

LA VIABILIDAD DEL ESTADO DEL BIENESTAR*

INTRODUCCIÓN

El Estado del Bienestar es una invención de finales del siglo XIX. Se ha escrito mucho al respecto –a favor y en contra. El argumento a favor es que protege a los ciudadanos de las consecuencias de los riesgos que se escapan a su control¹. El argumento en contra es que amigora los incentivos y reduce la productividad.

El rendimiento económico de muchos Estados del Bienestar ha sido pobre. En los últimos veinte años se ha observado una rápida acumulación de desempleo en los países de la Europa occidental. Cuando se mide adecuadamente, muchos de estos Estados del Bienestar tienen tasas de desempleo mucho más elevadas de las que reflejan las estadísticas oficia-

James J. Heckman, catedrático de la Universidad de Chicago. Premio Nobel de Economía

* Traducción de Celia Resel. Este documento fue elaborado para el curso “Políticas económicas en tiempos de crisis” de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (Campus FAES, Navacerrada, julio de 2008).

El siguiente estudio ha sido financiado por la “American Bar Foundation” y la “Hewlett Foundation” con el fin de apoyar la labor del “World Justice Forum”. Esta ponencia se extrae en parte del documento sobre el empleo “Jobs Report, 2006” de **Heckman, Ljungberg** y **Ragan**, 2006, presentado en la Conferencia de la OCDE en Toronto.

¹ Véase **Agell** (1999).

les. Los incentivos para dejar de trabajar y cotizar, evadir impuestos, jubilarse pronto y no producir son elevados.

Los índices de inmigración son altos en muchos países europeos. Existen serios problemas con la asimilación inmigrante, en parte provocados por las políticas del Estado del Bienestar. El crecimiento del capital humano es lento pese a ser un ingrediente clave de la economía moderna. Asimismo, los índices de creación de empresas, los incentivos empresariales y los niveles de investigación y desarrollo son bajos. La carga impositiva sobre los trabajadores y el capital es alta en la mayoría de los países. Se crean en ocasiones trampas de pobreza que incitan a no trabajar.

Las fuerzas que ejercen presión sobre el Estado del Bienestar son la globalización y la incapacidad para gravar internacionalmente factores móviles de producción. El aumento de lo imprevisible del comercio y la tecnología, la creciente apertura de las economías y el prejuicio ante la mano de obra no especializada en estas disciplinas actúan como fuerzas impulsoras del Estado del Bienestar, como un seguro contra el riesgo y como una protección contra los bajos salarios de la mano de obra no cualificada cuando se reduce su demanda en el mercado. A medida que las economías se abren, resulta mucho más difícil proteger a los trabajadores y a las empresas de los rigores del mercado. Y, de hecho, en economías menos protectoras, como las de EEUU y el Reino Unido, se observan aumentos sustanciales en desigualdad salarial y social, debido en parte a estas tendencias.

En el contexto actual ha surgido una prima para la flexibilidad y la capacidad de respuesta de las economías. Los altos niveles de especialización de la mano de obra y un entorno regulado que fomenta el cambio permiten que las economías se beneficien de nuevas oportunidades. Un sistema económico que estaba bien adaptado al entorno estable y predecible de los años 50 y 60, en el que la mano de obra no especializada jugaba un papel importante, se muestra ineficaz a principios del siglo XXI. El coste de oportunidad de la seguridad y conservación del statu quo –ya sea el statu quo de la tecnología, el de los actores comerciales o el laboral– ha aumentado en gran medida en los últimos tiempos. A pesar de que se han emprendido reformas en Europa, han sido en su mayoría a pequeña escala. Eu-

ropa tiene que correr en lugar de caminar si quiere seguir el ritmo del cambio que se está produciendo a escala global. Sin embargo, apenas puede decirse que esté andando, aunque bien es cierto que, para los estándares europeos, se está reformando rápidamente.

No todos los Estados del Bienestar se han quedado atrás, o por lo menos no todos lo han hecho de la misma forma. Se trata del tema principal de esta ponencia. La clave del éxito del Estado del Bienestar es crear los incentivos adecuados que animen a los actores de todos los niveles del sistema económico a responder ante las nuevas oportunidades. En principio, un Estado del Bienestar puede proporcionar los incentivos adecuados para favorecer la productividad y al mismo tiempo permitirse medidas que garanticen la seguridad y dignidad de sus ciudadanos, pero tiene que respetar el funcionamiento de los incentivos.

II. TEMAS DE LA PONENCIA

Esta ponencia desarrolla cinco amplios temas. En primer lugar y lo más importante: la gente responde ante los incentivos y sus respuestas son generalmente muy acusadas. A la hora de confeccionar leyes y normativas es peligroso subestimar la capacidad inventiva de los agentes económicos cuando se trata de perseguir sus propios intereses.

