

Logros y desafíos de los Estados del Bienestar

Elisa Chuliá, septiembre 2015

Los Estados del Bienestar que, a diferentes ritmos y con rasgos institucionales específicos, se fueron consolidando en Europa durante las décadas siguientes al fin de la Segunda Guerra Mundial, han impulsado logros sociales indiscutibles. Aun cuando en el lenguaje burocrático propio de los Estados del Bienestar el uso de la palabra “beneficiario” se circunscribe a los perceptores de las prestaciones y los servicios, de la existencia de estos sistemas de protección social nos hemos beneficiado todos los ciudadanos europeos en tanto miembros de unas comunidades que han conseguido crecer económicamente, mejorar las condiciones de vida de las familias y los individuos, reducir la desigualdad y mantener la paz social y la estabilidad política.

Por mucho que desde los años setenta el Estado del Bienestar haya sido objeto de críticas y ataques desde algunas corrientes de pensamiento político y económico, hasta el momento ha logrado vencer los desafíos que se le han ido planteando, sin que en la mayor parte de los países europeos haya dejado de crecer el gasto social. De acuerdo con los últimos datos proporcionados por Eurostat, la media de gasto en protección social en la UE-28 representa en torno al 20% del PIB y al 40% del gasto público total; añadiendo la sanidad y la educación, el gasto asciende a casi un tercio del PIB, y a dos tercios del conjunto del gasto público.¹ Así pues, aunque las diferencias entre Estados miembros sean significativas, los gobiernos nacionales dedican la mayor parte de sus presupuestos a funciones sociales. El Estado del Bienestar es tan consustancial a Europa, que no hay partido político con voluntad efectiva de acceder a las instituciones de gobierno y representación nacionales y europeas que reclame el fin o la superación de lo que ha dado en llamarse el “modelo social europeo”. Ahora bien, probablemente muy pocos líderes políticos —lo reconozcan en público o no— creen que los sistemas de protección social van a poder mantener sus coberturas actuales a medio y largo plazo.

Podría afirmarse que el principal éxito de los Estados del Bienestar, concretamente la extensión de la longevidad, es el que en mayor medida compromete su sostenibilidad financiera. En efecto, si bien el aumento de la esperanza de vida de las poblaciones europeas comenzó a verificarse antes del despliegue efectivo de los Estados del Bienestar, a ellos les corresponde gran parte de ese logro social, gracias a la mejora de la salud pública, la sanidad y las condiciones laborales, así como también a la concesión de pensiones que permiten a los mayores y a los afectados por diversas incapacidades cubrir sus necesidades vitales sin obtener directamente rentas por el trabajo. El aumento de la esperanza de vida a todas las edades, y, sobre todo, a edades avanzadas —que se ha acelerado durante el siglo XX y de momento no presenta signos de detenerse—, unido al fuerte descenso de la natalidad a partir de los años setenta del siglo XX, ha traído consigo el envejecimiento de las sociedades desarrolladas. Los datos al respecto son elocuentes. En los años sesenta, la población mayor de 64 años en los grandes países europeos oscilaba entre el 8 y 11%; en 2010, las cifras se habían doblado, y para el 2040 se prevé que se hayan triplicado. Con todo, la intensidad del cambio se hace más patente si se centra la atención en el grupo de personas de 80 o más años: si en los años sesenta y setenta representaban menos del 2%, antes de que el siglo XXI cumpla su primera mitad podrían acercarse al 10%, o incluso superar esta cifra.

¹ Los datos están incluidos en la circular publicada el 7 de julio de 2015 por Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6899478/2-07072015-AP-EN.pdf/797f4af9-c37f-4631-8211-5dd0b32fcb31>).

Como es bien sabido, España destaca por la rapidez con la que se ha producido este proceso demográfico: en los años sesenta y setenta pasaba por una sociedad joven; desde entonces hasta el cambio de siglo, la población mayor aumentó relativamente más que en otros países de su entorno (en gran medida, como consecuencia de la fuerte caída de la fecundidad). Aunque el ritmo de envejecimiento se ralentice en las próximas décadas (conforme a las previsiones demográficas de la ONU), hacia 2040 España se situaría, junto con Italia y Alemania, en el grupo de países más envejecidos de Europa.

