario		Cobertura			Intensidad protectora	
	Gasto ¹ millones de €	% Presupuesto de la CC AA ²	Número de hogares ³	% sobre núm. de hogares de CC AA ⁴	Cuantía básica ⁵ €/mes	SMI ⁶ 526,6 €/mes	% PNC ⁷ 313,6 €/mes
Andalucía.....	34,980	0,17	19.507	0,81	279,74	53,1	89,2
Aragón.....	3,264	0,09	1.703	0,38	293,86	55,8	93,7
Asturias.....	11,487	0,38	1.160	0,30	315,57	59,9	100,6
Baleares.....	2,251	0,12	979	0,32	313,53	59,5	100,0
Canarias.....	9,301	0,21	4.322	0,78	342,79	65,1	109,3
Cantabria.....	1,523	0,09	1.309	0,72	249,42	47,4	79,5
Castilla-La Mancha	2,334	0,04	691	0,11	315,84	60,0	100,7
Castilla y León.....	11,684	0,16	3.105	0,35	329,38	62,5	105,0
Cataluña.....	54,177	0,33	12.229	0,53	317,41	60,3	101,2
Extremadura.....	2,830	0,08	1.984	0,54	338,40	64,3	107,9
Galicia.....	15,402	0,20	6265	0,70	268,77	51,0	85,7
Madrid.....	36,200	0,29	10.080	0,54	299,74	56,9	95,6
Murcia.....	0,892	0,03	453	0,12	260,00	49,4	82,9
Navarra.....	5,264	0,22	3.739	1,98	360,96	68,5	115,1
País Vasco.....	99,640	1,61	25.645	3,46	426,38	81,0	136,0
La Rioja.....	0,401	0,05	224	0,22	315,84	60,0	100,7
Valencia.....	4,207	0,05	3.605	0,24	313,57	59,5	100,0
Ceuta.....	—	—	—	—	—	—	—
Melilla.....	0,436	0,28	256	1,43	225,60	42,8	71,9

¹ El dato del gasto corresponde a los presupuestos del pago de las prestaciones de renta mínima. Sin embargo, algunas CC AA incluyen en este dato el gasto en programas de empleo protegido (Asturias), o en programas de actividades dirigidos a los beneficiarios de la prestación (Cataluña).

² Calculado sobre el presupuesto inicial consolidado de cada CC AA, Ministerio de Administración Pública (<http://www.map.es>).

³ El número de hogares proviene del número de titulares de la prestación. En unos casos recoge a los perceptores en un determinado mes (diciembre, en la Comunidad de Madrid) y en otros son el total de perceptores en todo el año (País Vasco). Asturias incluye empleo social protegido y formación.

⁴ Calculado sobre el número total de hogares de la Comunidad Autónoma, según la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, 3^{er} trimestre, 2003, INE. (<http://www.ine.es>). No se dispone de datos actuales sobre la incidencia regional de la pobreza, lo que impide calcular las tasas de cobertura sobre la población objeto. Por lo tanto, hemos optado por calcular las tasas de cobertura sobre el conjunto de hogares de cada Comunidad Autónoma.

⁵ Cuantía básica: cuantía máxima a percibir en el caso de hogares unipersonales. El cálculo de la cuantía final varía en las distintas CC AA según los suplementos por tamaño familiar, cuantías máximas y mínimas a percibir y sustracciones por los ingresos recibidos por la familia de otras fuentes.

⁶ Calculado sobre la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional anual en 2003, recalculado en 12 pagas para facilitar la comparación. 526,6 €.

⁷ Calculado sobre la cuantía de las Pensiones no Contributivas anual en 2003, recalculado en 12 pagas para facilitar la comparación. 313,6 €.

FUENTE: Arriba (2005: 123). Elaboración a partir de datos administrativos proporcionados por la Dirección General de Servicios Sociales y Dependencia (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y www.mtas.es/Estadisticas/anuario00.

principalmente de información y acogida (80%) y de orientación (73%). Destacaban los servicios relativos a proporcionar alojamiento (74%), y restauración y comidas (67%) y ropero y vestimenta (44%). La mayor parte de los centros eran de acceso libre, y la segunda vía de acceso más numerosa de beneficiarios provenía de la remisión desde los servicios sociales municipales³⁶. Los usuarios más frecuentes de los centros de acogida eran inmigrantes (58%)³⁷, personas alcohólicas (43%), drogodependientes (41%), excarcelados (33%) y mujeres maltratadas (27%) (INE, 2004).

En este ámbito de acción del complejo entramado de instituciones que actúan en el campo del bienestar (desde las actividades sociales del sector parapúblico constituido por las Cajas de Ahorro³⁸, hasta las fundaciones altruistas privadas consumidoras de gastos fiscales), las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) constituyen un punto de referencia crucial para el diseño y la extensión subsidiaria de la actuación pública. El creciente protagonismo que ha adquirido el Tercer Sector de acción social³⁹ en el agregado del bienestar español (*welfare mix*) se refleja, por ejemplo, en la Plataforma de ONGs de Acción Social, que aglutina a diversas organiza-

³⁶ Del 81% de las personas sin hogar que estuvo alguna vez en un centro de día durante el mes anterior a la fecha de la entrevista, dos terceras partes había tenido algún contacto en el año precedente con un trabajador social de las administraciones públicas (INE, 2004).

³⁷ Una reciente encuesta efectuada por el Instituto Nacional de Estadística española situaba en el 48% el porcentaje de personas sin hogar en 2005. El 83% de los 'sin techo' eran varones (INE, 2005).

³⁸ De acuerdo a sus estatutos y a la legislación que regula su establecimiento, las Cajas de Ahorros destinan una parte de sus beneficios a actividades educativas, sociales, asistenciales, culturales y medioambientales. En el caso de Caja Madrid, por ejemplo, la financiación de tales actividades alcanzó la cifra de 160 millones de euros en 2005.

³⁹ Definido por el Plan Estratégico del Tercer Sector de ONGs de Acción Social como el ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que surgidas, de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y tratan, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar.

ciones no gubernamentales⁴⁰ y pretende incidir en las políticas públicas como un interlocutor respaldado por sus tres millones y medio de personas asociadas y once millones de usuarios.

Téngase en cuenta, por ejemplo, que el 56% del personal de los centros de atención a personas sin hogar eran voluntarios a tiempo parcial en 2003. Es igualmente destacable la dimensión reducida de los centros, la mitad aproximada de los cuales disponía entre 1 y 10 trabajadores. Priman, por tanto, en la provisión de estos servicios sociales de ‘emergencia’ la dimensión pequeña y los criterios de proximidad a los usuarios en niveles de vecindad y barrio, con una creciente implicación de voluntarios y entidades no lucrativas (Cabrera, 2000).

Como ya se ha señalado, los usuarios de la ‘malla de seguridad’ que perciben una renta mínima de inserción o una pensión no contributiva se benefician en paralelo de servicios sociales que, en ocasiones, son más importantes para el desarrollo de su existencia que la mera prestación monetaria. Éste es el caso, por ejemplo, de las ‘mujeres acogidas’, solas o acompañadas de sus hijos, las cuales confrontan situaciones de indefensión por violencia física o psíquica. Las CC AA financian las casas de acogida, que incluyen servicios no sólo de alojamiento y manutención, sino sanitario, psicológico y jurídico, atención a necesidades educativas, apoyo a la autonomía funcional de las mujeres y asistencia sociocomunitaria, así como garantía de atención las 24 horas del día. Para ello se cuenta con la colaboración activa de los municipios y los servicios regionales de bienestar social, que canalizan el acceso a estos centros. La estancia en las casas de acogida varía según las disposiciones regionales, pero suele ser de seis meses, pudiendo prorrogarse otros tres meses previo informe de los servicios sociales municipales.

⁴⁰ En 2006 estaban representadas: Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes, Asociación Contra el Cáncer, Cáritas, Comisión de Ayuda al Refugiado, Confederación de Minusválidos Físicos, Confederación de Centros de Desarrollo Rural, Confederación de Personas con Discapacidad, Confederación de Personas Sordas, Consorcio para la Acción Integral con Migrante, Cruz Roja, Federación de la Mujer Rural, Federación de Mujeres Progresistas, Fundación Esplai, Fundación San Juan de Dios, Fundación Secretariado Gitano, Médicos del Mundo, Organización de Ciegos, Red Española de Luchas Contra la Pobreza y la Exclusión Social, Unión de Asociaciones Familiares, Unión Democrática de Pensionistas y Unión de Asociaciones de Asistencia a Drogodependientes.

Las organizaciones del Tercer Sector, así como las administraciones públicas locales y regionales, en ocasiones puntuales, efectúan desembolsos monetarios a personas en estado de necesidad apremiante. Aunque los programas de rentas mínimas se mantienen como la principal apuesta de los gobiernos regionales respecto a las políticas de transferencias de rentas, sus desarrollos futuros son hasta cierto punto inciertos. Su implementación contribuyó a la legitimación de las Comunidades Autónomas y del nivel regional de gobierno en España, y se vio favorecido por el crecimiento y disponibilidad de los recursos presupuestarios. Las CC AA han sido capaces de integrar efectivamente asistencia y servicios sociales en una red primaria local.

Sin embargo, buena parte de los programas de RMI sufren problemas de financiación al no haber sido siempre priorizados políticamente por las CC AA. En paralelo, los gobiernos regionales, merced a su capacidad de autonomía financiera según el sistema de federalismo fiscal existente en España, han optado en ocasiones por sufragar complementariamente otros programas de la ‘malla de seguridad’. Ése fue el caso del enfrentamiento entre el gobierno central (PP) y el ejecutivo regional de Andalucía (PSOE) con relación a la decisión de aumentar en aquella región la cuantía de las pensiones no contributivas (Moreno y Trelles, 2005). El gobierno del PP impidió inicialmente las subidas autonómicas a finales de 2003 mediante la Ley 52/2003, con la que se perseguía garantizar el principio de homogeneidad en las prestaciones de la Seguridad Social, tanto contributivas como no contributivas⁴¹. Este episodio muestra cómo las garantías asistenciales de mínimos también pueden constituir un campo de confrontación entre gobiernos de distinta coloración política. En España, empero, las tensiones entre los diferentes niveles de gobierno han incentivado la innovación de políticas sociales y han estimulado una cierta nivelación en los rendimientos de las políticas públicas.

Si bien la descentralización ha actuado en España como un factor de nivelación de recursos y servicios, al estimular el efecto imita-

⁴¹ El gobierno socialista derogó esta prohibición mediante la Ley 4/2005, de 22 de abril, BOE 97/2005.

ción entre las CC AA, no es descartable que las Comunidades Autónomas pueden en el futuro requerir la cofinanciación desde el gobierno central de políticas asumidas autónomamente. Así sucederá con la puesta en vigor de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, aprobada a fines de 2006, que se analiza, junto a los planes nacionales de inclusión social, en la siguiente sección.

*Reformas favorecedoras de la inclusión social:
la nueva Ley de Dependencia*

Pese a su índole acumulativa y fragmentaria, la ‘malla de seguridad’ en España ha provisto de recursos para que las personas en situación de necesidad pudiesen contar con una cobertura pública de garantía de mínimos. No obstante, y con la generalización del principio activador, las condiciones de elegibilidad han aumentado. Otros colectivos han visto incrementar sus expectativas de bienestar, como analizaremos más adelante con las personas dependientes. Todo ello ha sintonizado con una mayor preocupación auspiciada por las instituciones europeas hacia los grupos de personas excluidas.

Ciertamente, las actividades y directrices de la Unión Europea han tenido un papel crucial impulsando los avances de la asistencia social en España. En consonancia con el compromiso alcanzado en el Consejo Europeo de Lisboa (junio 2000) y los objetivos de la UE aprobados en el Consejo Europeo de Niza (diciembre 2000), el Gobierno español preparó un Plan Nacional para la Inclusión Social para el período 2001-2003 (MTAS, 2001). A partir de los Planes Nacionales de los países miembros de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Consejo se encargaron de elaborar un Informe conjunto sobre la Inclusión para el Consejo Europeo de Bruselas-Laeken de diciembre de 2001 (Ferrera, Matsaganis y Sacchi, 2002).

Los contenidos del I Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (*National Action Plan for Social Inclusion*, en terminología inglesa), coordinado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, no fueron en puridad originales, ya que sus propuestas tuvieron un carácter marcadamente continuista. En realidad,

el Plan español ofreció una visión conjunta de los programas e intervenciones llevadas a cabo por los diferentes actores sociales en el área de inclusión social, pero no cuestionó ni evaluó las estructuras existentes de protección social. A pesar de ello, puede considerarse un logro importante en tanto que elaboró un mapa sintético de la lucha contra la exclusión en España. Una de las razones para la continuidad programática reflejada en el I Plan tuvo que ver con la naturaleza fragmentada y la estructura descentralizada del sistema de protección social español. El Plan asignaba las principales responsabilidades en el compromiso de elaboración de Planes Territoriales para la Inclusión Social a ser desarrollado por las 17 Comunidades Autónomas. El nivel regional de la gobernanza multinivel española reiteraba su protagonismo en la lucha contra la exclusión social. Sin embargo, la coordinación de recursos —y la sistematización de los datos sobre las dinámicas de exclusión y las políticas— entre los gobiernos central, regional y local se ha mantenido como un reto fundamental en un país descentralizado y en vías inacabadas de federalización, como España. Los Planes de Acción II y III (2003-05 y 2005-06) han incorporado un mayor nivel de concreción en las medidas propuestas, así como ciertos cambios en los acentos sobre los colectivos atendidos y en la distribución de los recursos (MTAS, 2003b, 2005).

Quizá el factor más determinante en la escasa implementación de nuevas políticas relativas a la ‘malla de seguridad’ en los últimos lustros deba ser atribuida al principio de restricción presupuestaria seguido por los gobiernos españoles. El objetivo del ‘déficit cero’ en las cuentas públicas —incluso la obtención de superávits en los presupuestos del Estado— fue prioritario en la política económica de los gobiernos del PP (1996-2004) y se ha mantenido con los del PSOE (2004-). Ello limitó la capacidad de inversión en gasto social. Sin embargo, y tras la aprobación con apoyo mayoritario de las principales fuerzas políticas, a fines de 2006, de la nueva Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia⁴², se han abierto nuevas expectativas respecto a un mayor gasto público del bienestar en el medio plazo,

⁴² Sesión del Pleno del Congreso de los Diputados del día 30 de noviembre de 2006.

acorde con las cifras de crecimiento de la economía española⁴³. En sintonía con la filosofía del Modelo Social Europeo, cabe denotar una doble transformación institucional en el caso español: (a) la protección de la dependencia ha incrementado su cobertura, desde situaciones de invalidez causadas generalmente en la vida laboral, hasta todas aquellas cuyo origen son discapacidades que afectan al normal desenvolvimiento de los ciudadanos en su vida diaria, y (b) lo que antes se consideraba un ‘viejo’ riesgo social que debía solventarse individualmente, ha pasado a ser un ‘nuevo’ riesgo social que compete al conjunto de la ciudadanía durante todas las etapas vitales, no solamente en las ‘tercera’ y ‘cuarta’ edades (Rodríguez Cabrero, 2006).

Se prevé que el proceso de aplicación de la Ley de Dependencia necesitará un período de maduración no menor a diez años para su progresiva consolidación. A results de la implementación de la Ley se creará un Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), que velará por el cumplimiento de un nuevo derecho universal y subjetivo de ciudadanía, que garantiza atención y cuidados a las personas dependientes⁴⁴, dando así cobertura a las necesidades de los familiares de aquéllas y, muy especialmente a las mujeres. Se estima la creación de 260.000 nuevos puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo para 2010 (Herce *et al.*, 2006)⁴⁵. Ciertamente, el impacto de la nueva Ley será crucial para la consolidación del denominado ‘cuarto pilar’ del Estado de Bienestar español, relativo a la provisión descentralizada de servicios sociales con acceso universal para todos los ciudadanos.

⁴³ A noviembre de 2006, la tasa de crecimiento interanual del PIB español alcanzaba el 3,8%, y era tres veces superior al incremento de la media de la UE.

⁴⁴ Dentro de estas se incluyen personas mayores y personas con discapacidad que no se pueden valer por sí mismas, así como las personas con discapacidad intelectual, con enfermedad mental y a los menores de tres años con graves discapacidades.

⁴⁵ A dichos empleos habría que sumar los 85.000 ya existentes, lo que incrementaría la cifra final a unos 350.000 ocupados en el sector. Como consecuencia añadida del proceso se esperaba la afloración al mercado laboral formal de un número de trabajos ‘sumergidos’ relacionados con los cuidados domiciliarios, como se ha analizado anteriormente en la sección de «Nuevos riesgos sociales en la Europa del Sur».

A fines del segundo milenio un total de 2.215.393 personas de 6 y más años presentaban alguna discapacidad respecto de las actividades de la vida diaria, es decir, estaban en diferentes situaciones de dependencia. De ellos, 793.748 eran varones y 1.421.645 mujeres (no se incluían los dependientes que vivían en residencias). De este grupo de personas, la población de 65 y más años con problemas de dependencia era de 1.423.962 personas, lo que equivalía a dos tercios del total de la población dependiente (de los cuales 997.190 eran mujeres y 426.772 hombres). Considérese, además, que la población dependiente española mayor de 6 años constituía alrededor del 6% del total, aunque los porcentajes se incrementaban sustancialmente a partir de los 65 años: 11% en el grupo de edad de 65 a 69 años; 16% en el de 70 a 74 años; 25% en el de 75 a 79 años; 34% en el de 80 a 84 años, y 54% en el de 85 y más años (Rodríguez Cabrero, 1999; 2005).

Como ya se ha indicado, la Ley de Dependencia se implantará progresivamente en el período 2007-2014. Su coste se imputará a la imposición general y supondrá un desembolso de nueva inversión social en torno a 10.000 millones de euros anuales al final del período de puesta en vigor (alrededor del 1,1% del PIB español). Una tercera parte se calcula que será financiada mediante el sistema de copago y el resto del coste estará repartido entre administración central (25%) y administración autonómica (42%). Las Comunidades Autónomas, como responsables directas en la gestión de los servicios sociales, tendrán un destacado protagonismo institucional. Las prestaciones y elementos de apoyo serán principalmente el servicio a domicilio, el asistente personal, la teleasistencia, los centros residenciales, los centros de día y las ayudas técnicas.

Queda garantizado en la Ley un primer nivel de prestación básica en todo el territorio español. Un segundo nivel de protección estará provisto de acuerdo con el convenio entre las administraciones general (Gobierno central) y autonómica (gobiernos regionales). El Consejo Territorial del SAAD, compuesto por representantes del Estado central y las Comunidades Autónomas, será el instrumento principal de cooperación, planificación, evaluación y coordinación. Se prevé la participación de personas dependientes y familiares, y de las corporaciones locales, así como ONGs del denominado Ter-

cer Sector social. En resumen, cabe destacar que se tratará de un sistema universal con prestaciones sociales que estarán exentas de copago en la parte asistencial para aquellas personas que no dispongan de recursos suficientes. El principio de sostenibilidad a largo plazo estaría garantizado por el mantenimiento de un sistema fiscal progresivo en España que, a su vez, posibilitaría un mayor equilibrio territorial entre regiones ricas y pobres, mediante la universalización e igualdad del derecho subjetivo a la ayuda por motivos de dependencia.

En síntesis, cabe identificar un triple valor añadido a la nueva Ley de Dependencia: (a) ofrecer una cobertura de una laguna protectora asumida hasta ahora, de manera ‘gratuita’, por las mujeres en España; (b) reforzar el desarrollo del Estado de Bienestar y de los derechos sociales (el cuidado de la dependencia pasa a constituirse como derecho subjetivo), y (c) posibilitar una mayor nivelación de recursos e igualdad interregional (Casado, 2004; Rodríguez Cabrero, 2006).

IV. CONCLUSIÓN: EL TRÁNSITO DE LA CIUDADANÍA PRECARIA

Los comentarios finales inciden en la visión normativa de favorecer un tránsito desde una ciudadanía precaria a otra inclusiva que sea coadyuvante de la consecución de los dos objetivos principales enmarcados por el Modelo Social Europeo: crecimiento sostenible y cohesión social.

Desde una perspectiva productiva, el Estado de Bienestar ha sido concebido funcionalmente como garante de estabilidad macroeconómica en el desarrollo del capitalismo del bienestar contemporáneo. Además de perseguir objetivos generales, tales como la protección a los pobres o la implantación de políticas con el objetivo del pleno empleo —o la extensión de la salud pública a toda la ciudadanía—, el Estado del Bienestar ha intervenido en la promoción del progreso económico. Así, ha tratado de promover mecanismos de regulación de la vida productiva en beneficio del interés público, ajustando ciclos económicos, apoyando industrias ‘estratégicas’ o

favoreciendo procesos neocorporatistas en apoyo de la estabilidad de los salarios y de la disciplina laboral. En términos generales, el Modelo Social Europeo asume una valoración positiva del Estado del Bienestar en la dimensión de su rendimiento productivo, al incrementar y estabilizar la demanda económica. Ello es particularmente relevante en la optimización de un sistema de oferta articulado en los rendimientos crecientes (Piore y Sabel, 1990).

En los últimos decenios, como consecuencia en buena parte del discurso político del neoliberalismo, se ha formulado una y otra vez con insistencia la misma pregunta: ¿cuál es el nivel de bienestar económicamente sostenible? La respuesta está íntimamente ligada al propio concepto de sostenibilidad⁴⁶ de los sistemas de protección social. Como premisa inexorable debe identificarse el nivel de necesidades de bienestar que cada sociedad considera tener que satisfacerse. Una vez más la dimensión de los valores sociales cobra una decisiva importancia como guía para institucionalizar las políticas sociales y asegurar su financiación. Así, por ejemplo, la legitimidad de los sistemas fiscales progresivos pertenece al sistema de valores compartidos en las sociedades europeas. En este sentido no sorprende que una versión de la denominada economía neoliberal del ‘goteo’ (*trickle down economics*)⁴⁷ encuentre sus límites en el universo axiológico europeo. En contraposición con tales asunciones, cabe señalar que son precisamente las economías de los países nórdicos, con una mayor fiscalidad, en porcentaje del PIB (cuadro 12), las que han obteni-

⁴⁶ La expresión ‘desarrollo sostenible’ se acuñó tras la publicación del informe «Nuestro Futuro Común» (WCED, 1987). Hace referencia no sólo a las políticas de crecimiento económico respetuosas con el medio ambiente, sino a otros aspectos asociados a dicho concepto, como los relativos a la justicia social intra e intergeneracional, la solidaridad con los pobres y el respeto ecológico global (Langhelle, 1999).

⁴⁷ Este enfoque, característico de la denominada *Reaganomics*, supone que el dinero que se facilite a los más ricos y a la alta clase empresarial (mediante el pago de menos impuestos) promocionará el crecimiento económico y ello revertirá en nuevas inversiones y prosperidad económica para el conjunto social. Uno de sus partidarios iniciales criticó posteriormente los resultados de tales políticas, que agrandaban la desigualdad y déficit fiscal, a su vez, que provocaban inflación y estancamiento (Stockman, 1986).

CUADRO 12. *Ingresos fiscales totales en porcentaje del PIB (selección de países, 1975-2004)*

	1965	1975	1985	1995	2004	▲ 1975-2004
Alemania.....	31,6	35,3	37,2	37,2	34,7	+3,1
Brasil.....	—	—	—	29,3 ¹	—	—
Chile	—	—	—	18,0	19,8	+1,8 ²
Dinamarca	29,9	39,3	46,5	48,8	48,8	+18,9
España	14,7	18,4	27,2	32,1	34,8	+20,1
Finlandia	30,4	36,7	39,9	45,6	44,2	+13,8
Francia.....	34,5	35,5	42,4	42,9	43,4	+8,9
Grecia	19,9	21,3	28,0	31,7	35,0	+15,1
Italia	25,5	25,4	33,6	40,1	41,1	+15,6
México	—	—	17,0	16,7	19,0	+2,0 ³
Portugal	15,8	19,7	25,2	31,7	34,5	+18,7
Reino Unido.....	30,4	35,3	37,7	35,0	36,0	+5,6
Suecia.....	35,0	41,6	47,8	48,1	50,4	+15,4
USA	24,7	25,6	25,6	27,9	25,5	+0,8
OCDE (total) ⁴	25,8	29,7	32,9	35,1	35,9	+10,1
UE-15 ⁴	27,9	32,4	37,7	39,2	39,7	+11,8

NOTA: Los datos correspondientes a 2004 son provisionales.

¹ 1994; ² 1995-04; ³ 2004; ⁴ (1985-04); ⁴ Promedios sin ponderar.

FUENTE: Revenue Statistics 1965-2004, OECD (www.oecdwash.org/DATA/STATS/taxrevenue.pdf; www.oecd.org/dataoecd/8/4/37504406.pdf) y UPAN para Brasil y Chile (www.unpan.org/).

do un mayor crecimiento sostenido en los últimos años. Ello ha sido posible, entre otros recursos, por la promoción de políticas de activación laboral combinadas con la provisión de una generosa ‘malla de seguridad’ y de derechos universales de ciudadanía social⁴⁸.

Cabe, no obstante, moderar las expectativas de que un modelo unitario de régimen del bienestar europeo pudiera ampliarse mecánicamente a todos los ciudadanos precarios en el Viejo Continente. En línea con esta visión ‘desde arriba’ se ha propuesto la implanta-

⁴⁸ Nótese que en el período 1965-2003 los países de la Europa del Sur han sido los que han realizado mayor esfuerzo fiscal, medido en porcentaje del PIB, y que los países escandinavos han mantenido sus niveles de fiscalidad próximos al 50% (cuadro 10).

ción de un programa de rentas mínimas, o ‘euroestipendio’, para las personas en situación de pobreza extrema (con ingresos menores a una tercera parte del promedio de la renta *per capita* en la UE). Tal prestación constituiría el eslabón primario de una ‘última red’ en el ámbito europeo. El ‘euroestipendio’ plasmaría el compromiso europeo por la ciudadanía social y los derechos sociales mínimos. El coste de dicho programa sería fijado en un nivel equivalente a la suma de los gastos de la Políticas Agrícola Común y de los Fondos Estructurales y Regionales. Su mayor valor simbólico reflejaría el compromiso de la Unión Europea por implantar un subsidio mínimo independientemente de los diferentes niveles de renta de los países miembros, y que sólo necesitaría la concurrencia subsidiaria de los estados miembros respecto a los procedimientos de comprobación de rentas de los beneficiarios (*means testing*) y otros asuntos de administración e intendencia (Schmitter, 2000)⁴⁹.

En términos generales la propuesta del ‘euroestipendio’ adolece de un cierto normativismo neofuncionalista, en el que subyacen las conocidas tesis de convergencia jerarquizada, difícilmente transposables desde el contexto de los Estados Unidos de Norteamérica a los pretendidos Estados Unidos de Europa. Sin embargo, y en base a los principios rectores en el proceso de europeización (subsidiariedad territorial y rendición de cuentas democrática), el desarrollo de programas de lucha contra la pobreza y a favor de la inserción social desde el nivel meso-regional sí cabe ser explorado como una alternativa con efectos innovadores, como ilustra el caso español.

Ciertamente, la creación de redes regionales de bienestar y de provisión de servicios sociales y asistenciales ha seguido en España la lógica europea de la descentralización y responsabilidad democrática (*subsidiarity* y *accountability*). Recuérdese que las Comunidades Autónomas mantienen como referencia básica de su actua-

⁴⁹ De acuerdo con cálculos preliminares, los aproximadamente 8.300.000 pobres ‘extremos’ (en 1998) residentes en la UE recibirían un ‘euroestipendio’ fijado en torno a los 1.000 euros mensuales. Tras un período gradual de implementación, en torno a los 5 años, la renta mínima continental podría elevarse para alcanzar como ‘umbral de la pobreza’ la mitad del promedio de las rentas de la UE ajustada familiarmente. Incluso se podría eliminar el requisito de comprobación de medios, para convertirse en una renta de ciudadanía ‘de base’.

ción político-institucional los preceptos democráticamente establecidos en la Constitución de 1978. Su capacidad de innovación política se ha convertido en un activo en la modernización de programas del bienestar, como sucede con los programas de rentas mínimas.

Buena parte de la reacción ciudadana a la burocratización mecanicista de la provisión social centralizada, característica del anterior régimen franquista, ha tenido también su expresión en el deseo de protagonismo institucional de municipios y Comunidades Autónomas. Éstas han desplegado una panoplia de actuaciones, programas y políticas públicas altamente dinamizadoras, no sólo de la vida política y social, sino también del desarrollo económico. Todo ello sirve de referencia a otras experiencias de construcción de 'mallas de seguridad' y de tránsito hacia una ciudadanía inclusiva **.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adnett, N. y Hardy, S. (2005): *The European Social Model. Modernisation or Evolution?*, Cheltenham, Edward Elgar.
- AER (2005): «The European Social Model must be grounded in diversity» (<http://www.a-e-r.org/en/news/2005/2005101301.html>).
- Aguilar, M.; Gaviria, M. y Laparra, M. (1995): *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994*, Madrid, Fundación Foessa.
- Alber, J. (2006): «The European Social Model and the United States», *European Union Politics*, núm.7(3), pp. 393-419.

** Este documento se ha redactado durante el desarrollo del proyecto de investigación NURSOPOB («Nuevos Riesgos Sociales y Trayectorias de las Políticas del Bienestar», Plan Nacional de I + D + I, Ministerio español de Educación y Ciencia, SEJ2005-06599). Para la elaboración de este documento, el autor se ha beneficiado de otras publicaciones previas realizadas con Ana Arriba, Luís Capucha, Maurizio Ferrera, Nicola McEwen, Manos Matsaganis, Bruno Palier, Olga Salido, Sebastià Sarasa y Amparo Serrano. Agradezco, así mismo, los comentarios realizados por Álvaro Espina, Alessandro Gentile, Francisco Javier Moreno Fuentes, Eloísa del Pino y Costanzo Ranci respecto a este u otros textos relacionados. La responsabilidad última de los puntos de vista y análisis efectuados es exclusivamente del autor.

- Arriba, A. (1999): *Rentas mínimas de inserción en España: Procesos de implantación y dinámicas sociales*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.
- (2001): «Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España», en L. Moreno (ed.), *Pobreza y exclusión: la 'malla de seguridad' en España*, pp. 175-220, Madrid, CSIC.
- (2005): «Las reformas de la protección frente a la pobreza: asistencia social y garantía de mínimos», en G. Rodríguez Cabrero; A. Arriba; V. Marbán y O. Salido, *Actores Sociales y Reformas del Bienestar*, pp. 117-143, Madrid, CSIC.
- y Moreno, L. (2005): «Spain: Poverty, Social Exclusion and Safety Nets», en M. Ferrara (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, pp. 141-203, Nueva York, Routledge.
- ; Calzada, I. y Del Pino, E. (2006): *Las actitudes de los españoles hacia el Estado del Bienestar (1985-2005)*, Madrid, CIS (Col. Opiniones y Actitudes).
- Aust, A. y Arriba, A. (2005): «Towards Activation? Social Assistance Reforms and Discourses», en P. Taylor-Gooby (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, pp. 100-123, Nueva York, Palgrave-Macmillan.
- Baldwin, P. (1992): «The Welfare State for Historians. A Review Article», *Comparative Studies in Society and History*, núm. 34 (4), pp. 695-707.
- Barbier, J. C. (2004): «Activation Policies: A Comparative Perspective», en A. Serrano Pascual (ed.), *Activation Policies for Young People in International Perspective*, pp. 47-83, Bruselas, ETUI.
- Bonoli, G. (2005): «The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare», *Policy & Politics*, núm. 33 (3), pp. 431-449.
- Cabrera Cabrera, P. J. (2000): *La acción social con personas sin hogar en España*, Madrid, Cáritas Española-Universidad Pontificia de Comillas.
- Capucha, L.; Bomba, T.; Fernandes, R. y Matos, G. (2005): «Portugal – A Virtuous Path Towards Minimum Income?», en M. Ferrera (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, pp. 204-265. Nueva York, Routledge.
- Carabaña, J. y Salido, O. (2001): «Fuentes de renta, desigualdad y pobreza de individuos y hogares», en L. Moreno (ed.), *Pobreza y exclusión: La «malla de seguridad» en España*, pp. 107-152, Madrid, CSIC.
- Casado, D. (dir.) (2004): *Respuestas a la dependencia*, Madrid, Editorial CCS.
- CIS (1995): *Estudio 2.194*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Cowles, M.; Caporaso, J. y Risse, T. (eds.) (2001): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Crespo, E. y Serrano, A. (2006): «Political Production of Individualised Subjects in the Paradoxical Discourse of the EU Institutions», en R. van Berkel y B. Valkenburg (eds.), *Making it Personal. Individualising Activation Services in the EU*, Bristol, Polity Press.
- Eardley, T.; Bradshaw, J.; Ditch, J.; Gough, I. y Whiteford, P. (eds.) (1996): *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*, Londres, HMSO.
- Espina, Á. (2007): *Modernización y Estado de Bienestar en España*, Fundación Carolina-Siglo XXI.
- Esping-Andersen, G. (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press (Ed. castellano, *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Burjassot, Alfons El Magnànim, 1993).
- (1993): «La macrosociología comparativa de los Estados del Bienestar», en L. Moreno (ed.), *Intercambio Social y Desarrollo del Bienestar*, Madrid, CSIC.
- (ed.) (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage, UN.
- (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press (Ed. castellano, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel Sociología, 2000).
- ; Gallie, D.; Hemerijck, A. y Myles, J. (2002): *Why we Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- EuroActiv (2005): «Hans Skov Christensen, director general of the Federation of Danish Industry» (<http://www.euractiv.com/en/socialeurope/hans-skov-christensen-director-general-federation-danish-industry/article-146400>).
- ETUC (2005): «What is the “European Social Model” or “Social Europe”?» (<http://www.etuc.org/a/111>).
- Ferrera, M. (1993): *Modelli di solidarietà: Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bolonia, Il Mulino.
- (1995): «Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa social», en S. Sarasa y L. Moreno (eds.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 85-111, Madrid, CSIC.
- (2005): *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, Oxford University Press.
- ; Matsaganis, M. y Sacchi, S. (2002): «Open Coordination Against Poverty: The New EU “Social inclusion process”», *Journal of European Social Policy*, núm. 12 (3), pp. 227-240.

- Flora, P. (ed.) (1986/87): *Growth to Limits. The European Welfare States Since World War II*, Berlín, De Gruyter.
- (1993): «Los estados nacionales del bienestar y la integración europea», en L. Moreno (ed.), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, pp. 15-27, Madrid, CSIC.
- y Heidenheimer, A. J. (1981): «The Historical Core and Changing Boundaries of Welfare States», en P. Flora y A. J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 17-34, New Brunswick, N.J., Transaction Books.
- ; Kuhnle, S. y Urwin, D. (eds.) (1999): *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*, Oxford, Oxford University Press.
- Giddens, A. (2006): «Debating the Social Model. Thoughts and Suggestions», en *The Hampton Court Agenda: A Social Model for Europe*, Londres, Policy Network.
- Guillén, A. M. (1997): «Regímenes de bienestar y roles familiares: un análisis del caso español», *Papers*, núm. 53, pp. 45-63.
- y Palier, B. (eds.) (2004): *EU Enlargement, Europeanization and Social Policy*, *Journal of European Social Policy*, núm. 10 (2) (monográfico).
- Herce, J. A.; Labeaga, J. M.; Sosvilla Rivero, S. y Ortega, C. (2006): «El Sistema Nacional de Dependencia. Evaluación de sus efectos sobre el empleo», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 60, pp. 167-195.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2001): «Types of Multi-Level Governance», *European Integration online Papers*, núm. 5 (11) (eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm).
- INE (2004): *Encuesta sobre las personas sin hogar 2003 (centros)*, Madrid, Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es/prodyser/pubweb/epsh_052004/epshcen_0504.pdf).
- (2005): *Encuesta sobre las personas sin hogar 2005 (personas)*, Madrid, Instituto Nacional de Estadísticas (www.ine.es/daco/daco42/epsh/epshper_05.pdf).
- (2006): «EPA. Módulo de conciliación entre la vida laboral y familiar, Notas de Prensa», Madrid, Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es/prensa/np417.pdf).
- Jepsen, M. y Serrano Pascual, A. (2005): «The European Social Model: An Exercise in Deconstruction», *Journal of European Social Policy*, núm. 15(3), pp. 231-245.
- Kaase, M. y Newton, K. (1996): *Beliefs in Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Korpi, W. (1983): *The Democratic Class Struggle*, Londres, Routledge & Kegan Paul.

- Kuhnle, S. (1997): «La reconstrucción política de los Estados del Bienestar europeos», en L. Moreno (ed.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 31-65, Madrid, CSIC.
- (ed.) (2000): *The Survival of the European Welfare State*, Londres, Routledge.
- Langhelle, O. (1999): «Sustainable Development: Exploring the Ethics of Our Common Future», *International Political Science Review*, núm. 20 (2), pp. 129-149.
- Leibfried, S. y Pierson, P. (eds.) (1995): *European Social Policy between Fragmentation and Integration*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Lewis, J. (1997): «Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts», *Social Politics*, núm. 4(2), pp. 160-177.
- (2001): «The Decline of the Male Breadwinner Model: The Implications for work and Care», *Social Politics*, núm. 8(2), pp. 152-170.
- MAP (1997): *Estudio sobre reparto del gasto público en 1997 entre los distintos niveles de administración*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- (2002): *Estimación del reparto del gasto público entre los subsectores de administraciones públicas (1982-2002)*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- MTAS (2006): *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales (2004-05)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/ServiciosSociales/PlanConcertado/Memoria.pdf).
- Moreno, L. (1997): *La federalización de España. Poder político y territorio*, Madrid, Siglo XXI.
- (2000): *Ciudadanos precarios. La 'última red' de protección social*, Barcelona, Ariel.
- (2001): «La "vía media" española del modelo de bienestar mediterráneo», *Papers*, núm. 63/64, pp. 67-82.
- (2002): «Bienestar mediterráneo y "supermujeres"», *Revista Española de Sociología*, núm. 2, pp. 41-57.
- (2003): «Europeanisation, Meso-governments and Safety Nets», *European Journal of Political Research*, núm. 42(2), pp. 185-199.
- (2004): «Spain's Transition to New Risks: A Farewell to 'Superwomen'», en P. Taylor-Gooby (ed.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, pp. 133-157, Nueva York, Oxford University Press.
- (2006): «Le modèle de protection sociale des pays d'Europe du sud: Permanence ou changement?», *Revue Française des Affaires Sociales*, núm. 2006/1, pp. 81-105.

- Moreno, L. y McEwen, N. (2005): «Exploring the Territorial Politics of Welfare», en N. McEwen y L. Moreno (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, pp. 1-40, Nueva York, Routledge.
- y Palier, B. (2005): «The Europeanization of Welfare: Paradigm Shifts and Social Policy Reforms», en P. Taylor-Gooby (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, pp. 145-175, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- y Salido, O. (2005): «Famiglia e welfare in Spagna», *La Rivista delle Politiche Sociali*, núm. 2005/4, pp. 217-237.
- y Sarasa, S. (1993): «Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España», *Revista Internacional de Sociología*, núm. 6, pp. 27-69.
- y Trelles, C. (2005): «Decentralization and Welfare Reform in Andalusia», *Regional & Federal Studies*, núm. 15 (4), pp. 519-535.
- Moreno Fuentes, F. J. (2005): *The Regularisation of Undocumented Migrants as a Mechanism for the 'Emerging' of the Spanish Underground Economy*, Documento de Trabajo UPC 05-06, Madrid, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0506.pdf.
- ; Arriba, A. y Moreno Fernández, L. (2006): «Inmigración, diversidad y protección social en España», *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 4, pp. 53-97.
- MTAS (2001): *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, Junio 2001-Junio 2003*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2003a): *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2003-2006*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2003b): *II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2003-05)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/inclusocial/plannacional/ANEXO II.pdf).
- (2005): *III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2005-06)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/inclusocial/plannacional/IIIPNAin.pdf).
- Munchau, W. (2005): «Why Social Models are Irrelevant», *Financial Times* (23.10.05).
- Naldini, M. (2003): *The Family in the Mediterranean Welfare States*, Londres, Frank Cass.
- Pierson, P. (2001): «Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies», en P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, pp. 410-456, Oxford, Oxford University Press.
- Pinilla Pallejà, R. (2004): *La renta básica de ciudadanía*, Barcelona, Icaria.

