
Repensar el Estado de bienestar: la sostenibilidad del bienestar intergeneracional en España y la OCDE

Las páginas que siguen se ofrecen al lector a modo de reflexión sucinta de un conjunto de cambios que se proponen a fin de orientar el futuro de las políticas públicas en el campo de la acción social. A partir de un análisis del actual sistema impositivo y del gasto social entre España y los países de la OCDE, se describen los nuevos problemas y el nuevo escenario social. La sostenibilidad del Estado del bienestar futuro va a depender del rediseño de las actuales políticas sociales y del pacto de unos nuevos procedimientos a través de agencializar ciertas decisiones que ayuden a superar dificultades para llevar adelante determinadas políticas.

Proposatutako aldaketen multzo bati buruzko hausnarketa laburra egin da ondorengo orrietan, eta hausnarketa honen helburua da politika publikoek gizarte-ekintzaren arloan duten etorkizuna bideratzea. Espainiaren eta ELGAko herrialdeen arteko egungo zerga-sistema eta gastu sozialeko sistemak aztertuz, arazo eta eszenatoki sozial berriak azaltzen dira. Etorkizunari begira ongizatearen estatuaren iraunkortasuna gaurko politika sozialak birdiseinatzeko moduaren eta prozedura berriak ituntzearen baitan egongo da. Itun horiek politika jakin batzuk aurrera eramanez ahal izateko dauden zailtasunak gainditzen lagunduko duten erabaki batzuk agentzializatzearen bidez egin beharko dira.

This article seeks to provide readers with a concise reflection on a number of changes which are proposed with a view to orienting future public policies in the field of social action. Based on an analysis of the current tax system and social spending in Spain and other OECD countries, the latest problems and the new social scenario are described. The future sustainability of the welfare state will depend on a redesign of current social policies and on the agreeing of new procedures by placing in the hands of agencies certain decisions that can help overcome the difficulties of implementing certain policies.

Índice

1. Introducción
 2. Algunas notas acerca de las comparaciones del gasto social
 3. Algunos datos de la realidad de las finanzas públicas españolas
 4. Las nuevas realidades sociales
 5. Bisturí y cirugía fina para el gasto social
 6. Las opciones de rediseño de las políticas
 7. Pactar los procedimientos
 8. Nuevos problemas, nuevas políticas
- Anexo. Cuadros y gráficos de soporte

Palabras clave: gasto social, bienestar, análisis intergeneracional.

Keywords: social protection, welfare, generational analysis.

Nº de clasificación JEL: I31, I38, J62.

1. INTRODUCCIÓN

España desarrolla tardíamente su Estado de bienestar, presentado como reivindicación ciudadana de la mano de la instauración de la democracia. Este proceso de desarrollo se produce con una cierta improvisación que se cubre con entusiasmo y expectativas ciudadanas de «más es siempre mejor» y se interrumpe con la crisis económica de agosto del 2008. Más problemática que la sostenibilidad del camino recorrido es hoy el proceso de elección social que ha movido a nuestro gasto social, muy marcado por el ciclo político y elevadas dosis de ilusión fiscal.

Pese a la dureza de la crisis económica vivida, en realidad la renta familiar disponible no disminuye en España, debido al juego de los estabilizadores automáticos

¹ Este texto se basa en la conferencia que bajo el título «La política pública en los nuevos escenarios macroeconómicos» fue impartida por el autor en las Jornadas de la Cátedra MultiCaja (futura cátedra Bantierra) en febrero de 2012. Agradezco la ayuda para la preparación del trabajo a la profesora Natalia Pascual de la Universidad Pompeu Fabra.

y medidas anti cíclicas variadas, hasta junio del 2010. El consumo privado desciende en la medida que la tasa de ahorro se recupera en razón de la preocupación por el futuro (motivo precaución). El empuje que mueve el gasto público, amén de una más que dudosa evaluación coste-beneficio, incide en elevadísimos costes de déficit público que acabarán marcando la dureza de la consolidación fiscal a la que finalmente se han de someter las finanzas públicas.

Han acontecido, por tanto, muchas cosas desde que España comenzó a construir su Estado de bienestar. El haber llegado tarde, ha de poder querer decir sin embargo, que aprendemos de los éxitos y errores de quienes lo hicieron con más premura. Sabemos ya hoy que España ha vivido por encima de sus posibilidades reales (nadie puede gastar eternamente por encima de lo que produce), cifrado en torno a un 10%, gracias a las ayudas de la Unión Europea a lo largo de la mayor parte de las tres últimas décadas, y de un desequilibrio exterior sin parangón en el mundo desarrollado.

Sin embargo, la constatación de realidades a partir de sus niveles agregados medios no es buena guía para la acción pública en materia de política social: la varianza importa aquí y mucho, vistas las correlaciones entre crecimiento y desigualdad. Un fuerte crecimiento que genere desigualdades importantes se justifica si con el drenaje fiscal que permite se puede sufragar la política social que sea su antídoto. Aunque sea más arduo en momentos de recesión económica aplicar el mismo principio, la mayor dificultad en sostener los ingresos públicos obliga a reorientar el universalismo en el gasto que permite la bonanza recaudatoria, hacia políticas más selectivas que sean sostenibles. El universalismo se codifica entonces de «proporcionado», ahora sí, a la necesidad relativa o a la prueba de medios que oriente socialmente el acceso a los servicios públicos.

2. ALGUNAS NOTAS ACERCA DE LAS COMPARACIONES DEL GASTO SOCIAL

El gasto social es una pieza más, un instrumento, al servicio del objetivo redistributivo que pueda tener el sector público atendiendo a lo que el que el Parlamento le encomiende. Se justifica en una función de bienestar social que expresa en qué medida una sociedad es adversa a la desigualdad. Junto con la financiación de éste y otros gastos, su análisis identifica la incidencia redistributiva (ingresos públicos, cotizaciones, etc) de la acción colectiva. En consecuencia, tanto el gasto social como su financiación –y no sólo una de sus partes aisladas– debieran ser el objetivo conjunto de estudio para todos aquellos a quienes preocupa la desigualdad social.

Sin embargo, conviene tener presente que la redistribución a la que aspira el denominado gasto social es a su vez una actuación añadida a la primariamente observada distribución inicial de la renta. Así por ejemplo, es bien sabido que los países nórdicos no requieren de un sistema fiscal muy redistributivo (el peso de la imposi-

ción indirecta, regresiva, es elevado, así como suave la presión fiscal sobre el capital) ya que la distribución primaria generada por su sistema productivo es ya relativamente igualitaria: un elevado salario mínimo interprofesional y una limitación a la remuneración de directivos en forma de bonos y *stock options* pueden servir en buena medida para dicho objetivo. De modo que, después, su sistema fiscal tan dualizado tiene más un objetivo recaudatorio que redistributivo; éste se logra en mayor medida haciendo hincapié en el lado del gasto. Sin embargo, tal regulación de los mercados no está exenta a su vez de ineficiencias, que probablemente son menores que las que incorporaría una estructura impositiva para conseguir los objetivos distributivos en primer lugar. Por el contrario, se puede argumentar que el temor de las ineficiencias que imponen en el mercado las regulaciones salariales y de incentivo asignativo (impuesto sobre la renta, sobre los beneficios,...) es lo que hace que los estadounidenses y anglosajones en general opten por no interferir la eficiencia en la generación de renta, y dada la desigualdad observada en su distribución resultante, forzar sólo después (y con menos éxito) una mayor igualación mediante un sistema fiscal pretendidamente más redistributivo.

No acaba sin embargo aquí la mayor de las confusiones en el análisis (esto es, si incidir en la distribución o en la redistribución; por el lado de los gastos y contabilizando los efectos de su financiación). Cabe remarcar también ambigüedades en el estudio de la doble vía de afectación a la composición del gasto social, ya sea éste gasto social público en sentido estricto –por la vía administrativa presupuestaria financiera directa–, o gasto social ‘privado’ –por la vía de la regulación mandataria–, tal como acontece en países que apuestan por la financiación del gasto social con cargo a las aportaciones de los ciudadanos: social en la medida que quien lo determina y tutela es el sector público, y que por la vía de la regulación traslada su financiación coactiva a los usuarios de ciertos servicios.