Segundo, el debate sobre el Estado del Bienestar presenta a menudo una falsa dicotomía, pues compara a EEUU (o el bloque de países anglosajones) con Europa. Enmarca el debate como una mera elección entre sistemas ya establecidos. EEUU, Canadá, Reino Unido, Irlanda, Australia y Nueva Zelanda son, claro está, Estados del Bienestar. Ninguno de ellos está libre de haber cometido errores al diseñar incentivos y proteger a sus trabajadores. Lo relevante no es si Europa debería adoptar el modelo anglosajón, o si los anglosajones deberían adoptar el sistema europeo. Más bien se trata de dilucidar qué características del Estado del Bienestar recortan los niveles de desigualdad y protegen contra la incertidumbre de forma eficaz.

Tercero, el término “Estado del Bienestar” es demasiado amplio. Habitualmente, se mencionan al menos cuatro modelos (véase Sapir, 2005). Estas categorías resultan sin duda demasiado toscas. (1) El modelo Nórdico/corporativo (Escandinavia, Finlandia, Países Bajos): proporciona un alto nivel de seguridad de los trabajadores; fuerte confianza en las políticas activas del mercado laboral; baja desigualdad; altos niveles impositivos sobre las rentas de trabajo; niveles impositivos relativamente bajos del ingreso de capital; niveles muy altos de educación e índices altos de actividad gubernamental; subsidios generosos sin comprobación de medios; altos niveles de compresión salarial; sindicatos centralizados, gran número de ellos concentrados, y fijación de sueldos.

Seguidamente, el modelo Continental (Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo). Se caracteriza por sistemas de subsidios de desempleo y jubilación basados en seguros, sindicatos fuertes no todos centralizados, alta carga reguladora, mercados laborales poco flexibles y distribuciones salariales comprimidas. Demuestra una marcada incapacidad para adaptarse a los cambios.

El tercer modelo es el Mediterráneo (Italia, España, Portugal, Grecia): Se caracteriza por la confianza en la protección laboral (puestos vitalicios), con compresión salarial en sectores cubiertos por los sindicatos. Concentran el gasto en las pensiones de jubilación y permiten una alta segmentación de los derechos a las ayudas y de niveles sociales.

Finalmente, nos encontramos con el modelo Anglosajón (EEUU, Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia) caracterizado por entender la asistencia social como último recurso; niveles bajos de protección laboral y de salarios mínimos; altos niveles de desigualdad salarial transversal; elevado gasto social en pensiones de jubilación y altos niveles de segmentación de los derechos a las ayudas y de niveles sociales.

Para aquellos que estudian de cerca los Estados del Bienestar, estas cuatro categorías son demasiado amplias en muchos aspectos. Por ejemplo, Irlanda es un Estado corporativo a menudo situado en el cam-

pamento anglosajón². Dispone de fuertes incentivos, especialmente para el capital y goza de buena coordinación salarial. Estas cuatro categorías de Estado de Bienestar son, a lo sumo, un tosco desglose.

El cuarto tema de esta ponencia versará sobre el riesgo que entraña comparar sistemas económicos alternativos. Los diferentes periodos iniciales y terminales pueden reportar rendimientos muy diferentes de las economías. Generalmente los éxitos de ayer se transforman en los errores de hoy. Recuérdese el amor profesado hace diez años al modelo holandés *Polder* que todavía pervive en algunas zonas. Anteriormente, la fascinación se centraba en Japón y previamente en el modelo de la URSS.

Muchos *think tanks* europeos, así como la OCDE han acogido el “modelo nórdico” o el estrechamente relacionado “modelo corporativista”. Por ejemplo, el informe sobre el empleo de la OCDE de 2006, que actualizaba el influyente informe sobre el empleo de la misma OCDE de 1994, anunció que el modelo nórdico era análogo en eficiencia al modelo anglosajón. Un influyente artículo de Andre Sapir (2006) del Grupo Bruegel hizo la misma observación, y tuvo un gran efecto en el debate europeo. De la alabanza a este modelo también se hace eco Jeff Sachs (2006) en un artículo recientemente publicado en la revista “Scientific American”:

“Hace medio siglo, el economista del libre mercado Friedrich von Hayek argumentaba que un sector público de grandes proporciones amenazaría a la propia democracia, situando a los países europeos en un ‘camino de servidumbre’. Sin embargo, los Estados nórdicos han prosperado, no sufrido, con un Estado del Bienestar grande, con mucha menos corrupción dentro del sector público y mucha más participación electoral que en EEUU... Von Hayek se equivocó. En las democracias fuertes y efervescentes, un Estado del Bienestar social generoso no es un camino de servidumbre sino más bien de justicia, igualdad económica y competitividad internacional”.