- Pino, E. del (2004): *Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia las Administraciones y las políticas públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Piore, M. J. y Sabel, Ch. F. (1990): *La segunda ruptura industrial*, Madrid, Alianza Universidad.
- Potůček, M. (2006): «Welfare State Transformations in Central and Eastern Europe», Ponencia presentada en el I Seminario Internacional de Política Social, «Regímenes de bienestar en transición», septiembre, Universidad de Guadalajara (MX).
- Ranci, C. (1999): *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Bolonia, Il Mulino.
- Raventós, D. (1999): *El derecho a la existencia. La propuesta del Subsidio Universal Garantizado*, Barcelona, Ariel.
- Rodríguez Cabrero, G. (1999): «La protección social de la dependencia en España (legislación del Estado)», en G. Rodríguez Cabrero (coord.), *La protección social de la dependencia*, pp. 175-344, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2005): «La protección social a las personas en situación de dependencia en España en el contexto de las políticas europeas de cuidados de larga duración», en G. Rodríguez-Cabrero, A. Arriba, V. Marbán y O. Salido (2005): *Actores Sociales y Reformas del Bienestar*, pp. 53-82, Madrid, CSIC.
- (2006): «El debate político sobre la Ley de Dependencia y su plasmación», Ponencia presentada en el V Seminario Internacional de Política Social «Gumersindo de Azacárate», septiembre, Madrid.
- Salido, O. y Moreno, L. (2007): «Familia y bienestar en España», *Política y Sociedad* (en prensa).
- Sapir, A. (2005): «Globalisation and the Reform of European Social Models», Bruselas, Bruegel Policy Brief (http://www.bruegel.org/doc_pdf_120).
- Saraceno, C. (1995): «Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado del Bienestar italiano», en Sebastià Sarasa y Luis Moreno (eds.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 261-288, Madrid, CSIC.
- (2002): *Social Assistance Dynamics: National and Local Poverty Regimes*, Bristol, Policy Press.
- Scharpf, F. (2002): «The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity», *Journal of Common Market Studies*, núm. 40 (1), pp. 649-669.
- Schmitter, P. (2000): *How to Democratize the European Union... And Why Bother?*, Oxford, Rowman and Littlefield.
- Sen, A. (1992): *Inequality Reexamined*, Oxford, Clarendon Press.

- Serrano Pascual, A. (2004) (ed.): *Are Activation Policies Converging in Europe?*, Bruselas, ETUI.
- (2006): «Activation Regimes in Europe: A Clustering Exercise», en A. Serrano Pascual y L. Magnusson (eds.), *Reshaping Welfare State and Activation Regimes in Europe*, pp. 277-319, Bruselas, Peter Lang.
- y Arriba, A. (1998): *¿Pobres o excluidos? El Programa del Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*, Madrid, Fundación Argentaria, MTAS, Visor.
- Shackleton, L. (2006): «The European Social Model: Past its Sell-by Date», Madrid, Fundación Rafael del Pino (www.fundacionrafaeldelpino.es/).
- Standing, G. (1999): *New Development Paradigm or Third Wayism? A Critique of World Bank Rethink*, European Forum (Conference Paper WS/66), Florencia, Instituto Universitario Europeo.
- Stockman, D. (1986): *The Triumph of Politics: How the Reagan Revolution Failed*, Nueva York, Harper & Row.
- Subbarao, K. et al. (1997): *Safety Net Programs and Poverty Reduction. Lessons from Cross-Country Experience*, Washington, DC, World Bank Publications.
- Taylor-Gooby, P. (2002): «The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience», *Journal of Social Policy*, núm. 31(4), pp. 597-621.
- (ed.) (2004): *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare*, Oxford, Oxford University Press.
- Tobío, C. (2005): *Madres que trabajan. Dilemas y estrategias*, Madrid, Cátedra.
- Van den Noord, P.; Girouard, N. y André, C. (2006): *Social Safety Nets and Structural Adjustmen*, Economics Department Working Papers núm. 517 (www.oecd.org/eco/working_papers).
- Van Oorschot, W. (2006): «Making the Difference in social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare Status», *Journal of European Social Policy*, núm. 16(1), pp. 23-42.
- Van Parijs, P. (1992): *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Londres, Verso.
- Vasconcelos Ferreira, L. y Figueiredo, A. (2005): *Welfare Regime in the EU 15 and in the Enlarged Europe: An Exploratory Analysis*, FEP Working Papers, University of Porto (www.fep.up.pt/investigacao/workingpapers).
- WCDE (The World Comisión on Environment and Development) (1987): *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.

I. COMENTARIO

OLGA SALIDO *

El trabajo de Luis Moreno hace un largo recorrido desde los antecedentes históricos y la consolidación del Estado de Bienestar (EB) en Europa, pasando por el presente y el futuro del modelo social europeo (MSE), para terminar examinando las diferentes configuraciones institucionales de las «mallas de seguridad» en los diversos escenarios nacionales, deteniéndose a analizar el caso español.

España resulta ser un escenario especialmente interesante para el análisis de la efectividad de las políticas públicas, por varios motivos: Primero, por su desarrollo tardío, que se solapa con procesos de crisis y reestructuración de los EB en los países del entorno; segundo, porque se produce en un contexto postautoritario, en el marco del «gran acuerdo económico, social y político» que encuadra la transición democrática, y, tercero, por su carácter de país latino, con un modelo peculiar de régimen de bienestar en el que la familia juega un papel fundamental en la provisión del bienestar de sus ciudadanos. No obstante, el autor no menciona explícitamente este carácter ejemplar a la hora de evaluar las políticas aplicables en Latinoamérica.

La peculiaridad española se sitúa en el contexto de la política social europea, como parte de un modelo capaz de combinar la solidaridad colectiva con la eficiencia productiva. De acuerdo con el argumento del documento, el MSE propiciaría la formación de una «cultura popular del bienestar», propiamente europea, distanciada de la individualización radical y del «*dumping* social». Pese a ello, la «malla de seguridad» proporciona diversas respuestas a la pregunta clave de qué sucede cuando los ciudadanos no disponen de recursos para hacer frente por sí mismos a sus necesidades vitales.

Una de las aportaciones de mayor interés tiene que ver con la relevancia que se concede a la diversidad de actores sociales que acu-

* Universidad Complutense de Madrid.

den en apoyo de los ciudadanos en situación de precariedad, en orden a configurar cada «malla de seguridad» específica. Junto al Estado, resalta la importancia de las diversas instituciones de la sociedad civil: instituciones religiosas, organizaciones de ayuda mutua y «otras unidades sociales primarias», entre las que destaca la familia. Justamente, su análisis del papel de la familia y de las mujeres en los países del Sur —y concretamente en España—, es lo que desde mi punto de vista resulta más controvertido, o, si se prefiere, más sugerente para el debate. Me centraré, pues, en discutir su visión del régimen familista mediterráneo.

En primer lugar, creo que resulta fundamental precisar a qué nos referimos cuando hablamos de la relevancia de la familia como uno de los rasgos idiosincrásicos de los países mediterráneos. Sería conveniente precisar si nos estamos refiriendo a la importancia de la familia en sí o a la relación peculiar entre familia y EB. No es simplemente la existencia de una idiosincrasia propia de la familia mediterránea, basada en una cultura de la solidaridad familiar, la que explicaría el régimen de bienestar mediterráneo. Sobre la base del «familismo» —que consiste en la generalización de una cultura de la familia que hace de ella un soporte material y afectivo excepcional—, se configura el «familiarismo», que consiste en atribuir a las familias una serie de obligaciones de cuidado, seguridad y protección por parte del Estado del Bienestar.

El familiarismo es antifamilista y, a la inversa, el familismo no implica por sí mismo el familiarismo. Las estrategias familistas no implican necesariamente, como afirma Moreno, el efecto perverso de una limitada intervención pública. Las políticas sociales pueden ser generosas y refamiliazadoras; tacañas y refamiliazadoras, o no ser refamiliazadoras en absoluto, independientemente de su generosidad. La confusión entre ambas esferas —la de la regulación cultural o normativa de la familia (la «solidaridad familiar») y la de la relación entre el papel de la familia y el Estado— lleva a una confusión básica sobre el objeto y el tipo de las políticas sociales a aplicar.

Si la causa de las políticas familiaristas es el familismo, entonces parecería que el objeto de intervención debería ser la familia. Al espíritu familista mediterráneo se opondría así el espíritu cívico de otros países, típicamente nórdicos, como si en estos países no

existiese la familia ni la solidaridad familiar o como si en los países mediterráneos el Estado fuera una especie de protuberancia que le ha crecido a la auténtica reina del orden social, que sería aquí la familia.

El régimen de bienestar mediterráneo tiene como problema principal una articulación familia-Estado claramente defectuosa. Ese es el punto que yo resaltaría. Esta articulación no garantiza la igualdad de derechos de todos los ciudadanos —típicamente, organizados en familias—, y produce un déficit importante en la producción de hijos. El diferencial entre los hijos queridos y tenidos no es más que la expresión romántica de un déficit social más importante: la reproducción de las generaciones en número suficiente como para hacer frente al sostenimiento de los sistemas públicos de protección social y, más concretamente, de las pensiones.

Evidentemente, este modelo defectuoso de bienestar tiene consecuencias también para el bienestar individual. Aparte de la incapacidad para hacer frente a la tarea más importante que asume cada generación de adultos —la de perpetuarse— y de los problemas de orden psicológico que esto pueda traer consigo, la sobrecarga de las familias supone básicamente la sobrecarga de las mujeres. Las principales estrategias desarrolladas para hacer frente a esta sobrecarga son de tres tipos: la renuncia a la actividad laboral extradoméstica; la renuncia a la participación activa en las tareas reproductivas, o la compatibilización de ambas tareas. El modo de llevar a cabo esta última es variable y depende básicamente de dos factores: el grado de desigualdad que caracteriza a la organización del trabajo doméstico, y el tipo de medidas y políticas que se implementen.

Moreno parece centrarse en una única manera de hacer frente a dicho dilema: la de la doble jornada, que atribuye además a una generación específica de mujeres, que habrían desafiado por así decir los elementos para hacer frente al reto de incorporarse a la actividad laboral sin renunciar a su carga como madres y esposas.

Sin dejar de reconocer que tal grupo de mujeres exista como categoría social, discrepo en la idea de que éste haya resultado crucial desde el punto de vista de la cohesión social, del crecimiento económico y del aumento de la igualdad de género, tal como afirma Moreno. Por muy supermujeres que sean, la asunción de tal sobrecarga

—desarrollada en principio de manera generosa y altruista por estas mujeres—, debería haber supuesto más bien una disminución de su productividad y un déficit de bienestar, que se ha traducido de hecho en un retraso creciente de la maternidad y en un incremento real y efectivo de la pérdida de oportunidades reproductivas. Y todo ello a costa del reforzamiento de esquemas tremendamente desiguales en cuanto al reparto de roles entre hombres y mujeres.

II. SEGMENTACIÓN, MODERNIZACIÓN Y DESIGUALDAD. COMENTARIOS AL TRABAJO DE ÁLVARO ESPINA

JAVIER G. POLAVIEJA *

En *Modernización y Estado de Bienestar* en España, Álvaro Espina desarrolla un estudio exhaustivo y minucioso de la construcción del Estado de Bienestar español (EB) desde el primer tercio del siglo XX hasta nuestros días, con referencias comparadas al caso británico y alemán. Tanto por su alcance, como por la riqueza y el detalle de la información que contiene, el trabajo de Espina constituye una contribución muy meritoria y valiosa a la literatura sobre el tema. Es también una obra ambiciosa. Es en relación a esta ambición que debe ser valorada. Dado el volumen del trabajo y las lógicas limitaciones que nos impone la naturaleza de este ejercicio, me centraré sólo en una pequeña parte del epígrafe 8.1 («Neocorporatismo y Segmentación Social»), que discutiré en relación al marco teórico general presentado en el epígrafe 1 del libro.

El epígrafe 8.1 se presenta como una evaluación de resultados del modelo español de EB con especial atención a los diferentes elementos de segmentación social. Constituye, por ello, un epígrafe clave dentro del trabajo. Sin embargo, la consecución de este objetivo se ve, en mi opinión, dificultada por algunos problemas de enfoque analítico. Estos problemas están en última instancia vinculados a la definición de «modernización» que se propone y al intento de explicar la conformación del edificio institucional español en relación a dicho concepto.

Apoyándose en el esquema funcionalista de Parsons y Smelser (1956), Espina define la modernización como proceso de diferenciación hacia sistemas sociales crecientemente complejos, acompañado de la aparición de mecanismos de coordinación capaces de aportar la necesaria «congruencia sistémica» (op. cit, 2007:7). Esto, en términos prácticos, se traduce en una concepción de la moderni-

* Universidad Pompeu Fabra.

zación como proceso de desarrollo económico unido a desarrollo institucional (funcionalmente) «*coherente*». La coherencia institucional se presenta así como «*requisito para que el proceso de modernización culmine con éxito*», aunque, se advierte, que esta es una «*condición necesaria solo contrastable ex post facto*» (op. cit, 2007: 11).

Así definido, el desarrollo de un marco institucional «coherente» con el crecimiento económico pasa a ser parte consustancial de la propia definición de la modernización. Esto plantea un problema evidente: si la propia modernización se define cómo crecimiento económico con desarrollo institucional coherente, ¿cómo analizar el papel del desarrollo del EB sobre la modernización? Tampoco resulta fácil separar en este esquema los elementos puramente institucionales del EB de aquellos ligados al desarrollo económico, sobre todo sí, como hace Espina, se opta por una definición amplia del EB que incorpora el sistema educativo y el de relaciones industriales —algo inusual en la literatura. *Explanandum* y *explanans* no se diferencian suficientemente en este modelo. Las consecuencias de este problema se manifiestan con especial claridad en el epígrafe 8.1, pues es aquí donde el EB se ha de tratar necesariamente como variable explicativa y probablemente también donde los límites de un enfoque centrado en la modernización se hacen más evidentes. El ejemplo de la segmentación contractual puede ilustrar estas deficiencias.

Entre 1984 y 1991, se conforma en España un mercado laboral de «estables» y «precarios». El grado de segmentación contractual que se observa desde entonces hasta nuestros días constituye un fenómeno único en nuestro entorno y es un rasgo característico del sistema de estratificación español. La segmentación contractual es una forma de distribución desigual de oportunidades y riesgos laborales entre trabajadores de productividad equiparable que genera rotación laboral, precarización, penalización salarial e incertidumbre laboral para un buen número de trabajadores (los *precarios*) y aumento de capacidad de obtención de rentas de empleo para otros (los *estables*) (véase: Polavieja, 2003; 2005).

Parece evidente que el origen último de esta forma de desigualdad «horizontal» es de tipo institucional y que tiene que ver, como explica el propio Espina, con la introducción de contratos tempora-

les «flexibles» en un contexto caracterizado por alta protección frente al despido para los trabajadores indefinidos y un sistema no inclusivo de negociación colectiva. Las características institucionales del caso español son, por tanto, esenciales para entender la segmentación contractual. ¿Cómo evaluar pues la experiencia española desde la perspectiva analítica que aporta la obra de Espina?

Pues bien, si atendiéramos exclusivamente al marco teórico general de la obra, se podría concluir —y de hecho así se entrevé en ciertos pasajes del epígrafe 8.1 (véase op. cit., 2007: 202)—, que la segmentación contractual es sólo una de las caras de un proceso de «ajuste inter-sistémico» que habría permitido transformar un riesgo (el de la sustitución traumática en el mercado laboral de mayores con bajos niveles educativos por jóvenes mejor preparados) en un proceso casi armónico (véase también, por ejemplo: Espina, 1986; Garrido, 1996). Dicho proceso de ajuste incluiría la prolongación de los estudios de los jóvenes y la transformación de los valores culturales que harían posible la convivencia pacífica entre precarios y estables en el seno de las familias. Se trataría, en otras palabras, de un proceso de rápido cambio tecnológico (pues eso es el aumento de capital humano) con «congruencia sistémica» (léase cambios en el marco institucional, económico y cultural). En definitiva, estaríamos ante un proceso de modernización «exitoso», en tanto que sistémicamente «coherente», según se define en el capítulo 1.

Quede claro que en ningún momento Espina llega a plantear tal conclusión. Mi argumento es, sin embargo, que esta es la conclusión lógica que se desprende del modelo teórico general. Se da así la paradoja de que, mientras que el propio autor reconoce la segmentación contractual como «problema» que genera «imperativos éticos y políticos» (op. cit., 2007: 207), la lógica de su marco teórico de partida debería llevarlo a conclusiones opuestas. Esta incongruencia conspira en contra de la capacidad explicativa del modelo.

En resumen, creo que se percibe en el epígrafe analizado una evidente tensión entre el marco teórico general de la obra y el objetivo de evaluar los resultados del EB. Desde mi punto de vista, el marco teórico propuesto por Espina resulta mucho más apropiado para la *descripción* de grandes procesos históricos, que para la *explicación* causal de cómo las estructuras institucionales influyen sobre

la distribución de riesgos y oportunidades individuales. La evaluación de las consecuencias del EB sobre dicha distribución de riesgos y oportunidades requeriría lógicamente incorporar la dimensión de la desigualdad al marco teórico y, en mi opinión, proponer una definición de EB más liviana, operativa y despojada de todo requisito de coherencia sistémica. El epígrafe analizado en este breve comentario pone así de manifiesto algunas limitaciones del enfoque propuesto por Espina en su ambiciosa, valiosa e interesante contribución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Espina, A. (1986): «Crisis Económica y Dependencia Familiar». En L. Garrido (ed.), *Reparto de Trabajo y Crisis Social*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Espina, A. (2007): *Modernización y Estado de Bienestar en España*, Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI.
- Garrido, L. (1996): «Paro Juvenil o Desigualdad». *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 75/96: 235-267.
- Parsons, T. y Smelser, N. (1956): *Economy and Society: A Study in the Integration of Economic and social Theory*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Polavieja, J. (2003): *Estables y Precarios*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Polavieja, J. (2005): «Desregulación Parcial y Desigualdad Horizontal en España». *Revista Internacional de Sociología*, 41: 9-36.
- Toharia, L. y Malo, M. (2000): «The Spanish Experiment, Pros and Cons of Flexibility at the Margin». En G. Esping-Andersen y M. Regini (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press.

III. COMENTARIO A LOS TRABAJOS DE ÁLVARO ESPINA Y LUIS MORENO

SÔNIA MIRIAM DRAIBE *

Álvaro Espina, en su amplio estudio *Modernización y Estado de Bienestar en España*, y Luis Moreno en su trabajo *Europa social, bienestar en España y «la malla de seguridad»*, nos han brindado una prácticamente completa reconstitución de la moderna historia político-institucional de España que, entre otros, condujo a la forma actual del Estado de Bienestar Social. Los excelentes trabajos indican y reflexionan con propiedad y rigor sobre los momentos principales de tal proceso, sus principales actores y las distintas matrices de conflictos y de convergencia de intereses sobre los cuales se apoyaron, asimismo, los alcances y límites de las diferentes soluciones institucionales por las que viene transitando el Estado de Bienestar español.

No es necesario decir cuánto interesan los temas tratados con excelencia por los autores al debate latinoamericano sobre políticas sociales. Inspirada en sus importantes sugerencias, comento aquí algunos aspectos y dimensiones de la experiencia de América Latina en materia de sistemas de protección social, especialmente las que en alguna medida permiten cierta comparación con la experiencia española analizada por ellos.

SOBRE LOS PUNTOS DE PARTIDA TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

¿Cómo analizar los sistemas de protección social en América Latina? ¿Sería el concepto de Estado de Bienestar Social adecuado para esto? Como se sabe, los Estados de Bienestar latinoamericanos no siempre han sido reconocidos y analizados como tales. En realidad,

* Universidad de Campinas. Brasil.

los estudios regionales, con pocas excepciones, han soslayado tradicionalmente tal concepto, casi siempre en nombre de la especificidad histórica de la región, del bajo nivel de su desarrollo económico o de la diversidad de los países que la integran.

Sin embargo, los recientes desarrollos de la literatura internacional invitan a revisar tales perspectivas. En términos generales, en la tradición abierta por Esping-Andersen, el «enfoque de regímenes de bienestar» permite capturar con más exactitud y pertinencia la especificidad histórica de los procesos de surgimiento y transformaciones del Estado de Bienestar en situaciones regionales y temporales distintas a las de Europa Occidental. Ya en términos específicos, son los estudios comparados sobre los regímenes de bienestar social en el Sur de Europa (España, Italia, Portugal y Grecia), los que, juntamente con los estudios sobre países del Este de Asia, vienen impactando más fuertemente la investigación sobre los sistemas latinoamericanos de Bienestar Social.

Eso porque el gran desafío enfrentado por esta literatura es el de captar características de los dos grupos de países, en base al enfoque de régimen, resistiendo a los argumentos contrarios, basados en las conocidas justificaciones de la «especificidad», el «insuficiente grado de desarrollo» o, como se suele hacer en el caso de los países asiáticos, en una pretendida naturaleza occidental del *welfare state*. Tratando de captar la especificidad de los sistemas de protección social en las dos regiones citadas, los estudios ponen especial énfasis en las variables relacionadas con valores, tradiciones familiares y religiosas, además de las políticas institucionales y otros criterios.

Es así que mediante conceptos como los de *modelo de bienestar social del sur* (Ferrera, 1996, 1997, 2000), *Estado de Bienestar Mediterráneo* (Ferrera, 1996, 1997, 2000, 2005; Moreno, 2000, 2001) y «*Vía Media*» de desarrollo del bienestar (Moreno y Sarasa, 1992), los autores buscan aprehender, respecto a los países mediterráneos, las características diferenciales de sus regímenes de bienestar, en especial las siguientes: el sistema dual de protección social (protegidos/no protegidos); el «familismo» y el rol específico y subordinado de la mujer (Flaquer, 2000); en la provisión social, la presencia de programas universales en salud, no solamente en educación, al lado de programas asistenciales limitados; la importancia de los me-

canismos políticos discrecionales en la distribución de beneficios. El «modelo latino» de bienestar y el particular rol allí desempeñado por las «supermujeres» traduciría tales peculiaridades.

Por su parte, los países del Este y Sur de Asia constituyen otro estimulante laboratorio en el cual se vienen probando las fortalezas y debilidades del enfoque de regímenes de bienestar social. Además de abordar las particularidades culturales —en especial, el confucionismo—, autores como Goodman (1998); Gough (1999, 2000); Holliday (2000) y Kwon (2002, 2003), entre otros, han destacado las peculiaridades del Estado de Bienestar allí construido; entre ellas: la política social subordinada a la estrategia estatal de desarrollo; el «familismo» e independencia de la familia frente al Estado; en la provisión social, el reducido papel del Estado, junto a la importancia de la familia, de las empresas y la filantropía, o los derechos sociales escasos. A partir de estas características, los autores han elaborado el concepto de *Estado de bienestar desarrollista* (Kwon, 2002).

Es claro en los dos grupos de estudios el esfuerzo por superar el entendimiento de los «casos» como subtipos de otros regímenes o como modalidades no desarrolladas, incipientes o retrasadas de tipos más generales. Al contrario, se los presenta como configuraciones propias, legítimamente identificadas por sus características históricas y culturales comunes, proyectando quizás un cuarto o un quinto tipo de régimen de bienestar, además de los tres elaborados por Esping-Andersen (1990).

América Latina: modelos y rutas hacia la modernidad: raíces de los sistemas regionales de protección social

Todo lo anterior constituye un conjunto estimulante de temas y sugerencias metodológicas útiles para el análisis del Estado de Bienestar en los países de América Latina. A título de ejemplo, permítanme citar un trabajo personal.

Juntamente con el colega Manuel Riesco, y de modo bastante exploratorio, nos hemos apropiado de las importantes y estimulantes aproximaciones proporcionadas por la literatura comentada para elaborar muy preliminarmente una tipología de modelos o ru-

tas de modernización observadas por distintos grupos de países de América Latina en sus trayectorias hacia la modernidad (véase Draibe y Riesco, 2007).

Parecería posible distinguir al menos cuatro patrones de desarrollo histórico en América Latina, que guardan entre sí significativas diferencias: el «patrón colonial clásico», el «patrón de modernidad temprana», las «sociedades de colonos pobres en los márgenes de los antiguos imperios», y el patrón de las «sociedades esclavistas y de plantaciones». En la página siguiente se incluye un cuadro en el que se resumen sus principales características.

Sin embargo, la caracterización de los regímenes en la región, exige investigaciones más profundas, en términos de estructura familiar y social, con vistas a distinguir mejor entre los tipos. Para no quedarnos tan sólo en la primera cuestión, cabría preguntar por ejemplo: ¿En qué bases familiares y de género se desarrollaron los modernos sistemas de protección social de la región? Si por nuestros orígenes ibéricos, somos herederos o partícipes del «modelo latino» a que nos referíamos antes, sin embargo aquí también cobran importancia nuestras otras raíces, indígenas y africanas, en sus interacciones con los colonizadores. Como ha enfatizado Goran Therborn (2004, 2005), en las estructuras sociales forjadas en las colonias, además del patriarcado estricto, se ha generado un modelo familiar informal machista y matrilineal (*macho-cum-matrifocal family pattern*) negro, blanco, mestizo e indígena (desarraigado). La sociedad criolla resultante, en los términos del autor, ha sido estructurada por sistemas duales o triangulares, el estricto patriarcado blanco y los dos «sistemas criollos de familias», el «indocriollo» (resultante de la interpenetración con los pueblos indígenas nativos) y el «afrocriollo» (resultante de la interpenetración con los sistemas familiares de los esclavos africanos). Mientras el primero se presenta desde México, pasando por toda Centroamérica, hasta el sur a lo largo de los Andes, el segundo se difunde desde el sur de los Estados Unidos, pasando por todo el Caribe, hasta el nordeste de Brasil.

La duplicidad de reglas (o regímenes) matrimoniales y —en los polos indo- y afrocriollo—, la gran proporción de nacimientos fuera del matrimonio ha generado una dualidad entre códigos y nor-

<i>Patrón de desarrollo histórico</i>	<i>Regiones predominantes</i>	<i>Productividad agrícola de explotación premoderna</i>	<i>Poblaciones indígenas</i>	<i>Tipología del señorío</i>	<i>Desarrollo social y cultural premoderno</i>	<i>Incidencia de la inmigración</i>	<i>Transición a la modernidad</i>
Colonial clásico	México, Perú, región andina y algunos países de Centroamérica	Altísima	Muy numerosas y significativas en todas las épocas	Grandes señoríos en todas las épocas premodernas	Alto	Baja incidencia de inmigración tardía (fines del siglo XIX-principios del siglo XX)	Muy distintos niveles entre países y regiones en el interior de estos
Modernidad temprana	Argentina, Uruguay, regiones como San Pablo o la Patagonia chilena	Baja	Poco significativas, exterminadas a fines del siglo XIX	Escaso o inexistente desarrollo señorial premoderno	Relativamente débil	Predominio de inmigrantes tardíos, especialmente europeos	Urbanización temprana (fines del siglo XIX, principios del siglo XX) Desarrollo capitalista muy temprano (fines del siglo XIX, principios del siglo XX); desarrollo republicano temprano
Sociedades de colonos pobres en los márgenes de los antiguos imperios	Costa Rica y Chile	Baja	Medianamente significativas	Señoríos secularmente pequeños con fuerte presencia del campesinado independiente, en todas las épocas	Relativamente débil	Baja incidencia de inmigración tardía	Desarrollo republicano temprano
Sociedades esclavistas y de plantaciones	Brasil y Cuba	Relativamente baja	Relativamente escasa presencia o exterminio temprano	Desarrollo de grandes señoríos coloniales y postcoloniales	Relativamente débil	Importación masiva de esclavos africanos, para la explotación de las riquezas señaladas	Grandes industrias de exportación descubiertas por la conquista europea (producción de azúcar, café, tabaco, caucho, minería, etc.);

FUENTE: Draibe y Riesco, 2007.

mas familiares fuertemente conservadoras, en un extremo, y prácticas populares generalizadas de informalidad en el otro, dando lugar a lo que el autor ha denominado «el primer modelo masivo duradero de constitución de parejas informales». Una caracterización de este tipo permitiría pensar no solamente las distintas configuraciones que ha podido asumir —en la futura emergencia de los Estados de Bienestar— la dimensión familiar de las demandas y de la provisión social, sino también la posibilidad del surgimiento de sistemas duales de provisión social.

En base a estas distintas raíces materiales y culturales se han desarrollado y diferenciado los regímenes de bienestar latinoamericanos, bajo un tipo más general que hemos llamado *Estado Latinoamericano Desarrollista de Bienestar Social*, que se ha destacado por el inédito activismo o protagonismo que ha presidido las etapas primeras y decisivas de la transición a la modernidad en estos países, y que por otro lado se ha diferenciado dentro de la propia región, según las características de las estructuras sociales y familiares de cada grupo de países.

Quizás el ejercicio aquí presentado nos permita volver a pensar, en comparación con España, de qué forma y con qué especificidades se ha plasmado el «modelo latino» de bienestar en América Latina.

LAS EXPERIENCIAS ESPAÑOLA Y LATINOAMERICANA RESPECTO A LOS SISTEMAS DE BIENESTAR SOCIAL: COMPARACIONES Y LECCIONES

En materia de políticas sociales la trayectoria reciente de España, retratada con maestría en los estudios de Espina y Moreno, sugiere por lo menos tres puntos de contacto con las correspondientes trayectorias de los países de América Latina. Sin olvidar los obvios preceptos metodológicos en materia de comparaciones internacionales, parecería legítimo comparar los dos procesos en cuestiones como las siguientes:

- España ha avanzado en la «actualización» y modernización de sus sistema de protección social a lo largo de su proceso de transición y consolidación de la democracia. Reformas de programas sociales, ajustes del mercado de trabajo, introducción del «paradigma activador», ampliación de los servicios asistenciales básicos, la nueva Ley de Dependencia. Todo eso se procesa en España juntamente con la afirmación y ampliación de los derechos sociales, y no en su detrimento. Al menos para una familia de países de América Latina, las reformas recientes de sus sistemas de protección social también se ha producido en situaciones de transición y consolidación de la democracia; es más, en algunos países ocurre en medio de procesos de recuperación y fuerte ampliación de los derechos sociales. Aquí y allá, tensiones de todo tipo han acompañado a estos procesos, especialmente cuando conviven con bajas tasas de crecimiento y fuertes tasas de desempleo.
- Las reformas de los sistemas de protección social, como se sabe, no han obedecido a un modelo único, sea en América Latina, sea en los países de la comunidad europea. Por otro lado, es verdad que, junto a la globalización, los sistemas se han modificado observando el nuevo paradigma económico y según las orientaciones de valores predominantes, sean las señales del mercado, como los ha denominado Mesa-Lago, sea más generalmente el *paradigma activador* o el *modelo productivista*, como lo conciben otros autores.

Economías y sociedades todavía marcadas por altas tasas de población rural —y especialmente por un mercado informal de trabajo de tan amplias proporciones como las de América Latina— se han enfrentado y todavía se enfrentan con dificultades y cambios en estas direcciones (y no siempre debido a resistencias de tipo corporativista, como afirman monótonamente algunos análisis). Tomando un ejemplo respecto a la modernización de la seguridad social, aquí cabría preguntar: ¿qué sistemas viables y sustentables de pensiones se pueden pensar para los sectores pobres del heterogéneo mercado informal de trabajo? ¿Cómo hacer viable un sistema de pensio-

nes para los trabajadores rurales no asalariados o aquellos vinculados a la economía familiar de la pequeñísima propiedad rural?

- Finalmente, el tema de las estrategias de lucha contra la pobreza. Los países de la UE vienen implementando políticas de combate a la pobreza bajo la clave de la cohesión social y según principios y valores de los derechos humanos y sociales. El «modelo europeo» de bienestar se plasma especialmente en España, como revela la evolución de la política de servicios sociales básicos y, más recientemente, la nueva Ley de Dependencia. En América Latina, la política para combatir la pobreza, además de apoyarse raramente en derechos sociales, ha privilegiado en los últimos tiempos los *cash benefits programs*. ¿Qué lugar ocupan estos programas de transferencias monetarias en el conjunto de los sistemas de protección social? ¿Qué relación guardan con los servicios sociales básicos?

Todo lo anterior parecería conformar una verdadera agenda de investigación comparada, orientada por temas como éstos, son comunes a España y los países latinoamericanos y merecen, por eso mismo, comparaciones e «historias cruzadas».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Draibe, Sônia M. y Riesco, Manuel (2007): *Introduction* y *Chapter 1*, en Manuel Riesco (ed.), *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Londres, Palgrave.
- Esping-Andersen, Gosta (1990): *Three Worlds of Welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Ferrera, Maurizio (1996): «The Southern Model of Welfare in Social Europe», *Journal of European Social Policy*, núm. 6, 1, pp. 17-37.
- (1997): «General Introduction», en U. Ascoli, D. Bouget, M. Ferrera, M. Maravall, Y. Mény y M. Rhodes (eds.), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du SUD*, Rencontre de Florence, París, MIRE.
- (2000): «Reconstructing the Welfare State in Southern Europe», en S. Kuhnle (ed.), *Survival of European Welfare State*, Londres, Routledge.

- (2005): «Democratisation and Social Policy in Southern Europe: From Expansion to 'Recalibration'», Documento de Trabajo, UNRISD, Project on Social Policy and Democratization, Ginebra, UNRISD.
- Flaquer, L. (2000): «Family Policy and Welfare State in Southern Europe», *Working Paper*, núm. 185, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Goodman, Roger; White, Gordon y Kwon, Huck-Ju (eds.) (1998): *The East Asian Welfare Model, Welfare Orientalism and the State*, Londres, Routledge.
- Gough, Ian (1999): «Welfare Regimes: On Adapting the Framework to Developing Countries», *Global Social Policy Program*, Working Paper 1, University of Bath <http://www.bath.ac.uk/Faculties/HumSocSci/IFI-PA/GSP/>.
- (2000): «Welfare State in East Asia and Europe», ponencia presentada en la sesión «Toward the New Social Policy Agenda», Annual World Bank Conference on Development Economics Europe, París, 27 de junio.
- Holliday, Ian (2000): «Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia», *Political Studies*, vol. 48 (4), pp. 706-723.
- Kwon, Huck-Ju (2002): «The Economic Crisis and the Politics of Welfare Reform in Korea», ponencia para el UNRISD Project Social Policy in a Development Context, Ginebra.
- (2003): «Transforming the Developmental Welfare States in East Asian: A Comparative Study of the East Asian Countries», ponencia básica para el UNRISD Project Social Policy in a Development Context, Ginebra.
- Moreno, Luis (2000): «Spain, a Via Media of Welfare Development», paper presentado a la Canterbury Conference on the Future of Welfare in Europe, julio, Reino Unido.
- (2001): «The Spanish Development of Southern Welfare», Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), Working Paper 97-04, Universidad Autónoma de Madrid, IESA-CSIC.
- y Sarasa, Sebastián (1992): «The Spanish 'Via Media' to the Development of the Welfare State», Working Paper 92-13, IESA-CSIC.
- Therborn, Göran (2004): *Between Sex and Power: Family in the World, 1900-2000*, Londres, Routledge.
- (2005): *La modernidad europea y más allá. La trayectoria de las sociedades europeas, 1945-2000*.

QUINTA PARTE

INNOVACIÓN Y ESTADO DE BIENESTAR.
EL MODELO EUROPEO

13. ESTADO DE BIENESTAR Y COMPETITIVIDAD: ¿ENTRE ESCILA Y CARIBDIS?

JOSÉ ANTONIO ALONSO *

El propósito de este trabajo es analizar si resulta compatible el despliegue de las prestaciones y servicios habitualmente asociados al Estado de Bienestar con los condicionantes y exigencias que impone a una economía el logro de mayores niveles de competitividad internacional. El primero de los objetivos supone desplegar aquellas políticas que aseguren a las personas frente a la adversidad, tanto dentro como fuera del espacio laboral, generando mecanismos de cohesión social orientados a corregir las tendencias polarizantes del mercado. El segundo comporta profundizar en aquellas ventajas que permiten a un país (y a sus empresas) mejorar su posición en los mercados (doméstico y exterior), sentando las bases para un crecimiento continuado y sostenible de su participación en la oferta internacional.

El hecho de que la relación entre estos dos objetivos se plantee como problemática comporta: i) en primer lugar, admitir que ambos objetivos son, en sí mismos, deseables, y ii) en segundo lugar, que existen bases para suponer que el avance en uno de ellos puede comportar bien costes de oportunidad, bien incompatibilidad para alcanzar logros efectivos en el otro. La base para esta eventual contradicción remite a la dispar lógica que se atribuye a cada uno de los propósitos enunciados: mientras en un caso se trata de corregir al mercado, atenuando sus tendencias más extremas, en el otro se trata de responder al mercado, buscando la más anticipada y plena adaptación de la economía a las exigencias de la competencia inter-

* Catedrático de Economía Aplicada. Director del ICEI.

nacional. Para mayor diferencia, mientras en un caso las decisiones caen dentro del espacio propio de la acción reguladora del Estado (relación entre los miembros de una misma comunidad política), en el otro afecta a espacios (mercado internacional) que trascienden el ámbito en el que un Estado puede ser efectivo.

A lo largo de las páginas que siguen se tratarán de discutir estos supuestos. En concreto, se va a indagar hasta qué punto las acciones orientadas a uno y otro objetivo responden a lógicas distintas, y, más en particular, si existen costes de oportunidad o incompatibilidades entre ellos que deban ser considerados. Dado que otros trabajos en este libro están más especializadamente orientados a discutir los problemas que plantea la sostenibilidad del Estado del Bienestar, aquí nos centraremos en estudiar el concepto de competitividad y sus implicaciones en términos de compromiso social para los gobiernos.

El trabajo se articula en torno a tres grandes epígrafes. El primero —el más largo— está dedicado a estudiar el concepto de competitividad y sus implicaciones; el segundo se orienta a analizar las claves en las que descansa la función del Estado del Bienestar; finalmente, en el tercer epígrafe se trata de avanzar elementos para el debate acerca de la compatibilidad entre ambos objetivos.

I. LA COMPETITIVIDAD COMO RESTRICCIÓN EXTERNA AL CRECIMIENTO

I.1. *El concepto de competitividad*

Aún cuando se trata de un término de uso frecuente, no parece que esté de más realizar una previa clarificación conceptual de lo que se entiende por competitividad, para lo que puede ser útil apelar a la génesis del vocablo. Máxime si, como es el caso, el tiempo ha introducido matices y diferencias entre el significado del término y aquel al que remite su origen. Pues, en efecto, el concepto de competitividad apareció en la literatura económica, en los años cincuenta, vinculado al ámbito microeconómico, y referido, más concretamente, a la capacidad que las empresas muestran para captar mercados, en

relación con sus rivales. En su versión más simple, la competitividad se asociaba con la «aptitud para vender aquello que es producido» (Mathis *et al.*, 1988); y se consideraba como competitiva «aquella empresa victoriosa (o en una buena posición) en la confrontación con sus competidores en el mercado (nacional o mundial)» (Michalet, 1981).