Una matización añadida al respecto procede de considerar el gasto social en términos brutos o netos. Efectivamente, algunos países hacen tributar todo o parte del gasto social (pensiones, subsidios, indemnizaciones), mientras otros lo eximen o permiten que sean susceptibles de desgravación fiscal; hecho que hace que no aumente el gasto público pero sí que disminuya su financiación, dejando más recursos en los bolsillos de los destinatarios de aquellas políticas. Dichas deducciones al no ser universalistas, en la medida en que seleccionan a los destinatarios, permiten una mayor adecuación ‘a la medida de los beneficiarios’ que los gastos universales, especialmente cuando éstos se entienden de acceso libre sin restricción por necesidad relativa o demanda priorizada.

Por supuesto, conviene no ignorar tampoco la distinción más clásica en el gasto social público, entre las estrategias que se basan en sufragar servicios en especie como formas de consumo público, respecto de aquellos otros que lo fundamentan en transferencias monetarias, al ser muy diferentes sus efectos en la libertad de elección y en las consecuencias que se derivan de no utilizar los servicios en especie.

Finalmente, adquiere relevancia en la comparación analizar el gasto social en términos de capacidad adquisitiva, esto es de la paridad de compra diferencial de un euro entre territorios diversos e incluso, si así se desea comparar, vista la evolución del índice de precios al consumo de acuerdo con la distinta composición de las cestas de consumo y ocio de sus beneficiarios.

Todos estos extremos tienen después su reflejo en la utilización de distintos índices de comparación. Nos hemos referido de momento tan sólo en el numerador (gasto social completo o sólo gasto de las AA.PP, en términos netos o no, reales o no), pero también el denominador de referencia es decisivo. Este es el caso a la vista de la extrema sensibilidad a la evolución, digamos, de la renta (aumentando su ratio cuando un país entra en recesión) o de la población: su composición (pirámide demográfica, población envejecida, etc.) es más decisiva que su simple cuantía, y su estandarización normalizada, según criterios ajenos a la utilización observada, es absolutamente fundamental.

Con los razonamientos anteriores me atrevo a continuación a señalar algunos equívocos corregidos con el respaldo de los cuadros y gráficos adjuntos.

Los impuestos indirectos, sobre el consumo (IVA, especiales) son regresivos: los soportan en mayor medida (en proporción a la renta) los grupos menos favorecidos. En este terreno, los países nórdicos triplican en tipos los de los Estados Unidos. Contraviniendo intuiciones, Suecia grava menos el capital que EE.UU. o que el Reino Unido. La tendencia proyectada en el ratio gasto social/PIB, conjugada con la crisis que vivimos –más paro, menos generación de renta–, permite que en el 2012 nuestro gasto social/PIB converja ya con el correspondiente a Suecia (23% frente a 25%). El nivel de nuestro gasto sanitario público/PIB se sitúa ya así por encima de la media de la OCDE (6,1 frente a 5,8). Por cierto, el gasto sanitario público/PIB de EE.UU. es mayor que el nuestro (7,2 frente a 6,1). ¿Son todos ellos indicadores de una mayor generosidad, bienestar personal e intensidad protectora? Ciertamente no. Las prioridades del bienestar no están en un elevado gasto público/PIB, sino en una ocupación digna y retribución adecuada por el trabajo y la productividad ganada, y no por tanto en la dependencia de los ciudadanos de prestaciones sociales más o menos discrecionales.

Eso no es todo. Si se analiza² el gasto social total en términos netos, países como Canadá, Dinamarca, Finlandia, Reino Unido o EE.UU. no muestran niveles distintos sino más bien similares. Y es que los países nórdicos, por ejemplo, gravan fuerte-

² La lectura del reciente Documento de la OCDE en el directorio Social, Ocupación y Emigración nº 124, que lleva por título: «Is the European Welfare State really more expensive. Indicators on Social Spending 1980-2012» de W Adema, P Fron y M Ladaique, OCDE, 2011, me da la oportunidad de redactar el texto que sigue como contribución a la mejor comprensión de algunos de los elementos clave en el análisis del gasto social tanto en el sistema comparado como en relación a su evolución temporal en nuestro país. Se trata de notas que pretenden orientar una discusión razonablemente informada.

mente (el doble que la media OCDE) las transferencias públicas que otorgan, mientras que los anglosajones casi eximen dichas rentas de tributación. Contrariamente a las intuiciones, España tiene más gasto social/PIB que Noruega: ello se debe a las elevadas prestaciones (subsidio de paro inclusive) que tiene España y que no se observan en el país nórdico.

La importancia del gasto privado socialmente regulado y subvencionado (agua, luz, gas, acceso a determinados servicios,...) resulta decisivo para el bienestar de las personas aunque a menudo muchos analistas lo ignoran. También en los aspectos relativos a la parte de gasto social financiado con tasas –copagos– y precios públicos, para los que los países nórdicos muestran cifras mucho más elevadas que la mayoría de los mediterráneos. El peso de los impuestos indirectos restan también capacidad de compra de manera diferente: más en los países del norte que del sur de Europa. También las actividades sumergidas o de la economía informal (atención a ancianos y a niños particularmente) marcan diferencias: la formalización de los cuidados genera renta y encarece el coste que se reparte desigualmente; especialmente cuando abunda la inmigración. El gasto social total en España si acaso falla es en las escasas políticas de vivienda y servicios diferentes de los sanitarios y también en la escasa existencia de prestaciones para la población joven y en edad de trabajar. Por lo demás, España luce mejores posiciones en el *ranking* de gasto social bruto (el décimo entre 27) en el que pierde cinco puestos cuando se considera neto de impuestos y deducciones. Y contrariamente a lo que son los *aprioris*, en el conjunto del gasto social, el componente privado de Suecia o Dinamarca multiplica por más de cuatro veces el español (9,5 frente a 2,2).

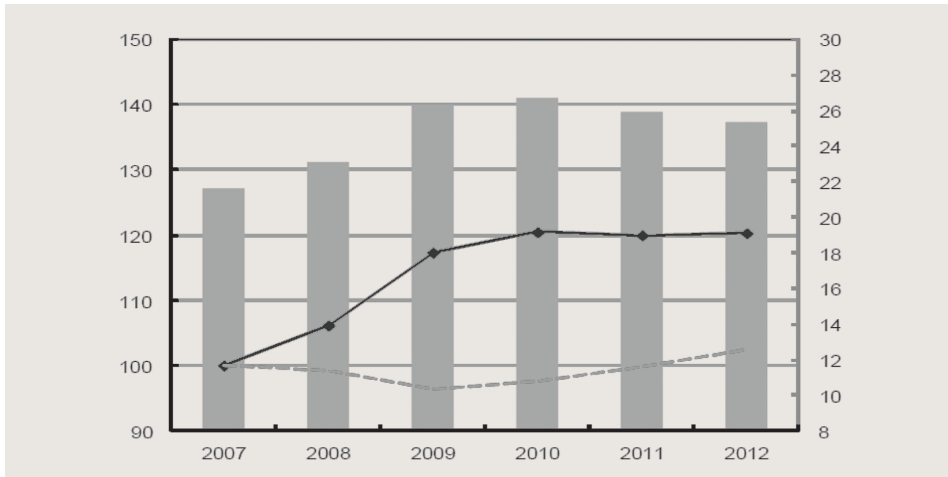
3. ALGUNOS DATOS DE LA REALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS ESPAÑOLAS

Atendiendo a las liquidaciones de los ejercicios presupuestarios recientes (marzo, 2012), es fácil probar como casi la mayoría de las administraciones públicas han de dedicar en torno al 20-25% de sus ingresos al pago de los servicios de la deuda. Son por un lado los correspondientes a sus intereses y por otro lado a las amortizaciones, crecientes éstas en la medida que las renovaciones, que se añaden a los déficit corrientes, se han de sufragar a tipos más elevados afectos a mayores primas de riesgo soberano.

La trascendencia que ello tiene es que supone un lastre creciente que erosiona año tras año la capacidad de gasto (social) distinto que el financiero, y a partir de una recaudación fiscal a la baja. Constatemos además que muchas de nuestras administraciones apenas cubren, como resultado, dos tercios de su gasto total a partir de sus ingresos ordinarios (no derivados del endeudamiento). Dicho endeudamiento no cumple la regla de oro de las finanzas públicas que justifica que por encima del

componente cíclico del déficit (pérdida automática de ingresos y aumento de los resortes anticíclicos devengados por el gasto), sólo es aceptable aquel déficit asociado a gastos de inversión que, previamente evaluado, supone su autosostenibilidad a partir de los beneficios presentes y futuros. Sin embargo, la cultura de la evaluación continúa siendo escasa en las administraciones, donde predominan la inercia y ciertas dosis de comportamientos clientelares.