La creciente longevidad de las poblaciones europeas presiona inevitablemente al alza las partidas dedicadas a financiar las prestaciones sociales de que disfrutaban sobre todo los mayores. Si bien buena parte de los Estados del Bienestar europeos (el español, entre ellos) presentan *ab origine* un sesgo protector a favor de los ciudadanos mayores, puesto que dos de sus pilares fundamentales — las pensiones y la sanidad— satisfacen principalmente las necesidades de rentas y servicios de este grupo de edad, el envejecimiento de la población refuerza mecánicamente este sesgo. Cuanto más orientados se hallan los Estados del Bienestar hacia la protección específica de los grupos de más edad (en relación a otros, como los niños o los jóvenes), más crece el gasto social. Como ha señalado Robert Samuelson, columnista del Washington Post, los Estados del Bienestar cuentan con un “piloto automático” que impulsa su expansión.²

La toma de conciencia política y social del impacto de los cambios demográficos en los Estados del Bienestar ha coincidido en el tiempo con la globalización de los mercados internacionales y el incremento de la competencia en la economía mundial. Claro es que estos factores también obligan a las economías y a los gobiernos europeos a reconsiderar sus modos de organización y funcionamiento, sus decisiones de consumo, ahorro e inversión. Pero aunque a menudo la globalización y el avance del liberalismo económico se presenten como los grandes adversarios y las auténticas amenazas de los Estados del Bienestar, es el cambio de composición de la población el que les plantea un mayor desafío. Y ello porque, al menos durante las próximas décadas, los grupos de población sobre los que recae el grueso de la financiación efectiva de los Estados del Bienestar van a perder previsiblemente bastante peso en relación con los grupos que en mayor medida se benefician directamente de sus prestaciones y servicios. Ante esta situación, despreciar las advertencias sobre las dificultades financieras que afrontan los sistemas de protección social con argumentos que apelan a los principios éticos de la justicia social o la solidaridad intergeneracional puede resultar políticamente atractivo y rentable, pero no es razonable ni prudente si de lo que se trata es de que los Estados del Bienestar continúen generando la confianza de que van a poder responder puntualmente a sus compromisos y ser capaces de cubrir las contingencias que, en cada época, plantean los riesgos sociales más graves.

Precisamente el concepto de contingencia puede proveer un buen punto de partida para reflexionar sobre la orientación que deberían seguir las reformas de los Estados del Bienestar que, muy probablemente, se van a producir en los próximos años. Y es que los cambios demográficos y sociales han debilitado determinadas contingencias tradicionalmente bien cubiertas por los Estados del bienestar, mientras que otras han cobrado mayor relieve, quedando desprotegidos muchos de quienes las sufren.

² Robert Samuelson (2013), “Pension crunch limits states’ spending”, *The Washington Post*, 4 de agosto.

Por ejemplo, en nuestros días se ha reducido la contingencia/eventualidad de perder la capacidad funcional de trabajar en torno a los 65 años o de hundirse en la pobreza cuando fallece el cónyuge. Indudablemente, existen tales riesgos, pero que se verifiquen depende de circunstancias específicas de los afectados, tales como su estado de salud, su nivel educativo y su edad concreta, así como también las características de sus puestos de trabajo (en el caso de que estén empleados). Sin embargo, muchos sistemas de protección social siguen tomando ambas contingencias (el cumplimiento de la edad legal de jubilación y el fallecimiento del cónyuge) como justificaciones válidas de pensiones vitalicias.³ En cambio, con el aumento de la población de más edad ha aumentado también la contingencia/eventualidad de sufrir una enfermedad crónica y de precisar de manera permanente cuidados económicamente costosos y difícilmente disponibles en el ámbito de las familias (sobre todo, habida cuenta de los cambios familiares que han tenido lugar durante las últimas décadas en las sociedades europeas, como resultado de los cuales han proliferado las familias más pequeñas y formadas por miembros que dedican gran parte de su tiempo al trabajo). Pocos Estados del Bienestar se hallan bien preparados para cubrir adecuadamente esta “nueva” contingencia, lo cual requeriría diseñar programas específicos y dedicar más recursos para los afectados por estas enfermedades.

Ante estos cambios en la estructura de las contingencias sociales, los Estados del Bienestar europeos ya no pueden responder haciendo prevalecer las contingencias tradicionales sobre las nuevas, es decir, manteniendo el “piloto automático” y, si acaso, conformándose con introducir algunos mecanismos para moderar el crecimiento del gasto. Identificar todas las contingencias y clasificarlas en virtud de la desprotección que generan, priorizar unas sobre otras y reasignar los recursos públicos disponibles en función de esa priorización, implica adoptar decisiones políticas complicadas para cualquier gobierno; pero no hacerlo puede generar situaciones de gran indefensión en algunos colectivos y, a la larga, revertir los logros sociales de los Estados del Bienestar. Si la Unión Europea quiere mantenerlos como eje de su identidad institucional y de distinción frente a otras regiones del mundo, debería impulsar reformas de los sistemas de protección social que, más allá de ajustar los costes financieros, reordenen las contingencias, prioricen las que entrañan más riesgos para el bienestar conjunto de la sociedad y –cambiando incluso la composición del gasto social– las cubran adecuadamente.

³ No todos los sistemas actuales de protección social europeos reconocen la pensión vitalicia de viudedad, independientemente de la edad del supérstite. España es uno de los países que sí concede esta prestación mientras el/la beneficiario/a pueda acreditar su condición de viudo/a.