Es decir, en la literatura empresarial se asocia el concepto de competitividad de una empresa con la capacidad para mantener o incrementar de manera sostenida su cuota en un determinado mercado. Tres notas sobresalen en esta caracterización:

- En primer lugar, se trata de un término «comparativo»: esto es, no cabe hablar de competitividad de una empresa si no es en relación con el comportamiento de sus rivales.
- En segundo lugar, es un concepto «dinámico»: importa más su evolución en el tiempo que su medición en un momento singular.
- Y, en tercer lugar, es un concepto que presupone la capacidad de acción deliberada de la empresa en los mercados: es decir, remite a un mundo en el que los actores operan con «holguras estratégicas».

De acuerdo con las notas señaladas, el marco analítico al que remite el concepto se aleja de aquel que define la competencia perfecta, en tanto se le otorga a la empresa la capacidad de influir con sus decisiones sobre las condiciones y los resultados de su acción en los mercados.

Aún cuando existen discrepancias acerca de la mejor forma de medir la competitividad, así como respecto a los factores que la determinan, existe un amplio consenso en torno al sentido que se atribuye al término, desde esta perspectiva microeconómica. Están bien definidos: i) el «ámbito» al que el concepto remite: la acción de la empresa en el mercado (nacional o internacional); ii) el «sujeto» que toma las decisiones (responsable de los logros en materia de competitividad): el *management* empresarial, y iii) el «fenómeno» que se trata de medir: el resultado comparado de la acción empresarial en el mercado (aproximado a través de la evolución de su cuota).

Sin embargo, el uso actual del término no se refiere a esa realidad empresarial, sino al comportamiento comparado de una economía nacional, bien sea en su conjunto, bien en alguna de sus industrias. Se proyecta, de este modo, un concepto nacido para referir comportamientos empresariales al ámbito más amplio de la realidad macroeconómica. Lo habitual en esta traslación es que se trate de mantener el sentido originario del término, asociándolo a la capacidad que un país demuestra para participar en los mercados mundiales. No obstante, el modo preciso a través del que se define este aspecto varía según los casos, pudiéndose distinguir, en un esfuerzo de simplificación, cuatro posiciones diferenciadas, portadoras de otros tantos matices.

En un primer enfoque se asocia la competitividad con los resultados que registra una economía en su comercio exterior. Una buena parte de los autores que se adscriben a este enfoque identifican semejantes resultados con la evolución de las cuotas de mercado del país. Se entiende por competitividad «la aptitud de un país (o un grupo de países) para enfrentar la competencia a nivel mundial: considerando tanto su capacidad para exportar y vender en los mercados externos como para defender el mercado doméstico de una excesiva penetración de las importaciones» (Chesnais, 1981). Aunque ésta es la posición más compartida, no es difícil encontrar quién asocia la competitividad con los resultados comerciales de una economía, expresados a través del signo y dimensión de sus saldos externos. Esta identificación, sin embargo, no sería adecuada, ya que, en primer lugar, existe una radical disociación entre el tipo de factores a los que remite la competitividad —dominantemente estructurales— y aquellos que condicionan el signo del saldo —con mayor presencia de factores coyunturales—, y, en segundo lugar, porque en la referencia al saldo se pierde el carácter relativo —de confrontación entre países— que debiera estar presente en el concepto de competitividad¹. Lo relevante debiera ser el comporta-

¹ La propia observación empírica confirma esta aseveración: numerosos países en desarrollo mantienen saldos comerciales superavitarios, mientras que la economía de Estados Unidos acumula importantes déficit, sin que ello revele nada acerca de la competitividad comparada.

miento comparado del país respecto a los competidores, expresado a través del nivel y tendencia de su cuota de mercado —en el exterior y en el interior—, y no la evolución de los flujos comerciales propios —o de su saldo—, aisladamente considerados.

Dadas las conexiones existentes entre la progresión comercial —o el saldo corriente— y el crecimiento de la renta en una economía abierta, un segundo grupo de autores asocia el término competitividad con la contribución que el sector exterior realiza a la consecución de los objetivos últimos de crecimiento y bienestar de una economía. Es ésta una acepción agregada de la competitividad, que la asocia con «la capacidad de un país para alcanzar los objetivos centrales de la política económica, especialmente el crecimiento de la renta y del empleo, sin incurrir en dificultades de balanza de pagos» (Fagerberg, 1988). O, dicho de forma más directa, con «la capacidad de hacer retroceder los límites de la restricción externa al crecimiento» (Mathis *et al.*, 1988). En esta acepción no sería el crecimiento en sí lo que trata de captar la competitividad, sino la contribución —o, en su caso, la restricción— que el comportamiento externo supone para aquel propósito.

Entre medias de las dos opciones mencionadas se encuentra la de aquellos que asocian la competitividad con la ganancia de cuota comercial de una economía, siempre que ésta no se produzca a través de un proceso de empobrecimiento relativo de la población, ya sea través de devaluaciones competitivas, ya mediante retrocesos salariales. Acaso la más representativa de esta posición sea la ofrecida en el Informe de la Comisión Presidencial sobre Competitividad Industrial (1985), creada al efecto en Estados Unidos en la que se señala que: «competitividad es el grado en el que una nación puede, bajo condiciones de mercado libre, producir bienes y servicios que superan la prueba de los mercados internacionales, mientras simultáneamente mantiene o expande la renta real de sus ciudadanos». O, expresado de forma más precisa, «la capacidad de un país para sostener y expandir su cuota en el mercado internacional y al mismo tiempo incrementar el nivel de vida de la gente» (Fajnzylberg, 1989). Este tipo de planteamientos tiene el doble acierto de delimitar el concepto desde la perspectiva dinámica de una economía en crecimiento —que es esencial al término— y de evitar aso-

ciaciones simplistas de la competitividad con el mero resultado neto de la actividad comercial.

Por último, un cuarto grupo de autores minimiza lo que de propio pueda tener el concepto de competitividad, para asociarlo con los niveles de eficiencia de una economía y con la evolución de su productividad. En este grupo habría que incluir a Porter (1990), quien identifica la competitividad con la evolución comparada —respecto a los competidores— de la productividad de un país, un sector o una empresa (Porter, 1990: 29), de modo tal que se asocia el progreso en los niveles de competitividad de un país con el «desarrollo de una superior eficiencia y con la capacidad de una economía para incrementar el producto de las actividades de más alta productividad, que, a su vez, pueden generar elevados niveles de salarios en términos reales» (Cohen *et al.*, 1984). En este grupo también habría que incluir los *European Competitiveness Reports* dedicados al análisis de la competitividad de las economías europeas que viene publicando la Comisión Europea desde 1994.

El último enfoque tiene la ventaja de eludir una visión excesivamente comercial de la competitividad, pero tiene el inconveniente de subsumirla dentro del concepto más amplio de la productividad. En general, se supone que más elevados niveles de eficiencia conducirán a mayores ritmos de crecimiento, que, a su vez, deben traducirse en mejores resultados comerciales, en términos de cuota de mercado. No obstante, pese a la probabilidad de que las asociaciones señaladas se produzcan, podría cuestionarse la necesidad lógica de la secuencia enunciada. Por ejemplo, es posible que el esfuerzo de innovación se traduzca en un incremento de la diferenciación de productos, sin que ello dé lugar, al menos de modo directo, a un incremento de la productividad aparente de la economía. Por ello resulta conveniente reservar un ámbito conceptual propio para el término, manteniendo el carácter dinámico y comparativo —los resultados en el mercado frente a los competidores— que está en su origen.

Aun cuando los enfoques señalados no son enteramente coincidentes, no parece difícil encontrar aspectos comunes a gran parte de las definiciones ofrecidas sobre los que erigir un concepto de competitividad que resulte aceptable. Desde esta perspectiva integradora, cabría definir la competitividad como la *capacidad que*

CUADRO 1. *Definiciones sobre competitividad*

<i>Enfoque</i>	<i>Definición</i>
Resultados de comercio exterior	«capacidad de los productores de un país para competir con éxito tanto en los mercados mundiales como con respecto a las importaciones en su propio mercado doméstico» (Treasury, UK, 1983) «aptitud de un país para enfrentar la competencia mundial, considerando tanto su capacidad para exportar y vender en los mercados externos como para defender el mercado doméstico de una excesiva penetración de las importaciones» (Chesnais, 1981)
Mejoras del bienestar	«capacidad de un país para sostener y expandir su cuota en el mercado internacional y al mismo tiempo incrementar el nivel de vida de la gente» (Fajnzylberg, 1988) «grado en el que una nación puede, bajo condiciones de mercado libre, producir bienes y servicios que superan la prueba de los mercados internacionales, mientras simultáneamente mantiene o expande la renta real de sus ciudadanos» (President's Commission on Industrial Competitiveness, USA, 1985)
Relación entre crecimiento y balanza de pagos	«capacidad de un país para alcanzar los objetivos centrales de la política económica, especialmente el crecimiento de la renta y del empleo, sin incurrir en dificultades de balanza de pagos» (Fagerberg, 1988) «capacidad para hacer retroceder los límites de la restricción externa al crecimiento» (Mathis, Mazier y Rivaud-Danst, 1988)
Conexión con la productividad	«desarrollo de una superior eficiencia y ... la capacidad de una economía para incrementar el producto de las actividades de más alta productividad que, a su vez, pueden generar elevados niveles de salarios en términos reales» (Cohen, Teece, Tysson y Zysman, 1984) «la capacidad de un país para asegurar un alto nivel de vida a sus ciudadanos, relativo a los ciudadanos de otros países, tanto en el presente como en el futuro» (Fagerberg, 1996)

muestra un país para incrementar de manera sostenida su participación en la oferta mundial, de modo que permita una mayor rentabilización social de las posibilidades dinámicas que le brindan sus factores productivos.

1.2. *Competitividad y crecimiento*

Con los matices señalados en el epígrafe anterior, el concepto de competitividad parece que subraya la relación existente entre los resultados del sector exterior de una economía y sus posibilidades de crecimiento. Se entiende que uno de los propósitos que justifican la búsqueda de una mayor competitividad es permitir que la economía crezca a mayor ritmo, sin incurrir en déficit de balanza de pagos. O, por decirlo de forma más precisa, mejorar la competitividad es desplazar la restricción que, como condición de largo plazo, impone el equilibrio externo a las posibilidades de crecimiento de un país.

Admitir la vigencia de semejante restricción implica aceptar un marco de análisis distinto al que sugieren los enfoques neoclásicos más canónicos. Como es sabido, desde una perspectiva neoclásica, las posibilidades de crecimiento vienen explicadas, en exclusiva, por la dotación de factores y por el nivel de eficiencia agregada con que, en cada caso, aquellos factores son utilizados. Sobre este planteamiento básico, la nueva teoría del crecimiento aporta la posibilidad de una explicación endógena de la dinámica económica, al integrar en la función agregada un factor con externalidades o con productividad marginal no decreciente. No obstante y pese a las diferencias que puedan existir entre ambos enfoques, es común a los dos atribuir a los factores de oferta el protagonismo exclusivo en la explicación del crecimiento: éste depende del volumen de *input*, incluido el progreso técnico, y de la forma que adopta la función agregada de producción.

Aun cuando la mayor parte de las aportaciones a la teoría del crecimiento comparten estos postulados, no faltan contribuciones que otorgan a la demanda cierto protagonismo en la determinación de la dinámica económica. Un planteamiento que se fundamenta en

el abandono del supuesto de competencia perfecta, con pleno empleo de recursos, y se acepta la existencia de capacidad ociosa, también en el largo plazo. Desde esta perspectiva, enraizada en la tradición keynesiana, se considera que no basta con que los países dispongan de *input* aptos para ser incorporados a la función de producción: es necesario, además, que dispongan de la demanda necesaria para hacer efectiva la plena utilización productiva de dichos *input*. Como corolario, los países pueden crecer a tasas diferentes si se enfrentan a demandas con comportamientos dinámicos dispares.

De ahí que sea relevante para una economía conocer los factores que impulsan y condicionan el dinamismo de su demanda. En principio, la tradición keynesiana identificó a la inversión como el componente exógeno de la demanda que protagonizaba el crecimiento: a partir de los años sesenta, sin embargo, esa función parece reservada al comercio exterior, donde se encuentra, por una parte, el componente más claramente exógeno de la demanda —las exportaciones— y, por otra, uno de los factores que más severamente condiciona la sostenibilidad del crecimiento —el equilibrio externo—. En la fundamentación inicial de este enfoque tuvo un papel crucial Harrod, quien a través del multiplicador del comercio identificó a las exportaciones como la variable independiente que gobierna la evolución del producto y del empleo. Una versión posterior del modelo de Harrod fue desarrollada por Thirlwall (1979), dando origen a una más reciente colección de trabajos teóricos y aplicados al respecto.

1.3. *La restricción externa*

Se parte de admitir como condición de largo plazo el requerido equilibrio de balanza corriente:

$$XP = MP^* \quad (1)$$

donde X es el volumen de exportaciones de bienes y servicios; M el volumen de importaciones; y P y P^* los niveles de precios domésticos.

co y foráneo, respectivamente, expresados en una moneda común. A su vez, las exportaciones e importaciones de bienes y servicios se modelizan a través de sendas funciones multiplicativas de demanda:

$$X = A \left(\frac{P}{P^*} \right)^\gamma Y^{*\varepsilon}, \quad \text{con } \gamma < 0, \quad \varepsilon > 0 \quad (2)$$

$$M = B \left(\frac{P^*}{P} \right)^\eta Y^\pi, \quad \text{con } \eta < 0, \quad \pi > 0 \quad (3)$$

siendo A y B dos constantes; Y e Y^* la renta nacional y mundial, respectivamente; γ y η las elasticidades precio de exportaciones e importaciones, respectivamente; y ε y π las elasticidades renta de exportaciones e importaciones.

Tomando logaritmos de (2) y (3) y derivando respecto al tiempo, se obtiene la versión dinámica de ambas funciones:

$$\dot{x} = \gamma(\dot{p} - \dot{p}^*) + \varepsilon \dot{y}^* \quad (4)$$

$$\dot{m} = \eta(\dot{p}^* - \dot{p}) + \pi \dot{y} \quad (5)$$

Finalmente, de (1), (4) y (5) se deriva la tasa de crecimiento de la producción compatible con el equilibrio de la balanza de pagos:

$$\dot{y} = \frac{(1 + \gamma + \eta) (\dot{p} - \dot{p}^*) + \varepsilon \dot{y}^*}{\pi} \quad (6)$$

Para que esta ecuación no sea una mera identidad contable, debe postularse la exogeneidad de las variables que se encuentran en la parte derecha de la igualdad. Un supuesto altamente plausible en el caso de la renta externa, pero más cuestionable cuando se refiere a los precios relativos. La matriz keynesiana del modelo de Thirlwall deriva del supuesto de que los precios relativos no desempeñan papel relevante alguno en la determinación de la renta de equilibrio. Dos razones, hasta cierto punto incompatibles, aporta Thirlwall para justificar semejante supuesto: la primera

hace alusión a la estabilidad de los precios relativos, suponiendo el cumplimiento a largo plazo de la relación que define la Paridad del Poder Adquisitivo ($p - p^* = 0$); la segunda remite al bajo valor de las elasticidades precio, en virtud del protagonismo adquirido por nuevos resortes de la competencia, como la calidad, el nivel técnico u otros mecanismos de diferenciación de los productos ($1 + \gamma + \eta = 0$). De este modo, la ecuación (6) podría ser reescrita como:

$$\dot{y} = \frac{\varepsilon \dot{y}^*}{\pi} \quad (7)$$

expresión conocida como la *ley de Thirlwall*. En suma, el crecimiento de la renta compatible con el equilibrio externo depende de la evolución del *output* internacional y del cociente de elasticidades renta de exportaciones e importaciones. A igual expansión del entorno, una economía crecerá tanto más cuanto mayor sea su cociente de elasticidades renta correspondientes a exportaciones e importaciones. Si las tasas de crecimiento de la renta aludiesen a dos supuestos agregados en que dividiésemos la economía internacional (por ejemplo, Norte y Sur o Centro y Periferia), la ecuación (7) no sería sino una versión de la propuesta que en su día hiciera Prebisch al explicar la dinámica desigual que el comercio comporta para la periferia, al descansar sus exportaciones sobre productos de menor elasticidad-renta que los que el centro exporta².

Resulta relevante detenerse a señalar el significado económico que se le otorga a este coeficiente (ε/π) en la determinación de la condición del equilibrio externo. Pues bien, de acuerdo con esta tradición semejante coeficiente expresa la competitividad no precio (competitividad estructural, en suma) de la economía en cuestión. En definitiva, se entiende que la elasticidad-renta de las exportaciones expresa en qué medida un incremento de la renta de los consumidores foráneos amplía en los mercados internacionales

² Para entender la relación, téngase en cuenta que la elasticidad-renta de las importaciones de una de las áreas es equivalente a la elasticidad-renta de las exportaciones del otro agregado.

la demanda de bienes propios —frente a los ofrecidos por los competidores—; y la elasticidad-renta de las importaciones aproxima, en sentido inverso, en qué medida un incremento de la renta nacional estimula el consumo de bienes propios —frente a las importaciones— en el mercado doméstico. El cociente de ambas elasticidades puede entenderse, por tanto, como expresión de la capacidad de dinamismo de la demanda de bienes y servicios nacionales en relación con la evolución de la renta, nacional y mundial. En la promoción de este dinamismo intervienen cuantos factores distintos a los precios relativos condicionan la *apetecibilidad* comparada de la oferta nacional. Es este el sentido al que alude el concepto de *competitividad estructural*.

En el trabajo inicial de Thirlwall se contrastó la ley a través del coeficiente de correlación de rango de Spearman entre la tasa de crecimiento efectivo de la renta y la tasa compatible con el equilibrio externo. Tras las críticas formuladas por McCombie y Swales (1985 y 1986), la ley suele contrastarse como sigue: en primer lugar, se estiman las funciones de comercio, al objeto de obtener las correspondientes elasticidades; en segundo lugar, se calcula la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo; y, por último, se regresa la tasa de crecimiento de la renta compatible con el equilibrio externo sobre la tasa de crecimiento efectiva. Es decir:

$$\dot{y} = a + b\dot{y}_b + u \quad (8)$$

donde y_b representa la tasa compatible con el equilibrio externo, a es una constante y u es el término de error. En el caso de que se verifique la ley, los parámetros a y b no deberían ser significativamente distintos a 0 y 1, respectivamente. Esta versión ha sido contrastada por una amplia relación de autores, con resultados en general confirmatorios. Entre los trabajos que cabe citar en esa línea se encuentran los de Bairam (1988), Bairam y Dempster (1991), McCombie (1989 y 1992), Atesoglu (1993a, 1993b y 1995), Alonso (1999), Moreno-Brid (1998 y 1999), López y Cruz (2000) o Loria (2003). Una buena síntesis de estos trabajos la ofrecen McCombie y Thirlwall (1994), Thirlwall (2002) y McCombie y Roberts (2002).

I.4. *El papel de los precios*

Aun cuando la investigación aplicada ha tendido a respaldar la *ley de Thirlwall*, no parece suficientemente justificado el supuesto de ausencia de significación de los precios en la determinación de la renta de equilibrio. Las razones que aduce Thirlwall no son ni fácilmente compatibles, ni parecen debidamente probadas. Es más, el supuesto de Thirlwall respecto a los precios no es necesario —ni suficiente— para justificar la eficacia de la restricción externa al crecimiento. De hecho, puede suceder que los precios influyan sobre los flujos comerciales, pero no se adecuen en su comportamiento a la situación de la balanza de pagos; o, incluso, que aún adecuándose, su efecto sobre el ajuste externo sea menor, aunque significativo.

En estos casos, no cabría desconsiderar el efecto que los precios relativos tienen sobre el comportamiento de los flujos comerciales, sin que ello anule la potencial vigencia de la restricción externa como condicionante de la dinámica económica; pues en ambos casos la consecución del ajuste externo se hace descansar, total o predominantemente, sobre la renta. Por lo demás, la exclusión de los precios puede conducir a errores de especificación, tal como se muestra en Alonso (1999) para el caso español.

Se podría, no obstante, reconstruir el planteamiento a partir del supuesto esencial en que se basa, sin necesidad de recurrir a exigencias adicionales. En concreto, como argumentan Alonso y Garcimartín (1998-99), la discrepancia fundamental entre los enfoques neoclásico y keynesiano radica en la identificación de la variable sobre la que descansa el ajuste. Mientras que para el análisis keynesiano el ajuste lo protagoniza la renta, en el enfoque neoclásico son los precios relativos los que realizan ese proceso de ajuste. Dicho de otro modo, si se plantea la relación incluida en (7) como una identidad de la siguiente forma:

$$(1 + \gamma + \eta) (\dot{p} - \dot{p}^*) + \varepsilon \dot{y}^* = \pi \dot{y} \quad (9)$$

Existen dos posibilidades para convertir la anterior identidad en una ecuación con significado económico. La primera es que la va-

riable dependiente sean los precios relativos, que se modificarán ante cambios en la renta (planteamiento neoclásico); la segunda es que la variable dependiente sea la renta (planteamiento keynesiano), que variará ante cambios en los precios relativos. Para dilucidar semejante dilema Alonso y Garcimartín (1998-99) estiman los siguientes sistemas de ecuaciones:

$$\begin{aligned}\dot{y} &= \alpha_1(x - m + p - p^*) \\ \dot{x} &= \alpha_2(x^e - x) \\ x^e &= a + \gamma(p - p^*) + \varepsilon y^* \\ \dot{m} &= \alpha_3(m^e - m) \\ m^e &= b + \eta(p^* - p) + \pi y\end{aligned}\tag{10}$$

frente a

$$\begin{aligned}(\dot{p} - \dot{p}^*) &= \alpha_4(x - m + p - p^*) \\ \dot{x} &= \alpha_5(x^e - x) \\ x^e &= a = \gamma(p - p^*) + \varepsilon y^* \\ \dot{m} &= \alpha_6(m^e - m) \\ m^e &= b + \eta(p^* - p) + \pi y\end{aligned}\tag{11}$$

donde el supraíndice e indica los valores de equilibrio parcial de cada variable. De este modo, el sistema (10) expresa la hipótesis keynesiana, lo que exige que α_1 sea positiva y significativa. Por su parte, el sistema (11) se construye sobre la hipótesis neoclásica, haciendo que sean los precios relativos —y sólo ellos— los que promuevan el ajuste, lo que exige un valor positivo y significativo de α_4 y la no significatividad de α_1 . Obsérvese que hay una asimetría lógica en las exigencias que derivan de cada una de las hipótesis: la keynesiana no exige la no significatividad de los precios: basta con que la renta sea significativa; por el contrario, la neoclásica exige que los precios sean significativos y la renta no lo sea.

Los sistemas propuestos se estimaron en Alonso y Garcimartín (1998-99) en el caso de diez países de la OCDE. Los resultados

confirman que el parámetro es positivo y significativo en ocho de los diez países analizados. En estos casos cabe concluir que el proceso de ajuste recae fundamentalmente sobre la renta, de forma que el crecimiento aparece restringido por el equilibrio externo. Al tiempo, los resultados de la estimación neoclásica revelan la incapacidad de los precios relativos para corregir el desequilibrio externo, incluso en aquellos países (EE UU y Francia) donde la renta se mostraba insensible a los desequilibrios de la balanza de pagos.

En suma, los resultados obtenidos revelan que para ocho de los diez casos analizados existe evidencia de que el sector exterior condiciona el crecimiento económico, mientras que en ninguno de los casos estudiados los precios protagonizan el proceso de ajuste externo sin afectar a la renta. Esta conclusión es compatible con el supuesto de Thirlwall, si bien sin necesidad de asumir el efecto nulo de los precios relativos sobre las corrientes comerciales y sobre la renta de equilibrio.

1.5. *Convergencia y restricción externa*

La identificación del cociente de las elasticidades con la competitividad estructural plantea un problema de interés, al tener que hacer compatible esa interpretación con la vigencia del proceso de convergencia disfrutado por los países de la OCDE respecto al líder (EE UU), a lo largo de buena parte de la segunda mitad del pasado siglo. Para que tal convergencia se produzca es necesario que el cociente de las elasticidades renta de exportaciones e importaciones del seguidor sea superior al del líder. No obstante, esta condición plantea dos paradojas que trataremos de discutir.

En primer lugar, que la elasticidad-renta del seguidor sea superior a la del líder es una condición necesaria pero en absoluto suficiente para garantizar la convergencia. De hecho, si los ritmos de crecimiento de los seguidores fueran sistemáticamente superiores a los del líder, la convergencia inicial se transformaría en divergencia creciente con el paso del tiempo, una vez superado el líder. Este resultado depende crucialmente del supuesto de estabilidad de las elasticidades renta: un supuesto que puede ser excesivo para períodos prolonga-

dos o para economías con importantes cambios estructurales (mercados emergentes o economías en desarrollo, por ejemplo).

Este mismo hecho justifica la necesidad de introducir en las funciones de comercio —particularmente, en las exportaciones— una variable alusiva a la alteración experimentada en la composición y calidad de la oferta a lo largo del tiempo, como consecuencia de los procesos de cambio productivo y tecnológico. En Alonso (1999) se incluye en la función de exportaciones una variable referida a este factor de cambio —aproximado a través de los pagos tecnológicos—, para captar la transformación de la oferta exportadora española entre inicios de los años sesenta y finales de los noventa. La variable resulta significativa y con signo positivo, revelando el papel que el cambio técnico —en un sentido amplio— ha tenido en la promoción de las capacidades exportadoras de la economía española. Este factor puede ser igualmente relevante en economías que sufren importantes mutaciones en su estructura productiva. La no inclusión de esta variable podría dar lugar, de hecho, a parámetros sesgados en las funciones de comercio, sobrevaluando las elasticidades renta de las exportaciones.

Al tiempo, este mismo factor puede condicionar la dinámica de convergencia, dado que el cambio en la composición de la oferta será menos dinámico a medida que el país se aproxime a las condiciones del líder, al aminorarse el diferencial de partida sobre el que se asienta el progreso asociado a los procesos de difusión y apropiación tecnológica de los que se beneficia el seguidor. En suma, para hacer compatible la *ley de Thirlwall* con el proceso de convergencia resulta necesario introducir algún factor que exprese la pérdida de dinamismo exportador que se produce en una economía seguidora a medida que se aproxima al líder. Un fenómeno que, necesariamente, debe estar asociado a la propia dinámica del cambio técnico —innovación y difusión— sobre el que se asienta el proceso de convergencia.

El segundo problema tiene que ver con la interpretación que habitualmente se ha hecho de las elasticidades renta como expresión de la competitividad estructural. Asociar la razón ε/π a la competitividad-no-precio implica admitir que, si hay convergencia, los países seguidores han de ser más competitivos que el país líder. No es necesario señalar que se trata de una conclusión antiintuitiva, aun-

que es extraño que Bairam (1993) no reparase en semejante paradoja a partir de sus propias estimaciones. La atribución a una economía de la condición de líder comporta suponer que disfruta de una competitividad estructural superior a la de sus rivales, lo que debe expresarse en su cociente de elasticidades. Si la economía seguidora crece más que la líder es porque se beneficia de un fenómeno de difusión tecnológica y de cambio estructural que queda recogido indistintamente en el cociente de elasticidades (aun cuando exprese un factor diferente al de la competitividad estructural).

Así pues, salvo que se modifique la versión más tradicional de la restricción externa, ésta no resultaría compatible con la convergencia económica: un hecho que se produce a pesar de estar ambos fenómenos suficientemente respaldados por la evidencia empírica. Para compatibilizar estos dos hechos es necesario introducir un cambio en el modo de entender el fenómeno de la restricción externa. En concreto, es necesario tener en cuenta que el comercio de un país no sólo depende de los precios relativos y de la renta exterior, sino también de los cambios que acontecen en la composición y calidad de su oferta comercial. Estos cambios vienen determinados, muy especialmente, por el esfuerzo tecnológico y de cambio productivo del propio del país, por una parte, pero también de los procesos de apropiación y adaptación de tecnologías foráneas, beneficiándose de las posibilidades que brinda la difusión tecnológica. Si ambos hechos son relevantes y se excluyen de las funciones de comercio, las estimaciones sobreestimarán la *ratio* ε/π .

Para incorporar estos aspectos al planteamiento de la restricción externa, en Alonso y Garcimartín (1998-1999) se propone el siguiente modelo:

$$\begin{aligned}\dot{x} + \dot{p} &= \dot{m} + \dot{p}^* \\ \dot{x} &= \gamma(\dot{p} - \dot{p}^*) + \varepsilon \dot{y}^* + \phi \dot{r} + \Psi(\hat{y} - \hat{y}_{US}) \\ \dot{m} &= \eta(\dot{p}^* - \dot{p}) + \pi \dot{y} + \vartheta \dot{r} + \nu(\hat{y} - \hat{y}_{US})\end{aligned}\quad (12)$$

con $\gamma < 0$, $\eta < 0$, $\varepsilon > 0$, $\pi > 0$, $\phi > 0$, $\theta < 0$, $\varpi < 0$, $\nu > 0$.

En este caso, la ecuación de equilibrio viene condicionada por unas funciones de comercio ligeramente modificadas: en ambas

el volumen de lo exportado (importado) se hace depender de la renta externa (doméstica), de los precios relativos y de dos variables tecnológicas, el esfuerzo tecnológico propio r y del proceso de difusión tecnológica, aproximado a través del diferencial de renta con el líder. De este modo se incorpora en la modelización del equilibrio externo tanto el esfuerzo técnico que realiza la economía seguidora como los beneficios que obtiene de la difusión tecnológica (relacionados con la convergencia), ambos influyendo de forma positiva sobre el crecimiento a través de la balanza de pagos.

De las ecuaciones anteriores se deriva.

$$\dot{y} = \frac{(\Psi - v)\hat{y} + (1 + \gamma + \eta)(\dot{p} - \dot{p}^*) + \varepsilon \dot{y}^* + (\phi - \theta)\dot{r} - (\Psi - v)(\hat{y}_{US}^0 + \lambda t)}{\pi} - i \quad (13)$$

donde

$$\hat{Y}_{US} = \hat{Y}_{US}^0 e^{\lambda t}$$

La solución de este modelo permite compatibilizar que el país seguidor tenga en el corto plazo una tasa de crecimiento superior a la del líder, mientras que en el largo plazo ambas alcanzan el mismo valor, lo que impide la divergencia. Al tiempo, en el estado estacionario la renta *per capita* del país seguidor puede ser superior o inferior a la del líder, según los valores del esfuerzo técnico y las respectivas elasticidades de exportaciones e importaciones. Por tanto, la convergencia no depende sólo de la difusión internacional de tecnología, sino también del propio esfuerzo del país. Dicho de otro modo, el crecimiento aparece influido por la dinámica de dos factores, de cuya acción simultánea —y hasta cierto punto contradictoria— depende la dinámica de cambio económico: innovación e imitación.

La aplicación a España del anterior modelo conduce a resultados notablemente satisfactorios, confirmándose el efecto del proceso de convergencia en las ventas externas (aunque no en las compras, como cabía prever). Adicionalmente, la inclusión de las variables tecnológicas reduce el valor de la elasticidad correspon-

diente a la función de exportaciones, evidenciando la sobrevaloración en la que se incurre cuando se omiten estas variables. Al tiempo, el cociente ε/π pasa a ser inferior a la unidad: lo que es acorde con la intuición de que es mayor la competitividad no precios de la economía del líder respecto a la economía seguidora. Se hace compatible, por tanto, el proceso de convergencia con una estimación más depurada de las elasticidades, de modo que se las pueda interpretar como indicadores de la competitividad estructural de las economías en cuestión.

A través de esta vía se confirma el papel que la difusión y el esfuerzo tecnológico, asociado a la dinámica de convergencia, tienen en el crecimiento de las economías seguidoras. Semejantes procesos de mejora tecnológica repercuten en el sector exterior, desplazando la restricción externa al crecimiento. Este factor puede ser relevante en economías en desarrollo que están experimentando importantes cambios en su estructura productiva.

1.6. *El papel del capital extranjero*

Thirlwall y Hussein (1982) desarrollaron una versión del modelo de restricción externa especialmente adaptada a las condiciones de balanza de pagos propias de los países en desarrollo. En concreto, en esta versión el modelo se modifica para considerar el papel que las entradas de capital, en forma de inversiones directas, tienen en la relajación de la restricción externa. El modelo básico quedaría planteado a través de las siguientes ecuaciones:

$$\begin{aligned}
 PX + F^* &= P^*M \\
 \theta &= \frac{PX}{PX + F^*} \\
 \theta(\dot{p} + \dot{x}) + (1 - \theta)(\dot{f} + \dot{e}) &= \dot{p}^* + \dot{e} + \dot{m} \\
 \dot{x} &= \gamma(\dot{p} - \dot{p}^*) + \varepsilon\dot{y}^* \\
 \dot{m} &= \eta(\dot{p}^* - \dot{p}) + \pi\dot{y}
 \end{aligned} \tag{14}$$

donde: la ecuación primera representa la identidad contable de la balanza de pagos, que se ve modificada por el hecho de considerar las entradas de capital a largo plazo (F), expresadas ya en la misma moneda; la segunda ecuación es una identidad que se introduce para facilitar las formulaciones algebraicas, en la que θ representa la participación inicial de las exportaciones en el flujo total de divisas medida en precios corrientes; la tercera ecuación expresa el equilibrio de la balanza de pagos en forma dinámica; y las ecuaciones cuarta y quinta reproducen las funciones convencionales de demanda de exportaciones e importaciones en sus expresiones dinámicas. Un modelo similar al aquí planteado fue aplicado al caso de México por Moreno-Brid y Pérez (2000).

Para obtener la tasa de crecimiento del ingreso nacional se resuelve el sistema de ecuaciones (14), obteniéndose la formulación desarrollada completa de la tasa de crecimiento económico restringido por la balanza de pagos, conocida como la identidad de Thirwall y Hussain:

$$\dot{y} = \frac{(1 + \theta\gamma + \eta)(\dot{p} - \dot{p}^*) + (1 - \theta)(\dot{f}^* - \dot{p}) + \theta\epsilon\dot{y}^*}{\pi} \quad (15)$$

Como se puede apreciar, en este caso la entrada de capitales a largo plazo puede contribuir a relajar la restricción externa ($\dot{f}^*$ aparece con signo positivo en la ecuación). Es decir, las entradas de capital extranjero pueden ayudar a financiar un mayor crecimiento de la renta sin problemas de equilibrio externo. Por supuesto, ese efecto dependerá de la proporción en que ese componente participe en las entradas de divisas del país (medido a través de $1 - \theta$); al igual que, de forma complementaria, el efecto de las exportaciones queda ponderado por su peso relativo en la provisión de divisas (medido a través de θ).

En el supuesto de considerar que las entradas de capital no sean relevantes en la financiación internacional de una economía, entonces $\theta = 1$ y, por consiguiente, la ecuación (15) se transforma en la que ya se había planteado páginas atrás (6).

Se ha tratado de comprobar este modelo en diversos países en desarrollo. En el caso de América Latina, el análisis se ha centrado

en México, Cuba y diversos países de Centroamérica, para los que se han determinado las elasticidades de comercio³. Los resultados apuntan a Honduras y Cuba como los dos países que presentan unas más elevadas elasticidades renta de las importaciones; y por consiguiente los que más dificultades tienen para compatibilizar crecimiento y equilibrio externo.

Tiene interés en el caso de estos países comparar los valores del cociente de elasticidades renta entre exportaciones e importaciones. En la formulación más simple de la ley de Thirlwall, que presupone un efecto mínimo de los precios sobre la restricción externa, el crecimiento de una economía vendrá determinado por la dimensión de este cociente. Es decir:

$$\dot{y} = \frac{\varepsilon}{\pi} \dot{y}^*$$

Pues bien, el cociente es de 1,94 para Costa Rica, 1,50 para El Salvador, 0,89 para Guatemala y 0,88 para Honduras. En el caso de la economía cubana, el valor obtenido es de 0,43. Estos datos apuntarían, con las limitaciones asociadas a las respectivas estimaciones, que en los casos de Guatemala, Honduras y Cuba las economías se enfrentan a problemas serios para hacer compatible su crecimiento con el mantenimiento del equilibrio exterior. Se trata, no obstante, de un resultado que emana de una formulación notablemente esquemática de la relación de equilibrio, como se ha tratado de argumentar en las páginas precedentes.

El análisis de la formulación completa de la relación entre crecimiento y equilibrio externo, en una versión un tanto ecléctica, sugiere que las posibilidades de relajación de la restricción externa se despliegan a través de las cinco vías siguientes (o a una combinación de varias de ellas):

³ Desafortunadamente la información sobre las elasticidades del comercio de los países del Caribe no se ha podido hallar con bases de estimación y cobertura temporal similares. Para América Central hay dos fuentes de estimaciones (Moreno-Brid y Pérez, 2000: 36) y (CEPAL, LC/MEX/L.507, 2001: 51), existen algunas discrepancias en los valores pero para los propósitos de esta comparación no son relevantes. Se seleccionó la segunda fuente para obtener los cocientes entre elasticidades renta de exportaciones e importaciones.

CUADRO 2. *Elasticidades de las importaciones*

<i>País</i>	<i>Elasticidad-Ingreso</i>	<i>Elasticidad-Precio</i>
	ϵ	φ
Costa Rica	1,10	-0,47
El Salvador	1,75	-0,44
Guatemala	1,35	-1,01
Honduras	3,70	-1,04
Nicaragua	2,04	-1,63
Cuba	2,44	-1,54

FUENTE: Cuba: cálculos propios, Centroamérica: Moreno-Brid y Pérez (2000): *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 1, enero, cuadro 6, pág. 36.

- i) en primer lugar, si se corrige el diferencial de precios frente al exterior (mejorando la competitividad-precio), sea amonizando el diferencial de inflación, sea corrigiendo (devaluando) el valor del signo cambiario —influyendo, por tanto, sobre $(p - p^* - e)$ ⁴;
- ii) en segundo lugar, si se estimula el cambio productivo y, con ello, se altera la composición de la oferta (incorporando productos de mayor elasticidad-renta): al fin, la ϵ agregada es una media ponderada de las ϵ_i de los diversos sectores;
- iii) en tercer lugar, si se cambian los mercados de exportación (dando mayor peso a los más dinámicos), dado que el y^* agregado es igualmente una media ponderada de las y_j^* correspondientes a los diversos mercados a los que se orientan las ventas;
- iv) en cuarto lugar, si se mejora la composición técnica de los bienes, a través de un esfuerzo mayor en innovación, de tal modo que se produzca un desplazamiento hacia gamas superiores, de mayor calidad (y dinamismo) de las respectivas producciones; y

⁴ El problema en este caso es que el efecto es único en el tiempo. Lo que quiere decir que para que sea sostenible debe mantenerse recurrentemente la corrección del diferencial de inflación o la tendencia depreciatoria de la moneda.

- v) por último, si se apela a mecanismos complementarios de financiación, como la inversión extranjera, la ayuda internacional o las remesas de los emigrantes.

II. EL ESTADO DEL BIENESTAR: JUSTIFICACIÓN Y FUNCIONES

Sería un propósito vano tratar de ofrecer una descripción, que se pretenda consensuada, acerca de lo que se entiende como Estado de Bienestar. Probablemente otras colaboraciones de este volumen estén en mejores condiciones para abordar esta materia de una manera más detenida y completa. No obstante, a los efectos de nuestra argumentación conviene considerar la justificación y funciones del Estado del Bienestar para ver hasta qué punto colisiona con los propósitos de promoción de la competitividad.