Gráfico nº 1. **ESTIMACIONES DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO REAL (LÍNEA CONTINUA) Y DEL PIB REAL (LÍNEA DISCONTINUA) ÍNDICE 2007=100 (AMBAS EN ESCALA IZQUIERDA) Y DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO(EN ESCALA DERECHA) 2007-2012 ESPAÑA.** (en % PIB)

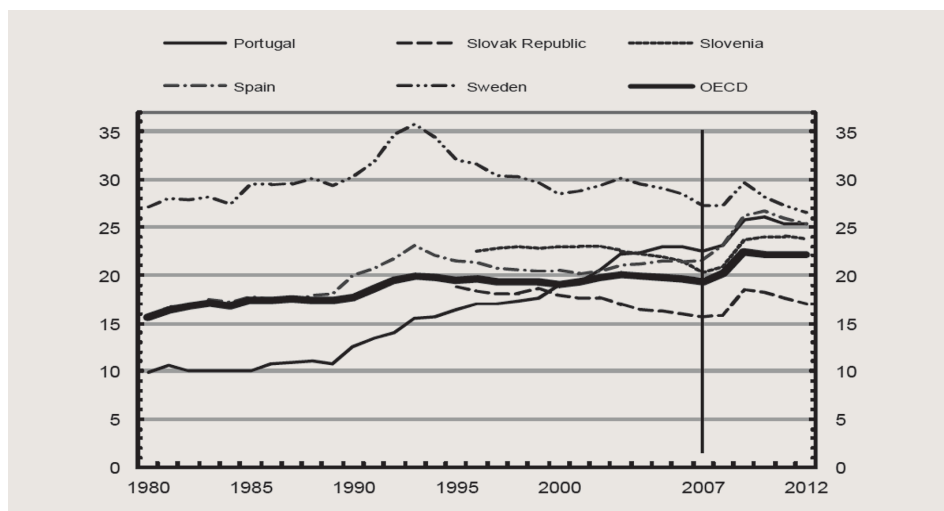


Fuente: Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), «Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)», OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>

Vale la pena en todo caso remarcar que tanto los relativamente menores niveles de deuda pública/PIB y de gasto social per cápita, no son, desgraciadamente, espitas que permitan obviar el proceso de consolidación fiscal. En efecto, en el análisis económico no es tan importante hoy nuestro nivel de deuda pública (en torno al 70 % del PIB) como la capacidad de generar recursos para sostener a unos pagos crecientes, resultado no sólo del factor cantidad (deuda) como de su precio (coste financiero de títulos que se suscriben libremente en los mercados). Y en lo que atañe al gasto social per cápita, aún detectando diferenciales de en torno a veinte puntos inferiores a otros muchos países desarrollados, lo sustantivo aquí es el margen de crecimiento que permite el diferencial de carga fiscal en la competitividad de la economía. La presión fiscal agregada (recaudación/PIB) aún situándose en la parte media baja de la comparación, está ciertamente afectada por una renta que elude o defrauda sus

obligaciones con el fisco. Siendo ello perseguible no como fuente de mayor gasto público, sino primeramente de legitimización social de la imposición podría en su caso condicionar, como ingreso afectado más que como coartada para un incremento del déficit, al mayor gasto social. Cada país, en definitiva, le dirá al gasto social lo que se puede permitir, tanto por desarrollo económico como por cultura ciudadana ante el fisco. Anotemos en este sentido que habernos comportado como país por encima de nuestra capacidad productiva real, puede haber alimentado un gasto social, en crecimiento, que se manifestaba con elasticidad renta superior a la unidad, lo que obligaría hoy en una etapa recesiva a una reducción efectiva que superase al diferencial antes observado; esto es, por encima y no por debajo del 10%.

Gráfico nº 2. **EL GASTO SOCIAL HA AUMENTADO EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE LA OCDE.**
(% GASTO SOCIAL PÚBLICO/PIB. 1980-2012)



Fuente: Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), «Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)», OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>

En este sentido, la sostenibilidad de nuestro gasto social sólo se puede asociar a la recuperación de la senda del crecimiento, una vía a explorar que sobrepasa el objetivo de este trabajo.

4. LAS NUEVAS REALIDADES SOCIALES

Aún en el caso que nuestro sistema de protección social pudiese obviar sus problemas de sostenibilidad financiera, permanecerían, a nuestro entender, los de solvencia; esto es, la necesidad estructural de adaptar los dispositivos asisten-

ciales a las nuevas realidades sociales. Tales son los cambios demográficos y del mercado de trabajo que, exigen todos ellos nuevos enfoques de reequilibrio intergeneracional.

En primer lugar, ello es así habida cuenta de un mercado de trabajo que no señala el capital humano correctamente, compensando lo que no sufrague la propia política social. En efecto, hasta muy recientemente, la acción social privilegiaba a nuestros mayores en un ciclo vital que les había sido relativamente adverso, dejando que los jóvenes encontrasen en los aspectos retributivos y de mejora de calidad de vida, la compensación por su mayor esfuerzo y productividad. Ante un mercado laboral fuertemente dualizado y un «mieurismo» y paro crecientes con sesgos hacia los colectivos de menor edad, aquellas compensaciones «cruzadas» han dejado de producirse. De nuevo, recordemos aquí que dichas constataciones relativas a niveles agregados medios, requieren de análisis de distribución causales.

En segundo lugar, la llamada tercera revolución industrial está cambiando el encapsamiento tradicional de clases y corporaciones. La movilidad funcional, rotación laboral, formación en capacitaciones más polivalentes están rompiendo la estratificación tradicional que cohesionaba intragrupos los individuos por clases, categorías, corporaciones. Esta mayor permeabilidad obliga a mejorar los análisis de incidencia redistributiva contabilizando las diversas situaciones a lo largo de ciclos vitales individuales según tasas internas de rendimientos asociadas a sus «residuos fiscales» o diferencias en la incidencia beneficio-carga de cada una de aquellas categorías.

En tercer lugar, se ha añadido un cúmulo de conocimiento nuevo al constatar que donde surgen efectivamente las desigualdades sociales no deseadas y evitables por la acción pública es en las capacidades cognitivas y no cognitivas desde el nacimiento del individuo. Lo cual forzaría a priorizar la política en «las mujeres y los niños primero», y después en el trabajador poco formado y segmentado por la brecha tecnológica para evitar un *gap* que lastra de por vida. En esta orientación diversos autores han mostrado cómo las tasas de rendimiento de la inversión en capital humano disminuyen con la mayor edad del beneficiario, centrando en la educación prematura de los niños la mejor rentabilidad social.

Los tres factores anteriores fuerzan a buscar la solvencia del sistema de protección social en aquellos ejes específicos que favorezcan resortes, y capacidades de respuesta para afrontar nuevas situaciones que lejos de consolidar –anquilosar– la protección social, la hagan flexible a los nuevos retos y «moldeable» a situaciones que exploren las varianzas distributivas localizando los grupos socialmente más frágiles. Dicha acción es particularmente necesaria en etapas de crisis que implican recortes de gasto, dado el peligro de que los grupos de intereses socialmente más prevalentes se movilicen en contra de dichos recortes y que ante la imperiosidad de la consolidación fiscal sean los grupos más frágiles de menor capacidad de movilización quienes soporten las consecuencias.

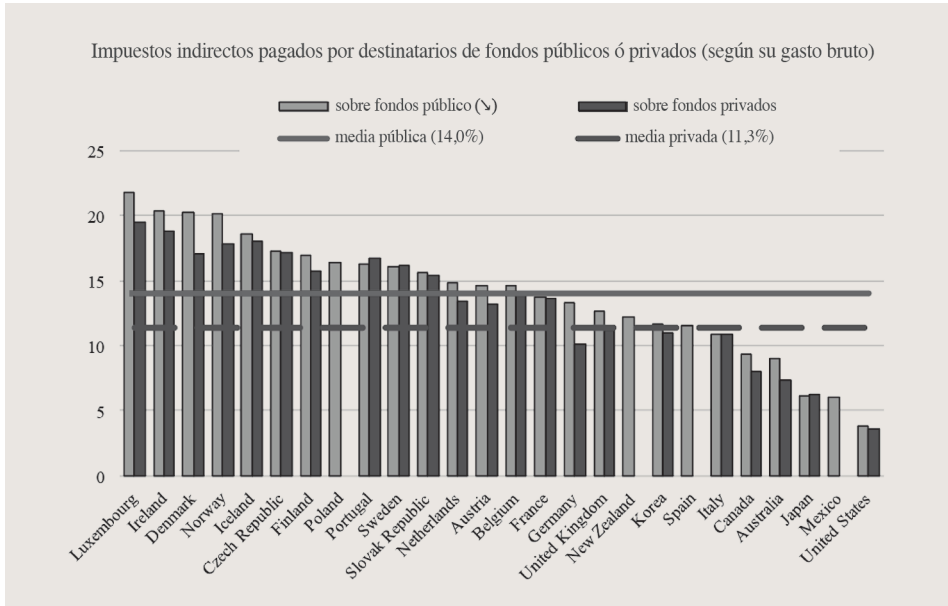
5. BISTURÍ Y CIRUGÍA FINA PARA EL GASTO SOCIAL

Conviene que antes de iniciar el análisis de la adaptación o reajuste de la política pública a las nuevas coordenadas financieras, remarquemos la importancia –descrita en otros trabajos– de conjugar las 3 C de las economías eficientes («high powered» en terminología de O. Williamson); éstas son, el capital físico (infraestructuras), capital humano (financiación, educación) y capital social (el sentirse parte de un todo como elemento reductor de los costes transaccionales). Las tres C son en una forma u otra capital público, pero la composición de todas ellas a partir de una restricción presupuestaria dada, marca la eficiencia asignativa social. Se trata de construir la arquitectura de un sector público que sea palanca para el crecimiento y bienestar, y no un lastre a través del corporativismo protegido de unos servicios «no comercializables» cerrados obviamente a la competencia, y en este sentido potencial encubridor de ineficiencias y «lag» de productividades. La calidad del gasto público, exige para ello identificar no sólo el «qué» y el «cómo» del gasto público sino el «para qué» y los mecanismos de su financiación; un esfuerzo de análisis de incidencia redistributiva a presupuesto equilibrado, variando tanto el gasto como los recursos que lo financian.

Ello nos lleva a alertar sobre las consecuencias de la que se podría llamar «paradoja de más y mejor sector público». La idea se podría formular del modo siguiente. En efecto, un gasto social de corte universalista (acceso indiscriminado por renta) no tiene otro poder redistributivo que el que se deriva de que los deciles de renta alta consuman menos de lo que les corresponde por su peso poblacional o distribución de necesidad relativa, que las medias. De modo que más y mejores servicios en la medida que incorporan grupos de mayor capacidad económica, a pleno derecho (e incluso validando su más elevada capacidad contributiva) reduce el impacto redistributivo. Los costes de oportunidad de acceso de dichos colectivos no están en los precios sino en los costes de espera, flexibilidad, preferencias y calidad percibida. Todas aquellas mejoras que inciden en estos aspectos, mejoran potencialmente el acceso e incluso favorecen el sobreconsumo. Ello se debe a que una vez bajada la barrera física o psicológica, el sesgo en renta y educación alimenta el consumo sanitario de los grupos de renta alta, manteniendo todo lo demás igual, respecto del resto de la población. Ciertamente, el universalismo inclusivo tiene otras ventajas de sentimiento participativo e involucración de todos los grupos en los «residuos fiscales» (carga-beneficio) de las prestaciones sociales. En cualquier caso, subrayemos por el momento el mencionado efecto reductor de la capacidad redistributiva del gasto.

Más allá de este primer aspecto conviene destacar que más y mejores servicios en esta vía de «barra libre» y sesgo creciente de acceso efectivo vinculado a educación y renta, complica su sostenibilidad financiera. Ésta se resuelve acudiendo a una mayor financiación postulando equívocamente que con cargar todo a impuestos generales es más solidario socialmente que acompañarlo con otros ingresos fiscales (tasas, precios y

Gráfico nº 3. **LA IMPOSICIÓN INDIRECTA ES MENOS IMPORTANTE EN LOS PAÍSES NO EUROPEOS DE LA OCDE**



Fuente: Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), «Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)», OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>

Dicha dualidad obliga a ser cauteloso acerca de la idoneidad de los incrementos de gasto. Toda imposición indirecta contiene elementos de regresividad, ya que el peso del consumo sobre la renta es mayor para los grupos de renta baja, o si quiere, vista la relación entre la propensión marginal al ahorro y la renta. Buscar una mayor redistribución vía consumo (impuesto indirecto, y no el denominado impuesto personal sobre el gasto, un artefacto teórico sin aplicación práctica en ningún sistema fiscal), obligaría a ir gravando con tipos superiores aquellos consumos que representasen un peso mayor, para aquellos grupos de renta que menos consideración social explícitamente recibieran en la función de bienestar colectiva.

Este ejercicio, generador de múltiples tipos a ajustar en distintas coyunturas, cuadra hoy mal en los procesos europeos de armonización fiscal y en las tendencias a la simplificación como elemento de eficiencia.

Las tendencias de dualización fiscal son por lo demás propias de aquellos países que al distribuir originariamente la renta con menos desigualdad (vía regulaciones de precios en mercados, altos salarios interprofesionales mínimos y limitación a los bonos de altos directivos) por lo que el potencial redistributivo de su fiscalidad puede ser menor. Notemos que esta decisión no es gratuita: la regulación de mercados y limitaciones que frenan las desigualdades en origen, en las fuentes primarias, tiene en sí mismo costes de eficiencia al afectar a los incentivos de los agentes económicos. Pero una vez validada positivamente esta acción, la fiscalidad redistributiva puede obstaculizar en menor medida el crecimiento. Éste es el caso en particular de los países nórdicos, pioneros de dicha «dualidad fiscal», que al haber compartido desde hace años espacios aduaneros comunes, mantienen altos tipos en consumo (p.e. IVA en Dinamarca) y baja fiscalidad sobre las rentas de capital (p.e. Suecia). Esta opción fiscal es legítima si es coherente con la política regulatoria en la distribución originaria de la renta antes mencionada. Si no fuese éste el caso, resulta obvio que más y mejores servicios públicos pueden acabar implicando una mayor regresividad social, tanto por el lado del gasto como de las fuentes de financiación que lo hayan de sustentar. La prevención se impone por lo tanto, sin menoscabo de los aspectos de cohesión que tradicionalmente han acompañado a las políticas universalistas.

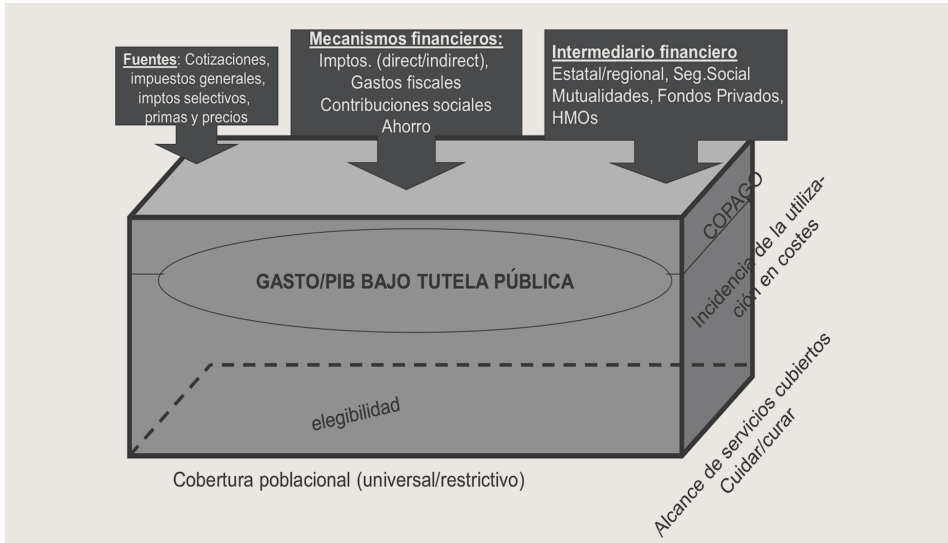
6. LAS OPCIONES DE REDISEÑO DE LAS POLÍTICAS

En los contextos antes mencionados un modo ilustrativo de «formatear» las opciones de políticas públicas que mejor puedan garantizar no sólo la sostenibilidad de la protección social, sino también su solvencia, pasa por la identificación de tres ejes: (1) el eje del alcance de la cobertura poblacional en el vector universal-restrictivo asociable a la prueba de medios; (2) el eje del contenido de las prestaciones y servicios cubiertos (el lado de la oferta o catálogo público de servicios) y (3) el eje de los efectos del plano de la «elegibilidad» (quién tiene derecho y a qué) en la utilización de los servicios y así en los impactos de costes unitarios y presupuestos globales (gráfico nº 1).