II.1. *Fundamentos*

Se suele considerar que existen dos mecanismos sociales básicos a través de los que se articula la coordinación y la asignación social: el mercado y las jerarquías (Williamson, 1989). En un caso, el mercado, se trata de un mecanismo descentralizado, que se basa en la libre y espontánea acción individualizada de los agentes económicos, que buscan su propio interés a través de conductas optimizadoras (máxima utilidad, máximo beneficio); en el otro, el dominio de las jerarquías, se presupone un orden centralizado y dotado de cierta estabilidad, que resulta de la articulación de la acción colectiva. Sobre esta diferenciación se articula la reflexión de Coase (1988) y, posteriormente, de Williamson (1989 y 1991) y la escuela neoinstitucionalista.

Pese a la dispar lógica que inspira ambos mecanismos, la vida económica ofrece pruebas sobradas de que, en la realidad, ambos resortes operan de manera complementaria, aunque en dosis diferenciadas según el caso. Dicho de otro modo, competencia y cooperación, lejos de constituir principios antagónicos, se presentan

con mucha frecuencia como guías complementarias de la conducta humana. La operativa de las empresas en los mercados, con sus redes informales de clientes y proveedores, son un ejemplo de cómo la realidad de los mercados presenta dosis notables de jerarquía: no se compite en solitario, sino seleccionando adecuadamente la red de cooperación interempresarial a través de la que una empresa se proyecta en el mercado. Al tiempo, en el otro extremo, también las organizaciones, supuestos ejemplos de jerarquía, han incorporado criterios de mercado en el establecimiento de sus estructuras de funcionamiento: es el caso de la creación de cuasimercados en el seno de las grandes empresas para definir los incentivos en su seno. En suma, cooperación y competencia, jerarquías y mercados aparecen como principios complementarios de la asignación social.

El anterior excursus tiene sentido, porque el Estado del Bienestar constituye un ejemplo más de la aplicación de criterios de jerarquía (y de cooperación) en un marco agregado de competencia, como el que provee la economía de mercado. El funcionamiento del Estado del Bienestar presupone la existencia de una acción colectiva orientada a corregir o, en su caso, complementar al mercado. A su través se pretenden establecer marcos de garantía para las personas, que las excluyan de ciertas consecuencias del mercado que se consideran socialmente indeseables. Es lo que Offe (2006) denomina *status order* del capitalismo moderno: un marco normativo que está fundamentado no sólo en los elementos de protección y seguridad de las personas frente a resultados inciertos y no deseados, sino también en mecanismos de promoción de lo que se interpretan como intereses colectivos que quieren ser preservados frente a la libertad contractual de los agentes. Son formas de cooperación —deliberadas, por tanto— incorporadas en el funcionamiento espontáneo de los mercados. La fortaleza de este componente del sistema viene definido por «the degree to which partners to contracts are endowed with nonnegotiable entitlements and duties» (Offe, 2006: 37).

En general, pese a su diversidad, la configuración de los Estados de Bienestar se basa en tres principios muy centrales:

- En primer lugar, el establecimiento de un marco normativo que atenúe los réditos asociados al éxito en el mercado, tratando de evitar que «el que gane se lo lleve todo» (*winner takes all*). En el fondo, se considera que en el mercado rigen importantes complementariedades, que alimentan una dinámica polarizadora, que requiere ser corregida a través de una cierta difusión inducida de los efectos del éxito.
- En segundo lugar, disponer de un mecanismo de seguridad frente a ciertas manifestaciones de riesgo y potencial adversidad. La vida económica transcurre en un tiempo histórico que, por fuerza, es creativo: conocemos el pasado, pero es difícil que podamos anticipar el futuro, porque encierra un contenido de novedad imposible de prever. En ocasiones, el proceso histórico da origen a eventualidades adversas —no necesariamente asociadas a méritos propios— que limitan de modo severo el marco de opciones en la vida de una persona. Es el caso, por ejemplo, de la enfermedad, la invalidez o la muerte. El Estado de Bienestar trata de ofrecer un marco de garantías frente a este tipo de riesgos.
- Por último, el Estado de Bienestar comporta la existencia de un cierto estatuto jurídico asociado a las personas (*status rights*) que se considera no negociable en el seno de las interacciones privadas que se articulan a través del mercado. Digamos que define un cuadro mínimo de derechos que no pueden ser puestos en cuestión a través de las transacciones privadas.

La consideración de estos tres aspectos tiene sus consecuencias sobre el modo en que se compensa el acierto en el mercado. Se permite que se exprese el éxito competitivo, pero se preservan mecanismos cautelares para garantizar ciertos derechos que no están sujetos al albur del ejercicio competitivo. A través de esta vía se pretende, además, blindar un mínimo grado de cohesión social frente a los efectos potencialmente disgregadores de la acción competitiva (Polanyi, 1944). De algún modo, la vigencia del Estado del Bienestar comporta el reconocimiento de que en el seno de las sociedades existe un marco de responsabilidades recí-

procas, que afecta no sólo a la preservación de las condiciones necesarias para que el orden económico opere, sino también a la «bondad» de los resultados que se puedan derivar de su funcionamiento. Un corolario de lo dicho es que el Estado del Bienestar alimenta una tendencia hacia la atenuación de las desigualdades sociales.

Offe (2006) estructura en tres grandes agregados —o niveles— la protección que ofrece el Estado de Bienestar:

- El primero se refiere a las circunstancias (derechos y condiciones) que rodean la inserción laboral de los trabajadores. Aun cuando se ha desarrollado mucho más, es en este ámbito en donde se consiguieron los primeros logros sociales, limitando la acción espontánea y desnuda del mercado. La definición de las edades propias de la vida activa, la limitación del horario de la jornada laboral o las condiciones de higiene y sanitarias en el puesto de trabajo forman parte de esos primeros logros, que tienen su originaria expresión en la segunda mitad del siglo XIX.
- Un segundo grupo está formado por aquellos mecanismos orientados a asegurar los recursos a aquellas personas que por motivos que cabe prever (edad de jubilación) o que resultan imprevistos (enfermedad, paro o invalidez) se encuentran fuera del espacio laboral. Este segundo nivel empieza a expresarse al comienzo del siglo XX.
- Finalmente, un tercer nivel está compuesto por aquellos mecanismos que condicionan el reparto de los frutos del crecimiento. En este ámbito habría que incluir tanto el acceso a los mecanismos que propician el reparto de los ingresos (por ejemplo, negociación colectiva) como aquellos que se orientan a retribuciones en forma de servicios cuyo acceso está socialmente garantizado (educación y salud). Este tercer nivel se ha desarrollado fundamentalmente a partir de la segunda mitad del siglo XX.

II.2. *Estado de bienestar y bienes públicos*

La construcción del Estado del Bienestar tuvo como resultado una ampliación del concepto efectivo de ciudadanía, a través del desplazamiento de la frontera propia de los bienes a los que todos, sin excepción, tienen acceso (bienes públicos, en suma). Como es sabido, es propio de los bienes públicos, una vez producidos, estar disponibles para todos sin posibilidad de exclusión. Suele atribuirse a este tipo de bienes dos características que los diferencia de aquellos bienes —los «privados»— que habitualmente gestiona el mercado: son *bienes no excluibles*, lo que quiere decir que no es fácil impedir el acceso al bien, una vez que son producidos; y son *bienes no rivales*, ya que el consumo por parte de un agente no limita el disfrute simultáneo que de ese bien puedan hacer otros. Las características señaladas limitan las posibilidades que el mercado tiene para gestionar de forma eficiente la provisión de este tipo de bienes. Nadie pagaría por un producto a cuyo consumo, una vez producido, tienen acceso otros agentes sin coste alguno. Si se dejase a la decisión espontánea del mercado, se alentaría el comportamiento oportunista: cada consumidor trataría de evitar su contribución al coste del bien, a la espera de poder beneficiarse de su disfrute una vez producido. Dicho de otro modo, de dejarlo a la libre provisión del mercado se produciría una subproducción (o un sobreuso) del bien respecto del nivel socialmente deseable. Se requiere, por tanto, de una cierta acción colectiva para garantizar la provisión óptima; si bien hay que advertir que la articulación de esa acción colectiva está sujeta a similares problemas de incentivos que ella misma pretende corregir (Olson, 1965).

Más allá del acuerdo que pueda existir respecto a su definición, lo cierto es que en la práctica resulta difícil identificar una frontera nítida que marque el espacio propio de los bienes públicos. Una indefinición que tiene su base en la diferente naturaleza de los dos rasgos —ausencia de exclusión y de rivalidad— que tradicionalmente se consideran como definitorios de un bien público: mientras la no rivalidad es un rasgo en gran medida técnico, la no exclusión puede estar modulada por consideraciones éticas o por

opciones sociopolíticas. Dicho de otro modo, las decisiones políticas pueden condicionar lo que en cada momento se considera conveniente poner a disposición de todos sin posible exclusión. Ahora bien, ¿dónde situar entonces la frontera de los bienes públicos?

No existe una posición unánime al respecto. Mientras algunos autores tratan de retrotraer el concepto al ámbito técnico, limitando el espacio de lo público a aquel donde las externalidades son tan poderosas que difícilmente —al menos sin elevados costes— podría operar espontáneamente el mercado, otros defienden la conveniencia de considerar un concepto expandido de bienes públicos, para integrar aquel conjunto de bienes que, de hecho, la sociedad pretende poner a disposición de todos sin excepción.

Optar por una u otra definición tiene, sin embargo, importantes consecuencias. No sólo por la dimensión del espacio público considerado en cada caso, sino también por sus implicaciones doctrinales. Dos interesa destacar aquí: i) la primera es que la acepción expandida incorpora al concepto una dimensión distributiva inescindible, ya que aparecerá como rasgo identificador de los bienes públicos el carácter incluyente de su consumo: son públicos porque caen bajo el dominio de lo público, de lo accesible a todos sin exclusión; ii) la segunda alude a la estrecha relación que, entonces, se establece entre el ámbito de los bienes públicos y el concepto de ciudadanía. El contenido de este último concepto viene, al fin, definido por el conjunto de derechos a los que las personas pueden acceder por el mero hecho de pertenecer a una comunidad política determinada. Los bienes públicos, en tanto que disponibles para todos, otorgan la sustancia material de ese conjunto de derechos.

Si se adopta una perspectiva amplia, habrá que convenir en que la provisión de servicios asociados al desarrollo del Estado del Bienestar amplía la frontera correspondiente a los bienes públicos. Dicho de otro modo, a través de los servicios del Estado del Bienestar se amplía el marco de derechos de los ciudadanos y se dilata, a su través, el espacio de lo público, de lo garantizado para todos por el mero hecho de ser parte de una comunidad política. Otra forma de expresar lo mismo es señalar que el Estado del Bienestar limita el espacio de las relaciones mercantiles en ámbitos que colectivamente se consideran de interés para las personas.

II.3. *Costes y beneficios*

El desarrollo del Estado del Bienestar comporta potenciales costes y beneficios para lo que se supone son factores relacionados con el progreso económico de un país. Entre los beneficios que más frecuentemente se señalan figuran los tres siguientes:

- En primer lugar, el desarrollo del Estado del Bienestar ayuda a generar una *demanda más amplia y estable*. A través de la prestación de rentas (y servicios) que promueve el Estado del Bienestar se ayuda a aminorar las desigualdades sociales, ampliando los estratos medios de renta, y se estabiliza el consumo, atenuando su variabilidad intertemporal. Ambas tendencias contribuyen a generar una demanda expansiva y estable, que puede propiciar el crecimiento económico, especialmente si la opción tecnológica descansa en el aprovechamiento de las economías de escala.
- En segundo lugar, el desarrollo del Estado del Bienestar ayuda a *consolidar las instituciones*, al permitir su más sólido enraizamiento social, y a reducir los costes asociados a la inestabilidad y al conflicto social. Al fomentar la cohesión social, se logra disminuir los costes —delincuencia, inseguridad o violencia— que aparecen asociados a aquellas sociedades en las que existen fuertes tensiones distributivas.
- En tercer lugar, el desarrollo del Estado del Bienestar incrementa el suelo sobre el que descansa la retribución —monetaria y no monetaria— de la fuerza de trabajo, lo que dificulta los logros competitivos que descansen en la ventaja que proporciona los bajos costes laborales; y, al contrario, estimula el desplazamiento productivo hacia aquellos sectores con *alto dinamismo en sus niveles de productividad*. Se trata de un cambio deseable, en la medida en que ese desplazamiento productivo permita asentar la competitividad sobre factores más dinámicos.

Ahora bien, el desarrollo del Estado del Bienestar comporta también costes. Entre los que más frecuentemente se mencionan figuran los cuatro siguientes:

- En primer lugar, el sostenimiento del Estado del Bienestar comporta costes, que suelen ser sufragados a través de un *incremento de la presión fiscal*. En la medida en que parte de esos impuestos, directa o indirectamente, afecten al ahorro o al capital, estarán incidiendo negativamente sobre las posibilidades de inversión y, por tanto, de crecimiento de la economía en cuestión.
- En segundo lugar, el desarrollo del Estado del Bienestar *altera las condiciones retributivas* de los factores en los mercados. Semejante interferencia puede comportar costes en términos de eficiencia, en la medida en que la retribución resultante se aleje de aquella correspondiente al equilibrio de mercado.
- En tercer lugar, la consolidación del Estado del Bienestar comporta un desarrollo de los derechos sociales. Aun cuando el propósito de esos derechos es asegurar a las personas frente a la adversidad, puede tener el efecto no deseado de *limitar la flexibilidad* con que los agentes responden a los cambios en los mercados. En un mundo cambiante como el presente, esa menor flexibilidad puede constituirse en una rémora para el crecimiento económico.
- En cuarto lugar, los mecanismos de protección social que desarrolla el Estado del Bienestar puede generar un problema de riesgo moral, *aminorando los incentivos* que los agentes tienen para asentar sobre un esfuerzo permanente su progreso material.

El balance de este conjunto de factores contradictorios está abierto a debate. No es claro el efecto que se atribuye a cada uno de estos factores en juego, entre otras cosas porque depende del alcance y modo de regulación de las prestaciones que en cada caso se ofrezcan. En este ámbito, los modelos europeo y norteamericano suponen opciones claramente diferenciadas, en una gama que admite una diversidad notable. Las principales diferencias apuntan al grado de generalidad de las prestaciones (tendientes a la universalidad en el caso europeo, más focalizadas en el norteamericano) y a su duración temporal (más acotadas en el tiempo en el caso norteamericano). Los cambios habidos en la configuración de los sistemas

europeos en los dos últimos decenios ha hecho, sin embargo, que esta primera diferenciación sea hoy menos nítida que antaño.

Más allá de la indeterminación, la relación ofrecida de beneficios y costes sugiere la existencia de una cierta transacción (un *trade-off*) entre los componentes redistributivos del sistema y su impacto sobre las posibilidades de competitividad y crecimiento de la economía; un balance, en suma, entre los criterios de equidad que se quieren alentar y los costes que ello provoca en términos de eficiencia. Este balance ha tenido, además, su traducción en términos sociopolíticos, marcando una nítida divisoria entre conservadores, que tienden a subrayar los costes de este segundo componente, y los progresistas, que acentúan las posibilidades que brinda el primero.

La indeterminación del equilibrio se trasladó también al ámbito de la investigación: toda una amplia colección de estudios ha tratado de estimar el efecto que los programas de transferencias asociadas al Estado del Bienestar tienen sobre el comportamiento de los agentes económicos (Bane y Ellwood, 1994; Blundell y MaCurdy, 1999 o Krueger y Meyer, 2002, entre las recientes revisiones de esa literatura); así como se generaron trabajos de tipo normativo, orientados a definir la política de protección social que es capaz de maximizar el bienestar social (por ejemplo, Meyer y Sullivan, 2004 o Saez, 2002).

Las dificultades que tiene definir una opción óptima podrían ejemplificarse a través de los problemas que arrastra el diseño de un programa de transferencias públicas. Se trata de un aspecto estudiado en su momento por Mirrlees (1971), al definir la «imposición óptima». Diseñar un sistema de transferencias óptimo comporta hacer compatible el adecuado efecto redistributivo, de acuerdo con las capacidades y necesidades de cada cual, con el logro del mínimo impacto sobre el comportamiento eficiente de los agentes. Lograr ese resultado no es fácil: i) en primer lugar, porque las capacidades de los agentes no son conocidas de forma directa, por lo que han de ser aproximadas a través de los resultados en el mercado (pero éstos incorporan ya el marco de incentivos en los que los agentes operan), y ii) en segundo lugar, porque las capacidades no son estáticas y pueden depender del marco de incentivos al que el propio sistema de transferencias contribuye.

En los modelos tradicionales que se derivan de los planteamiento de Mirrlees (1971), el diseño óptimo de las transferencias responde a una pauta progresiva inversa: se inicia en los tramos más bajos de rentas; se mantienen las transferencias como una proporción descendente de la renta percibida (previa a los impuestos), a medida que se consideran estratos superiores de ingresos, y se llega a un nivel de renta a partir del cual se anulan. Este comportamiento divide el mapa de los potenciales perceptores de ingresos en dos regiones: una de progresivo descenso de las transferencias, a medida que se incrementa la renta (*phasing-out region*), y otra en la que las transferencias desaparecen, una vez superado el umbral de renta requerido. Con este diseño se garantiza la capacidad distributiva del sistema, ya que los principales beneficios de las transferencias se concentran en los niveles inferiores de renta. No obstante, también comporta costes en términos de eficiencia, en la medida en que las transferencias contribuyan a limitar el número de horas de trabajo que los beneficiarios están dispuestos a ofertar. A motivar esa respuesta contribuye tanto un efecto renta, derivado del desplazamiento de la restricción presupuestaria del preceptor, como un efecto sustitución, derivado del cambiante peso que las transferencias tienen en el total de las rentas percibidas (Krueger y Meyer, 2002).

Mirrlees (1971) supone que los agentes ajustan su oferta laboral a cambios en las transferencias (siguiendo un *intensive margin*). El diseño óptimo, en este caso, dependerá de la elasticidad de las respuesta de los agentes a las transferencias recibidas y de las preferencias redistributivas del gobierno. Saez (2001) realizó una simulación en la que el programa óptimo se obtiene con transferencias a los estratos más bajos que llegan a cerca del 40% de las rentas percibidas y una región de reducción muy prolongada. Pese a que pueda haber desincentivos al esfuerzo de los agentes, éstos se concentran en la población con menores capacidades, lo cual atenúa su coste agregado (Saez, 2001).

Este tipo de programas ha sido criticado en los últimos años, por su efecto sobre las tasas de actividad (y el grado de dependencia) de los beneficiarios. Por ello, en distintos países se ha alterado el diseño a la búsqueda de un mayor estímulo para la incorporación

al mercado de trabajo de los estratos más bajos de renta: es el caso por ejemplo del *Earned Income Tax Credit*, de Estados Unidos, o del *Working Family Tax Credit*, del Reino Unido. En estos casos, el diseño de las transferencias define cuatro regiones: una primera que estimula la búsqueda de trabajo, incrementando las transferencias de acuerdo con las rentas del preceptor (*phase in*); una segunda en que la proporción que suponen las transferencias respecto a los ingresos se estabiliza; una tercera, en la que se reducen las transferencias como proporción de las rentas (*phase out*), y una última en la que las transferencias se anulan al superar un umbral. Los estudios empíricos parecen respaldar la eficacia de este tipo de diseños en los que se estimula la incorporación al mercado laboral de los potenciales receptores (Meyer y Rosenbaum, 2001).

La comparación de los diseños pone de relieve que tan importante como las respuestas que aluden al cambio marginal en la intensidad del esfuerzo laboral (número de horas de trabajo), que es lo que Mirrlees (1971) había considerado, son aquellas que aluden al cambio en el valor absoluto del esfuerzo (*extensive margin*) (es decir, si se entra o no en el mercado laboral). Incluso, ciertas estimaciones sugieren que es mayor la elasticidad asociada a esta segunda respuesta que a la primera (Heckman, 1993). La discusión de estos aspectos ejemplifica las potenciales transacciones entre equidad y eficiencia en el diseño de los programas del Estado del Bienestar.

Los problemas no se limitan sólo al diseño de las transferencias, sino también a la definición de los perceptores (familias o individuos), al rango de la prestación (universal o focalizada), al contenido de la transferencia (servicios o dinero) y a la duración de la prestación (prolongada o breve). En todos estos casos hay debate, sin que quepa definir una respuesta universalmente óptima que resulte inobjetable.

De entre todos estos aspectos, el último es el que ha suscitado mayor debate en los últimos tiempos, por los efectos que las prestaciones de prolongada duración pueden tener sobre la dependencia de los perceptores. Se trata de un efecto que fue inicialmente detectado y corregido en el caso norteamericano y que motivó una corrección a la baja de la duración de algunas de las prestaciones tam-

bién en Europa, para evitar los problemas de dependencia. Los estudios empíricos reconocen este efecto, aunque su dimensión es menor de lo que algunas veces se señala (Bane y Ellwood, 1994). Por lo demás, la alternativa —asociada al desarrollo del aseguramiento privado— se enfrenta a los problemas derivados de la mioipía de los agentes (incapaces de evaluar los riesgos en un horizonte temporal dilatado) y a los problemas de racionamiento del crédito, que dificultan el acceso a un óptimo intertemporal (Diamond y Koszegi, 2003). Es más, la presencia combinada de estos dos aspectos puede dar lugar al surgimiento de una «trampa de la pobreza», en la medida en que los más pobres queden sujetos a un círculo vicioso de exclusión, riesgo y pobreza que mutuamente se alimentan.

III. LOS EFECTOS DEL ESTADO DE BIENESTAR SOBRE LA COMPETITIVIDAD

III.1. *Un balance*

El primer epígrafe ha tratado de ofrecer un marco analítico para discutir el concepto de competitividad (desde una perspectiva agregada) y determinar el tipo de variables que influyen en su evolución. El segundo epígrafe indagó acerca de las funciones genéricas del Estado del Bienestar, considerando los factores positivos y negativos que semejante institución pone en juego. Interesa ahora centrarse en el efecto que, de forma más directa, cabe derivar de esos factores para el progreso competitivo de un país.

Pues bien, acorde a lo señalado, la existencia de un poderoso Estado del Bienestar podría interferir sobre las posibilidades competitivas de una economía básicamente a través de tres vías:

- En primer lugar, a través del encarecimiento de la mano de obra y su efecto posterior sobre los precios. La presencia de una política social activa puede incrementar los costes laborales con los que opera una economía y puede constituirse, al tiempo, en un elemento de resistencia a los ajustes a la baja en

las retribuciones laborales. A través de esta vía se influye en la competitividad-precio de una economía (es decir, opera sobre $p - p^* - e$), haciendo más exigente (en términos dinámicos) la restricción externa al crecimiento.

- En segundo lugar, la existencia de un Estado del Bienestar desarrollado puede reducir la capacidad de adaptación y la flexibilidad de los agentes a los cambios del entorno. Esta rigidez puede aminorar las posibilidades que tiene una economía para alterar su perfil productivo y para modificar las bases de competencia de las empresas, dificultando el tránsito hacia sectores y factores productivos con mayor dinamismo de su productividad. Estos factores habrán de reflejarse tanto en el cociente de elasticidades renta (ε/π) como en el factor asociado a la convergencia económica (que puede verse penalizada).
- Por último, el desarrollo del Estado del Bienestar puede afectar a los incentivos con los que operan los agentes económicos, influyendo sobre su capacidad de iniciativa y de asunción de riesgos. Aspecto clave que influye sobre los tres componentes que determinan la severidad de la restricción externa al crecimiento: la competitividad-precios, la competitividad-estructural y el factor de convergencia.

En la medida en que ambos objetivos —Estado del Bienestar y competitividad— resultan deseables, el anterior diagnóstico apunta también a elementos que debieran tenerse en cuenta en el diseño de las prestaciones sociales, si se quiere que estas no incidan negativamente sobre las posibilidades competitivas de una economía. El objetivo consiste en evitar que las prestaciones del Estado del Bienestar limiten la flexibilidad de la economía, distorsionen los incentivos de los agentes económicos y amplifiquen los costes asociados a la inversión en capital físico y en capacidades humanas y tecnológicas. Las reformas en las políticas del Estado del Bienestar tendentes a asociar derechos con responsabilidades, establecer estímulos al cambio asociados a las garantías de percepción y de prestaciones condicionadas van en esta dirección. Probablemente no sea fácil conseguir compatibilizar los dos objetivos señalados, pero la realidad económica da suficientes pruebas de que esa compatibilidad no es imposible.

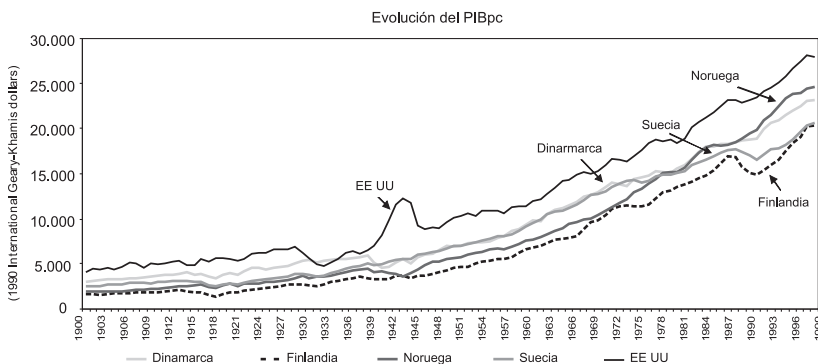
III.2. *Una imagen de la realidad*

El recorrido realizado no se puede concluir sin una referencia a la realidad económica internacional. Una pregunta pertinente es: los países que han desarrollado un más vigoroso Estado del Bienestar ¿han tenido costes desde la perspectiva de su crecimiento económico?

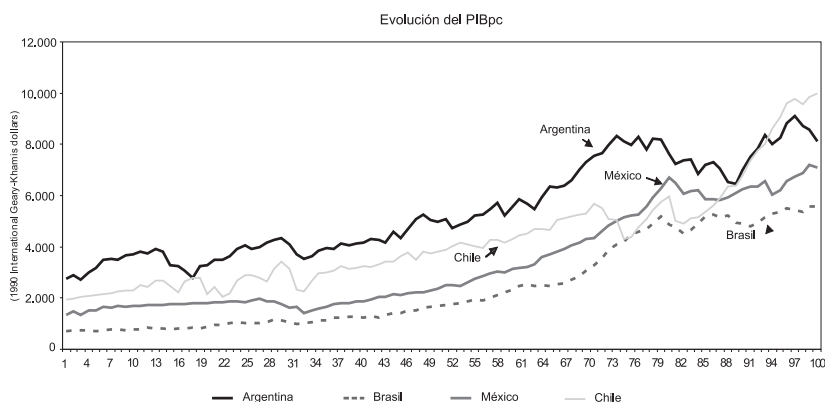
El gráfico 1 da cuenta de la evolución del PIB *per capita* de un grupo de economías nórdicas, a las que se les supone un firme compromiso con el Estado del Bienestar, y de Estados Unidos que, por el contrario, aminoró de forma notable el campo de las prestaciones públicas a partir de comienzos de la década de los ochenta. Pues bien, la inspección visual no parece confirmar que el sostenimiento del Estado del Bienestar haya supuesto una merma en la posición relativa de las economías nórdicas respecto a Estados Unidos, y ello a pesar que esta última economía experimentó en el período un extraordinario crecimiento.

Puede ser de interés comprobar el comportamiento que ha tenido, durante similar período, un grupo significativo de economías la-

GRÁFICO 1. *Evolución del PIB per capita de Estados Unidos y de un grupo de países nórdicos*



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Maddison.

GRÁFICO 2. *Evolución del PIB per capita de algunas economías latinoamericanas*

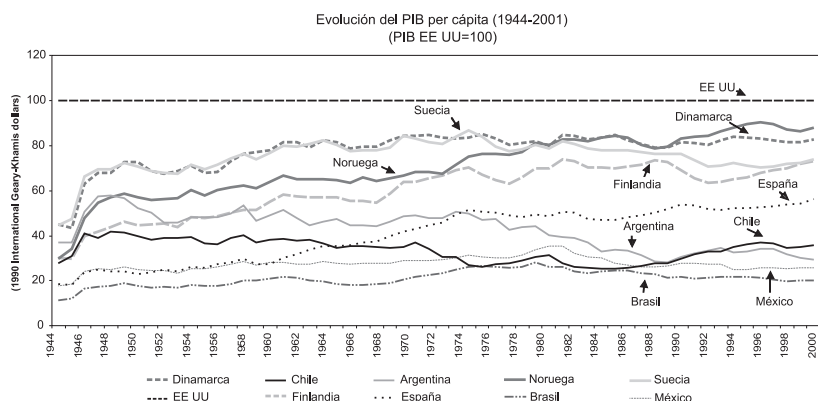
FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Maddison.

tinoamericanas (gráfico 2). De la comparación se desprenden dos conclusiones: i) el crecimiento tendencial ha sido menor que el de las economías desarrolladas antes consideradas, especialmente en el último tramo histórico, y ii) no parece que el dinamismo observado esté en relación inversa con el desarrollo respectivo del Estado del Bienestar. De hecho, Chile encabeza el crecimiento y es, a su vez, uno de los países con un sistema de prestaciones más consolidado.

Una imagen complementaria de la evolución relativa de los diversos países la ofrece el gráfico 3, en el que se da cuenta de la evolución del PIB *per capita* de cada economía en relación con el propio de Estados Unidos. Como se puede comprobar, los países nórdicos (muy especialmente, Noruega, Dinamarca y Finlandia) tienen un comportamiento dinámico muy notable, produciéndose un acercamiento al PIB *per capita* de la economía líder, aun a pesar de la dimensión relativa de sus Estados del Bienestar. No sucede lo mismo, sin embargo, con los países latinoamericanos, que mantienen (o acrecientan) su distancia respecto a Estados Unidos en el período.

Más allá de la evolución de las economías, interesa comprobar la posición competitiva de los países. Aun cuando no existe un indica-

GRÁFICO 3. *Evolución del PIB per capita respecto al de Estados Unidos (EE UU = 100)*



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Maddison.

dor único de competitividad, el *Global Competitiveness Index*, que elabora un equipo dirigido por J. Sachs y M. Porter está entre los más utilizados. El Índice se refiere a dos aspectos distintos y complementarios: las potencialidades del crecimiento, y el clima de los negocios. Pues bien, si se alude al primero de estos indicadores, Estados Unidos ocupa el puesto segundo, pero tres de los países nórdicos con fuertes Estados del Bienestar (Dinamarca, Suecia y Finlandia) se encuentran entre los cuatro primeros países (Noruega ocupa el puesto noveno) (cuadro 3). Por su parte, el segundo de los indicadores desplaza a alguno de estos países a puestos más alejados de la relación. Estados Unidos pasa a ocupar el puesto primero, pero aun así Finlandia y Dinamarca ocupan las posiciones segunda y cuarta, respectivamente. No parece, por tanto, que el mantenimiento de un vigoroso Estado del Bienestar haya impedido a estos países situarse entre los países más competitivos del mundo.

Uno de los factores que se revela como más decisivo en la promoción de la competitividad es el desarrollo de capacidades tecnológicas. En la medida en que se trata de un factor dotado de una poderosa dinámica acumulativa, el desarrollo de capacidades tecnológicas sitúa a los países en mejores condiciones para seguir inno-

CUADRO 3. *Indicadores de competitividad*

<i>País</i>	<i>Competitividad I Crecimiento</i>		<i>Competitividad II Empresas</i>		
	<i>Puesto</i>	<i>Puntuación</i>	<i>Puesto</i>	<i>Operaciones</i>	<i>Entorno de calidad</i>
Noruega	9	5,40	21	22	21
Suecia	3	5,65	12	7	14
Finlandia	1	5,94	2	9	1
Dinamarca.....	4	5,65	4	4	3
EE UU	2	5,81	1	1	2
España	29	4,80	25	25	26
Chile	23	4,91	29	31	29
Argentina.....	72	3,56	64	52	64
México.....	55	3,92	60	55	62
Brasil	65	3,69	49	32	52

vando. Esto es lo que convierte a las capacidades tecnológicas en el factor básico para el desarrollo de capacidades competitivas dinámicas y renovables. Pues bien, si se considera el desarrollo tecnológico, dos de los países nórdicos —Suecia y Finlandia— se encuentran en los dos primeros puestos de la clasificación, por delante de Estados Unidos, que ocupa el puesto quinto (cuadro 4). De nuevo, no parece que un Estado del Bienestar altamente desarrollado haya constituido una rémora para el desarrollo de capacidades tecnológicas.

Por último, puede ser ilustrativo poner en relación algunas variables asociadas al Estado del Bienestar con el crecimiento, la desigualdad y la competitividad de las economías, todo ello referido a los países desarrollados: tal es lo que hace el gráfico 4.

Pues bien, la existencia de un poderoso Estado del Bienestar se suele asociar habitualmente a la presencia de una mayor presión fiscal, sea a través de figuras impositivas, sea por medio de cotizaciones sociales, lo que puede derivar en costes para el crecimiento de los países. No obstante, la correlación binaria entre ambas variables no permite extraer esa conclusión. En el gráfico 4a se registra la re-

CUADRO 4. *Indicadores de desarrollo tecnológico*

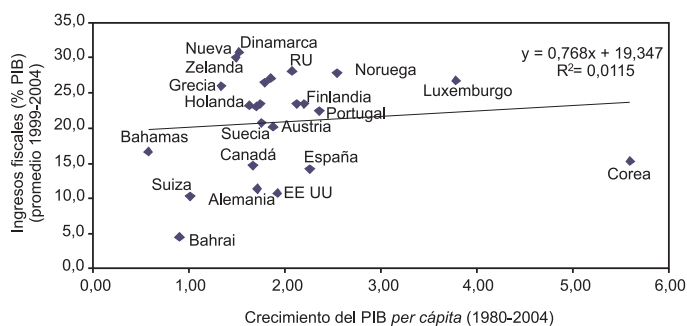
<i>País</i>	<i>Puntuación</i>		<i>Puesto</i>		<i>Tasa crec.</i>
	1990	2000	1990	2000	
Noruega	0,581	0,724	9	7	9,4
Suecia	0,681	0,867	2	1	27,2
Finlandia	0,614	0,831	6	2	35,2
Dinamarca.....	0,584	0,704	8	9	20,6
EE UU	0,663	0,747	5	5	12,6
España	0,410	0,516	34	25	25,8
Chile	0,336	0,424	57	41	26,2
Argentina.....	0,379	0,426	47	40	12,6
México.....	0,320	0,358	64	63	11,8
Brasil	0,280	0,330	77	72	17,6

lación entre recaudación tributaria sobre el PIB y tasa de crecimiento promedio del PIB *per capita* en el período 1980-2003: la relación es levemente positiva, y no negativa como se podría suponer. Algo similar cabe decir del gráfico 4b, donde se registra la relación entre cotizaciones sociales respecto al PIB y tasa de crecimiento del PIB *per capita*. Es claro que una relación binaria no permite conocer la relación de causalidad entre las variables, pero el signo de la relación está en contra de la opinión de quienes piensan que el Estado del Bienestar comporta obligados costes en términos de crecimiento.

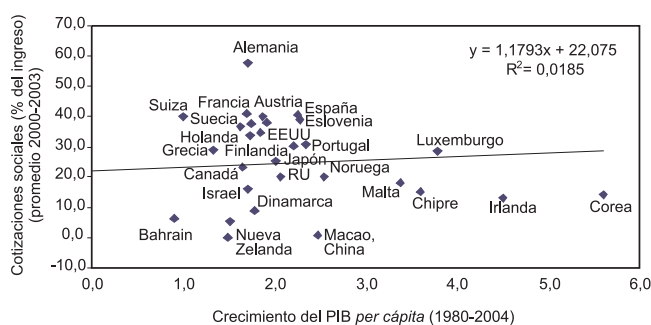
La segunda relación estudiada es la que relaciona algunos componentes del Estado del Bienestar con los niveles de desigualdad que rigen en los países, aproximados a través del índice de Gini. En el caso del gráfico 4c se toma como expresivo del desarrollo del Estado del Bienestar los gastos educativos, en relación con el PIB, en el 4d, la variable elegida son las cotizaciones sociales sobre el PIB. Pues bien, en ambos casos la relación es descendente, lo que revela que son los países con menor desarrollo del Estado del Bienestar los que deben convivir con niveles superiores de desigualdad. En la medida en que este factor comporte costes en términos de convi-

GRAFICO 4. *Relación entre variables*

4a. *Recaudación y crecimiento*



4b. *Cotización social y crecimiento*



4c. *Gasto educativo y distribución*

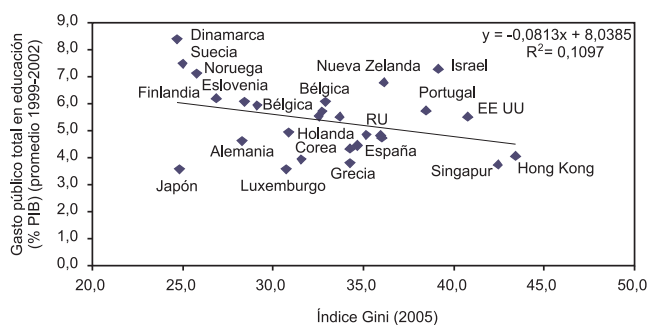
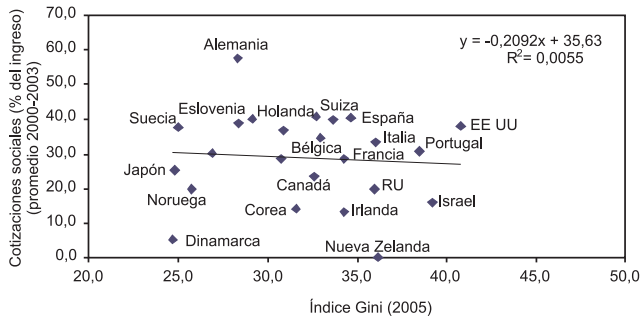
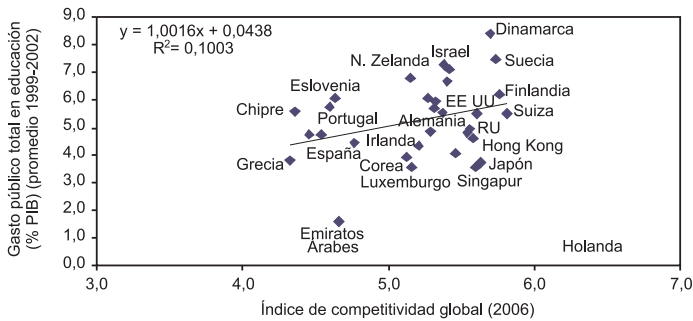


GRAFICO 4. (Continuación)

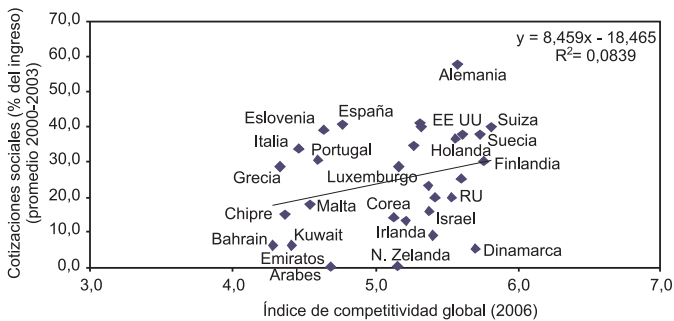
4d. Cotizaciones sociales y la distribución



4e. Gasto educativo y competitividad



4f. Cotizaciones sociales y competitividad



vencia, seguridad o legitimidad institucional, son los países de bajo compromiso social los que soportarán esos mayores costes.