6.1. Eje de cobertura poblaciones

En el primer eje, la fiscalización en la cobertura mediante la prueba de medios tiene algunas contradicciones ya que discriminar según capacidad de pago cuando la financiación es progresiva en renta (y no dual) se entiende mal entre la población, particularmente si afecta al núcleo duro de la prestación (dependencia grave, enfermedades crónicas, situaciones catastróficas), y no tanto quizás, si afecta al eje de acceso a prestaciones de contenido más utilitarista (servicios hoteleros en unidades de larga duración, segundas opiniones en servicios sanitarios o acciones educativas complementarias).

Gráfico nº 4. **LOS EJES DE LA «CAJA DE ASISTENCIA SANITARIA»**



Fuente: modificado de Busse R. et al. HNP «Analysing changes in Health Financing Arrangements in High-Income Countries» (febrero, 2007)

6.2. Eje de la oferta

En el eje segundo de la oferta, la solución no puede ser otra que la prioridad con criterios de coste efectividad, ceñida ésta a servicios y prestaciones y tras el velo de quienes pueden ser los colectivos afectados. En efecto, la discriminación que identifica grupos de población tiene difícil encaje social y fácilmente puede quebrar la cohesión comunitaria; aunque ciertamente tras el velo de las prestaciones y sus indicaciones se puedan identificar colectivos. Ordenar la oferta por coste efectividad supone en todo caso un concepto de coste que tenga sentido amplio (no sólo el presupuestario de una administración, sino también el trasladado obligatoriamente a la sociedad) y una evaluación de resultados (impactos en salud, en calidad de vida, en reducción de pobreza o desigualdad) que integre los efectos de los ajustes de las diversas administraciones y entes, hoy pragmáticos en el qué y el quién del gasto, para centrarlos en el cómo, para qué, y con qué resultados .

6.3. Eje de la elegibilidad

Finalmente, el tercer vector desarrolla sus potencialidades para aquellos sistemas de protección social que mantienen un acceso a servicios sociales muy amplios, de los que hay dudas de su efectividad relativa más que preocupación por su coste, al trasladar parte de éste a los usuarios en forma de copagos. Destacamos a este respecto la doble función de los precios en los servicios públicos como elementos de recaudación – ingresos públicos para los que contribuye el usuario más allá de lo que lo ha hecho el

contribuyente con sus impuestos— para una mayor financiación de los propios servicios públicos (tasas académicas en universidades, precios de referencia en medicamentos, etc.); y como instrumentos moderadores, señalizadores de consumos innecesarios, que se valoren no por su capacidad recaudatoria sino por su incidencia en la reducción de gastos. Su naturaleza, por tanto, es bien distinta aún actuando ambas modalidades en nuestro tercer eje, por el lado de la demanda. En el primer caso debiera de afectar a una demanda inelástica y formularse diversificadamente: múltiples copagos y de baja intensidad que no reduzcan consumo ya que ello afectaría a la recaudación. En el segundo se trata de identificar (aquí la contribución técnica sanitaria, educativa y social en general rebasa la estrictamente económica) aquellos componentes más elásticos de la demanda, juzgándose su éxito por una recaudación nula, esto es plenamente reductora del gasto previamente valorado como innecesario. Sólo después de identificar una u otra opción cabría pensar en analizar aspectos colaterales de cada uno de ellos en términos de afectación a rentas (copagos limitados, con exenciones, cláusulas de máximos, requerimientos asociados a becas y otras modalidades de subvenciones o seguimiento de flujos regulados considerados como óptimos desde el punto de vista social).

Establecer prioridades bien sea por eficacia relativa o bien sea por coste-eficacia, en el conjunto de las actuaciones públicas, es una tarea harto compleja. Lo es para el político ya que la sociedad siempre la interpreta como discriminación negativa. Sus beneficiarios se acogen a derechos finalmente reconocidos y los potenciales como expectantes postergados se movilizan en su contra. Priorizar el gasto público es arduo también, al exigirle una actuación proactiva en la identificación de la necesidad relativa y la efectividad del servicio prestado. Se trata de concretar la demanda «necesaria», lo que sobrepasa la utilización que aflora en un universalismo de barra libre, identificando la demanda latente y realmente «necesaria» que no aflora en solicitud de servicios por algún que otro condicionante de acceso que no se considera responsabilidad del gestor. La igualdad de acceso es siempre más cómoda para el prestador y el universalismo siempre es más agradecido para el político. Pero ambos comportamientos incluyen una efectividad mayor en los impactos sociales redistributivos.

7. PACTAR LOS PROCEDIMIENTOS

Ante la dificultad de pactar los contenidos que implícita o explícitamente supone toda labor de priorizar en una acción pública definidora de la política social, la propuesta en positivo que aquí rechazamos se basaría en pactar «procedimientos». Siendo la «causa justa» —la limitación ordenada—, en la medida que se observase el «proceso debido» —el acordado políticamente en el velo de la ignorancia acerca de a quién le corresponde su aplicación y con qué resultados—, de las recomendaciones resultantes existiría el compromiso político a sustraerlo del debate político.

Se trataría de «agencializar» ciertas decisiones que resultan difíciles de tomar políticamente a corto plazo, profesionalizando al máximo posible su resolución fuera del pro-

pio ciclo político electoral, pactando en sede parlamentaria los procesos sobre los que dichas decisiones se habrían de basar, para respetar consecuentemente sus recomendaciones. Éstas no van en ningún caso orientadas a sustituir al decisor político, sino a informarlo con transparencia de los potenciales efectos de sus decisiones y mostrar a la ciudadanía las consecuencias de hacer prevalecer otros criterios ajenos a los establecidos en las decisiones finales. Esto en ningún caso significa que debe excluirse el análisis coste-efectividad, sino que en determinadas ocasiones, éste debe subordinarse a por ejemplo criterios de equidad territorial, tratamientos sin alternativa terapéutica, a medicamentos sin sustitutos que añaden unidades adicionales de vida de calidad, etc.

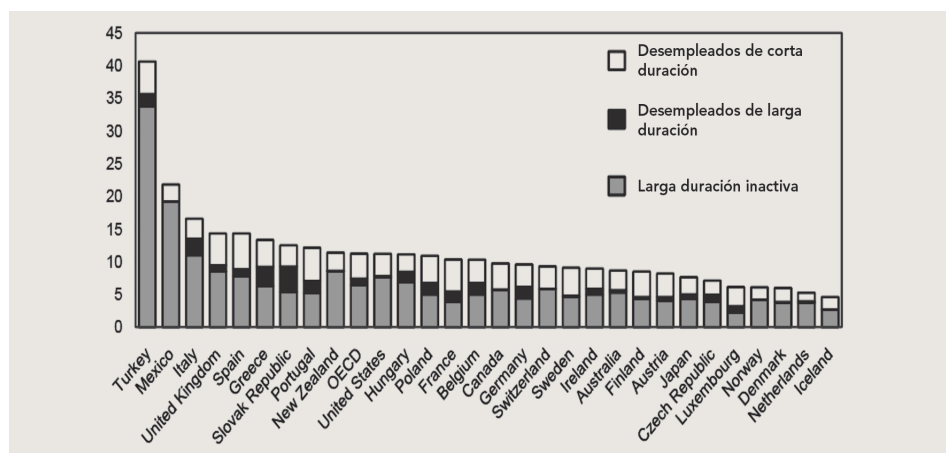
Dichos procedimientos pueden alcanzar reglas presupuestarias adicionales que eliminen sesgos de ilusión fiscal, incrementalismo burocrático, la no consideración de tasas de descuento que respeten la equidad intergeneracional, acciones regulatorias que fuercen a remover las normativas preexistentes obsoletas, etc.