Finalmente, se somete a análisis una tercera relación: la que conecta directamente la dimensión del Estado del Bienestar con el indicador de competitividad más utilizado (*Global Competitiveness Index*). Como en el caso anterior, la dimensión del Estado del Bienestar se aproxima a través de los gastos en educación y las cotizaciones sociales, ambas como porcentaje del PIB. Pues bien, la relación resultante es claramente ascendente: son los países con mayor Estado del Bienestar los que presentan un mayor índice de competitividad. De nuevo hay que advertir que una relación binaria no permite presumir relación alguna de causalidad. No obstante, con las limitaciones del caso, todo parece indicar que el desarrollo del Estado del Bienestar no ha impedido a los países situarse en posiciones de privilegio en la escala de la competitividad internacional.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

En páginas precedentes se ha argumentado que la mejora de la competitividad constituye un objetivo deseable, en la medida en que permite que se aliente el crecimiento sin excesivos problemas para el equilibrio externo. Existen diversas vías para conseguir ese objetivo, aunque no tienen similares consecuencias. La que resulta más deseable es aquella que permite mejorar la calidad y contenido técnico de los productos (mejorar la *apetecibilidad* comparada de los bienes) y rentabilizar al máximo las posibilidades de cambio productivo asociado a los procesos de convergencia. Uno y otro factor remiten al esfuerzo en capital humano, en innovación, en cambio estructural y en acceso y adaptación de tecnologías foráneas (que la entrada de capital extranjero puede facilitar).

Al mismo tiempo, disponer de un Estado del Bienestar consolidado constituye un objetivo igualmente deseable. A través del Estado del Bienestar se ofrece una cobertura frente a riesgos que afectan a las personas, se amplían los derechos en ámbitos básicos de la vida ciudadana y se corrige una parte de las asimetrías distributivas,

ayudando a consolidar las instituciones. Las opciones en materia de cobertura y tipos de prestación recorren, sin embargo, un amplio arco de posibilidades. De nuevo, no todas ellas tienen similares efectos sobre los criterios de eficiencia y sostenibilidad del sistema. La combinación del establecimiento de garantías con la preservación de los estímulos a los agentes y ciertos niveles de flexibilidad parece la mejor de las opciones.

Por último, no parece que exista necesariamente una incompatibilidad entre los dos objetivos señalados: competitividad y bienestar. Al menos la realidad internacional no revela que eso sea necesariamente así. Ahora bien, de ello no cabe derivar la ausencia de potenciales conflictos entre ambos propósitos. Las reformas acometidas en la década de los noventa por algunos de los países con sistemas de Bienestar más consolidados (incluido el británico y el sueco) confirman que existen espacios de potencial conflicto que deben ser tratados. Como casi siempre, lo importante está en el detalle.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atesoglu, H. S. (1993a): «Balance of Payments Constrained Growth: Evidence from the United States», *Journal of Postkeynesian Economics*, núm. 15, 4, pp. 507-514.
- (1993b): «Balance of Payments Determined Growth in Germany», *Applied Economic Letters*, núm. 1, 6, pp. 89-91.
- (1995): «An Explanation of the Slowdown in US Economic Growth», *Journal of Post Keynesian Economics*, núm. 5, verano.
- Alonso, J. A. (1992): «Ventajas comerciales y competitividad: aspectos conceptuales y empíricos», *Información Comercial Española*, núm. 705, pp. 38-76.
- (1999): «Growth and the External Constraint: The Spanish Case», *Applied Economics*, núm. 31, pp. 245-253.
- y C. Garcimartín (1998-1999): «A New Approach to Balance-of-payments Constraint», *Journal of Postkeynesian Economics*, núm. 21, pp. 259-282.
- Amendola, G.; Dosi, G. y Pagpani, E. (1993): «The Dynamics of International Competitiveness», *Weltwirtschaftliches Archiv*, núm. 129, 3, pp. 451-471.

- Bairam, E. I. (1987): «The Verdoorn Law, Returns to Scale and Industrial growth: review of literature», *Australian Economic Papers*, núm. 26, 48, pp. 20-42.
- (1993): «Income Elasticities of Exports and Imports: A Reexamination of the Empirical Evidence», *Applied Economics*, núm. 25, pp. 71-74.
- y Dempster, G. (1991): «The Harrod Foreign Trade Multiplier and Economic Growth in Asian Countries», *Applied Economics*, núm. 23, 11, pp. 1719-1724.
- Bane, M. J. y Ellwood, D. (1994): *Welfare Realities*, Cambridge, Harvard University Press.
- Blundell, R. y MaCurdy, Th. (1999): «Labor Supply: A Review of Alternative Approaches», en O. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, Amsterdam, North-Holland.
- CEPAL (2000): *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*.
- Chesnais, F. (1981): «The Notion of International Competitiveness», mimeo, OECD, París.
- Coase, R. (1988): *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Cohen, S.; Teece, D.; Tysson, L. y Zysman, J. (1984): «Competitiveness», *Working Paper*, Berkeley, University of California.
- Diamond, P. y Koszegi, B. (2003): «Quasi-hyperbolic Discounting and Retirement», *Journal of Public Economics*, núm. 87, pp. 1839-1872.
- Fagerberg, J. (1988): «International Competitiveness», *The Economic Journal*, núm. 98, 93, pp. 355-374.
- (1996): «Technology and Competitiveness», *Oxford Review of Economic Policy*, núm. 12 3, pp. 39-51.
- Fajnzylberg, F. (1988): «International Competition: agreed goal, hard task», *CEPAL Review*, núm. 36, diciembre, pp. 2-11.
- (1989): *Industrialización en América Latina: de la «caja negra» al «casillero vacío»*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Harrod, R. (1933): *International Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Heckman, J. (1993): «What has been Learned About Labour Supply in the Past Twenty Years?», *American Economic Review*, núm. 83, pp. 116-121.
- Krueger, A. y Meyer, B. (2002): «Labor Supply Effects of Social Insurance», en O. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, Amsterdam, North-Holland.
- López, J. y Cruz, A. (2000): «Thirlwall Law and beyond: The Latin American Experience», *Journal of Postkeynesian Economics*, primavera.

- Loria, E. (2003): «The Mexican Economy: Balance of Payments Constrained Growth Model. The Importance of the exchange rates, 1970-1999», en *Journal of Post Regression Economics*, vol. 25, núm. 4, verano.
- Mathis, J.; Mazier, J. y Rivaud-Danst, D. (1988): *La compétitivité industrielle*, París, Dunod.
- McCombie, J. (1989-1992)): «Thirlwall's Law and the Balance of Payments Constrained Growth More on the Debate», *Applied Economics*, 24, 5, pp. 493-512.
- y Roberts, M. (2002): «The Role of Balance of Payments in Economic Growth», en M. Setterfield, *The Economics of Demand-led Growth. Challenging the Supply-side Vision of the Rule of the Long Run*, Londres, Edward Elgar.
- y Thirlwall, A. P. (1994): *Economic Growth and the Balance of Payments Constraint*, Londres, Macmillan.
- y Swales, J. K. (1985): «Profesor Thirlwall and Balance of Payments Constrained Growth», *Applied Economics*, núm. 17, 1, pp. 17-32.
- y — (1986): «Balance of Payments Constrained Growth: A Rejoinder to Professor Thirlwall», *Applied Economics*, núm. 18,12, pp. 1265-1275.
- y — (1991): «Thirlwall's Law and Balance of Payments Constrained Growth: Further Comment on the Debate», *Applied Economics*, núm. 23, 1, pp. 9-20.
- Meyer, B. y Sullivan, J. (2004): «The Effects of Welfare and Tax Reform: The Material Well-being of Single Mothers in the 1980s and 1990s», *Journal of Public Economics*, núm. 88, pp. 1387-1420.
- y Rosenbaum, D. T. (2001): «Welfare, the Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Single Mothers», *Quarterly Journal of Economics*, CVVI, pp. 1063-1114.
- Michalet, C. A. (1981): «Competitiveness and Internationalisation», mimeo, París, OECD.
- Mirrlees, J. A. (1971): «An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation», *Review of Economic Studies*, núm. 38, pp. 175-208.
- Moreno-Brid, J.C. (1998): «Balance of Payments Constrained Economic Growth: The Case of Mexico», *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, diciembre.
- (1999): «Mexico's Economic Growth and the Balance of Payments Constraint: A Cointegration Analysis», *International Review of Applied Economics*, núm. 13, 2.
- y Pérez, E. (2000): «Balanza de pagos y crecimiento en América Central, 1950-1996», *Revista Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 1, pp. 30-37.

- Offe, C. (2006): «Social Protection in a Supranational Context: European Integration and the Fates of the «European Model», en P. Bardhan, S. Bowles y M. Wallerstein, *Globalization and Egalitarian Redistribution*, Princeton University Press.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Harvard Mass, Harvard University Press.
- Polanyi, K. (1944): *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*, Boston, Beacon.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Londres, McMillan Press.
- Saez, E. (2001): «Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates», *Review of Economic Studies*, núm. 68, pp. 205-229.
- (2002): «Optimal Income Transfer Programs: Intensive Versus Extensive Labor Supply Responses», *Quarterly Journal of Economics*, núm. 117, pp. 1039-1073.
- Thirlwall, A. P. (1979): «The Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences», *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, marzo.
- (2002): *The Nature of Economic Growth. An Alternative Framework for Understanding the Performance of Nations*, Londres, Edward Elgar.
- y Nureldin Hussain, M. (1982): «The Balance of Payments Constraint, Capital Flows and Growth Rate: Differences Between Developing Countries», *Oxford Economic Papers*, noviembre.
- Williamson, O. (1989): *Las instituciones económicas del capitalismo: empresas, mercados y contratos racionales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1991): *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, Fondo de Cultura Económica.

I. COMENTARIO

SIMON SCHWARTZMAN *

Como no soy economista, no me atreveré a discutir las secciones más técnicas sobre competitividad y crecimiento económico. Me voy a limitar a comentar las conclusiones más generales, así como la evidencia empírica presentada al final del documento.

Alonso muestra los aspectos positivos del Estado de Bienestar y también sus posibles efectos negativos sobre la competitividad. Los efectos positivos incluyen la generación de una demanda amplia y estable, la consolidación de las instituciones, el mantenimiento de la cohesión social y el estímulo a actividades económicas de mayor complejidad, a partir de una mano de obra más educada y competitiva.

Por otro lado, existen costes: el incremento de la presión fiscal, una redistribución de la renta que puede no ser óptima desde el punto de vista del equilibrio de mercado, y la rigidez en el mercado de trabajo derivada del desarrollo de los derechos sociales. Finalmente, el Estado de Bienestar puede generar un riesgo moral, aminorando los incentivos para que los agentes busquen mayor productividad y eficiencia. Lo ideal sería poder tener los beneficios enumerados, sin incurrir en los problemas señalados.

¿Es esto posible? La evidencia es que los países escandinavos han logrado esta combinación virtuosa, lo que significa que no es algo imposible. Pero si observamos el gráfico de la relación entre gasto público y competitividad en los países europeos que presenta Alonso, vemos que la correlación es positiva, pero sólo de 0,1. Además, sería negativa si eliminásemos a *outliers* como Dinamarca, Suecia y Finlandia.

Los datos de CEPAL permiten hacer un análisis similar para América Latina. Si ordenamos los países según la tasa de crecimiento de la renta *per capita*, encontramos que, por lo general, no hay

* Presidente del Instituto do Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS). Brasil.

relación muy clara entre gasto público y crecimiento del PIB. Sobre todo porque algunos países, como Guatemala y Haití, tienen tasas de crecimiento muy bajas y tasas de gasto público también bajas, y hay situaciones especiales, como la de Argentina después de la crisis y Venezuela con el impacto de los petrodólares.

Se puede concluir que el análisis estadístico de la relación entre gasto público y competitividad no es un buen instrumento para entender lo que pasa, dado el pequeño número de observaciones y el gran número de excepciones. Creo que la mejor manera de examinar este cuestión es, por el lado de Europa, preguntarse qué es lo que explica la excepcionalidad del Estado de Bienestar de los países escandinavos; y, por el de América Latina, en qué medida el tipo de Estado de Bienestar que se ha desarrollado —hasta cierto punto— en países como Brasil, Argentina o México, contribuye positivamente o afecta negativamente a sus economías.

Hay una amplia literatura sobre el «Swedish Model» que pretende explicar los importantes logros económicos y sociales del país en el periodo que va desde el principio del siglo XX hasta los años setenta. Por ejemplo, Stefan de Vylder (1995) muestra que el desarrollo económico de Suecia se basó en un fuerte crecimiento de las exportaciones, que llevó después a un crecimiento del mercado interno. En este sentido, la experiencia de Suecia tiene semejanza con la de Corea y Japón, que también se desarrollaron a partir de una fuerte presencia en el mercado internacional. Suecia comparte con Japón y Corea el hecho de que el desarrollo «hacia afuera» se hizo a través de fuertes inversiones en educación y tecnología y, además, logró establecer un Estado de Bienestar que, por lo general, no trajo limitaciones a la libertad empresarial y al desarrollo tecnológico.

Lo que, según este autor, hace de Suecia un caso especial es que su participación en el mercado mundial no se basó en la simple exportación de *commodities*, sino de productos de alto contenido tecnológico:

The export sector remained the 'engine of growth' until the Great Depression of the 1930s. Technological innovations greatly helped to reduce costs, and diversify production. Domestic manufacturing based on iron,

timber and other Swedish raw materials developed rapidly, thereby increasing employment and value added in the export sector (unemployment remained high until the 1910s, however). For example, the development of the paper and pulp industry demanded a more advanced technology, and more labour power, than the simple timber and sawmill products that were exported earlier. Similar development took place in the mineral sector; instead of exporting iron ore, Swedish exports of steel products expanded rapidly.

Stefan de Vylder¹ concluye su análisis poniendo énfasis en la importancia del capital social en el desarrollo de Suecia, caracterizado no solamente por las inversiones del Estado de Bienestar, sino también por las instituciones estables, el modo consensuado de tomar decisiones, y —¿por qué no decirlo?— por la homogeneidad cultural del país y su pequeño tamaño. A partir de los años ochenta, Suecia empieza a parecerse más a los demás países europeos, pero los altos niveles educativos y la capacidad tecnológica del país permiten que la economía siga siendo competitiva.

Si observamos los casos de Brasil y Argentina, es posible encontrar alguna similitud histórica con la experiencia escandinava. Desde fines del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial los dos países se desarrollaron gracias a las exportaciones de café, en Brasil, y de grano y carne en Argentina, y empezaron a crear un Estado de Bienestar para las poblaciones de sus principales centros urbanos —como Buenos Aires, Rio de Janeiro y Sao Paulo—, que crecieron rápidamente por la incorporación de inmigrantes europeos. Pero, a diferencia de lo ocurrido en Europa, la riqueza generada por las exportaciones no se tradujo mayoritariamente en inversiones que pudieran fortalecer y aumentar la densidad tecnológica de sus exportaciones, sino que se dirigieron a la creación de industrias y servicios de baja competitividad para el mercado interno. Los sectores urbanos se transformaron, sobre todo, en *rent-seekers* que vivían de los beneficios fiscales de las exportaciones, y los países se dividieron políticamente, lo que condujo a crisis políticas sucesivas

¹ Stefan de Vylder (1995): «The Rise and Fall of the 'Swedish Model'», *Occasional Paper*, núm. 26, United Nations Development Programme.

y a la incapacidad de crear una economía más dinámica y con mayor densidad productiva y tecnológica.

A la larga, el crecimiento de un Estado de Bienestar orientado hacia la distribución de beneficios, y no al desarrollo efectivo del capital social y los recursos humanos y tecnológicos de los países, condujo a una situación representada en forma dramática por lo que ocurre hoy en Brasil. La proporción del producto interior bruto recaudada por el gobierno en forma de impuestos es similar a la de los países de la OCDE, pero la economía no logra aprovecharla para crecer de forma más significativa en una coyuntura internacional muy favorable. Los sectores más dinámicos de la economía siguen siendo las exportaciones de *commodities*, junto a algunas excepciones importantes como la industria de aviones y las exportaciones de la industria automotriz.

La conclusión parece ser que el verdadero dilema no se encuentra entre el Estado de Bienestar y la competitividad, sino entre políticas de bienestar que aumenten el capital humano y social de los países —a las que podríamos denominar «endógenas» a la economía— y políticas que se limitan a transferir recursos —a las que podríamos llamar «exógenas»—. Las políticas endógenas, en que los gastos del Estado de Bienestar se transforman en capital humano y tienen impacto sobre la economía, no surgen simplemente por el aumento de los gastos sociales, sino que requieren —entre otras cosas— un diálogo constante entre los agentes económicos y los responsables de las políticas sociales, que es lo que parece estar en la raíz de las buenas experiencias de Escandinavia. Cuando esto no ocurre, el Estado de Bienestar se transforma en un sistema de *rent-seeking* que, a la larga, crea restricciones a la economía y no logra mantenerse.

14. A MODO DE SÍNTESIS: ¿EXISTE UN MODELO EUROPEO DE ESTADO DE BIENESTAR?

ÁLVARO ESPINA *

El Estado de Bienestar constituye la característica distintiva de la vía europea de modernización, que en la ponencia-marco de la Conferencia en la que se presentaron los trabajos contenidos en este volumen he analizado a través de la interacción entre cinco subsistemas sociales: político, económico, legal, cultural y sistema de bienestar social propiamente dicho¹. Ello no es óbice, sin embargo, para que al hablar de las trayectorias históricas de los Estados de Bienestar concretos existentes actualmente en Europa nos encontremos con los especímenes más variados, cuyas características comparadas presentan las diferencias más profundas. El análisis canónico de Gøsta Esping-Andersen (1993) distinguía nítidamente tres modelos o «régimenes de bienestar»: el minimalista-liberal-atlántico, el corporatista-conservador-continental y el universalista-socialdemócrata-nórdico. Otros analistas han detectado adicionalmente ciertos rasgos característicos de una variante del modelo continental inspirado específicamente en la doctrina social de la

* Universidad Complutense; Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda; España.

¹ Considerado en sentido amplio, siguiendo la delimitación de este último establecida en Freeman *et al.* (1997). En general, véase mi contribución, a la *Conferencia Internacional Estado de Bienestar y competitividad: La experiencia europea y la agenda para América Latina* (en adelante: *la Conferencia*), publicada en libro separado (Espina, 2007). La interacción entre los cinco subsistemas la analizo en la Introducción y en el Capítulo primero de ese trabajo. En el texto que sigue me refiero a ella denominándola *mi contribución*. Para el resto de las contribuciones a *la Conferencia* —incluidas en este libro— indico el nombre del autor (indicando: *aquí*, en *la contribución* o *los comentarios* de...)

Iglesia Católica (enunciada en 1891 por la encíclica *Rerum-Novarum*), al que —por eso mismo— tiende a denominarse modelo familiarista-católico-latino, caracterizado por la inexistencia de servicios sociales y por la descarga de buena parte de las tareas asistenciales sobre la familia, y muy especialmente sobre la mujer². En suma, es difícil referirse a algún tipo de política social y de bienestar que no encuentre o haya encontrado su lugar en las prácticas del «Estado europeo de bienestar» (EB). A la vista de todo ello ¿puede hablarse de un «modelo europeo» de EB?

En *mi contribución a la Conferencia* he desarrollado las características de tres «casos» nacionales de modernización: el británico, el alemán y el español, diferenciando el segundo del «caso sueco» y confrontando el fracaso del primer intento de modernización español con los factores de éxito de los otros casos y del segundo intento, que coincide con la democracia española. Los Estados de Bienestar edificados en aquellos procesos de modernización encajan en los modelos minimalista, corporatista y familiarista —respectivamente—, por lo que no entraré aquí a describir las características de cada uno de ellos. Me centraré, en cambio, en la evolución paradójica registrada durante estos últimos quince años, que parece redibujar la diferenciación tradicional entre aquellos modelos, apuntándose cierta convergencia hacia modelos híbridos —según *la contribución* de Barbier— o, más bien, hacia el intercambio de sus características distintivas, fomentado por el «método abierto de coordinación» (MAC) practicado desde finales de los años noventa entre los Estados miembros de la Unión Europea.

Estos rasgos de la evolución más reciente permiten sintetizar lo más destacable de las contribuciones presentadas y los debates habidos en *la Conferencia*, distribuyéndolos en seis grandes epígrafes: los cuatro primeros analizan las variaciones que están experimentando las pautas en las transferencias intergeneracionales, intrageneracionales y a lo largo del ciclo vital realizadas dentro del Estado de Bienestar a través de las reformas de los sistemas de pensiones en España, Suecia, los países anglosajones y Alemania. Los dos últimos estudian el papel complementario de los sistemas de pensiones

² Véase *la contribución* de Luis Moreno.

y las transferencias intergeneracionales destinadas a la inversión en recursos humanos y la conveniencia de utilizar un enfoque integrado del equilibrio y la equidad entre unos y otras para garantizar su sostenibilidad, dada la revalorización actual del papel que juega esta inversión en la sociedad del conocimiento. El trabajo concluye señalando las nuevas tendencias en materia de financiación y regímenes híbridos que mezclan políticas universalistas con otras focalizadas o selectivas, junto a la devolución al mercado de ciertas formas de aseguramiento del riesgo. Se examina también someramente la vigencia de las prácticas neocorporatistas y los cambios en las modalidades de la acción colectiva en relación a las políticas de bienestar, en procesos de elección social a los que el contexto de globalización impone la disciplina de la compatibilidad entre estas políticas y el funcionamiento eficiente del mercado, tanto en Europa como en América Latina.

I. LAS TRANSFERENCIAS GENERACIONALES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA

La *contribución* de Edward Palmer describe el cambio crucial que supuso pasar históricamente del sistema de transferencias intergeneracionales practicado dentro de la familia extensa multigeneracional —ya de forma implícita, ya explícita—³ al modelo de pensiones estatales universalistas, que extendió el «pool de aseguramiento» y de transferencias al conjunto de la población, examinando las pautas de tal proceso. Palmer extrae de esta experiencia histórica —como tam-

³ En el caso de los agricultores suecos la transferencia intergeneracional se documentaba en el siglo XIX mediante un contrato vitalicio con sus sucesores en el que se estipulaba el monto de la pensión como contrapartida por la transmisión de la titularidad. En el caso de los arrendatarios, los sucesores pertenecían generalmente a la familia; en el de los propietarios, la pensión era superior y resultaba frecuente la transmisión sin mediar vínculos familiares (Lundh y Olsson, 2002). Todo ello practicado en el contexto de estrategias históricas de sucesión y transmisión familiar, con implicaciones profundas en todos los órdenes, especialmente en el de género y de alianzas familiares (Dribe y Lundh, 2005).

bién lo hace Assar Lindbeck (2002)— la recomendación de que un tránsito de tal naturaleza no debe realizarse hasta que el proceso de desarrollo económico se encuentra firmemente comprometido, momento en que la familia extensa tiende también a desintegrarse, viéndose sustituido por la familia nuclear. Esta es la senda por la que discurrió la implantación de los sistemas de pensiones en la Europa continental, que empezó proporcionando aseguramiento a los asalariados de las grandes concentraciones industriales urbanas —ámbito que fue el primero en experimentar aquella disolución—, para ir extendiéndolo paulatinamente a todos los colectivos⁴. En cambio, el microaseguramiento sanitario empezó en España protegiendo a los pobres, como pone de manifiesto *la contribución* de Ana Rico *et al.*

Los sistemas de pensiones de reparto, empleados casi de forma exclusiva hasta el pasado decenio en la mayor parte del continente europeo y en Norteamérica, contienen mecanismos muy diversos de transferencia de rentas desde las generaciones activas hacia las generaciones de pensionistas. En primer lugar, los sistemas que disponen de un «ancla o garantía de mínimos», como el vigente en Suecia desde la refundación en 1935 por los socialdemócratas del primer sistema público de pensiones —que había sido fundado en 1913⁵—, conservado a lo largo de las sucesivas reformas —hasta la de 1999—, garantizan el acceso prácticamente universal a una pensión desde el momento de la implantación del sistema, con independencia y sin esperar varios decenios a que los beneficiarios del régimen contributivo de pensiones de la primera generación beneficiaria del Estado de Bienestar cumplan los períodos mínimos de carencia y acumulen los períodos de cotización requeridos para madurar el derecho a una pensión profesional —cuya cuantía está relacionada con las cotizaciones previamente aportadas—. Este «regalo» a la primera generación del EB ha adoptado distintas modalidades, cuyas interpretaciones racionales han sido analizadas por Lindbeck y Persson (2003).

⁴ Rodríguez (2007) estudia las etapas de extensión normativa de la Seguridad Social en España.

⁵ En el que no había lugar para pensiones mínimas, porque todas las pensiones eran bajas, pero uniformes, con independencia de la profesión previa del beneficiario (Lundh y Olsson, 2002, p. 373).

En el caso español, el concepto de pensión mínima del sistema contributivo no se implantó hasta abril de 1974, al tiempo que la sustitución de la modalidad de cotización con arreglo a bases tarifadas por otra basada paulatinamente en salarios reales —iniciada tras la reforma de 1972— produjo el efecto de una profunda segmentación entre las *ratios* de sustitución pensión/salario anteriores y posteriores a la reforma, segmentación a la que se hizo frente introduciendo las pensiones mínimas garantizadas, que serían objeto enseguida de una política de revalorizaciones superior a la media del conjunto. Todo ello condujo a la paradoja de que la inmensa mayoría de las pensiones contributivas causadas durante el período precedente se encontrasen al término del franquismo igualadas en el nivel mínimo, convirtiendo *de facto* al sistema en un «régimen asistencial uniforme» —o, al menos, en uno con mínima equivalencia actuarial entre lo cotizado y las pensiones recibidas— con resultados prácticos parecidos a los sistemas con pensión pública de cuantía única⁶.

Paulatinamente, a través de la práctica, la pensión mínima española fue desintegrándose en sus dos componentes, el contributivo y el «complemento por mínimos», a efectos de aplicar a estos últimos las restricciones —relacionadas especialmente con su carácter absorbible por sucesivas revalorizaciones o mejoras de ingresos, y con la concurrencia con otras pensiones públicas u otras fuentes de ingresos, cuando se superan los umbrales mínimos de renta preceptuados—. De este modo, al comienzo de la transición democrática el régimen de pensiones español era ya un híbrido que seleccionaba sin gran transparencia a los participantes, de acuerdo con criterios contributivos, pero complementaba la inmensa mayoría de las pen-

⁶ En mayo de 1978 el 80,6% de los pensionistas españoles percibían pensiones mínimas (Gonzalo *et al.*, 1985, p. 102, nota 138). El porcentaje no bajó del 50% hasta 1983 y del 40% hasta 1986, permaneciendo relativamente estable hasta 1995 (en que se situó en el 37,1%): Véase SS XXI (1995) Anexo, Cuadro 24. En 1978 la pensión mínima de jubilación de los asalariados mayores de 65 años fue en media de 11.680 pesetas mensuales —cifra similar a la pensión media del sistema— (SS, 1985, pp. 126 y 120), equivalente al 69% del salario mínimo mensual de ese año y a un 35% del salario medio, algo más, en términos relativos, que la proporción sobre el salario de la garantía mínima del sistema sueco actual, pero dieciséis puntos porcentuales por encima de la pensión básica estatal británica en 2006 (véase también el epígrafe 7.1 de *mi contribución*, y las de Glennerster y Palmer).

siones mediante prestaciones sometidas a la prueba de insuficiencia de recursos, en cuantía independiente de las cotizaciones⁷.

En otros casos las transferencias son intrageneracionales o intra-familiares, como sucede con las derivadas de la toma en consideración para establecer la pensión inicial exclusivamente de los salarios pensionables del último tramo vital, o con las previsiones para compartir la pensión en caso de disolución familiar —que, en el caso de la pensión de viudedad, es un híbrido de ambos tipos de transferencia (Lindbeck y Persson, 2003, p. 103)—. Otra de las modalidades de transferencia intrageneracional —en este caso, entre hogares de alta y baja renta— se deriva de la existencia de pensiones máximas, que fueron establecidas en España por la Ley de Presupuestos para 1984 (Fernández, 1986, p. 126).

En sus orígenes, este tipo de confusiones había servido en España para acentuar ante el público el carácter paternalista del régimen franquista⁸ —y la dependencia populista, contemplando el sistema de pensiones desde la perspectiva de los «recursos de poder»—, aunque a la larga produjo la paradoja de persuadir a los beneficiarios de que percibían escasamente lo que les correspondía, complicando la economía política de las reformas ulteriores. De hecho, todavía en 1995 sólo el 6% de las personas encuestadas consideraba que las cotizaciones e impuestos destinados a financiar el sistema eran demasiado bajos (Herce y Pérez-Díaz, 1995, p. 97), y el 56% de los jubilados pensaba que lo que recibían por pensión era menor que lo cotizado —cifra que aumentaba hasta el 67% cuando se preguntaba a los activos por las expectativas al respecto (p. 109)—.

En cambio, Bandrés y Cuenca (1998) demostraron que actuarialmente el sistema español de pensiones anterior a 1997 tenía un contenido medio de transferencias equivalente al 29% de la pensión total, quedando reducido al 22% tras la reforma de ese año⁹,

⁷ Entre 1981 y 1983 el límite acumulativo para estas otras rentas se situó en el Salario Mínimo Interprofesional (Fernández, 1986, p. 124).

⁸ Véase Comín (1996).

⁹ Estimación suponiendo que la reforma de 1997 se aplicase de forma instantánea. Para el conjunto de pensiones existentes a finales de 1992 el contenido de transferencia era todavía del 50%, pero estaba reduciéndose rápidamente tras ampliarse paulatinamente desde 1985 a 15 años el período de cómputo.

cifras que indican el nivel general de las transferencias intergeneracionales, mientras que las transferencias intrageneracionales se manifestaban en la distribución del mismo entre las diferentes decilas de renta, que tenía forma de U: en ambos períodos el máximo se alcanzaba en la primera decila (con un contenido de transferencia equivalente al 72% de la pensión), reduciéndose gradualmente hasta situarse en el nivel medio para la quinta decila. El mínimo se alcanzaba en la sexta decila —con un 11% antes de la reforma de 1997, que eliminó el contenido de transferencia de la pensión para esta decila, dejándola en posición actuarialmente equilibrada—. Paradójicamente, a partir de la séptima decila el peso de las transferencias aumentaba de forma regresiva, hasta alcanzar un máximo relativo en la última decila —que recibía una transferencia del 23% antes de la reforma y del 13% después—. En ambos casos, la transferencia era mayor para las dos decilas superiores que para las tres siguientes¹⁰. Todo ello debido fundamentalmente a las diferencias de tratamiento existentes entre los regímenes especiales y el Régimen General, que es el único que camina hacia la equidad actuarial, mientras que los otros regímenes siguen contando con transferencias fuertemente regresivas en la pensión inicial. A la altura de 1995¹¹ resultaba patente que la justificación redistributiva de algunos de tales mecanismos de transferencia era harto dudosa.

La preocupación por hacer transparente todo este entramado de procesos redistributivos y delimitar con precisión los derechos derivados actuarialmente de las aportaciones realizadas durante la vida laboral de los cotizantes ha sido constante a lo largo de los treinta años de democracia española y ha ido aflorando en los sucesivos Li-

¹⁰ Para Bolivia y Ecuador, Prats *et al.* (2007) muestran que los gastos de la Seguridad social dirigidos a la última quintila duplica a los de la cuarta, pero cuadruplica o decuplica a los de la primera.

¹¹ Año en que los complementos a mínimos y las rentas compatibles permitían que los beneficiarios llegasen a acumular ingresos de 1,5 o tres millones de pesetas anuales (nueve o dieciocho mil euros), en caso de beneficiario individual o de pareja con derecho a dos pensiones mínimas, respectivamente (SS XXI, pp. 229-230). En 1997 las transferencias a la pensión inicial en la decila superior suponían: el 13% en el Régimen General; el 42% en el de Autónomos; el 59% en el Agrario por cuenta ajena (el 62% en el Régimen por cuenta propia), y el 64% en el Régimen de Hogar.

bro Blanco de reforma, siendo analizada sistemáticamente con ocasión de la introducción de las pensiones no contributivas por la Ley 26/1990¹². En contrapartida, el Pacto de Toledo recomendó acelerar el proceso de separación de fuentes de financiación para conseguir alcanzar lo antes posible el objetivo de que el coste de todas las pensiones no contributivas corra a cargo de los Presupuestos generales del Estado —proceso que se había iniciado con la Ley de Presupuestos de 1989—¹³.

El carácter «impuro» de muchos sistemas contributivos de pensiones es el fruto de la acumulación de una larga serie de decisiones adoptadas a lo largo del tiempo para responder a las más variadas necesidades coyunturales mediante una política de transferencias cruzadas (Comín, 1996), que se van acumulando al modo de capas fósiles o peso del pasado —generalmente, con escasa o nula justificación actual¹⁴— de modo que su enumeración ha venido constituyendo la base para la mayor parte de las propuestas de reforma del

¹² La síntesis en siete grandes apartados de los aspectos no contributivos de las pensiones de la seguridad social en esa fecha se encuentra en SS (1991, pp. 29-37). Sobre los antecedentes de las pensiones de carácter asistencial, véase *mi contribución*, Cruz Roche (1991) y Campos (1996).

¹³ (Ibíd., p. 285). Para 1995 se estimó que la aportación del Estado para financiar los gastos no contributivos debería haber aumentado en un 5%, equivalente a mil millones de euros (Ibíd., p. 234). En la renovación del Pacto de Toledo de 2003 se dio por concluida la separación, y se dio un plazo de cinco años al gobierno para culminar la financiación presupuestaria de los complementos de mínimos.

¹⁴ El carácter discrecional de la fórmula de cálculo del porcentaje acumulativo que supone la pensión respecto del salario pensionable —o base reguladora— de la pensión española correspondiente a cada tramo de la carrera de cotizaciones puede observarse en la fórmula proporcionada en el apartado 4 de *la contribución* de J. A. Herce. La fórmula prima los quince primeros años de cotización y es mínima en los diez últimos, lo que pudo tener sentido en la etapa de implantación del sistema, pero ya no lo tiene porque transfiere recursos desde las carreras largas hacia las cortas. Para 2020 su coste superará, como mínimo, el 0,5% del PIB (SS XXI, 1995, p. 202) —y probablemente mucho más—. En contrapartida, sí tendría sentido modular el tipo de cotización a cargo del trabajador, reduciéndola en la juventud y aumentándola paulatinamente a medida que se acerca la edad de jubilación, compensando el efecto antiactuarial de la acumulación temporal de cotizaciones, que es inherente a todos los sistemas de reparto con prestaciones definidas (Lindbeck y Persson, 2003, p. 85).

sistema¹⁵. Este carácter híbrido —o más bien opaco, y frecuentemente indiscriminado— de los componentes contributivo (o actuarial) y redistributivo (o solidario) puede aplicarse a todos los sistemas de pensiones con beneficios definidos (o predeterminados, en forma de tasa de sustitución de los salarios o bases de cotización). Aunque esta característica se predica habitualmente sólo de los sistemas que emplean la técnica de reparto —financiando las prestaciones con las cuotas actuales—, puede aplicarse igualmente a los sistemas de capitalización financiera con carácter colectivo y beneficios definidos —que se financian convirtiendo en anualidades o pensiones vitalicias el fondo acumulado por las aportaciones históricas—, si éstos no se ajustan estrictamente a las aportaciones individuales, e incluso a las de «capitalización nocional» de tipo NDC, si en el transcurso del disfrute de la pensión se producen actualizaciones no anticipadas al concederlas (Lindbeck, 2005; Diamond, 2005).

II. LA REFORMA DE PENSIONES SUECA EN PERSPECTIVA TRIDIMENSIONAL

De acuerdo con *la contribución* de Edward Palmer a *la Conferencia*, unos y otros se caracterizan por realizar transferencias cruzadas —intergeneracionales, intrageneracionales y a lo largo del ciclo vital—, de modo escasamente transparente. La reforma del sistema sueco de pensiones realizada el pasado decenio y analizada en esa *contribución* trata de corregir aquella situación introduciendo dos cuentas individuales obligatorias de pensiones con aportaciones definidas y garantizando el equilibrio en las transferencias intergeneracionales entre las personas nacidas después de 1954 (estableciendo una escala gradual de supresión de las mismas para los nacidos entre ese año y 1938). Eso no quiere decir que la reforma prescinda

¹⁵ Véase el epígrafe 3.5 de SS XXI (1995, p. 193 y ss.) y el 3.1 de Herce, Pérez y Díaz (1995, pp. 37 y ss.). Síntesis de ambas en Espina (1996, p. 271) y en Sánchez Martín (2001). De acuerdo con el gráfico I, este tipo de reformas es «horizontal».

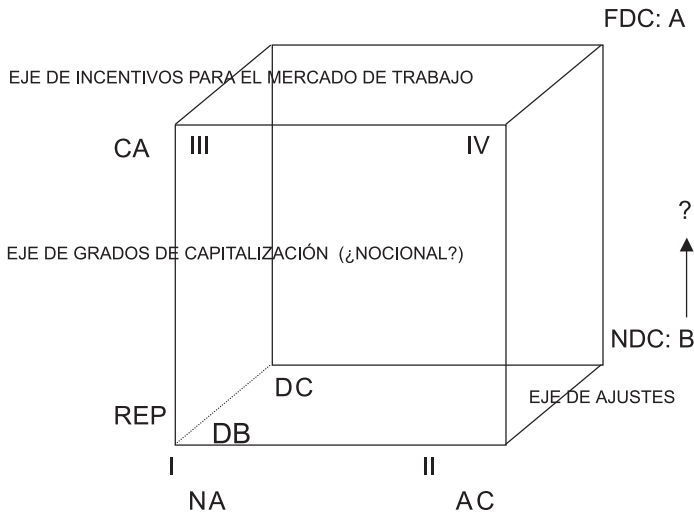
del carácter solidario del sistema, sino más bien que tal carácter debe hacerse explícito y ser asumido fiscalmente por la generación que lo decide con un ahorro adicional, al obligarse el Estado a provisionar el coste actual de cualquier política redistributiva y a contabilizar por partida doble toda entrada de beneficios de este tipo —anotada en la correspondiente cuenta individual de pensiones—, con cargo a una salida simultánea del presupuesto del año en que se produce, anotada en el capítulo referido a la correspondiente política social.

Probablemente la economía política de ese rasgo de la reforma sueca se asiente sobre una percepción ciudadana hipersensible hacia el riesgo político futuro que amenaza siempre a las transferencias intergeneracionales discrecionales de los sistemas de reparto, de modo que la cuenta individual —al documentar actuarialmente la deuda contraída por el Estado con cada beneficiario— elimina aparentemente los aspectos graciabiles de la pensión.

El gráfico I y el cuadro I sintetizan la clasificación tridimensional de los sistemas de pensiones diseñada por Lindbeck y Persson (2003) ¹⁶. No figura en el cuadro la distinción entre capitalización financiera y no financiera (abstracta o nocional), pero cuando esta última es plenamente contributiva y aplica el régimen de prestaciones definidas, ambas pueden ser documentadas mediante cuentas individuales, como hace la reforma sueca, maximizando la justicia ac-

¹⁶ Con tres ejes, X, Y, Z: el actuarial/no actuarial (NA/AC), el de capitalización/reparto (CA/RE) y el de definición de beneficios *versus* aportaciones (DB/DC). Diamond (2005) considera que, más que variables discretas, los tres ejes miden variables continuas, y se refieren a los incentivos para el mercado de trabajo (X), el grado de capitalización (Y) y los ajustes periódicos en beneficios y cotizaciones (Z). Lindbeck denomina horizontales a las reformas que se mueven a lo largo del primero. Por extensión, las otras dos pueden denominarse verticales y en profundidad. Lindbeck y Persson grafican exclusivamente la cara anterior del cubo —aunque en forma trapezoidal, para expresar la dificultad de diseñar sistemas de reparto completamente actuariales, por lo que el eje horizontal superior sería algo más extenso que el inferior—. También prescinden del eje Z, por la dificultad de diseñar sistemas DB completamente actuariales, aunque en la nota 7 del trabajo admiten que la propuesta de Modigliani y Ceprini (2002) resuelve este problema. Al dibujar ejes con variables continuas, nuestro gráfico representa ortogonalmente las tres dimensiones, haciendo abstracción de que algunas zonas puedan quedar empíricamente vacías, a la espera de nuevos diseños.