8. NUEVOS PROBLEMAS, NUEVAS POLÍTICAS

A continuación se comentan algunos de los problemas detectados que inciden en la que ha de ser una nueva política social a modo de conclusión final.

Todo apunta a que van a persistir e incluso quizás aumentar, los factores que hoy ya penalizan el acceso al empleo de los más jóvenes; pero en especial, atendiendo a las varianzas de capital humano, de aquellas personas menos capacitadas para integrarse en un mercado laboral cada vez más cambiante.

Gráfico nº 5. **JÓVENES «NINIS» (NI ESTUDIAN, NI TRABAJAN) EN RIESGO DE PERDER EL CONTACTO CON EL MERCADO LABORAL, 2007 (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN JOVEN)**



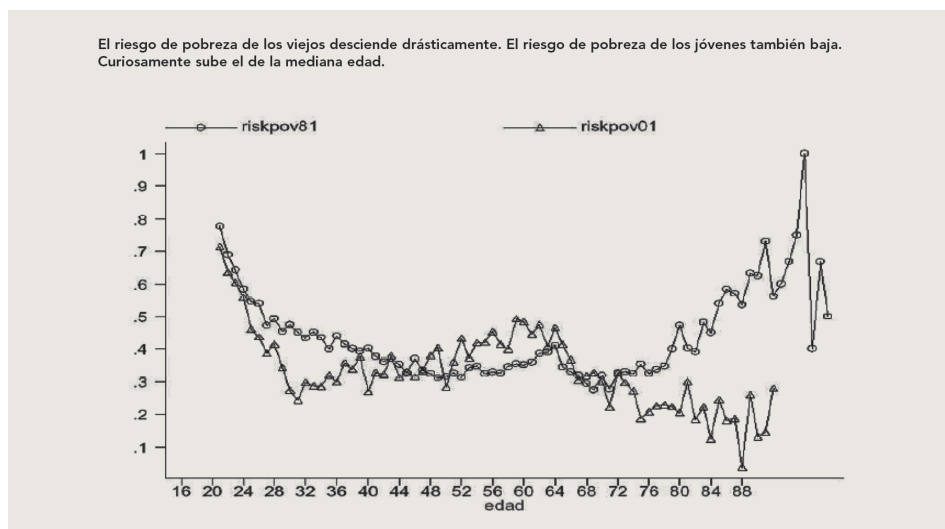
Fuente: Scarpetta, S., A. Sonnet and T. Manfredi (2010), «Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation?», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 106, OECD Publishing. doi: 10.1787/5kmh79zb2mmv-en

Los contenidos de los costes de consumo/ocio se están estratificando cada vez más, resultando por ello especialmente sensible a lo que sea la evolución de determinados componentes del índice de precios al consumo: alimentación (tipos), vivienda (alquileres), transporte (coste de la gasolina) son ejemplo de la elevada sensibilidad a la hora de determinar el impacto de su evolución en las capacidades efectivas de compra y así en el bienestar de distintos colectivos.

Está disminuyendo incluso la igualdad asociable al crecimiento así como la percepción que dicha desigualdad merece entre la población. Ello tiene aspectos intra e intergeneracionales que se agravan en función de la evolución de la presión fiscal y de los ingresos extraordinarios que se activen, ya sea para gasto social corriente o de inversión. La falta de confianza de los ciudadanos en la resolución de los conflictos emergentes por parte de las instituciones existentes y las organizaciones políticas abre nuevos canales y formas de participación y actuación ciudadana que marginan la acción política expresada en los programas de actuaciones públicas tradicionales.

Los resultados manifiestamente mejorables de la educación en sus distintos niveles, a pesar de los recursos que hasta el presente se han puesto a su disposición, y el modo en que la formación está desconectada del mercado laboral, no sólo suponen un reto en la redefinición de políticas en una etapa de bonanza y aún mucho más en una de reajustes.

Gráfico nº 6. **CAMBIOS EN EL RIESGO DE POBREZA SEGÚN EDAD 1981-2001**



Fuente: Guillem López Casanovas y Ana Mosterin Höpping «The Drift of Public Spending towards the Elderly: A Generational Analysis of the Trend in Spain» en *Advances in Sociology Research*. Volume 11 ISBN 978-1-61324-515-6 Editor: Jared A. Jaworski© 2011 Nova Science Publishers, Inc.

Las graves dificultades para el despliegue del último derecho subjetivo reconocido de atención a las situaciones de dependencia, revirtiendo expectativas insostenibles financieramente, ha aumentado la desconfianza hacia una reevaluación ordenada de nuestro Estado de bienestar.

La crisis, por otra parte, ha aumentado los factores que producen situaciones de exclusión social especialmente graves en los grupos más débiles. Nuestra acción colectiva, tal como hemos comentado, está poco orientada, y capacitada desde el punto de vista gestor, para atender dichas «colas» señalizadoras de pérdidas de bienestar de los grupos de población más frágiles.

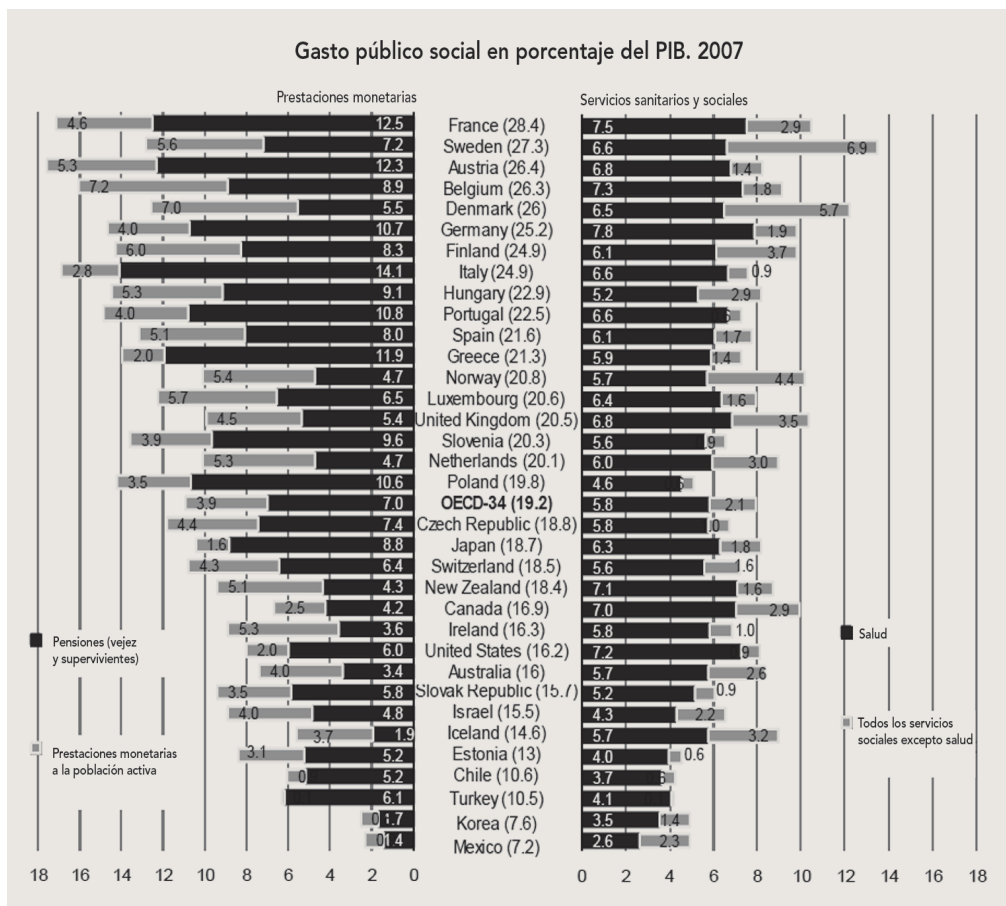
La realidad de la familia «mediterránea» actual parece aguantar aún un pilar de *pool* de riesgo donde ya no alcanza la acción colectiva. Sin embargo esta red está amenazada de fractura por la realidad heterogénea y cambiante de las estructuras familiares.

Las tecnologías de la información y la comunicación inciden decididamente en las brechas intra e intergeneracionales y se erigen a gran velocidad como un vector divisorio de la sociedad de primer orden sin que las políticas públicas tengan por el momento ninguna hoja de ruta para su corrección.

Estos y otros problemas requieren una reflexión adicional a la hasta aquí formulada, para redirigir en mayor y mejor medida la acción política en la definición de los programas públicos al servicio del bienestar social.

ANEXO. CUADROS Y GRÁFICOS DE SOPORTE

Gráfico A.1) **LOS PAÍSES DE LA OCDE GASTAN UN 7% DEL PIB EN PENSIONES Y UN 6% EN SERVICIOS DE SALUD (en promedio)**



Fuente: Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), «Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOEX)», OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>

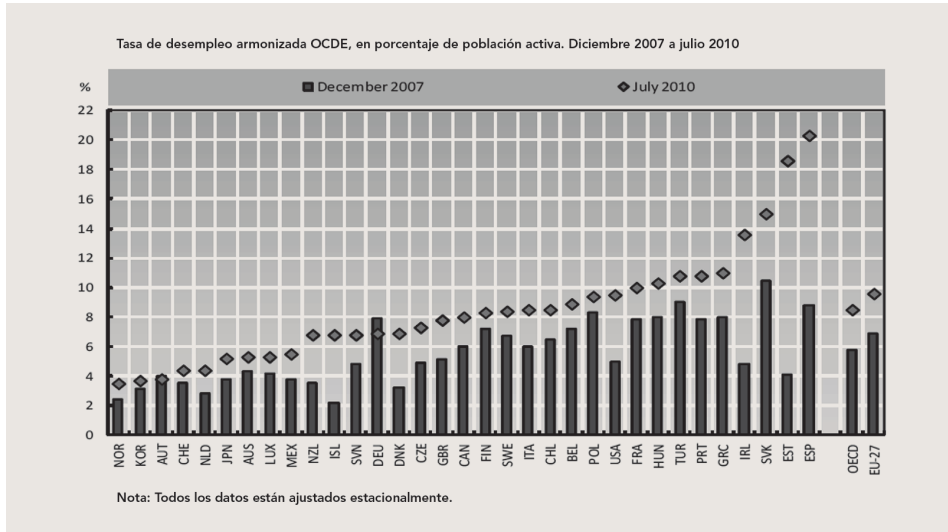
Gráfico A.2) **ENTRE 2007 Y 2010 LAS AYUDAS A LOS INGRESOS PARA LA POBLACIÓN ACTIVA AUMENTARON MÁS EN ESTONIA, IRLANDA, ESPAÑA, REINO UNIDO Y LOS ESTADOS UNIDOS**

Composición del gasto público social en porcentaje del PIB, por amplias funciones. 2007, 2010-2012 (estimados)

	2007					2010					2012				
	Gasto social (% del PIB)	Pensiones	Ayudas a la población activa	Salud	Otros servicios	Gasto social (% del PIB)	Pensiones	Ayudas a la población activa	Salud	Otros servicios	Gasto social (% del PIB)	Pensiones	Ayudas a la población activa	Salud	Otros servicios
Australia	16.0	3.4	4.0	5.7	2.9	16.6	3.4	4.1	6.1	3.0	16.1	3.4	3.8	6.2	2.7
Austria	26.4	12.3	5.3	6.8	2.1	28.9	12.2	5.8	6.9	4.0	28.1	12.2	5.8	7.0	3.1
Belgium	26.3	8.9	7.2	7.3	3.0	29.4	9.1	8.0	7.4	4.9	28.6	9.3	7.7	7.5	4.0
Canada	16.9	4.2	2.5	7.0	3.2	19.3	4.6	2.8	8.4	3.6	19.3	4.7	2.7	8.7	3.2
Chile	10.6	5.2	0.9	3.7	0.9	11.6	5.2	1.0	4.3	1.2	..	..	..	..	..
Czech Republic	18.8	7.4	4.4	5.8	1.2	20.4	6.8	4.7	5.9	3.0	20.4	6.7	4.7	6.1	3.0
Denmark	26.0	5.5	7.0	6.5	7.0	30.1	5.7	8.0	6.6	9.7	29.5	5.9	8.1	6.7	8.8
Estonia	13.0	5.2	3.1	4.0	0.7	19.7	6.0	5.7	4.1	3.9	17.3	5.9	4.9	4.2	2.4
Finland	24.9	8.3	6.0	6.1	4.6	29.1	8.8	7.2	6.2	6.9	28.0	9.2	6.9	6.3	5.5
France	28.4	12.5	4.6	7.5	3.8	31.0	13.0	5.1	7.6	5.4	29.9	13.0	4.9	7.7	4.4
Germany	25.2	10.7	4.0	7.8	2.7	27.3	10.5	4.1	8.1	4.6	25.8	10.4	3.9	8.2	3.2
Greece	21.3	11.9	2.0	5.9	1.6	23.2	11.8	2.3	6.0	3.1	23.1	12.0	2.4	6.1	2.5
Hungary	22.9	9.1	5.3	5.2	3.2	23.5	9.5	5.4	5.2	3.3	22.1	9.3	5.1	5.3	2.3
Iceland	14.6	1.9	3.7	5.7	3.2	15.8	2.6	5.0	5.2	3.0	14.0	2.3	4.4	4.7	2.6
Ireland	16.3	3.6	5.3	5.8	1.6	22.8	3.7	8.1	5.9	5.2	19.8	3.7	6.9	5.9	3.3
Israel	15.5	4.8	4.0	4.3	2.3	16.3	5.1	4.3	4.2	2.5	15.7	5.0	4.2	4.0	2.5
Italy	24.9	14.1	2.8	6.6	1.4	27.5	14.1	3.1	6.6	3.7	26.4	14.1	3.0	6.7	2.6
Korea	7.6	1.7	0.8	3.5	1.5	9.0	2.4	1.4	3.8	1.3	9.7	2.6	1.4	4.3	1.4
Luxembourg	20.6	6.5	5.7	6.4	2.1	23.5	6.5	6.6	6.5	4.0	23.6	6.6	6.5	6.6	3.9
Mexico	7.2	1.4	0.9	2.6	2.3	8.2	1.7	1.2	2.4	2.9	..	..	..	..	..
Netherlands	20.1	4.7	5.3	6.0	4.1	22.6	4.6	6.1	6.1	5.8	21.5	4.8	5.9	6.2	4.6
New Zealand	18.4	4.3	5.1	7.1	1.9	21.8	5.0	5.8	8.8	2.1	21.8	5.1	5.3	9.4	1.9
Norway	20.8	4.7	5.4	5.7	5.0	24.0	5.1	6.1	5.8	7.1	22.4	5.3	5.7	5.8	5.5
Poland	19.8	10.6	3.5	4.6	1.1	21.8	9.9	3.7	4.7	3.5	21.1	9.5	3.6	4.8	3.2
Portugal	22.5	10.8	4.0	6.6	1.1	26.1	11.2	4.7	6.7	3.4	25.4	11.3	4.8	6.8	2.5
Slovak Republic	15.7	5.8	3.5	5.2	1.1	18.2	5.7	4.2	5.4	3.0	17.0	5.6	4.0	5.5	1.9
Slovenia	20.3	9.6	3.9	5.6	1.1	23.9	9.8	4.6	5.8	3.7	23.7	10.0	4.6	5.9	3.2
Spain	21.6	8.0	5.1	6.1	2.4	26.7	8.5	6.6	6.2	5.3	25.3	8.6	6.4	6.2	4.1
Sweden	27.3	7.2	5.6	6.6	8.0	28.2	7.3	5.7	6.7	8.6	26.5	7.2	5.3	6.7	7.3
Switzerland	18.5	6.4	4.3	5.6	2.2	19.6	6.3	4.8	5.6	3.0	18.5	6.4	4.5	5.2	2.3
United Kingdom	20.5	5.4	4.5	6.8	3.8	24.4	5.4	5.5	6.9	6.5	22.9	5.5	5.3	7.0	5.1
United States	16.2	6.0	2.0	7.2	1.0	20.4	6.9	3.1	8.9	1.5	19.5	6.7	2.6	8.7	1.5
OECD	19.3	6.9	4.0	5.8	2.5	22.2	7.1	4.8	6.1	4.1	22.1	7.4	4.9	6.3	3.5