GRÁFICO I. *La tridimensionalidad de las pensiones*



CUADRO I. *Conceptualización de los sistemas de pensiones*

CARACTERÍSTICAS			Tasa de retorno		Tipo y nivel de riesgo	
VARIABLE EXÓGENA*	Caso gráfico	Régimen*	Media	Marginal	Político/ de ajustes	De rentas/ de mercado
DB: beneficios	I	NA/RE	G	0	Máximo	Mínimo
DB: beneficios	II	AC/RE	G	G	Alto	Bajo
DB: beneficios	III	NA/CA	R	0	Medio	Medio
DB: beneficios	IV	AC/ CA	R	R	Bajo	Alto
DC: aportaciones...	A	AC/ CA	R	R	Mínimo	Máximo
DC: aportaciones...	B	AC/ RE?	G	G	Mínimo	Máx/Mín

* DB: Beneficios definidos (fijos o tasa de reposición predeterminada) ¿Ajustable? con actualizaciones.

DC: Aportaciones fijas (tasa de cotización respecto a ingresos) ¿Ajustable? ¿Cuentas individuales?

NA: Pensión uniforme (*lump-sum*) o sin equivalencia actuarial.

AC: Pensiones contributivas con equivalencia actuarial ¿Con cuentas individuales?

RE: Reparto Prestaciones abonadas con aportaciones actuales. La base fiscal crece a tasa G.

CA: Capitalización financiera con tasa de retorno R, de mercado.

FUENTE: Lindbeck (2005), Diamond (2005) y Lindbeck y Persson (2003).

tuarial del sistema, al garantizar que el valor capitalizado de la pensión individual esperada equivale exactamente al valor capitalizado de las aportaciones al sistema (Lindbeck, 2005; Diamond, 2005) —aunque una parte de las mismas haya sido realizada por el Estado en el transcurso de la carrera de los cotizantes—.

Además, al pasar al mismo tiempo de un régimen con prestaciones definidas (DB) a otro con aportaciones definidas (DC), esta reforma minimiza las distorsiones inducidas en el mercado de trabajo, al eliminar los incentivos para reducir la oferta de trabajo —en cantidad y en calidad, esto es, en la inversión en capital humano, iniciativa y movilidad— y las cotizaciones de los activos sin sufrir penalización en los derechos individuales de pensión¹⁷. Cuando el riesgo de abusos (*moral hazard*) inducido por los Estados de Bienestar maduros llega a resultar elevado, este tipo de distorsiones también lo es.

Sin embargo, a cambio de reducir el riesgo político de los pensionistas (Persson, 2002) el nuevo sistema les transfiere el riesgo de ingresos, al no garantizarles una tasa fija de reposición entre pensión y salario, que venía siendo soportado hasta ahora por los activos de las generaciones futuras. Finalmente, la reforma procede a la capitalización de las aportaciones realizadas para pensiones en una cuenta financiera (FDC) —con un tipo de cotización del 2,5% sobre los ingresos—, mientras que la cuenta no financiera (o nocio-nal: NDC) —con tipo de cotización de 16%— se somete a un régimen de reparto *sui generis*, ya que las aportaciones se acumulan en forma de riqueza individual, aplicándoseles una tasa de retorno basada en el crecimiento del salario medio. La cuenta FDC sueca ocupa la posición representada en el vértice *A* del gráfico, ya que es un fondo de pensiones clásico, aunque obligatorio, con características definidas por el Estado y con tutela pública. En cambio, la cuenta NDC ocuparía la posición *B*, ya que es propiamente un sistema de reparto, aunque garantizando la plena equidad actuarial, lo que significa que la cuña fiscal marginal —que en los sistemas de reparto no actuarial (con pensión uniforme) se eleva al monto total de las

¹⁷ Un aspecto adicional del sistema DC plenamente contributivo es su fácil transferibilidad internacional, ya que el saldo de estas cuentas puede asimilarse a riqueza individual. (Lindbeck, 2005). Diamond (2005) replica que parecido efecto puede conseguirse a través de acuerdos bilaterales.

cotizaciones— equivale aquí sólo al valor descontado de las diferencias entre la tasa aplicada para la indexación de la cuenta NDC y la de crecimiento de la base fiscal¹⁸. Aun cuando esta cuenta sólo capitaliza una pequeña parte de las cotizaciones, en orden a acumular un fondo de reserva o compensación, para hacer frente a las diferencias de tamaño de las cohortes demográficas derivadas de las fluctuaciones de la fecundidad, podríamos considerarla como una forma de pseudocapitalización (de ahí la interrogación sobre el punto *B* en el gráfico), con la peculiaridad de que en este caso no existe riesgo de mercado, como en las cuentas FDC, porque el rendimiento está garantizado.

Tanto Palmer como Lindbeck (2005) y Diamond (2005) examinan también la sostenibilidad relativa de los diferentes sistemas, especialmente de los de tipo DB y NDC, en términos comparados. Aunque este último parece maximizar la sostenibilidad, al ser un sistema de reparto no está exento del riesgo demográfico —por mucho que se constituyan fondos de estabilización para hacer frente a las diferencias de tamaño de las distintas cohortes—, lo que implica que su sostenibilidad¹⁹ depende de la fiabilidad de las proyec-

¹⁸ Para una carrera típica de cotización de 32 años y tasas de retorno $G=0,2$; $R=0,4$, la cuña fiscal del sistema no actuarial (I) se aproxima a la mitad de la tasa de cotización, aunque esta diferencia casi nunca es completa porque los regímenes de pensiones no son puros (Lindbeck, 2005; Diamond, 2005). Por eso mismo, como señala Diamond, avanzar por la diagonal tridimensional desde el origen *I* en dirección al punto *A* no necesariamente significa mejorar, si se tienen en cuenta al mismo tiempo objetivos de eficiencia y de equidad. La tasa *R* de mercado a largo plazo no equivale necesariamente a la de indexación de la cuenta NDC —porque ésta depende también del número de cotizantes, que crece lentamente con el envejecimiento— pero, si lo hiciera, podríamos considerar que la pseudocapitalización aproxima el punto *B* al punto *A*, como sugiere la flecha del gráfico. Hay que tener en cuenta que la progresividad fiscal compensa algunas de las distorsiones antiigualitarias derivadas de la NDC, al igual que sucede cuando las diferencias salariales son bajas o disminuyen en el tiempo.

¹⁹ En los sistemas maduros, se entiende por sostenibilidad el equilibrio financiero a largo plazo del sistema sin necesidad de modificar los tipos de cotización futuros, lo que iguala el esfuerzo relativo de las generaciones sucesivas. En un sistema puro de reparto con beneficios definidos eso implica que la tasa media de sustitución pensión/salario ha de cambiar igual que lo haga la *ratio* de capacidad (inversa de la *ratio* de dependencia). Pero en el sistema sueco de NDC la tasa de sustitución es endógena, por lo que no cabe actuar sobre ella una vez producida la jubilación.

ciones y de la ausencia de *shocks* o perturbaciones demográficas en el futuro (riesgo que se evita con los sistemas y las cuentas FDC, a cambio de elevar el riesgo de mercado)²⁰. Además, al fijar la anualidad de la pensión con base a la cuenta acumulada —incorporando una revalorización anual del 1,6%— y proceder más tarde a compensar las eventuales desviaciones anuales de la inflación, sigue existiendo un cierto riesgo de transferencia intergeneracional. Afrontar lo uno y lo otro exigiría introducir un coeficiente estabilizador, para neutralizar el efecto de las fluctuaciones en la tasa de dependencia (con lo que se reduciría el riesgo que recae sobre las generaciones activas, aumentando el riesgo de renta para las pasivas), y mantener una cuenta individual descendente ajustada a las expectativas de vida del pensionista, con una anualidad variable. Alternativamente, el problema podría corregirse manteniendo un fondo de estabilización suficientemente elevado (Lindbeck, 2005).

No cabe introducir una cuarta dimensión en nuestro gráfico tridimensional para tomar en consideración el conjunto de riesgos intertemporales examinados por Lindbeck y Persson (2003, § 6). El cuadro I simplifica tales riesgos en dos grandes epígrafes: políticos (o de ajuste), y de rentas (y de mercado). Estos autores concluyen que una forma adecuada de diversificar el riesgo consiste en diseñar sistemas que combinen mecanismos de reparto y de capitalización, ya que uno y otro tienen diferentes características de riesgo, como se observa en el cuadro I. Por lo que se refiere al impacto de la alternativa de definir prestaciones o contribuciones (DB/DC), las primeras regulan mejor el riesgo compartido en el interior de las generaciones, mientras que las segundas reparten mejor el riesgo entre generaciones. Tal combinación se consigue en muchos casos introduciendo

²⁰ El caso reciente más aparatoso está asociado a la «crisis del corralito» en Argentina (2001-2002), tras el fracaso de una política de anclaje del valor de la moneda económicamente inconsistente. Para la Norteamérica actual el riesgo ya se materializa en una infracapitalización de los fondos de pensiones de empresa del orden de 480.000 millones de dólares: véase Knowledge@Wharton (2006). Con la peculiaridad de que el riesgo de insolvencia derivado de la incapacidad para hacer frente a estas obligaciones se trasladaría a la Corporación Estatal de Garantía (PBGC), y el plan de rescate de este último recaería sobre los contribuyentes, «nacionalizando» las pérdidas: Knowledge@Wharton (2005).

una pensión básica o mínima en sus sistemas contributivos (en el sistema NDC Palmer denomina a este mínimo «ancla de garantía»).

Diamond, esquematiza el problema denominando «eje de ajustes» al eje de profundidad (Z), ya que para optimizar el conjunto de aquellos riesgos resulta inevitable determinar periódicamente de forma exógena la tasa de sustitución o la de cotización (que, en principio, se suponen endógenas en los sistemas DC y DB, respectivamente). Supone, además, que en el plano inferior del cubo las reformas tienden a moverse a lo largo de la diagonal, ya que los sistemas DB dejan mayor espacio para las políticas distributivas (no actuariales), mientras que los sistemas DC tienden a emplearse para alcanzar un mayor grado de equidad actuarial, por lo que, más que de distinción radical entre unas y otras, nos encontramos en realidad en un espacio continuo. Lindbeck (2005), por su parte, examina las diferentes vías por las que un sistema DB puede funcionar como uno NDC, imitando sus virtudes o ventajas mediante la utilización de tales mecanismos de ajuste, comparándolo alternativamente con la senda contraria, aunque considera que el sistema NDC (al combinar DC y RE) es el más idóneo para afrontar los problemas de asignación de recursos y distorsiones del mercado de trabajo producidos por los sistemas de pensiones maduros. Tal preferencia se debe a que este sistema resuelve mejor que el DB el problema de la estabilidad en los tipos de cotización, ya muy elevados en los países europeos más desarrollados, eliminando también el riesgo de mercado y maximizando al mismo tiempo la defensa de los «derechos de propiedad»²¹. Diamond (2004), en cambio, piensa

²¹ En el caso de Brasil, en vez del derecho de propiedad la garantía de las pensiones proviene directamente del artículo 202 de la Constitución de 1988. Con la peculiaridad de que este artículo obliga a adoptar el régimen DB y a establecer una tasa de sustitución del ciento por cien «sobre la media de los treinta y seis últimos salarios de cotización», actualizados con la inflación, lo que blindó la transferencia en favor de la primera generación. Como resultado, las pensiones de los funcionarios crecieron en los diez años siguientes el doble que los salarios públicos, situando a Brasil en 2004 a la cabeza de los países en la *ratio* que supone el gasto en pensiones de los funcionarios respecto al gasto público total (un 15%, consumiendo casi el 5% del PIB, frente a menos del 1% en España). Véase Palacios y Whitehouse (2006b). En 2004 el Tribunal Supremo brasileño tuvo que pronunciarse incluso sobre la constitucionalidad de gravar las pensiones con una contribución del 11%.

que tales distorsiones pueden controlarse perfectamente sin establecer equilibrios actuariales puros, mediante un sistema —adecuadamente diseñado en orden a controlar conjuntamente la intervención sobre el mercado de trabajo, el aseguramiento y la redistribución— combinando una pensión básica única (*flat rate*) con beneficios proporcionales a las cotizaciones acumuladas.

Finalmente, para Lindbeck resulta prioritario también corregir las distorsiones inducidas en el mercado de trabajo inherentes a los sistemas DB (como las experimentadas por el anterior sistema sueco), una de las cuales —como explica la *contribución* de Palmer— obstaculiza la movilidad de los trabajadores cuando el sistema DB sólo computa los últimos años de cotización como base salarial pensionable (al justificar racionalmente la resistencia de los trabajadores a la movilidad descendente, debido al fuerte impacto sobre la pensión inicial). Ciertamente, tal problema se resuelve computando toda la vida laboral del cotizante, pero en tal caso —si el diseño es actuarialmente equitativo— el trecho que separa al sistema DB del NDC resulta mínimo, aunque este último pierde flexibilidad de ajuste frente a las ocurrencias estocásticas (Diamond, 2005). Sin embargo, en todas las simulaciones numéricas evaluados por Lindbeck y Persson (2003, §5.5) el tipo de reformas que consigue mayores mejoras de bienestar paretianas es de tipo DB/AC, ya que todas las ventajas que se derivarían de una reforma que transitase entre el estado I y el IV (o el A) del gráfico pueden alcanzarse igualmente transitando desde el estado I al II, siempre que el sistema de reparto esté diseñado de forma rigurosamente actuarial y la edad de jubilación vuelva, como mínimo, a los 65 años. Para estos autores la ventaja de la reforma sueca —como sucede con las reformas que pasan del régimen de reparto al de capitalización— se deriva simplemente del encuadramiento de transparencia e individualización que proporcionan al sistema, lo que en determinados casos hace que la reforma se convierta en políticamente factible²².

²² La capitalización financiera produce adicionalmente efectos sobre la tasa de ahorro agregado, pero resultados parecidos pueden conseguirse mediante medidas fiscales ordinarias (Ibíd, p. 97). Para los nexos entre envejecimiento, pensiones de reparto y ahorro en Japón, véase Horioka *et al.* (2007).

III. EL «MODELO ANGLOSAJÓN»: LAS PENSIONES EN NORTEAMÉRICA Y GRAN BRETAÑA

Ese es precisamente el punto de partida de la conceptualización de las reformas realizada por Diamond (2005), quien se muestra, en cambio, especialmente sensible a los problemas distributivos y de riesgo de mercado —que aparecen con toda claridad en sus estudios sobre los sistemas norteamericano y chileno—, optando por simular sistemas NDC obligatorios²³ aunque con propiedades distributivas similares a los sistemas de tipo DB, aprovechando al mismo tiempo la idoneidad de los primeros para neutralizar el riesgo de mercado de los sistemas de capitalización, que son los aspectos cruciales a resolver en las reformas que propone para los sistemas de pensiones de Estados Unidos y Reino Unido (Diamond, 2006).

El régimen vigente en este último país se describe en *la contribución* de Howard Glennerster, que sintetiza además la reforma adoptada finalmente por el gobierno Blair el 14 de junio de 2007, por la que se introduce un sistema de cuentas individuales de pensiones de tipo FDC, al que a partir de 2012 se inscribirá automáticamente a diez millones de asalariados con ingresos entre 5.000 £ y 33.500 £. La contribución mínima del trabajador será del 4%, complementada con otra del empleador del 3% y con una aportación estatal —vía deducción fiscal— del 1%. El tope máximo para la contribución anual será de 3.600 £ y la edad de jubilación con plenos derechos se situará en 68 años²⁴.

²³ Que son necesarios debido al carácter incompleto del mercado de pensiones vitalicias (*annuities*) y a los sesgos psicológicos o de comportamiento que impiden su desarrollo, puestos de manifiesto en el estudio de Davidoff *et al.* (2005) y en el fracaso del sistema voluntario de fondos de pensiones británico, corroborado *aquí* por Glennerster. Además, el mercado norteamericano ofrece generalmente fondos con alto coste de gestión (en lugar de los de bajo coste, basados en índices), lo que supone una reducción del orden del 7,5% en la pensión de un trabajador-tipo (Brown *et al.*, 2007, p. 27). Sobre la innovación en este campo, véase Unversia (2007).

²⁴ Véase Howard (2007), quien cita una reciente encuesta (titulada *Attitudes to Pensions*) según la cual el 85% de los encuestados apoya la existencia de un plan

El sistema norteamericano de pensiones de vejez, supervivencia e invalidez (OASDI) es de tipo DB/RE, se financia con cotizaciones del 12,4% sobre las nóminas —hasta un máximo, que se sitúa actualmente en 90.000\$—, y el ingreso pensionable es el promedio de los ingresos de los 35 años más elevados —indexados con los ingresos medios—; la tasa de sustitución para calcular la pensión inicial emplea una fórmula progresiva y se mantiene constante, al indexarse también la pensión con los ingresos. La edad de jubilación con pensión plena está elevándose desde 65 a 67 años, aunque puede anticiparse desde los 62 o retrasarse hasta los 70, sufriendo penalización o recibiendo beneficios adicionales en uno y otro caso (en torno al 7% de la pensión por cada año de adelanto o retraso). Para un trabajador-tipo —con salario pensionable de 30.000 \$—, jubilado en 2004 a la edad de pensión plena, la tasa mediana de sustitución de ingresos se situó en 44% (multiplicada por 1,5 si sólo trabajó un miembro de la pareja). Para un ingreso pensionable de 20.000 \$ la tasa aumenta al 51% y se reduce a 41%, 38% y 33% en los tres tramos superiores (con intervalos de 10.000 \$, por encima del caso-tipo).

Los sistemas de pensiones norteamericano y británico han venido soportando con especial intensidad la tensión entre sus dos objetivos básicos: sustituir ingresos de actividad y combatir la pobreza durante la vejez. El caso más conspicuo es el británico, que pone incluso en cuestión este segundo objetivo, ya que la pensión básica estatal —que incumplió la regla, establecida por Lord Beveridge, recomendando situarla por encima del nivel de pobreza— llegó a representar un mero 15% del ingreso medio, y el programa conservador previó hacerla descender hasta el 10%, o simplemente suprimirla, como señala Glennerster en su *contribución*. En este caso el objetivo de sustitución de ingresos quedaba reservado exclusivamente a los fondos de pensiones de empresa, en régimen de capitalización —que sólo cubren a la mitad de la población— y a un pequeño segmento de pensiones ocupacionales, porque se confiaba en que la afiliación voluntaria a sistemas privados de pensiones ocupaciona-

nacional de ahorro para pensiones a través de cuentas (y el 68% la afiliación automática).

les se encargaría de todo lo demás. El problema es que no lo hizo, hasta el punto de que la Comisión Independiente de Pensiones²⁵ observó que el sistema se dirigía hacia una situación en que el 80% de las personas mayores acabaría dependiendo de las pensiones asistenciales, proponiendo, para evitarlo, rediseñar el sistema público en orden a garantizar una tasa de sustitución del 30% de los ingresos medianos mediante una combinación de la pensión básica estatal (BSP: 17%) y la segunda pensión estatal (S2P: 14%), que cubre con carácter obligatorio a quienes no tienen otra pensión ocupacional, imputando además créditos de cotización por el cuidado de personas dependientes. Esta última —aunque mantiene un cierto carácter actuarial— avanza rápidamente hacia una pensión de cuantía única. Alternativamente a esa combinación, la Comisión recomendó la fusión de ambas pensiones estatales, aunque parece estarse abriendo camino el consenso entre el «tercer sector» y el Parlamento acerca de la necesidad de establecer una pensión universal de ciudadanía en torno a 2015 —si bien algunas propuestas señalan la edad de 75 años como umbral para beneficiarse de ella, sometiéndola a la prueba de residencia (House of Commons, 2006, §§ 277-81)—.

En esa dirección se mueve la propuesta de reservar la acción estatal como garantía para evitar la pobreza durante la etapa de la «gran vejez», esbozada en la *contribución* de José Antonio Herce para España, mientras que los *comentarios* críticos de Almudena Durán son asimilables a los argumentos de Diamond, para quien la escasa verosimilitud de la esperanza puesta por la Administración republicana en que la mayor parte de la población diseñe desde la esfera privada sus propios planes de ahorro para la vejez —por sí misma y/o con ayuda de los mecanismos de ahorro institucional— queda demostrada de forma fehaciente en Norteamérica por el hecho de que el 34% de la población mayor de edad recibe el 90% de sus ingresos de la malla última de seguridad²⁶ de la Seguridad So-

²⁵ Presidida por Lord Turner. Véase la página: <http://www.pensionscommission.org.uk/about/at.asp>.

²⁶ Sobre la última malla en España, véase la *contribución* de Luis Moreno. A escala global, véase el estudio comparado de las «pensiones sociales» de Palacios y Sluchynsky (2006a), quienes preparan también para el Banco Mundial un estudio sobre el diseño y la implementación de estos sistemas.

cial —el 22% de ellos, la totalidad de los mismos, y dos terceras partes el 50% de sus ingresos—, dejando todavía a un 17% de la población en torno o por debajo de la línea de pobreza —cifra que se eleva al 33% entre los afroamericanos—, dado que el sistema de ingresos mínimos garantizados está concebido como una base de ingresos para la vejez, no como un mínimo suficiente *per se* (Diamond, 2006, F 101). De ahí su recomendación de que el Reino Unido implantara un sistema universal obligatorio para garantizar a todos una vejez digna, que sólo fue recogida parcialmente por la reforma finalmente adoptada, que se limita a inscribir a todos los asalariados en un fondo de pensiones debidamente registrado, dejando abierta la posibilidad de autoexcluirse (*opting-out*), si bien esta decisión ha de ser explícita. El problema básico de dejar abierta esa posibilidad estriba en que, según las encuestas disponibles, el 29% de la población da prioridad al gasto actual respecto al ahorro para el futuro, lo que permite prever una tasa considerable de abandonos —que la industria de seguros pretende controlar empleando el «palo», o sea, manteniendo inusitadamente baja la pensión básica estatal²⁷.

Diamond concluye que para afrontar el paso a la edad de jubilación de las cohortes del *baby boom* y el envejecimiento paulatino de la población no existen soluciones taumatórgicas —como se pretende cuando se atribuyen propiedades infundadas a ciertas modalidades de organización de los sistemas de pensiones—. Y sobre todo, no existen soluciones indoloras. A la vista del conocimiento disponible, ninguna de ellas puede evitar el esfuerzo de realizar un mayor ahorro por parte de las generaciones activas, de retrasar la edad de jubilación y/o de moderar el consumo de las generaciones pasivas. La única forma de hacer todo esto de manera consensuada consiste en controlar estrictamente los costes de administración del sistema y repartir el esfuerzo de la manera más equitativa posible. Pero el *stock* de conocimiento acumulado no permite asentar el cri-

²⁷ Véase Howard (2007). El comentario crítico de Ruiz-Huerta a la contribución de Glennerster se refiere a la propuesta de la Comisión, pero es aplicable igualmente a la reforma adoptada al término del gobierno Blair. En cambio, frente a las iniciativas unilaterales en esta materia del presidente Bush, la reforma británica tiene la ventaja de recibir el consenso interpartidario.

terio de equidad a aplicar en el diseño de las inevitables reformas apelando a argumentos empíricos o a razonamientos abstractos estrictamente objetivos e impersonales.

Además, para resultar equitativa la reforma ha de reunir esa condición también a los ojos del conjunto de afectados —que, en última instancia, es la sociedad entera—. Es ahí donde las distintas propuestas pueden demostrar su mayor o menor capacidad de facilitar un tipo de decisiones sociales que no son estrictamente paretianas porque algunos —o todos— tienen algo que perder en lo relativo a los balances resultantes de la capitalización de sus ingresos a lo largo del ciclo vital —descontando, obviamente, las expectativas sobre ingresos futuros—. Pretender obtener beneficios políticos significativos del proceso de elección social inherente a las decisiones de reforma se ha venido mostrando ilusorio, ya que mientras no se alcancen acuerdos para realizar reformas consensuadas nadie se arriesgará a aplicar unilateralmente medidas con vocación seriamente equitativa —que dañaría a las bases sociales que dan apoyo político al gobierno, sin satisfacer tampoco a las del adversario, quien aprovecharía previsiblemente la oportunidad para desplazar al gobierno reformista—. Pero si nadie se decide a reformar, aumentará la amenaza de insolvencia del sistema y el electorado cambiará periódicamente de preferencia política, sin llegar a resolver el problema. Esto es lo que conduce de forma casi inexorable a diseñar reformas susceptibles de alcanzar un amplio consenso interpartidario, para neutralizar sus efectos políticos y garantizar su estabilidad.

IV. UNA REFORMA ECLÉCTICA: LA REFUNDACIÓN DEL MODELO ALEMÁN DE PENSIONES

La observación de la experiencia sueca, el eclecticismo que emerge de los modelos de reforma disponibles y la experiencia acumulada por la larga secuencia de reformas aplicadas en Alemania durante los últimos quince años —que terminaron abocando a un gobierno de «Gran coalición»— se encuentran en la base de *la contribución*

de Axel Börsch-Supan y su equipo a nuestra *Conferencia*. El título —inspirado probablemente, en el debate con Peter A. Diamond—²⁸ es perfectamente significativo. La formulación teórica del problema la realizó Börsch-Supan (2005) con ocasión del trabajo colectivo del Banco Mundial sobre los sistemas con cuentas NDC. En síntesis, sus conclusiones indican que estas cuentas, si están bien diseñadas, se adaptan bien a un entorno económico y demográfico que haya sido convenientemente anticipado, pero no se equilibran automáticamente en caso de cambios en los parámetros macroeconómicos o de sorpresas en los parámetros de longevidad, ni son automáticamente sostenibles, a menos que la tasa de retorno *ex ante* coincida *ex post* con la de aportaciones²⁹. No son, por ello, equivalentes a las cuentas de los sistemas de capitalización.

Sin embargo, sus ventajas se derivan del cambio de perspectiva que producen en la percepción que el público se hace del sistema de pensiones —ya que proporcionan un sentido de justicia y neutralidad actuarial— y en la introducción de una nueva retórica sobre el mismo, al hacer pensar en términos de cuentas individuales, que estimulan indirectamente la propensión al ahorro y la familiaridad con el sistema de capitalización, el cálculo de la «riqueza en pensiones» —por parte de los beneficiarios y de los administradores— y la portabilidad de las mismas. Ventajas adicionales consisten en eliminar el problema político de la edad a la que se alcanzan pensiones plenas —transfiriéndolo desde el conjunto del sistema al futuro pensionista— y en elevar la capacidad del elección indivi-

²⁸ Véanse los vívidos términos del debate entre ellos, celebrado en junio de 2000 en Turín (Diamond, 2001). Como se señala en los párrafos anteriores, independientemente del análisis académico, el problema básico que se plantea es el de la economía política y la elección social previa a la reforma: se trata de adoptar en democracia una decisión social que implica reducir las expectativas de consumo generadas por una definición inicial de beneficios que resulta insostenible. El estudio de esta problemática es el objeto del panel que Börsch-Supan *et al.* (2003) vienen construyendo desde entonces.

²⁹ Obsérvese que a comienzos del siglo XXI nos enfrentamos al mismo problema «wickselliano» de las expectativas anticipadas al que se enfrentó la escuela de Estocolmo en el primer tercio del siglo XX, aunque en aquel caso el aspecto problemático se refería a la evolución del empleo y a la distribución realizada directamente a través del mercado de trabajo (Véase la § 1.1 de *mi contribución*).

dual, así como el desviar la atención desde los cambios en los parámetros del sistema anterior (con la consiguiente comparación entre costes adicionales y reducción de beneficios) hacia el cambio y la necesidad de adaptarse a un sistema enteramente nuevo, eliminando al mismo tiempo los desincentivos a participar activamente en el mercado de trabajo —paradójicamente, pues, la mayor transparencia en este caso consiste en dirigir la vista hacia aspectos frecuentemente olvidados—. Por eso, aunque se trate de un cambio de retórica, no es un cambio meramente retórico, ya que es susceptible de incidir sobre los comportamientos y producir efectos económicos reales, de tipo similar a los estudiados por Wicksell y Keynes en su tiempo.

La contribución de Börsch-Supan y sus colaboradoras trata, precisamente, de presentar las reformas realizadas en el sistema de pensiones alemán durante los últimos quince años como una larga marcha desde un sistema de reparto escasamente actuarial a otro que, sin abandonar los criterios de reparto ni de beneficios definidos, funciona en realidad como un sistema con prestaciones definidas y elevada justicia actuarial. Y ello no porque en el diseño inicial de las reformas existiese un «plan de ruta» clarividente, sino a través de una estrategia de tanteo impulsada por las crisis presupuestarias y orientada por los vaivenes políticos —cosa, por lo demás, bastante frecuente en este tipo de decisiones, que suelen dar pie a que se manifieste la «astucia de la razón»—. La explicación racional de este rodeo es bien simple: como reconoce Lindbeck (2005), el marco NDC, que facilitó la elección social en Suecia —adoptada en el contexto de una crisis generalizada— habría resultado probablemente perjudicial en Alemania, a la luz de los estudios sociométricos comparativos realizados por el propio Börsch-Supan, en asociación con Tito Boeri y Guido Tabellini. La reforma alemana es un compromiso entre sostenibilidad frente a los cambios y estabilidad en los ingresos del trabajador individual, preservando en lo posible el contenido de aseguramiento que el sistema alemán ostenta desde que fuera fundado por el canciller Bismarck³⁰ —aunque comple-

³⁰ Con el fin de arrebatar la bandera social a la socialdemocracia y de hacer posible el nuevo Estado Alemán, al que la astucia de la razón convirtió en el pri-

mentado con subsidios estatales que se sitúan actualmente en torno al 30% del presupuesto del sistema (el 8,5% del PIB)—.

En general, a la vista de la información disponible, puede decirse que el sistema alemán era antes de las reformas de 2004 y 2007 uno de los más generosos del mundo, como se deduce del gráfico II, extraído del estudio de Gruber y Wise (2004)³¹, que refleja los efectos que tendría sobre los gastos de los sistemas de pensiones la aplicación de un sistema común con una tasa de sustitución del 60% de los ingresos obtenidos a la edad con ingresos máximos (situada en los sesenta años) y con deducciones o elevaciones actuariales del 6% por cada año de adelanto (aunque no antes de los 60) o de atraso en la percepción de beneficios en relación a la edad normal de jubilación, situada a los 65 años.

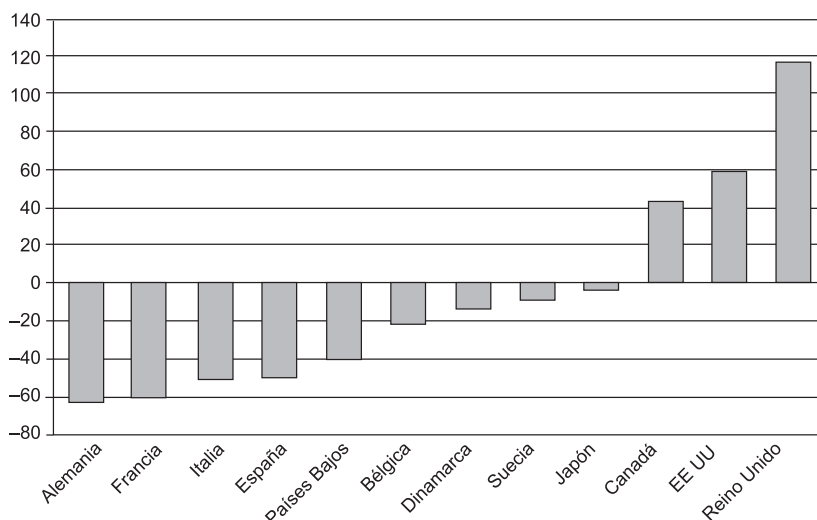
En síntesis, las medidas adoptadas por las sucesivas reformas alemanas entre 1992 y 2001 fueron: a) tomar como referencia para las pensiones los salarios netos en lugar de los brutos; b) establecer una mejor correspondencia actuarial de la pensión en relación a la edad de jubilación y modular la edad de pensión de las mujeres para que se iguale con la de los hombres en 2015; c) introducir un sistema con varios pilares: i) una pensión mínima garantizada a un nivel un 15% superior al ingreso básico asistencial (a la que se accede mediante prueba de ingresos); ii) el pilar contributivo preexistente, al que se somete a una reducción paulatina de 10 puntos porcentuales en el nivel general de la pensión, desde el 70% actual —corrigiendo las desviaciones actuariales de las pensiones de invalidez y supervivencia—; iii) un sistema de pensiones ocupacionales con nuevas facilidades para convertir salarios en fondos de pensiones del tipo DC, y iv) un pilar con cuentas individuales de capitalización voluntarias con tutela estatal y con imposición fiscal diferida³² (aunque sólo

mer Estado de Bienestar. El programa suscitó la enemiga de Herbert Spencer —quien consideró a Bismarck un príncipe guerrero—. La amenaza de la revolución bolchevique se encargaría en 1918 de extenderlo al conjunto de la Europa continental.

³¹ Aunque el gráfico reproducido aquí es el de Wise (2004), gráfico 17.

³² En el caso de personas con bajos ingresos los incentivos fiscales cubren prácticamente la totalidad de la aportación, y adoptan forma de U para las sucesivas decilas (forma que se debe a la progresividad del impuesto del que se deduce).

GRÁFICO II. *El efecto de un sistema común. Variación del gasto en pensiones (en % sobre el coste base del sistema actual)*



para pensiones vitalicias) —a las que se podrá llegar a transferir 4 puntos de la cotización en 2009—. Todo ello con vistas a que en 2030 la tasa de sustitución de ingresos agregada de los pilares contributivo y voluntario no baje del 67% y la tasa de cotización no supere el 22%, comprometiéndose los gobiernos a actuar anticipadamente en caso de riesgo de incumplimiento de tales objetivos.

Las estimaciones de Börsch-Supan *et al.* indican que en torno a un 80% de los hogares que cuentan al menos con un miembro en el pilar contributivo disponen también de cobertura en el pilar ocupacional y/o el voluntario (denominado «pensión Riester»). Excepto en las decilas inferiores, en conjunto las reducciones en la tasa de sustitución se están viendo compensadas por los otros pilares, aunque en las decilas superiores el efecto puede haber sido perverso, al aprovechar las bonificaciones fiscales para reestructurar la cartera de inversiones y reducir la tasa de ahorro³³. Al término del proceso,

³³ Bonificaciones que incluyen la propuesta de un régimen de doble exención (para aportaciones e intereses) aplicable a la cuota fiscal resultante, lo que significa

los autores estiman que las pensiones alemanas de reparto supondrán entre el 55% y el 65% de los ingresos totales de los jubilados (frente al 75-85% antes de la reforma).

El riesgo de incumplimiento de los objetivos de cotización apareció tan pronto se adoptó la reforma, en un contexto de crisis fiscal y escaso crecimiento de la economía alemana. Una nueva comisión, constituida en 2003, recomendó, junto a otras medidas, elevar la edad normal de jubilación gradualmente desde 65 hasta 67 años y modificar la indexación de las pensiones, introduciendo un factor que las relaciona con la evolución de la tasa de dependencia del sistema, acentuando al mismo tiempo la relación actuarial, especialmente en casos de invalidez. El «factor de sostenibilidad»³⁴ en la revisión de las pensiones implica corregir anualmente las pensiones revalorizadas con un coeficiente que las alinea en sentido contrario a los cambios experimentados por la tasa de dependencia, dándole a este factor un peso del 25% (mientras que, si fuera del 100%, garantizaría que el gasto total en pensiones crece exactamente igual que los ingresos por cotizaciones). Börsch-Supan (2005, § 5.4) demuestra que tras las reformas adoptadas en 2004 y 2007 el sistema de reparto alemán funciona de manera bastante similar al sistema sueco de cuentas nocionales —porque el factor de sostenibilidad, desempeña el mismo papel estabilizador que la tasa de retorno del sistema NDC³⁵—, sin dejar de ser un sistema DB, corregido con un factor indexado respecto a la tasa de capacidad demográfica.

El resultado de todo este debate es una considerable ampliación del abanico de modalidades de reforma disponible para países cuyos sistemas de pensiones están llegando más tarde al estadio de

gravar exclusivamente las cantidades recibidas como beneficios de jubilación (*exempt-exempt-taxed regimen of ex post taxation*).

³⁴ Siendo TD la tasa de dependencia, su expresión es: $f = 1 + 0,25(1 - TD_{t-2}/TD_{t-3})$. Para garantizar la disponibilidad de datos, el desfase de un año se aplica al conjunto de la actualización (que indexa la pensión con los salarios brutos, la corrige de los cambios en el tipo de cotización y deduce las aportaciones voluntarias a las «cuentas Riester» de pensiones).

³⁵ En ambos casos, tomando globalmente la factura de las pensiones, al cabo de un número de años T , si el número de pensionistas permaneciera constante el factor de acumulación sería: $(1+n)^T \cdot (1+g)^T$, siendo n la tasa de crecimiento de los cotizantes y g la del salario medio (en nuestro cuadro I: $G = n + g$).

madurez y que experimentaron el *baby-boom* y la segunda transición demográfica con un decenio de retraso —aunque esta última sea más abrupta, como sucede en el caso de España—. A la ventaja de ser los penúltimos en llegar se une en nuestro caso la ventaja de disponer de un instrumento político de consenso —el Pacto de Toledo— que debería permitir afrontar las reformas de sostenibilidad con tiempo suficiente para que pueda ser anticipada por los destinatarios a la hora de establecer sus planes de ahorro voluntario para la vejez. Con mayor motivo esto es así para muchos países de Latinoamérica, que se encuentran en diferentes etapas de implantación o maduración de sus propios sistemas de pensiones, diseñados inicialmente bajo las modalidades más diversas dentro del espacio tri-dimensional delimitado por nuestro gráfico I, con grados de carencia, probabilidades de sostenibilidad e imperativos de corrección también muy diferentes, como lo son las sendas de reforma examinadas en las páginas anteriores: con regímenes de nueva implantación, como sucede en Gran Bretaña y en el reciente sistema NDC sueco, o corrigiendo los sistemas clásicos de reparto con beneficios definidos, como sucede en Alemania.

V. UN ENFOQUE INTEGRADO DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGENERACIONALES: POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS, EDUCACIÓN Y PENSIONES EN ESPAÑA

Las transferencias intergeneracionales de recursos realizadas a través del Estado de Bienestar no se refieren exclusivamente a las generaciones activas y pasivas, una vez franqueada la edad de jubilación, sino que incluyen también las realizadas en sentido inverso, a favor de las edades preactivas, y muy particularmente las destinadas a la educación y la inversión en recursos humanos, que constituye la causa fundamental del desarrollo económico moderno y el principal factor desencadenante de la «gran divergencia» en los niveles de renta *per capita* entre grupos de países. Ciertamente, la idea de imputar directamente la causa del extraordinario salto adelante de la inversión en recursos humanos que dio origen a aquella transforma-

ción a la preocupación de las generaciones activas por encontrar un activo de inversión —destinado a la reproducción, la crianza y la educación de los hijos— capaz de proporcionarles una distribución suave de sus pautas de consumo a lo largo del ciclo vital ha encontrado serias objeciones históricas (Galar, 2005).

En la formulación clásica de Caldwell (1976, 2005) la idea de los flujos de riqueza intergeneracionales se limitaba a afirmar que antes de la primera transición demográfica la fecundidad incontrolada constituía una modalidad de elección económica racional. Además de apoyarse en una considerable masa de estudios antropológicos e históricos³⁶, el punto de partida empírico para formularla fue el impresionante salto adelante en inversión en educación —y en la capacidad para prescindir del trabajo infantil— realizado por las élites urbanas de Ghana en el transcurso de una sola generación a comienzos de los años sesenta —rompiendo con las pautas vigentes en la generación inmediatamente anterior—, con la contrapartida de las transferencias realizadas más tarde por los jóvenes graduados en favor de sus propias familias. Tanto en ese país como en la India y Bangladesh dos decenios más tarde el gran salto de la inversión en educación coincidió con la adopción de estrategias familiares mucho más complejas —que, además de los ingresos, perseguía diferentes motivos, relacionados con el orgullo parental, el prestigio u honor de la familia y las alianzas practicadas a través del mercado de enlaces matrimoniales—. Muchos estudios observaron el tránsito desde formas de familia que implican la consideración de los hijos como un valor económico positivo directo —con capacidad en muchos casos para devolver a los padres, mediante el trabajo en la agricultura, todo el gasto consumido durante la infancia y la prime-

³⁶ En la España preindustrial, este tipo de flujos se encontraba regulado por las pautas asociadas al régimen de heredamiento: en Cataluña, por ejemplo, Pierre Vilar descubrió que el *hereu* se responsabilizaba tanto de la atención a los mayores como de la dotación de capital humano y físico para el establecimiento de los hijos menores en actividades no agrarias, preservando con ello la integridad de la explotación familiar y su productividad. En otras regiones, y particularmente en Castilla, la inversión en educación fue la plataforma para la emigración interior, lo que explica que la región fuera la pionera en tasas de alfabetización hasta bien entrado el siglo XX (Núñez, 1992, 2005).

ra adolescencia, incluso antes de llegar a la edad de abandono del hogar familiar o en la etapa de jóvenes adultos—³⁷, hacia modalidades de inversión más sofisticadas, consideradas como mecanismos de previsión y garantía frente a los desastres, la sequía, la vejez y otras formas de riesgo³⁸. Invertir en hijos mejor educados supuso diversificar las fuentes de ingresos de la familia (con la posibilidad de que accedieran a empleos en la ciudad, en la industria y los servicios) y disponer de medios de conexión con la burocracia estatal, lo que implicaba también intercambiar cantidad por calidad de recursos humanos, traducándose en el descenso de la fecundidad, a medida que se elevaba la duración y el coste de la inversión en educación y avanzaba la urbanización, generalizando nuevas pautas de consumo y producción, hasta el punto de convertir al Índice de Desarrollo Humano (IDH) en un buen predictor del inicio de la primera transición en el régimen de fecundidad demográfica (Caldwell, 2005, p. 736).

Sin embargo, una causación directa de este tipo para los flujos en una y otra dirección no puede sostenerse para fases más avanzadas del proceso de modernización, por mucho que ni siquiera en Estados Unidos resulte actualmente irrelevante la proporción del bienestar de las personas mayores que proviene de la convivencia familiar, y de la atención o los ingresos transferidos directamente por sus descendientes (Rendall y Bahchieva, 1998; Waite, 2004). La tesis de causación directa resulta todavía más difícil de verificar en Europa, dados los agudos contrastes en la evolución histórica de los lazos familiares en este continente, que se resiste, además, a avanzar en la línea de una cierta convergencia (Reher, 1998).

Al igual que ocurre en otros países nórdicos y en Estados Unidos, la cifra de hogares daneses en que conviven descendientes y personas

³⁷ A la vista de los estudios actuales acerca de la etapa previa a la transición de la fecundidad, haciendo las adecuadas salvedades respecto a las diferentes modalidades de producción, Caldwell (2005, p. 733) sitúa entre 15 y 17 años la edad a la que los hijos de las familias campesinas trabajan lo suficiente para compensar su consumo y en 25 años la de compensación por el consumo pasado.

³⁸ Caldwell detecta un gran consenso analítico acerca de la estima premoderna de los hijos como valor de aseguramiento. Véanse también las consideraciones hechas más arriba a la *contribución* de Palmer.

mayores se encuentra por debajo del 10%, lo que sitúa a Dinamarca en el grupo de países en que estos lazos resultan menos intensos (Reher, 1998, p. 210). A partir de una encuesta realizada en 2002 a casi 35.000 gemelos monocigóticos³⁹ daneses nacidos entre 1931 y 1982 para analizar las diferencias en el nivel de bienestar subjetivo derivadas del emparejamiento y la fecundidad, Kohler *et al.* (2005) establecen que el emparejamiento produce una elevación neta del orden del 73% de una desviación estándar (*ST*) en la felicidad subjetiva entre los hombres daneses, y del 43% de la cifra correspondiente entre las mujeres danesas. Para las mujeres con edades entre 25 y 45 años el efecto neto de tener el primer hijo es un aumento del 42% de la *ST* en la felicidad subjetiva, pero el del segundo hijo la disminuye en un 13% y con el tercer hijo el nivel de felicidad vuelve a la situación de quienes no tienen hijos; en cambio, en los hombres el primer hijo aumenta la felicidad en un 29% de la *ST* si es varón y en un 17% si es mujer, y tener más hijos no introduce cambios en la felicidad del padre. Además, cuando se controla por la variable emparejamiento, tener hijos no mejora la felicidad de los varones —porque la ganancia de felicidad derivada del primer hijo se debe a la influencia de este hecho sobre las perspectivas de estabilidad de la pareja—. Finalmente, para las personas con edades comprendidas entre 50 y 70 años haber tenido hijos no supone una mejora de la felicidad subjetiva. De este modo, si el emparejamiento y el primer hijo biológico pueden explicarse por razones interesadas, en orden a mejorar la felicidad de los padres o las perspectivas de mantener sus parejas —que es uno de los factores explicativos más relevantes de las diferencias de felicidad—, tener dos hijos o más no puede explicarse por razones de utilidad de la pareja⁴⁰.

Pero, aunque la causación del doble flujo de transferencias intergeneracionales no pueda establecerse de forma directa, la lógica cambia cuando se razona en términos de modernización y diferen-

³⁹ Lo que elimina el factor genético en las diferencias entre cada pareja de gemelos.

⁴⁰ Lo que explica que, en ausencia de estímulos provenientes de cambios en las condiciones socioeconómicas, en las políticas y normas sociales o en el contexto cultural, el índice sintético de fecundidad tras la segunda transición demográfica se sitúe por encima de 1 pero generalmente por debajo de 1,5 —muy inferior a la tasa de reemplazo generacional—.

ciación de sistemas sociales⁴¹, como hicieron Becker y Murphy (1988), quienes conciben la intervención del Estado en el ámbito de la familia —y particularmente en proporcionar educación, por un lado, y pensiones de vejez, por el otro— como un medio para elevar el bienestar, substituyendo con regulación e intervención de políticas públicas el tipo de acuerdos entre los descendientes y sus progenitores que se produciría si niños y adolescentes estuvieran en disposición de establecer contratos orientados racionalmente hacia la búsqueda del mayor bienestar individual. Eso no implica negar que la mayoría de los padres actúan orientados por impulsos altruistas, y que identifican su propio bienestar con el de sus descendientes, sino que el Estado de Bienestar funciona en realidad al modo de un gran contrato social implícito entre generaciones, a través del cual la inversión en capital humano realizada durante las primeras edades produce una rentabilidad a lo largo de la vida activa que permite devolver el «préstamo», que se reutiliza para reinvertirlo en capital humano para la generación entrante, y compartirla con la generación mayor de edad, remunerando el ahorro de los activos y proporcionando ingresos durante su vejez.

El cuadro II recoge los indicadores significativos de la inversión en recursos humanos realizada en España para tres cohortes pertenecientes a generaciones bien significativas, con una separación de treinta años entre ellas (o sea, dos generaciones): la de nacidos antes de la primera guerra mundial, la primera cohorte de los nacidos tras la guerra civil y la de 1970, que se sitúa entre las cohortes centrales de la generación del *baby boom*. La cohorte siguiente en esta serie de generaciones —la de nacidos en España en 2000— reduce su tamaño en un cuarenta por ciento respecto de la de 1970⁴². Dado que la

⁴¹ En *mi contribución* analizo la aparición del sistema completo de transferencias intergeneracionales en la Alemania de Bismarck y su rápida difusión por el continente, impulsada por la gran visibilidad de las ganancias de eficiencia económica y tecnológica derivadas del nuevo sistema educativo.

⁴² Estimaciones proporcionadas por José Antonio Fernández Cordon, en una proyección del tamaño que alcanzará la cohorte en 2025, realizada en 1998, cuando todavía no se tomaba en consideración el gran salto adelante en los flujos migratorios. Así pues, los incrementos de escolarización entre las cohortes nacidas en 1910, 1940, 1970 y 2000 fueron: 53 %, 63 % y 34 %, para las tres últimas, mientras el GPE (en € 1995) se multiplicaba por 1,7, 4,9 y 1,6, respectivamente (cuadro II).

CUADRO II. *Gasto por estudiante (GPE), stock neto y años de escolarización por generaciones. Cohortes nacidas en 1910, 1940 y 1970, a la edad de veinticinco años*⁴³

	Nacidos en 1910		Nacidos en 1940		Nacidos en 1970	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Número ^a	191.452	210.393	232.485	236.490	327.073	317.245
Stock ^b	1.133.958	902.713	2.063.497	1.571.654	4.181.415	4.100.391
Años esc. ^c	5,9	4,3	8,9	6,6	12,8	12,9
Promedio.....	5,1		7,8		12,9	
GPE (Ptas.) ^d	135		3.463		357.138	
GPE (€ 1995) ^e ...	274		455		2.238	

NOTAS: a) Estimaciones proporcionadas por David Reher; b) Fuente: Núñez (2005); c) Cociente entre las filas 2ª y 1ª; d) El gasto por estudiante corresponde a la cifra media cuando la cohorte tenía 25 años: Véase Espina (2000, cuadro 1.1, col. 23). Para la generación de 1910, datos de 1934; e) Para 1995: MECI (cociente entre gasto público total en educación y población escolarizada). Cifras extrapoladas con series de Espina (2000, cuadro 1.1, col. 24).

inmigración no dispone de una escolarización homogénea, para mantener el *stock* agregado de años de escolarización este descenso de tamaño debía ser compensado con un aumento de la inversión, cosa que efectivamente ha ocurrido, ya que, según la OCDE (2006, tabla C.1.1), las expectativas de educación para los niños españoles menores de cinco años se elevan a 17,2 (16,6 para los hombres y 17,7 para las mujeres). En el año 2006 el gasto por estudiante (GPE) asciende a 5.075 € (con un crecimiento real desde 1995 del 55%); la pensión inicial de jubilación en el régimen General de la Seguridad Social es de 16.228 € anuales (un 82,9% del salario medio, situado en 19.577 €)⁴⁴ y la pensión inicial de viudedad equivale a un 49,5%

⁴³ Nótese que los datos de las tres primeras filas del cuadro se refieren a la cohorte nacida en cada una de esas fechas. En cambio, la cifra media de años de escolarización por persona en edad activa en España en 1965 y 1995 (cuando las cohortes nacidas en 1940 y 1970 tenían 25 años), eran 5,1 y 7,5 años, respectivamente (De la Fuente y Doménech, 2006, cuadro A.8). Las dos últimas filas del cuadro II se refieren igualmente a cifras medias para esos mismos años.

⁴⁴ El salario medio es el de la serie BDSICE 460350, computando catorce mensualidades anuales. Los datos se corresponden con los del § 7.1 de *mi contribución*.

de aquélla; finalmente, las cotizaciones por contingencias comunes a la Seguridad Social representan el 28,3 % del salario, aunque incluyen también la incapacidad laboral transitoria, el riesgo de embarazo y la maternidad, descontando las cuales —y agregando la cotización para pensiones derivadas de accidente laboral—, la cotización para pensiones se estima en el 26,5 % del salario⁴⁵. Por su parte, la esperanza de vida a los 65 años se sitúa en 19,04 años⁴⁶.

A partir de estos datos podemos realizar una verificación muy sencilla de la «equidad distributiva» del «contrato implícito intergeneracional», suponiendo: que la inversión en capital humano de las cohortes más jóvenes se financia a través de un «préstamo implícito» por una cuantía equivalente al GPE anual durante los 17,2 años esperados de escolarización; que, tanto la cancelación de ese «préstamo» durante la edad adulta a través de los impuestos destinados a financiar la educación, como la financiación de las pensiones de reparto de los mayores realizada mediante cotizaciones, son financiadas en parte con cargo a la elevación de los ingresos de los adultos derivada de la rentabilidad obtenida de la inversión inicial en capital humano a la que se destinó el GPE; finalmente, se supone que el «contrato» debe quedar liquidado proporcionando pensiones vitalicias a los mayores y a sus supervivientes.

Tomo como referencia la verificación llevada a cabo por Montes (2002), a partir de la base de microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990-91, según la cual para conseguir el equilibrio perfecto de las transferencias intergeneracionales realizadas en 1990-1998 debían elevarse las pensiones de su «individuo agregado» en un 7,8 % (p. 171)⁴⁷. Sin embargo, para contras-

⁴⁵ En 2004-2005 las pensiones contributivas representaron el 86,3 % del gasto en prestaciones de la S.S., por lo que la cotización para pensiones se situó en el 24,4 %. Las cotizaciones adicionales por accidentes de trabajo supusieron un 8,3 % respecto de las por contingencias comunes, por lo que hay que agregar 2,1 % de cotización. Agradezco esta información a Almudena Durán.

⁴⁶ Estimada para 2006 a partir de las últimas tablas del INE para 1998, que la situaban en 18,25, manteniendo el ritmo de cambio observado desde 1990. La cifra es el promedio ponderado de varones y mujeres, cuya diferencia de esperanzas de vida a esa edad es de cuatro años.

⁴⁷ En cambio, al considerar la heterogeneidad de los individuos y estimar las condiciones de eficiencia para el individuo medio de la EPF de 1990 —que se des-

tar si el equilibrio observado por Montes para el decenio precedente —formalizado y generalizado en Boldrin-Montes (2005)— se mantiene quince años más tarde, empleando los datos medios de 2006 sintetizados en párrafos anteriores, adoptaré la estrategia de Becker y Murphy, que resulta mucho más sencilla. Los cálculos se realizan aplicando matemáticas financieras básicas. Como tipo de interés tentativo de equilibrio, tanto para el préstamo como para el retorno de la inversión en capital humano y para el descuento de anualidades, se toma el promedio de las cifras que Montes observó para su individuo agregado durante el período 1990/1998, situado en 3,4% (p. 170) —que es, precisamente, el que registran los fondos garantizados de renta fija a diez años en marzo de 2007⁴⁸—. Además, se razona en términos reales, haciendo abstracción de la inflación, y se supone el solapamiento de tres generaciones: la de los jóvenes menores de 25 años, edad en la que se sitúa la entrada en actividad y el comienzo de la vida adulta —tras disfrutar durante 17,2 años del préstamo implícito en el GPE—; el tramo de cuarenta cohortes con edades comprendidas entre 25 y 65 años, y el grupo de 19,04 cohortes correspondientes a los años en que se espera recibir pensiones de jubilación (a los que se añaden dos años de pensión de viudedad, en cuantía equivalente al 49,5% de la de jubilación).

El valor mínimo estimado para el capital humano acumulado por la inversión del préstamo educativo al término de los 17,2 años equivale al valor futuro de la serie de 17,2 anualidades de 5.075 €:

$$A) \quad 116.030 = 5.075 \cdot [(1 + 0,034)^{17,2} - 1] / 0,034$$

Como el préstamo se cancela mediante impuestos que garanticen un préstamo similar para la generación entrante, la generación adulta deberá aportar 17,2 cuotas de 5.075 €. Sin embargo, pode-

viaban ligeramente de las del individuo agregado—, el tipo de descuento o retorno de equilibrio aumentaba hasta el 3,7% (p. 177), en un período en que el tipo de interés del mercado de renta fija se situaba en el 3,6%.

⁴⁸ Datos de Inverco a 31-3-2007, tomados del *Boletín Informativo* de la Fundación de Estudios Bursátiles y Financieros, núm. 160, junio, 2007, p. 23: <http://www.febf.org/boletindigital.htm>.

mos distribuir esta cancelación a lo largo de la vida activa en 40 cuotas, aplicando el factor de conversión correspondiente⁴⁹:

$$B) \quad 0,593 = [(1 + 0,034)^{17,2} - 1] / [(1 + 0,034)^{17,2} - (1 + 0,034)^{17,2-40}]$$

Con lo que la cuota fiscal anual para devolver el préstamo en 40 años se sitúa en:

$$C) \quad 3.010 = [B] \cdot 5.075$$

Aplicando la tasa de interés de equilibrio que pretendemos contrastar, convertimos el fondo de capital humano en un retorno distribuido en cuarenta anualidades de⁵⁰:

$$D) \quad 5.349 = 116.030 \cdot [0,034 \cdot (1 + 0,034)^{40}] / [(1 + 0,034)^{40} - 1]$$

Equivalente al 27,3% del salario medio, lo que mide el retorno anual relativo conseguido por la inversión bruta en educación⁵¹. Durante esos cuarenta años el adulto-tipo realiza además un pago

⁴⁹ En el supuesto alternativo de que el préstamo se cancelase a la edad de entrada en actividad, el valor presente de la cancelación ascendería a 65.285 € = 5.075 • [(1+0,034)^{17,2} - 1] / [0,034 • (1+0,034)^{17,2}]. Podría suponerse, pues, que a esa edad la generación activa dota un fondo para ir entregando las 17,2 anualidades a la generación entrante, deduciéndolo de su dotación de capital humano, que quedaría reducida a 50.744 € netos. En cambio, aquí lo convertimos en cuarenta cuotas anuales de 3.010 = 65.285 • 0,034 / [1 - (1+0,034)⁻⁴⁰], y las descontamos de la rentabilidad futura bruta de su capital humano. Obviamente, los cálculos de ambos procedimientos arrojan resultados idénticos.

⁵⁰ Desde luego, esta no es la tasa de retorno que obtiene el individuo por su inversión en capital humano, sino sólo la requerida para que exista equilibrio en el intercambio intergeneracional. Todas las estimaciones disponibles arrojan una tasa interna de rentabilidad muy superior. De la Fuente y Doménech (2006) estiman para España en 2000 una tasa total de rentabilidad del 11,4% (un 7,8% imputable a la mejora de la productividad, con efecto directo sobre los salarios del beneficiario, y un 2,3% por los efectos sobre su empleo). En Canadá Boothby y Rowe (2002) estiman una tasa media de retorno de 12% para los varones y el 13% para las mujeres.

⁵¹ En cambio, el retorno neto anual de los 50.744 € resultantes de deducir la amortización del préstamo a la edad de entrada ascendería a 2.340 €, que equivale al 11,95% del salario medio.

anual bruto de cotizaciones sociales para financiar las jubilaciones por una cantidad de:

$$E) \quad 5.188 = 0,265 \cdot 19.577$$

Agregando las cuotas fiscales para la amortización del crédito educativo y deduciendo los retornos anuales del capital humano obtenemos la aportación neta adicional anual para financiar las pensiones de reparto de las generaciones pasivas:

$$F) \quad [E] + [C] - [D] = 2.848,4$$

El valor acumulado de estos pagos anuales netos (equivalentes al 55% de la cuota bruta imputada a pensiones)⁵², capitalizados al cabo de los 40 años de actividad asciende a:

$$G) \quad 235.333,8 = 2.848,4 \cdot [(1+0,034)^{40} - 1]/0,034$$

Adoptando la terminología sueca, a este valor podríamos denominarlo «participación individual en el fondo nocional colectivo de pensiones», que, eventualmente, podría documentarse en cuentas individuales, con las mismas características que las NDC suecas, aunque ello supondría eliminar por completo las transferencias intergeneracionales con cargo a la cotización.

Finalmente, al comienzo de la edad de jubilación el valor presente de la serie de anualidades equivalentes a la pensión inicial durante 19,04 años —agregándole el de dos años de pensión de viudedad del 49,5%, percibidos tras la muerte del causante—⁵³ resulta inferior al «fondo acumulado» en un 1,1%:

⁵² Nótese que el 45% restante (equivalente a los 2.340 € computados como retorno neto del capital humano) se conceptualiza como la creación de riqueza con que se remunera la posposición del consumo de esos mismos activos, implícita en su aportación neta para financiar las pensiones.

⁵³ Como la esperanza de vida es la media de los dos sexos, sólo computamos como período medio de viudedad la mitad de la diferencia de esperanzas de vida entre ellos. No se imputan las pensiones de orfandad ni en favor de familiares (cuyo *stock* equivale en 2004 al 15% de las de viudedad, con pensiones iniciales equivalentes a la mitad de éstas), a falta de un buen indicador de duración. En cualquier caso, su inclusión aumentaría unas centésimas la tasa de descuento o retorno de equilibrio.

$$\begin{aligned} \text{H)} \quad 232.836 &= 16.227,96 \cdot [(1+0,034)^{19,04} - 1]/ \\ &/[0,034 \cdot (1+0,034)^{19,04}] + 8.030,3 \cdot \\ &\cdot [1/(1+0,034)^{20,04} + 1/(1+0,034)^{21,04}] \end{aligned}$$

A partir de los cálculos anteriores podemos construir un modelo sencillo para estimar el efecto de los cambios en las variables sobre el estado de equilibrio y para simular el impacto de los cambios de los parámetros sobre el funcionamiento del sistema. Denominando i al tipo de interés de equilibrio, τ al tipo de cotización específico para las pensiones, $\underline{w}$ al salario medio, e al número esperado de años de escolarización, n al número de años de cotización, σ a la *ratio* de sustitución pensión inicial/salario, v a la *ratio* pensión de viudedad/pensión de jubilación, y η a la esperanza de vida a la edad legal de jubilación, la generalización de los cálculos anteriores adoptaría la forma;

$$\begin{aligned} \{\text{I}\}: \quad &\text{Valor del capital humano acumulado:} \\ &\text{CH} = \text{GPE} \cdot [(1+i)^e - 1]/i \\ \{\text{II.a}\}: \quad &\text{Aportación anual bruta para pensión:} \\ &\text{ABA} = \tau \cdot \underline{w} \\ &\text{Aportación neta anual total: ANA} = \text{ABA} + \\ \{\text{II.b}\}: \quad &+ \text{GPE} \cdot [(1+i)^e - 1]/[(1+i)^e - (1+i)^{e-n}] - \\ \{\text{II.c}\}: \quad &- \text{CH} \cdot [i \cdot (1+i)^n]/[(1+i)^n - 1] \\ \{\text{III}\}: \quad &\text{Fondo acumulado para la pensión:} \\ &\text{FP} = \text{ANA} \cdot [(1+i)^n - 1]/i \\ &\text{Capital-coste de la pensión:} \\ \{\text{III.a}\}: \quad &\text{CP} = \sigma \cdot \underline{w} \cdot [(1+i)^n - 1]/[i \cdot (1+i)^\eta] + \\ \{\text{III.b}\}: \quad &+ 2 \cdot v \cdot \sigma \cdot \underline{w} / (1+i)^{\eta+1,5} \end{aligned}$$

Los romanos I, II y III se refieren obviamente a las tres edades (educativa, activa y de jubilación) y las letras a, b y c a los diferentes epígrafes de retorno o aportación registrados en cada edad: la expresión {II.a} se refiere a las cotizaciones brutas; {II.b} a la devolución del préstamo educativo mediante impuestos, y {II.c} al retorno social del capital humano, convertido en e anualidades, con las que

se remunera al ahorro para la vejez; a su vez, {III.a} es el capital-coste de la pensión de jubilación y {III.b} el de la de viudedad (que, por simplificación, se aproxima en este caso como el doble de la correspondiente al punto medio del período de percepción). Obviamente, la condición de equilibrio entre las transferencias intergeneracionales se cumple cuando $FP = CP$.

Aplicando el procedimiento iterativo, puede verificarse que el tipo de interés que equilibra los cálculos y liquida completamente el contrato implícito intergeneracional para los datos españoles de 2006 se situaría en 3,55%. Esto supone un aumento de quince puntos básicos respecto al retorno estimado por Montes para 1990-1998, lo que mejora la eficiencia del sistema⁵⁴. Conviene señalar, sin embargo, que las transferencias intergeneracionales practicadas dentro del sistema de bienestar español sólo resultarían equitativas si se dieran algunos supuestos críticos utilizados en este análisis, que por el momento no se corresponden con la realidad. Muy especialmente, hemos supuesto que la generación adulta permanece en actividad cuarenta años (entre los 25 y los 65), computando sus aportaciones de forma homogénea durante todo ese período. Haciendo abstracción del perfil de los ingresos a lo largo del ciclo vital, de las interrupciones por distintas causas⁵⁵ y del período computado para el salario pensionable, la diver-

⁵⁴ Reelaborando los cálculos con ese tipo de interés, las cifras serían: A) 117.542; B) 0,6; C) 3.044; D) 5.547; E) 5.188; F) 2.685; G) 229.671, y H) 229.687. El retorno anual bruto de la inversión ascendería al 28,3% y el retorno neto al 12,8% del salario (ya que la inversión neta ascendería a 53.035). En este caso la cuota neta aportada a nuestro «fondo nocional» hipotético (F) equivaldría al 13,7% del salario. Nótese que la cuenta nocional sueca acumula una cuota superior (16%), pero emplea como tipo de capitalización el crecimiento de los salarios, que es obviamente muy inferior al 3,55%. En nuestro caso, el procedimiento iterativo indica que otro tipo de interés de equilibrio se sitúa en 2,66%. Con él, los cálculos serían: A) 108.900; B) 0,56; C) 2.837; D) 4.456; E) 5.188; F) 3.569; G) 249.270, y H) 249.345. Puede observarse que la aportación neta al fondo nocional ascendería al 18,2% del salario, mientras que el retorno neto del capital humano se reduciría una tercera parte, hasta el 8,3%.

⁵⁵ Podríamos suponer que las interrupciones asociadas al riesgo de mercado de trabajo son suplidas mayoritariamente por aportaciones intrageneracionales del Estado de Bienestar (desempleo, incapacidad, permisos parentales, etc.), que se acentúan en las edades previas a la jubilación, especialmente en los casos de jubilación anticipada, entre los 60 y 63 años de edad (Argimón *et al.*, 2007). Los perfiles vitales estudiados por Montes (2002, gráficos 2 y 3) alcanzaban densidad máxi-

gencia fundamental estriba en el adelanto en la edad de jubilación efectiva, ya que en 2004 la edad media de jubilación inicial en el Régimen General se situaba en 62,87 años, habiéndose reducido en un trimestre desde 2002 (MTAS, 2005, p. 34). Suponiendo que las medidas de estímulo introducidas desde entonces hayan logrado estabilizar esa edad, el acortamiento del período de actividad y el alargamiento del período de percepción de pensiones respecto a nuestra estimación sería de 2,13 años en una y otra dirección, lo que introduce un profundo desequilibrio en la contabilidad de transferencias intergeneracionales en favor de las generaciones de jubilados.

Empleando el tipo de interés neutral calculado para 2006 (3,55%), el desequilibrio introducido por la reducción en la edad efectiva de jubilación puede estimarse en un 21,3% ⁵⁶ de la «participación individual en el fondo colectivo de pensiones nocional», ya que, manteniendo sin modificación el resto de las variables en los cálculos anteriores, el valor acumulado de los pagos anuales netos realizados por los activos se reduciría a 202.759 €, mientras que el valor presente de la serie de anualidades de pensión, recalculado a la edad de 62,87 años, se situaría en 245.974 €. Así pues, con esa tasa de retorno el contenido neto de transferencias estimado por Bandrés y Cuenta (1998) tras la reforma de 1997 se mantiene prácticamente íntegro en 2006. Alcanzar el equilibrio exigiría elevar rápidamente la edad de jubilación y el período de cómputo tomado en consideración para la fijación de la pensión inicial —o, alternativamente, reducir los parámetros legales para el cálculo de la pensión inicial en un 17,6%, hasta situar la tasa de sustitución de la pensión inicial de jubilación en un 68,3% del salario medio ⁵⁷—. De

ma de aportaciones en los dos decenios comprendidos entre los 30 y los 50 años, mientras que las etapas inicial y final presentaban gradientes ascendente y descendente, respectivamente. A los 20 años en 1990 existían ya tantos estudiantes como activos, aunque las tasas máximas de actividad y empleo no se alcanzaban hasta los 35 años. Sin embargo, a los sesenta años existían ya tantos activos como pensionistas (un 28% del total de la muestra en ambos casos).

⁵⁶ El desequilibrio derivado del primer año de adelanto (64 años) se eleva al 13,5%; entre los 63 y los 60 años los desequilibrios hipotéticos pasan a ser 20,4%, 27,9%, 36,1% y 45,1%, respectivamente.

⁵⁷ Con lo que se situaría 8 puntos porcentuales por encima de la tasa de sustitución a los 65 años del «sistema común», de Gruber y Wise (2004).

acuerdo con las simulaciones de Sánchez Martín (2001), de estas dos reformas, la más «paretiana» es la primera⁵⁸, aunque los interlocutores sociales españoles sólo han admitido hasta ahora actuar sobre la edad de jubilación de forma voluntaria e incentivada, evitando siquiera adoptar políticas de penalización equitativas respecto a la jubilación anticipada, lo que permitiría, además, hacer recaer sobre los beneficiarios el efecto financiero de la anticipación, como sucede en el sistema sueco de cuentas nocionales⁵⁹. Urge, sin embargo, acometer estas reformas de forma paulatina y escalonada puesto que de otro modo su introducción habrá de ser mucho más abrupta, dado que todos estos desequilibrios están llamados a aumentar por efecto del proceso de envejecimiento, como explica Herce en *su contribución*, cuya corrección requerirá elevaciones adicionales en la edad «normal» de jubilación (Boldrin y Montes, 2006), ya que, siendo E el empleo y P el número de pensionistas, la restricción de equilibrio presupuestario del sistema de reparto⁶⁰ exige mantener estable la relación E/P para que τ y σ permanezcan constantes.

⁵⁸ Sin embargo, en 1995, sólo un 26% de encuestados admitía retrasar la edad de jubilación «hasta los 70 años», aunque el 72% admitía elegir la edad de jubilación entre los 55 y los 75 años. Además, el 42% admitía calcular las pensiones respecto a las cotizaciones de toda la vida laboral. La última cifra se corresponde con la de quienes desean privatizar el sistema de pensiones (Herce y Pérez-Díaz, 1995). Los estudios citados por Börsch-Supan *et al.* en *su contribución* indican que la primera es la medida menos popular en Alemania.

⁵⁹ Para desincentivar el adelanto en la edad de jubilación, el coeficiente de reducción de la pensión inicial debería reflejar el fuerte impacto que produce el primer año de adelanto sobre el desequilibrio contable, elevando el coeficiente reductor de la jubilación a los 64 años, al menos, hasta el 12%, reduciéndolo en dos puntos por cada año de adelanto adicional. A los 60 años el coeficiente sería 4%, acumulando una reducción del 40%, como sucedía antes de la reforma de 1997. Además de penalizar el adelanto, mientras no se elevase la edad efectiva esta medida corregiría el desequilibrio causado, ya que a los 64 años el porcentaje de cotizantes prejubilados se sitúa actualmente en el 33,5% (Argimón *et al.*, 2007).

⁶⁰ Dada por la expresión: $E \bullet \tau \bullet w = P \bullet \sigma \bullet w$.

VI. EL ENFOQUE INTEGRADO DE RECURSOS HUMANOS Y PENSIONES COMO GARANTÍA DE SOSTENIBILIDAD EN LOS PROCESOS DE ELECCIÓN SOCIAL DEL ESTADO DE BIENESTAR

Alcanzar la equidad en las transferencias intergeneracionales es crucial para que la continuidad del sistema a largo plazo resulte asumible por procesos de decisión social orientados con arreglo a criterios de elección racional⁶¹. En cambio, retrasar la decisión puede producir un deterioro paulatino en la confianza de las generaciones activas acerca de la equidad y la sostenibilidad del sistema y dañar gravemente el consenso intergeneracional acerca del sistema de reparto, como ha sucedido en otros países. Como vimos en el epígrafe precedente, eso es probablemente lo que explica el drástico cambio introducido en el sistema sueco de pensiones durante los años noventa, dado que la extremada generosidad hacia los pensionistas del sistema anterior y el aumento exponencial de la percepción del riesgo político por parte de las generaciones activas obligó a idear un sistema especialmente garantista en cuanto a la equidad de las transferencias intergeneracionales —sistema que se encuentra actualmente, junto al de Japón, en el punto de equilibrio respecto al sistema internacionalmente considerado equitativo, como se observa en el gráfico II—, y a documentar el alcance de los compromisos entre ellas mediante cuentas individuales.

En cambio, pese a la elevada generosidad del sistema alemán, la larga serie de reformas y la introducción de mecanismos estabilizadores parece estar consiguiendo recuperar la confianza ciudadana —a la luz de los análisis recogidos en *la contribución* de Börsch-Supan *et al.*—. Esa es la senda a seguir si se desea mantener el sistema de reparto y evitar la privatización. Al igual que sucede en Alemania, esa es también la orientación adoptada durante los últimos quince años por el Estado de Bienestar francés, como pone de manifiesto *la contribución* de Jean-Claude Barbier. En ella se señala

⁶¹ Para la transposición de la equidad intergeneracional a procesos de equilibrio político, véase Boldrin y Montes (1997 y 1998).

que la «reforma Balladur», de 1993, elevó de 37,5 a 40 años el período de cotización; de 10 a 25 años el de cómputo del salario pensionable, y redujo en doce puntos la tasa de sustitución entre 1994 y 2010. La «reforma Fillon», de 2003, equiparó la situación de los empleados públicos con la del régimen general, y la reforma que se discute actualmente trata de equiparar todos los regímenes especiales al régimen general. Barbier señala también que el avance de los procesos de cognición, el debate público y la activación de los procesos de elección social en relación a todo ello produce una elevación del grado de conciencia ciudadana acerca del conjunto de interdependencias que entrelazan todas estas políticas dentro del Estado de Bienestar, que parecía haberse resquebrajado, muy particularmente en los países que disponen de sistemas de reparto desde hace varias generaciones y todavía no han experimentado amenazas directas a su sostenibilidad, hasta el punto de repercutir negativamente sobre los indicadores de fecundidad, como pone de manifiesto el trabajo de Ehrlich y Kim (2007), sintetizado en el § 7.1 de *mi contribución*. El caso francés es un buen ejemplo de que la conciencia acerca de la espada de Damocles que pende sobre las pensiones y la política de apoyo a las familias son un buen remedio contra el derrumbamiento de la fecundidad.

En ausencia de ese tipo de reformas, los procesos democráticos de elección social acabarán imponiendo sistemas de cuentas individuales. El que éstas sean financieras o nocionales dependerá de la confianza que encuentre el sistema político entre la población, ya que, a mayor confianza, menores riesgo y exigencias de caución a la hora de establecer el «contrato intergeneracional». Este tipo de juegos es el que orienta *la contribución* de Ruud de Mooij a nuestra *Conferencia*, presentando las ventajas e inconvenientes de cada uno de los tres grandes modelos de Estado de Bienestar («residual», «universal», y «diversificado»), en cada uno de los renglones de demanda de cobertura de riesgos en la sociedad actual: El modelo «residual» maximiza la flexibilidad del mercado de trabajo, aumentando los incentivos y la responsabilidad individual, lo que encaja especialmente bien con sociedades heterogéneas e individualistas. El modelo «universal» introduce todavía mayores flexibilidad y eficacia en el funcionamiento del mercado de trabajo, pero a cambio

de prestaciones sociales muy generosas y uniformes, lo que se adapta bien a sociedades homogéneas, con fuerza de trabajo bien educada y escasa discriminación de género. El modelo «diversificado», en cambio —resultado de la complejización del antiguo modelo bismarckiano—, hace énfasis en la confianza, las relaciones a largo plazo y la solidaridad descentralizada en grupos reducidos, pero limita la progresividad fiscal —al mismo tiempo que la compresión salarial mantiene controlada la desigualdad y mejora el funcionamiento del mercado de trabajo, subvencionando la integración de los menos dotados—, lo que impulsa la orientación hacia la inversión en conocimiento e innovación, pero resulta más vulnerable ante las sorpresas derivadas de la globalización y la inmigración —de ahí que requiera mecanismos estabilizadores, como el alemán—.

En el diagrama XVIII de *mi contribución* he esquematizado este tipo de reformas empleando un razonamiento bastante similar al de Ruud de Mooij, aunque centrando la atención sobre los mecanismos de regulación del mercado de trabajo correspondientes a los tres modelos de Estados de Bienestar⁶², y simulando el proceso de elección social —con ayuda del teorema de la imposibilidad de Kenneth Arrow— a partir de las preferencias racionales imputables a tres tipos ideales de individuos —a los que en otro trabajo he denominado *Marlowe*, *de Salina* y *Powel* (Espina, 2004)—, cu-

⁶² Nótese que en España, durante la etapa democrática, los mecanismos de regulación del mercado de trabajo que protegen la estabilidad del empleo de los *insiders* (a cambio de flexibilizar el empleo temporal de los entrantes, principalmente jóvenes, mujeres e inmigrantes) se aplicaron en conjunción con una fuerte aceleración en la extensión de la escolarización y un enorme salto en el GPE destinado a la generación de jóvenes nacida entre 1960 y 1975. En *su comentario*, Javier Polavieja —miembro de esa generación— plantea una profunda crítica a los efectos asimétricos intergeneracionales derivados de tal estrategia, sin paramientos en aquellas contrapartidas de inversión. Tales efectos se están viendo corregidos, sin embargo, en la etapa más reciente, como señalo en *mi contribución*. En buena medida, tal corrección se debe a la explosión del fenómeno migratorio: durante el cuatrienio 1999-2003 el peso de los trabajadores no cualificados entre los empleos ocupados por los nacionales pasó del 19,5% al 13,3%, mientras que en ese último año el 41,4% de los inmigrantes ocupaba tal posición. En cambio, los técnicos y profesionales intelectuales pasaban de pesar 4,9% a 12,7% entre los nacionales, frente al 5% entre los inmigrantes (Mestres, 2007, p. 171).

yos intereses se están viendo modificados por el impacto de la inmigración⁶³.

La contribución de Gøsta Esping-Andersen acomete directamente la búsqueda de una estrategia óptima para la inversión en educación y cuidado de la infancia, que constituye el fulcro de la innovación, la productividad y el crecimiento económico futuros, y, al mismo tiempo, para la elevación equitativa de las transferencias intergeneracionales realizadas en el seno del Estado de Bienestar, pero tiene también implicaciones de largo alcance sobre la distribución de la renta⁶⁴, la igualdad de género y la participación de la mujer en la actividad económica. Los estudios acerca de los efectos a largo plazo de los programas de escolarización preescolar dirigidos hacia niños de familias pobres fueron iniciados sistemáticamente en Estados Unidos hace más de treinta años por Lazard *et al.* (1982). Sus conclusiones dejaban escasas dudas acerca del impacto duradero de tales programas sobre la competencia escolar, la habilidad para desarrollar capacidades, las actitudes y valores de los niños, y su capacidad ulterior para formar familias. Esping-Andersen hace énfasis y documenta fehacientemente el carácter determinante que tiene para la formación de la capacidad cognitiva de todos los niños —no sólo de los más pobres— una educación adecuada, profesional y eficiente durante la etapa preescolar —en paralelo con la atención afectiva en el seno de la familia—. Sus estimaciones indican que la tasa de retorno de la inversión en este tipo de educación duplica a la de la inversión destinada a la escolarización en edades convencionales. Además, esta misma problemática se plantea con igual intensidad en los distintos grupos de países, independientemente de su nivel de desarrollo. En el caso de Dinamarca, como vimos, un intenso apoyo del Estado resulta necesario para recuperar niveles de fecundidad acordes con la tasa de reemplazo generacional —y, con mayor motivo,

⁶³ En el modelo de Conde-Ruiz y Profeta (2007) las personas con ingresos elevados y bajos (*Marlowe y Powell*) eligen los modelos Beveridge y las de ingresos medios (*de Salina*), el bismarckiano. Por esa razón, existe correlación en términos comparativos entre nivel de igualdad y pensiones bismarckianas.