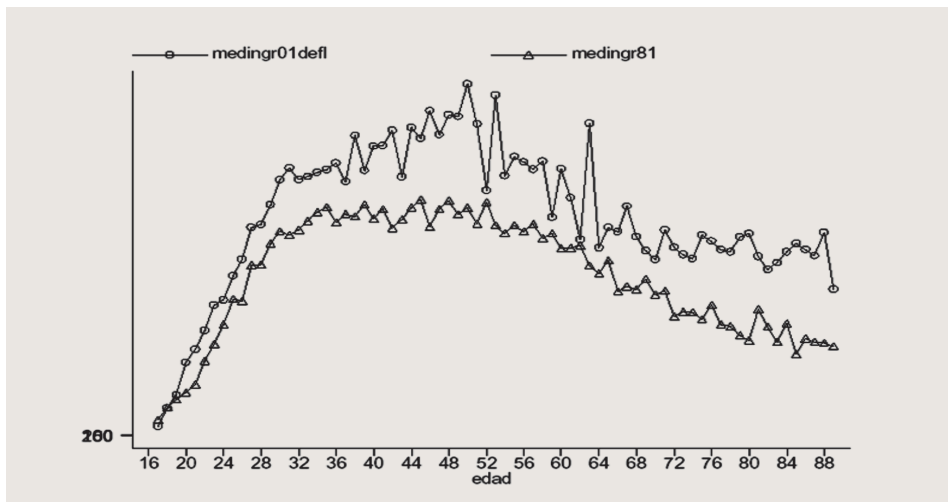
Fuente: Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), «Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)», OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>

Gráfico A.3) **LA CRISIS RECIENTE HA TENIDO UN MAYOR IMPACTO EN LA TASA DE PARO DE ESTONIA Y ESPAÑA**



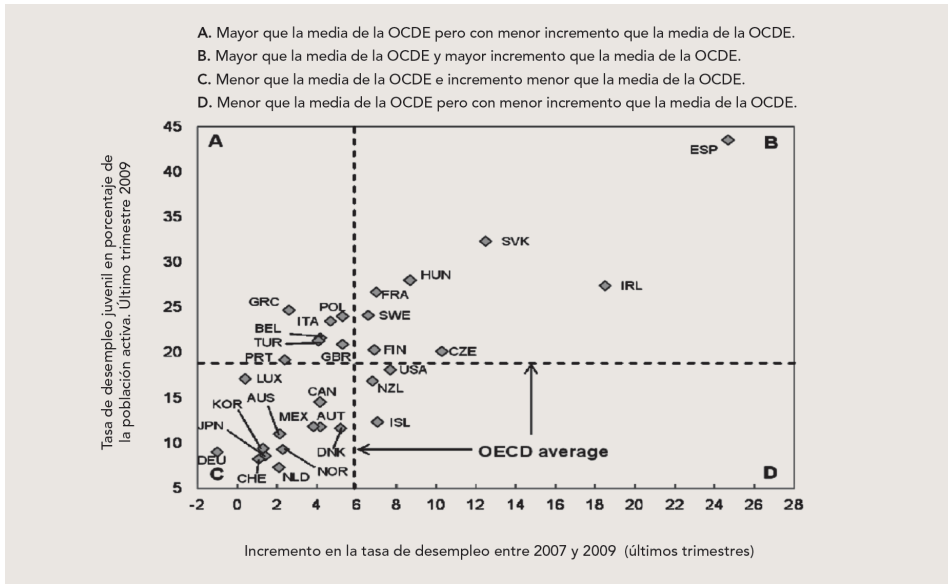
Fuente: Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), «Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)», OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>

Gráfico A.4) **LA SITUACIÓN RELATIVA DE RENTA INTERGENERACIONAL EN 1981 Y 2001**



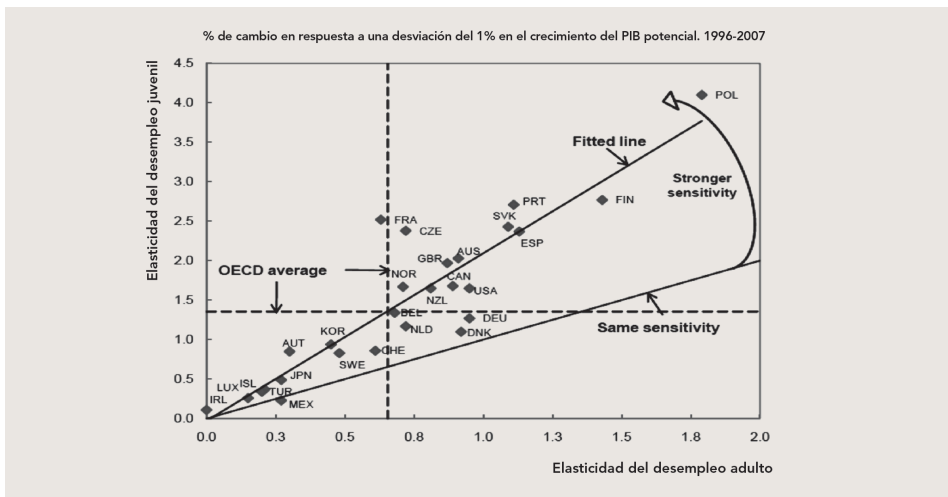
Fuente: Guillem López i Casanovas y Ana Mosterín Höpping «The Drift of Public Spending towards the Elderly: A Generational Analysis of the Trend in Spain» en *Advances in Sociology Research*. Volume 11 ISBN 978-1-61324-515-6 Editor: Jared A. Jaworski © 2011 Nova Science Publishers, Inc.

Gráfico A.5) SE OBSERVA UN DETERIORO SIGNIFICATIVO EN LAS TASAS DE PARO JUVENIL ENTRE 2007 Y 2009



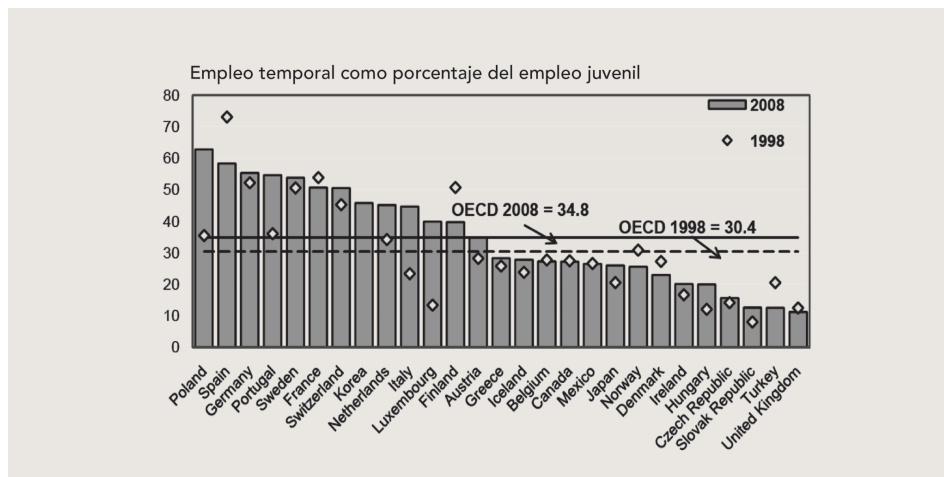
Fuente: Scarpetta, S., A. Sonnet and T. Manfredi (2010), «Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation?», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 106, OECD Publishing. doi: 10.1787/5kmh79zb2mmv-en

Gráfico A.6) EL PARO JUVENIL ES MÁS SENSIBLE AL CICLO ECONÓMICO QUE EL PARO ADULTO



Fuente: Scarpetta, S., A. Sonnet and T. Manfredi (2010), «Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation?», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 106, OECD Publishing. doi: 10.1787/5kmh79zb2mmv-en

Gráfico A.7) **LA PRECARIEDAD LABORAL EN LOS EMPLEOS DE LOS JÓVENES HA AUMENTADO EN LA MAYORÍA DE PAÍSES DE LA OCDE, 1998 Y 2008**



Fuente: Scarpetta, S., A. Sonnet and T. Manfredi (2010), «Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation?», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 106, OECD Publishing. doi: 10.1787/5kmh79zb2mmv-en