⁶⁴ *La contribución* de José Antonio Alonso hace un balance extremadamente ponderado del impacto del Estado de Bienestar sobre el doble frente de la equidad y la eficiencia (o sea, la competitividad).

esto ocurre en otros países europeos, especialmente los del Sur y el Este, en donde las políticas de apoyo a las familias han sido tradicionalmente menos intensas y la fecundidad se ha derrumbado—. Se trata de utilizar para ello el amplio margen existente entre el número de hijos deseado y el efectivo, que, más que una preferencia o variable exógena, parece deberse al conjunto de factores sociales que desaconsejan la elección «racional» de la fertilidad deseada, tanto en Europa como en Norteamérica (Hagewen y Morgan, 2006).

En su comentario a *la contribución* de Esping-Andersen, Celia Valiente trata de introducir un cierto relativismo en la conveniencia de diseñar políticas tendentes a recuperar la fecundidad, aduciendo para justificarlo la amplia disponibilidad global de excedentes demográficos que pugnan por acceder a los mercados de trabajo más desarrollados. De todos modos, el argumento no afecta en absoluto a la necesidad de reforzar la inversión en capacidades cognitivas ya que, en el caso de que la baja fecundidad natural se viera compensada por políticas de adopción, tal inversión en capital humano resultaría igualmente apremiante (y la demanda de adopciones se regularía por el apoyo público a su crianza). Esa necesidad sólo se vería aminorada en caso de apelar a la inmigración de personas con elevada dotación de capital humano, aunque tales políticas llevarían a cabo un drenaje éticamente inadmisible y económicamente ineficiente de recursos humanos desde la periferia hacia el centro del sistema económico global. En cambio, en el caso de flujos de inmigración con escasa dotación de tales recursos, la inversión educativa compensatoria para ellos y, sobre todo, para sus descendientes resultaría todavía más perentoria.

La segunda crítica de Valiente a *la contribución* de Esping-Andersen es de tipo ideológico y apela al pluralismo en las preferencias, e incluso al principio *rawlsiano* de la diferencia, tanto en lo relativo a las políticas de igualdad como acerca de las modalidades de vida familiar. Respecto a esta última cuestión, cabe afirmar que existe hoy un amplísimo consenso científico y político que avala la conveniencia de priorizar la inversión educativa infantil, tanto por razones sociales como de eficiencia y calidad educativa⁶⁵. Y en lo que se refiere

⁶⁵ La propia UNESCO viene impulsando decididamente esta opción de políticas, tanto en el caso del grupo E-9, de países más poblados (UNESCO, 2003), como

a la igualdad, el estudio de Montes (2002, p. 175) demuestra fehacientemente que en el caso de España la redistribución del gasto educativo realizada a través del Estado de Bienestar es extraordinariamente eficiente, ya que tal inversión resulta tanto más rentable cuanto menor es el nivel educativo de la población, con tasas de retorno que van desde el 5,3 y el 4,1% para las poblaciones sin estudios o con estudios primarios, al 3,7% para la población con estudios medios y el 2,5% para la población con estudios superiores.

Además, los análisis más sólidos de que disponemos indican que este tipo de políticas redistributivas responden a un imperativo *rawlsiano* de justicia, ya que las desigualdades en el punto de partida constituyen el principal factor de desigualdad a lo largo de la vida de los individuos: A partir de los datos del *Panel Study of Income Dynamics* (PSID) para el período comprendido entre 1969 y 2004 en EE UU, Huggett *et al.* (2007) han establecido de manera inequívoca que, a la hora de analizar las diferencias de bienestar, la desigualdad en las condiciones iniciales de la población tienen mayor poder explicativo que el resto de las incidencias que acontecen a lo largo del ciclo vital. Y, lo que es todavía más importante, las diferencias de capital humano a los veinte años importan hasta 4,6 veces más que las de dotaciones genéticas que determinan la capacidad de aprendizaje y 7,2 veces más que las diferencias de renta y riqueza inicial de los individuos.

Como señaló José M. Maravall en sus *conclusiones* como moderador de los debates en esta sesión de la conferencia, *la contribución* de Esping-Andersen lleva esta demostración hasta sus mismas raíces, probando que las diferencias cruciales se encuentran ya establecidas a la edad de acceso a la escuela primaria. Su propuesta al respecto es nítida: avances ulteriores en el Estado de Bienestar deben extender su acción hasta llegar a cubrir los veinte primeros años de vida⁶⁶, otorgando a esta política una prioridad superior in-

en el de los países más desarrollados, como se pone de manifiesto en el estudio del caso de Nueva Zelanda, difundido por la Organización (Meade y Podmore, 2002).

⁶⁶ Las estimaciones de la OCDE (2006) sobre número de años esperados de educación (cuadro C1.1) excluyen a los niños menores de cinco años. En esa tabla sólo Australia, Reino Unido, Suecia y Finlandia superan los veinte años (y también las mujeres de Islandia, Bélgica y Nueva Zelanda).

cluso a la de las políticas de bienestar dirigidas hacia el segundo ciclo de enseñanzas universitarias, lo que concuerda también con las conclusiones de Montes. En esa misma línea, *la contribución* de Glennerster indica una vía de acción posibilista, al recomendar que la profundización de las políticas de calidad en la enseñanza superior se financien —al menos parcialmente— mediante préstamos o anticipos reintegrables individualmente por los beneficiarios de ese capital humano adicional, con cargo a la mejora absoluta de su posición futura en el mercado de trabajo⁶⁷, línea que cuenta con una amplia experiencia en EE UU⁶⁸, y que ya se está adoptando en varios países, y también en España.

A modo de simple contraste numérico del impacto de un aumento en la escolarización y en el gasto público en educación sobre los flujos intergeneracionales del Estado de Bienestar podemos simular los cambios que se derivarían de una elevación de las expectativas de permanencia en el sistema educativo y del gasto público en educación en España hasta igualar las cifras medias de los 19 países de la UE analizados en OCDE (2006), que se sitúan en 17,6 años y en el 5,5% del PIB. Para ello habría que aumentar el GPE español en un 25%, hasta situarlo en 6.344 €. Una posición de equilibrio similar a la observada con los datos de 2006 se alcanzaría elevando el salario medio y la pensión inicial en un 31% (situando el primero en 25.655 €, y la segunda en 21.266 €, manteniendo estable la tasa de sustitución), ya que, con tasas de interés y retorno del 3,55% —suponiendo una carrera laboral de cuarenta años—, el cálculo iterativo alcanza una posición de equilibrio con inversión

⁶⁷ Las estimaciones disponibles indican que, dados los niveles actuales de escolarización vigentes en los países avanzados, en cifras agregadas un año más de educación eleva los ingresos anuales futuros en una cuantía que va desde el 3,3% en Suecia hasta el 10,5% en EE UU (Hanushek y Zhang, 2006).

⁶⁸ El 20 de junio de 2007 el Senado norteamericano decidió reducir a la mitad el tipo de interés de los préstamos subsidiados para estudiantes (situándolo precisamente en el 3,4%), elevar el límite de los créditos garantizados por el presupuesto federal hasta 5.400 \$ anuales por estudiante durante cuatro años, y establecer un tope para la cuota anual de devolución del 15% de los ingresos discrecionales, condonando los saldos pendientes de pago tras 25 años (véase WP, 21-6-2007). Obsérvese la similitud de estas medidas con la política inglesa, descrita por Glennerster.

bruta en capital humano de 151.504; inversión neta de 69.510, y retorno neto para tal inversión equivalente al 12,8% del salario, similar a la de 2006⁶⁹. Con todo ello, el fondo capitalizado ascendería a 300.940 euros y el capital-coste de la pensión a 300.999⁷⁰. Esa es la estrategia de bienestar económicamente más eficiente.

CONCLUSIÓN: LA EUROPA SOCIAL O LA COORDINACIÓN DE LA HETEROGENEIDAD

El Estado de Bienestar europeo puede contemplarse como un sistema institucional que viene a sustituir al conjunto de prácticas tradicionales de interacción entre tres grupos de generaciones que se solapan de forma rotatoria en la vida social: la de los niños y jóvenes educandos, la de la población en sus edades activas, y la de los jubilados. Medido en escalas de tiempo esto significa, *grosso modo*, entre veinte y veinticinco años de preparación, el doble de tiempo vital dedicado a la actividad económica, y una etapa final de inactividad económica, cuya duración tiende a aproximarse a la primera. No ha existido una causación histórica directa para aquella transformación, sino más bien una selección evolucionista de las mejores prácticas y modelos de interacción, a través de efectos de difusión institucional que se remontan a los orígenes del proceso de industrialización y modernización, con la aparición de una nueva complementariedad entre las inversiones en capital físico y en capital humano⁷¹, que en

⁶⁹ Lo que supone un retorno bruto de 27,9%, 0,4 puntos porcentuales inferior al de 2006.

⁷⁰ Mientras que con tasa de retorno de 2,66%, el «fondo nocional» individual aumentaría a 327.732.

⁷¹ Véase el análisis de Galor y Moav (2006), en el que estudian las pautas de votación de la *Balfour Act*, de 1902 —por la que se introdujo el moderno sistema educativo inglés, generalizando la enseñanza secundaria—, en relación a las características económicas de los distritos de proveniencia de los parlamentarios y los requerimientos formativos requeridos en ellos en aras de la competitividad. Para la difusión de la educación en el mundo después de 1960, véase Wils y Goujon (1998). Los comentarios de Dulce Manzano a la contribución de Marchesi sirven de argumento contrafactual.

esta última etapa ha llegado a alcanzar una expresión articulada dentro de la UE a través del denominado Método Abierto de Coordinación (MAC).

Los materiales incluidos en este volumen analizan sólo aspectos cruciales de las grandes políticas de bienestar, pero prestan escasa atención a otras muchas políticas de servicios sociales y de protección social. En ningún modo pretenden agotar todos los ámbitos institucionales del Estado de Bienestar, sino que abordan exclusivamente la problemática de aquellas políticas que se enfrenta actualmente a retos más evidentes y que están siendo sometidas a un escrutinio más abierto y generalizado, lo que ha dado lugar ya a considerables avances en el *stock* de conocimiento disponible. Como todo el continente ha experimentado la segunda transición demográfica y se enfrenta al futuro envejecimiento de la población, los problemas más acuciantes para la sostenibilidad a largo plazo del Estado de Bienestar —y los mayores avances cognitivos, a los que se dedica casi en exclusiva el cuerpo de esta síntesis— se refieren precisamente a la sostenibilidad del juego de transferencias intergeneracionales.

Además, con la excepción de *las contribuciones* de J. C. Barbier y R. A. de Mooij, apenas tienen cabida aquí las instituciones y las políticas dirigidas hacia el mercado de trabajo, las relaciones industriales, el empleo y el desempleo, siendo así que sin ellas no puede entenderse el funcionamiento del Estado europeo de bienestar ni las diferencias que se observan en los niveles y las tendencias de los indicadores de desigualdad en Europa, al compararlos con los de otras áreas. En buena medida, tales diferencias se deben al hecho de que Europa no ha experimentado una erosión tan pronunciada de ese conjunto de instituciones como la que Frank Levy y Peter Temin (2007) observan en Norteamérica, al imputar la enorme ampliación de las desigualdades de ingresos ocurrida en EE UU⁷² desde 1980 al desmantelamiento del conjunto de prácticas laborales derivadas del New Deal y aplicadas durante la posguerra —al que estos autores denominan el Tratado de Detroit—,

⁷² Y, por imitación competitiva, en Inglaterra y Canadá, pero no en Europa ni en Japón.

y a su substitución por las prácticas antagónicas del consenso de Washington. Los indicadores contruidos por Levy y Temin son bien expresivos: durante los últimos veinte años el 80% de todas las ganancias de ingresos de las declaraciones fiscales fueron a parar al 1% más rico de la población. Utilizando como indicador de distribución el índice agregado nominal de los costes laborales unitarios del sector privado no agrario —al que denominan «Índice de poder de negociación de los trabajadores» (BPI)—, la desigualdad habría aumentado en más de un 28%, pasando de 0,6 en 1980 a 0,43 en 2005⁷³. Otros indicadores resultan todavía más significativos de este aumento de la desigualdad, derivada del despojamiento institucional durante el último cuarto de siglo, que ha incidido naturalmente sobre las grandes tendencias registradas en el conjunto de países de la OCDE, aunque con menor intensidad en el Continente Europeo que en las otras áreas⁷⁴. Como *mi contribución* analiza en profundidad toda esta problemática, referida específicamente al caso de España —aunque en el contexto de la estrategia de empleo recomendada por la OCDE—, a ella me remito.

Ciertamente, la menor desigualdad observada 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, fruto en parte de los excelentes resultados conseguidos en el pasado de la aplicación del conjunto de prácticas al que la sociología política denomina «neocorporatismo». Edmund Phelps (2006) imputa precisamente a estas prácticas la menor capacidad

⁷³ En España, para el conjunto de la economía, las cifras de CLU correspondientes a precios corrientes serían 0,67 y 0,55, con una caída del 16%. A precios constantes, las cifras serían 0,66 y 0,58, con una caída del 12%. Para la evolución a más largo plazo y su comparación internacional, véanse *mi contribución* y el capítulo IV de Espina (1990).

⁷⁴ El cociente entre los ingresos de la 90ª y de la 10ª percentilas se acerca ya a cinco en EE UU (debido al crecimiento de la ratio 90ª/50ª); en los países centrales de Europa y en España se encuentra algo por encima de 3, y en los países nórdicos, en torno a 2,5. España fue uno de los tres países —junto a Irlanda y Japón— en que la desigualdad de ingresos disminuyó entre 1994 y 2005, y aquel en que la reducción fue más fuerte (OCDE, 2007). En el § 7.2 de *mi contribución* muestro que tal reducción no se debe a la evolución de los salarios, sino a las transferencias del Estado de Bienestar.

europea para innovar y para abordar las inversiones generalizadas acometidas por otras áreas para incorporarse rápidamente al nuevo racimo de tecnologías que están marcando el inicio de la nueva onda larga de crecimiento económico, frenando con ello su dinamismo durante los últimos quince años (debido a un cierto «efecto Anti-Gerhsenkron», de retardo acumulativo). Sin embargo, el caso de los países nórdicos demuestra que una acertada coordinación neocorporatista de la negociación salarial, junto a políticas de bienestar con hondo calado redistributivo, no están reñidas con la innovación ni con la competitividad, como pone de manifiesto *la contribución* de José Antonio Alonso, y fue refrendado por Carlos Solchaga en sus *conclusiones* como moderador de la última sesión de la Conferencia. En *mi contribución*, por otra parte, hago énfasis en los profundos cambios experimentados por el neocorporatismo, en España y en otras zonas del continente, hasta aproximarse a las mejores prácticas de aquellos países —tras atravesar por una etapa dubitativa en la que los interlocutores sociales se vieron obligados a superar tentaciones románticas de vuelta atrás, etapa que puede considerarse como una inversión en aprendizaje colectivo y en capital social—. De hecho, la relación parabólica, en forma de U, entre densidad y nivel de centralización de la negociación salarial y eficiencia económica, que fue objeto de un considerable consenso académico, resulta hoy insostenible y se atribuye más bien a características del sistema económico anteriores al decenio de los noventa. Tampoco tiene cabida en el análisis de Phelps la constatación del fallo reiterado del mercado de trabajo a la hora de establecer un precio único de ese factor en condiciones de homogeneidad de la prestación. En cambio, la única evidencia generalmente contrastada es el efecto que ejercen las instituciones del mercado de trabajo sobre la corrección de las desigualdades salariales, muy especialmente cuando se registra continuidad de los sistemas de negociación, lo que minimiza los costes de transacción y facilita el tipo de acuerdos entre agentes económicos propugnado por el teorema de Coase para optimizar la eficiencia (Freeman, 2007).

Es cierto, sin embargo, que, a cambio de mantener bajo control el nivel de desigualdad, los grandes países centrales del Continente han reaccionado con menor dinamismo y flexibilidad al cambio de

contexto económico y tecnológico, lo que ha dañado el crecimiento y elevado la tasa de desempleo estructural —aunque haya impulsado también el crecimiento de la tasa de empleo—, algo que la Unión Europea trata de corregir ahora de forma concertada a través del MAC y de las Estrategias de Lisboa y Luxemburgo. Además, 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, como indica Axel Leijonhufvud en su comentario al trabajo de Phelps⁷⁵, que sigue conservando un cierto aroma neoclásico y deja escaso espacio para la aparición de los rendimientos crecientes característicos de la sociedad-red y del conocimiento. Bien es verdad que muchos estudios detectan igualmente eficiencia marginal decreciente en las políticas neocorporatistas, mucho más frecuente en los sistemas semicerrados, propicios a la aparición de prácticas de extracción de rentas (*rent-seeking*), que el proceso globalizador se encarga de desmontar, siempre que las prácticas negociadoras resulten transparentes y se vean sometidas al control democrático de resultados (Freeman, 2007).

Finalmente, otras experiencias analizadas en los materiales incluidos en este volumen hablan por sí solas de los problemas que es necesario afrontar para edificar un Estado de Bienestar moderno en un plazo de tiempo relativamente breve, como ha sucedido en España durante los últimos treinta años. Sus enseñanzas resultan ilus-

⁷⁵ En el que Leijonhufvud señala que la reciente cabalgada norteamericana se basa también en buena medida en los estímulos monetarios, financieros y fiscales, que inducen al consumidor a gastar «como si no hubiera mañana». Incorporando la perspectiva temporal, el crecimiento norteamericano está llamado a debilitarse, entre otras cosas porque las elevadas tasas de ahorro chinas, que lo financian, son acontecimientos que «sólo ocurren una vez» —y terminarán moderándose, a medida que lo haga la restricción de la fecundidad—. Anticipándose al cambio, Telser (2007) recuerda al Chairman de la Fed que su verdadero trabajo consiste en actuar de bombero frente a las grandes crisis financieras.

trativas del tipo de políticas que pueden aplicarse para transformar instituciones tradicionales relativamente arcaicas en piezas de un Estado de Bienestar moderno y diversificado, ya que —como señala Assar Linbeck— no es aconsejable dismantelar tales instituciones de forma precipitada. La contribución de Luis Moreno analiza la forma en que se ha ido tejiendo una última malla de protección social cubriendo huecos, complementando y modernizando instituciones preexistentes, coordinando la acción de los diferentes niveles de las administraciones públicas e interactuando con la acción de la iniciativa privada, pero rompiendo con la filosofía de la asistencia pública, para edificar una sociedad de bienestar anclada en el ejercicio de derechos individuales.

Un caso paradigmático de transición desde instituciones tradicionales de asistencia sanitaria hacia el tipo de servicios sociales característicos del Estado europeo de bienestar lo proporciona la experiencia de edificación de un servicio universal de salud en la España de los años ochenta, a partir de la existencia previa de una red de atención sanitaria pública en el ámbito rural basada en el monopolio profesional de demarcaciones médicas, y de esquemas históricos de microaseguramiento complementario (las denominadas iguales médicas), como plataforma para establecer una red de atención primaria de la Seguridad Social con elevada eficiencia comparativa, medida a través de la *ratio* satisfacción/coste. Como indica *la contribución* de Rico, Freire y Gervas, a este elevado nivel de eficiencia no resulta ajena la política de devolución de estas competencias a los poderes subnacionales, con lo que ello comporta de mayor capacidad de organización —y de adaptación a la diversidad de características sociales de cada territorio—, de innovación, rivalidad competitiva y oportunidades de control democrático y rendición de cuentas (*accountability*), a través de procesos de elección social mucho más ricos y diversificados. Como en el caso de Canadá, la experiencia española demuestra que la existencia de un sistema nacional de salud —con derechos universales comunes— no resulta incompatible con la más amplia descentralización política, ni con la coordinación blanda entre los poderes públicos de los diferentes niveles.

Edificar Estados de Bienestar en países que llegan en penúltimo lugar —como ha sucedido en España—, deja escaso margen para

disfrutar de cualquier modalidad de narcisismo adanista o para apelar a doctrinarismos. En *mi contribución* estudio las extrañas vicisitudes por las que ha atravesado la negociación colectiva española a lo largo del siglo XX, con la sorprendente coincidencia entre la densidad y estructura alcanzadas durante la Segunda República y la situación actual. *Las contribuciones* de Julio Carabaña y Álvaro Marchesi ponen de manifiesto el carácter acumulativo y parsimonioso de la edificación de los sistemas educativos, el rendimiento marginal decreciente de este tipo de inversión —y, en consecuencia, el imperativo de priorizar la cantidad de educación básica universal—, junto a la imprescindible modestia que debe guiar el propósito de los reformadores; la importancia de acertar en el diseño de los sistemas de educación comprensivos; el carácter complementario de las reformas sucesivas, y el amplio espacio reservado para la diversidad en la gestión o para la complementariedad entre la acción pública y las decisiones privadas. Simon Schwartzman y Dulce Manzano, por su parte, ponen en guardia contra la búsqueda de rentabilidad política inmediata y de espejismos mediáticos, señalando el valor de la inversión cognitiva, dado que las políticas de mejora de la calidad más eficientes han resultado ser precisamente aquellas que se han visto guiadas por los avances del conocimiento solvente y mejor contrastado. Una gran pedagoga catalana recientemente fallecida —Marta Mata— confiaba sobre todo en el trabajo de excelencia, la vocación y la formación hasta el agotamiento del profesorado, y muy especialmente en su compromiso ético y deontológico en la atención personalizada al alumno. Dulce Manzano sintetiza esta idea en la de rigor en el cumplimiento de sus obligaciones, que debe complementarse con un verdadero «pacto educativo» entre todos los participantes en el sistema para acabar con el fracaso escolar.

Finalmente, las mejores prácticas del Estado de Bienestar apuntan en unos casos hacia políticas dirigidas a grupos específicos y en otros a medidas universalistas; en ocasiones a la gestión pública directa, y en otros casos a la construcción de pseudomercados o a la prestación privada, sin que pueda descartarse la marcha atrás en unos procesos en que impera la evaluación *ex post* y la satisfacción percibida por los ciudadanos, como ha ocurrido, por ejemplo, con

los movimientos de ida y vuelta de las privatizaciones de los servicios públicos, cuando éstos han defraudado las expectativas de mejora anticipadas (Costas, 2007). Tales procesos se están viendo impulsados por la aplicación del «principio de precaución» y la ampliación del derecho de catástrofes, que convierten al Estado en un verdadero Estado prudencial, al imputarle la responsabilidad subsidiaria de los fallos de aquéllos, cualquiera que sea su titularidad actual.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argimón, Isabel; González, Clara Isabel y Vegas, Raquel (2007): «La situación laboral en las edades próximas a la jubilación. Una explotación de la Muestra Continua de Vidas Laborales», Banco de España, Boletín Económico, abril, pp. 84-97: <http://www.bde.es/informes/be/boleco/abr2007/art3.pdf>.
- Bandrés, E. y Cuenca, A. (1996): «Capitalización y transferencias en las pensiones de la Seguridad Social», *Las políticas redistributivas*, Fundación Argentaria, Madrid, Visor.
- y — (1998): «Equidad intrageneracional en las pensiones de jubilación. La reforma de 1997», *Revista de Economía Aplicada*, vol. VI, núm. 18, pp. 119-140.
- Becker, Gary S. y Murphy, Kevin M. (1988): «The Family and the State», *Journal of Law & Economics*, vol. XXXI, núm. 1, abril, pp. 1-18.
- Boldrin, Michele y Montes, Ana (1997): «Educación pública, crecimiento y desigualdad social», *Moneda y Crédito*, núm. 204, pp. 161-206.
- y — (1998): «Intergenerational Transfer Institutions: Public Education and Public Pension», Universidad Carlos III, Getafe, Working Paper Series 99-36.
- y — (2005): «The Intergenerational State Education and Pensions», *Review of Economic Studies* 72 (3), pp. 651-654, julio, disponible en: <http://www.micheleboldrin.com/Papers/roes8421.pdf>.
- y — (2006): «Assessing the Efficiency of Public Education and Pensions», noviembre: <http://www.um.es/analisiseco/documentos/Ana-Montes.pdf>.
- Boothby, D. y Rowe, G. (2002): «Rate of Return to Education: A Distributional Analysis Using the LifePaths Model», *Human Resources Development Canada*, W-02-8E, 26 junio: <http://www.hrsdc.gc.ca/en/cs/sp/hrsd/prc/publications/research/2002-002365/page00.shtml>.

- Börsch-Supan, Axel H. (2005): What Are NDC Systems? What Do They Bring to Reform Strategies?, en R. Holzmann and E. Palmer (eds.), pp. 35-55, disponible en: http://www.rand.org/labor/aging/rsi/rsi_papers/2006_axel2.pdf.
- ; Jürges, Hendrik y Lipps, Oliver (2003): «SHARE: Building a Panel Survey on Health, Aging and Retirement in Europe», MEA Discussion paper series, 32-2003: http://www.mea.uni-mannheim.de/mea_neu/pages/files/nopage_pubs/k3pzhnwk1t1zjymk_dp32.pdf.
- Brown, J. R.; Liang, N. y Weisbenner, S. (2007): «Individual Account Investment Options and Portfolio Choice: Behavioral Lessons from 401(k) Plans», NBER WP, núm. 13169, junio: <http://papers.nber.org/papers/W13169>.
- Caldwell, John C. (1976): «Toward a Restatement of Demographic Transition Theory», *Population and Development Review*, vol. 2(3/4), pp. 321-366.
- (2005): «On Net Intergenerational Wealth Flows: An Update», *Population and Development Review*, vol. 31.4, diciembre, pp. 721-740.
- Campos, Begoña (1996): «La construcción de una política social de vejez en España desde el franquismo a la normalización democrática», *REIS*, núm. 73, enero/marzo, pp. 239-263. http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_073_15.pdf.
- Comín, Francisco (1996): *Historia de la Hacienda Pública (1808-1995), II: España*, Barcelona, Crítica, capítulo 5, pp. 253-306.
- 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>.
- Costas, Antón (2007): «De consumidor a ciudadano: el papel de la satisfacción del ciudadano en la sostenibilidad de los mercados de servicios públicos», *Información Comercial Española*, núm. 836, pp. 33-50: <http://www.revistasice.com/RevistasICE/portada.htm>.
- Cruz Roche, Ignacio (1991): «Aspectos económicos de la evolución de la seguridad social no contributiva», en *Pensiones no contributivas*, MTSS, pp. 203-216.
- Davidoff, T.; Brown, J. R. y Diamond, P. A. (2005): «Annuities and Individual Welfare», *American Economic Review*, vol. 95, núm. 5, diciembre, pp. 1573-1590, disponible en: http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=1147.
- De la Fuente, Ángel y Doménech, Rafael (2006): «Capital humano, crecimiento y desigualdad en las regiones españolas», *Moneda y Crédito*, núm. 222, pp. 13-56.
- Diamond, Peter Arthur (2001): «Towards an Optimal Social Security Design», CeRP Working Papers 04, Center for Research on Pensions and

- Welfare Policies, Turín, 1 de enero: http://cerp.unito.it/publications/towards_an_optimal_s.
- (2004): «Social Security», *The American Economic Review*, vol. 94, núm. 1, marzo, pp. 1-24.
 - (2005): «Conceptualization of Non-Financial Defined Contribution Systems», en R. Holzmann y E. Palmer (eds.), pp. 80-92, disponible en: http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=1235.
 - (2006): «Reforming Public Pensions in the US and the UK», *The Economic Journal*, vol. 116, núm. 509, febrero, pp. 94-118.
- Dribe, Martin y Lundh, Christer (2005): «Gender Aspects of Inheritance Strategies and Land Transmission in Rural Scania, Sweden, 1720-1840», *History of the Family*, núm. 10, pp. 293-308, en: http://www.ekh.lu.se/ekhmldr/art/drilun_hof_2005.pdf.
- Ehrlich, Isaac y Kim, Jinyoung (2007): «Has Social Security Influenced Family Formation and Fertility? In OECD Countries? An Economic and Econometric Analysis», NBER Working Paper núm. 12.869: <http://www.nber.org/papers/w12869>.
- Espina, Á. (1990): *Empleo, democracia y relaciones industriales en España. De la industrialización al Mercado Único*, Madrid, MTSS.
- (1996): «La viabilidad económica del sistema de pensiones en España: ¿Un problema de Benchmarking?», en J. M. Maravall (dir.), *Dilemas del Estado de Bienestar*, Fundación Argentaria-Visor, pp. 221-288. Una síntesis en: «Reform of Pension Schemes in the OECD Countries», *International Labour Review*, vol. 135.2, pp. 181-206.
 - (2004): *Un Problema de elección social: la reforma del Estado de Bienestar en Europa*, Real Instituto Elcano, Working Paper 2004/8 (17 de abril de 2004). Versión electrónica: WP 27/2004, 17-5-2004: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/114.asp>.
 - (2007): *Modernización y Estado de Bienestar en España*, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Espina, Edmundo (2007): «Respuestas a “¿Incomodidades?” de Ernest Maragall, *El País de Cataluña*, 3 de agosto.
- Esping-Andersen, Gösta (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Generalitat Valenciana.
- Fernández, Bernardo (1986): «La determinación de las cuantías de las pensiones de invalidez permanente y jubilación. Cálculo inicial y revalorizaciones», en A. Desdentado, B. Fernández y E. González, *La reforma de las pensiones de la Seguridad Social*, Cívitas, pp. 94-136.
- Freeman, Richard (2007): «Labor Market Institutions around the World», NBER, Working Paper, núm. 13242, julio: <http://www.nber.org/papers/w13242>.

- ; Topel, R. H. y Swedenborg, B. (1997): *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*, University of Chicago Press.
- Galor, Oded (2005): «From Stagnation to Growth: Unified Growth Theory», capítulo 4 de P. Aghion y S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, vol. I, parte 1, pp. 171-293, North-Holland, Elsevier. Versión Working paper, 20 enero 2005: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=651526#PaperDownload.
- y Moav, Omer (2006): «Das Human-Kapital: A Theory of the Demise of the Class Structure», *Review of Economic Studies*, vol. 73, núm. 1, pp. 85-117, enero. Versión agosto 2005 en: http://www.restud.com/PDF/10_2005/9981Galor-Moav.pdf.
- Gruber, Jonathan y Wise, David A. (2004): «Introduction and Summary», en J. Gruber y D. A. Wise (eds.), *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Estimation*, University of Chicago Press. Versión abril 2005: NBER Working Paper n° 11290: <http://www.nber.org/papers/w11290>.
- Hagewen, Kellie J. y Philip Morgan, S. (2006): «Intended and Ideal Family Size in the United States, 1970-2002», *Population and Development Review*, vol. 31.3, septiembre, pp. 507-27.
- Hanushek, Eric A. y Lei Zhang (2006), «Quality-Consistent Estimates of International Returns To Skill», NBER Working Paper núm. 12664, noviembre, disponible en: <http://www.nber.org/papers/w12664>.
- Herce, J. A. y Pérez-Díaz, V. (dirs.) (1995): *La reforma del sistema público de pensiones en España*, La Caixa, Estudios e Informes, núm. 4.
- Holzmann R. y Palmer, E. (eds.) (2005): *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, World Bank, Washington DC, septiembre.
- Horioka, Ch. Y., Suzuki, W. y Hatta, T. (2007): «Aging, Saving, and Public Pensions in Japan», NBER WP núm. 13273, julio, disponible en: <http://papers.nber.org/papers/W13273>.
- House of Commons (2006): *Select Committee on Work and Pensions Fourth Report*, en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmworkpen/1068/106802.htm#evidence>.
- Howard, Laura (2007), «Savings Limit Set for Pensions Accounts», *Guardian Unlimited*, 14-junio. Disponible, junto a otras informaciones sobre la reforma, en la página web (y en las páginas relacionadas): <http://money.guardian.co.uk/pensionsbill/0,,1959165,00.html>.
- Huggett, Mark, Ventura, Gustavo y Yaron, Amir (2007): «Sources of Lifetime Inequality», NBER Working Paper núm. 13224, julio: <http://papers.nber.org/papers/W13224>, acceso libre en: <http://www9.georgetown.edu/faculty/mh5/research/sources.pdf>.

- INE (1998-99): *Tablas de mortalidad de la población de España 1998-1999*, <http://www.ine.es/inebase/cgi/axi>.
- Knowledge@Wharton (2005), «A Bumpy Road for Delphi, GM and U.S. Auto Workers», 21 de noviembre: <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article.cfm?articleid=1301>.
- (2006): «Unlike Death and Taxes, Pensions Are No Longer Guaranteed», 8-febrero: <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article.cfm?articleid=1375#>.
- Kohler, Hans-Peter, Behrman, J. R. y Skytthe, A. (2005): «Partner + Childre = Hapinness? The Effects of Partnerships and Fertility on Well-Being», *Population and Development Review*, vol. 31.3, septiembre, pp. 407-45.
- Lazard, I.; Darlington, R.; Murray, H.; Royce, J.; Snipper, A. y Ramey, C. T. (1982): «Lasting Effects of Early Education: A Report from the Consortium for Longitudinal Studies», *Monographs of the Society for Research in Child Development*, vol. 47, núm. 2/3 (163 pp.).
- Leijonhufvud, Axel (2006): «Understanding the Great Changes: A Comment», *Capitalism and Society*, vol. 1. núm. 2: <http://www.bepress.com/cas/vol1/iss2/art4/>.
- Levy Frank y Temin, Peter (2007): «Inequality and Institutions in 20th Century America», NBER, Working Paper núm. 13106, mayo: <http://www.nber.org/papers/w13106>.
- Lindbeck, Assar (2002): «The European Social Model: Lessons for Developing Countries», *Asian Development Review*, vol. 19(1), núm. 1-13, y en: <http://www.iies.su.se/~assar/print.htm>.
- (2005): «Conceptualization of Non-Financial Defined Contribution Systems», en R. Holzmann y E. Palmer (eds.), pp. 71-79; disponible en: <http://www.iies.su.se/~assar/Recent%20Work.htm>.
- y Persson, Mats (2003): «The Gains from Pension Reform», *Journal of Economic Literature*, vol. XLI, pp. 74-112, marzo <http://www.iies.su.se/~assar/Links/JELUS.pdf>.
- Lundh, Christer y Olsson, Mats (2002): «The Institution of Retirement on Scanian Estates in the Nineteenth Century», *Continuity and Change*, núm. 17, pp. 373-403, disponible en: http://ask.lub.lu.se/archive/00017767/01/lundh_olsson.pdf.
- Meade, Anne y Podmore, Valerie N. (2002): *Early Childhood Education Policy Co-ordination under the Auspices of the Department/Ministry of Education A Case Study of New Zealand*, Unesco Early Childhood and Family Policy Series núm. 1, marzo <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001102/110281e.pdf>.
- MECI (2006): *Datos Básicos de la Educación en España en el Curso 2006/2007*, disponible en: <http://www.mec.es/mecd/estadisticas>.

- Mestres i Domenech, Josep (2007): «Perspectivas laborales de la reciente inmigración en España», en Guillem López y Casasnovas (dirs.), *Inmigración y transformación social en Cataluña*, vol I, Fundación BBVA.
- Modigliani, Franco y Ceprini, María Luisa (2002): «A Common European Pension System. Capitalization: Privatization Risksharing Through a Common Portfolio?», *Review Wirtshafts Politische Blätter*, en prensa.
- Montes, Ana (2002): «Educación para los jóvenes y pensiones para los mayores: ¿existe alguna relación? Evidencia para España», *Investigaciones Económicas*, vol. XXXI (1), enero, pp. 145-185, disponible en: <ftp://ftp.funep.es/InvEcon/paperArchive/Ene2002/v26i1a6.pdf>.
- MTAS (2005): *Informe de Estrategia de España en Relación con el Futuro del Sistema de Pensiones*, al Comité de Protección Social de la U.E. Madrid, 13 de julio de 2005: <http://www.imersomayores.csic.es/documentos/documentos/mtas-informe-02.pdf>.
- Núñez, C. E. (1992): *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España contemporánea*, Madrid, Alianza.
- (2005): «Educación», en A. Carreras y X. Tafunell (coords.), *Estadísticas Históricas de España, Siglos XIX y XX*, vol. I, cap. 3, pp. 156-244.
- OCDE (2006): *Education at a Glance*.
- (2007): *Employment Outlook*.
- Palacios, Robert y Sluchynsky, Oleksiy (2006a): *Social Pensions Part I: Their Role in the in the Overall Pension System*, SP Discussion paper núm. 0601, mayo <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0601.pdf>.
- y Whitehouse, Edward (2006b): *Civil-service Pension Schemes Around the World*, SP Discussion paper núm. 0602, mayo <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0602.pdf>.
- Persson, Mats (2002): «Five Fallacies in the Social Security Debate», en T. Ihori y T. Tachibanaki (eds.), *Social Security Reform in Advanced Countries*, Routledge Press. Versión 2000 disponible en: <http://www.iies.su.se/~perssonm/rwp.html>.
- 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. núm. 2: <http://www.bepress.com/cas/vol1/iss2/art3/>.
- Prats Catalá, Joan, Macías-Aymar, Íñigo y Prats, Joan Oriol (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.
- Reher, David S. (1998): «Family Ties in Western Europe: Persistent Contrasts», *Population and Development Review*, vol. 24, 2, pp. 203-234.

- Rendall, Michael S. y Bahchieva, Raisa A. (1998): «An Old-Age Security Motive for Fertility in the United States?», *Population and Development Review*, vol. 24, 2, pp. 293-307.
- Rodríguez Cardo, Iván. A. (2007): *La dimensión histórica del campo de aplicación de la Seguridad Social*, MTASS.
- Sánchez Martín, Alfonso R. (2001): «Endogenous Retirement and Public Pension System Reform in Spain», Universidad Carlos III de Madrid. Depart. Econ. Ser. 03, Working Paper 01-35, en: <http://docubib.uc3m.es/WORKINGPAPERS/WE/we013503.pdf>.
- SS (1985): *Proyección económico-actuarial de los gastos e ingresos de la Seguridad Social. 1985-1993*, MTSS.
- (1991): *Estudios preparatorios para la Ley de prestaciones no contributivas*, MTSS.
- SS XXI (1995): *La Seguridad Social en el Siglo XXI. Estudio económico-actuarial*, MTSS.
- Telser, Lester G. (2007): «The Fed's Real Job», *Economists' Voice*, junio 2007, disponible en: <http://www.bepress.com/ev/vol4/iss4/art4/>.
- UNESCO (2003): *Early Childhood Care and Education in E-9 Countries: Status and Outlook* (Quinta reunión ministerial del grupo E-9, El Cairo, 19-21 diciembre): <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001354/135471e.pdf>.
- Universia (2007): «La gestión de las finanzas durante la jubilación», Boletín: 27/06-10/07, <http://wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1367&language=spanish>.
- Waite, Linda J. (2004): «Introduction: The Demographic Faces of the Elderly», *Population and Development Review*, vol. 30, Suplemento: *Aging, Health, and Public Policy*, pp. 3-16.
- Wils, A. y Goujon, Anne (1998): «Diffusion of Education in Six World Regions, 1960-90», *Population and Development Review*, vol. 24, núm. 2. (enero), pp. 357-368.
- Wise, David A. (2004): «Social Security Provisions and the Labor Force Participation of Older Workers», *Population and Development Review*, vol. 30, suplemento: *Aging, Health, and Public Policy*, pp. 176-205.
- WP (2007): «Student Loan Overhaul Advances», *The Washington Post*, 21 de junio.