² Irlanda ha centralizado la negociación en los sindicatos.

El rendimiento económico de Suecia en la última década ha sido impresionante, así como el de Finlandia. El sistema de “flexiguridad” de Dinamarca promueve la movilidad laboral y concede generosos subsidios de desempleo al mismo tiempo que dicta sanciones para fomentar un rápido retorno al trabajo de los desempleados. Esta política ha atraído mucha atención entre los expertos. La reciente fascinación con Escandinavia responde a la típica mentalidad de muchos analistas que buscan en un modelo en funcionamiento un sistema susceptible de ser adoptado, en vez de estudiar los principios básicos que explican los éxitos y fracasos de un determinado modelo. Esta ponencia analiza esos principios básicos con el fin de extraer conclusiones generales de un amplio espectro de modelos en lugar de ensalzar las virtudes de un sistema actualmente en funcionamiento.

En quinto lugar plantearé una metodológica básica que afecta al modo en que los analistas utilizan e interpretan los datos disponibles. Gran cantidad de material escrito sobre el Estado del Bienestar europeo se basa en índices contruidos de forma arbitraria para analizar los efectos de los incentivos de las diferentes políticas. Muchos de estos estudios dicen probar que los incentivos (“instituciones”) considerados relevantes por la teoría económica básica en realidad no albergan tanta importancia. Este enfoque se basa en un espejismo estadístico. Es la consecuencia de usar malos datos. Cuando los incentivos se miden apropiadamente, importan, y mucho.

Académicos especializados en el estudio de los mercados laborales de América Latina han medido los costes de las regulaciones más cuidadosamente que los estudiosos del sistema del bienestar europeo. Latinoamérica ha experimentado más cambios drásticos en sus regímenes y sus políticas que cualquier país europeo. Los datos obtenidos muestran los efectos perversos de los malos incentivos.

III. ESQUEMA DEL RESTO DE LA PONENCIA

El resto de la ponencia continúa de la siguiente manera. Dado el actual idilio con los modelos nórdicos y corporativistas, resulta útil observar su rendimiento y el de sus Estados del Bienestar. Es interesante estudiar las tendencias a largo plazo como complemento a los análisis a corto plazo que tanta atención han atraído en los debates sobre políticas recientes. El rendimiento nórdico no es imponente, especialmente si nos fijamos en las tendencias a largo plazo. Las políticas en funcionamiento a menudo ocultan los problemas más que resolverlos y dan lugar a su vez a dificultades futuras. Los problemas derivados de evaluaciones imperfectas generan serias dificultades a la hora de hacer comparaciones significativas entre los diferentes modelos. Las tendencias a largo plazo de acopio de habilidades, actitud hacia el trabajo, investigación y desarrollo, adopción de nuevas tecnologías, dependencia de subsidios y dependencia del empleo público no son alentadoras y auguran serios problemas de futuro para muchos sectores de Europa, incluso en la Europa escandinava.

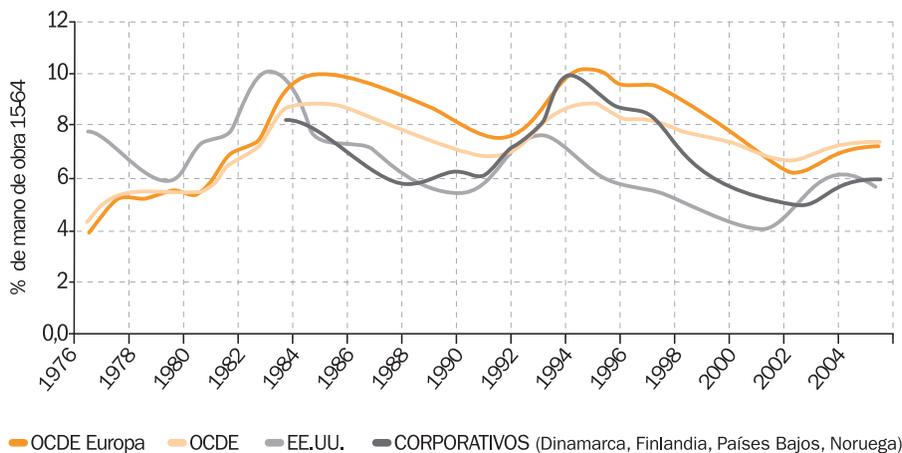
IV. RENDIMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR EUROPEO EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS

Para comenzar, centrémonos en el mercado laboral. Un informe reciente sobre el empleo publicado en 2006 (OCDE, 2006) expone que algunas de las reformas sobre el empleo propuestas en el informe de 1994 (OCDE 1994) han sido puestas en práctica. El documento argumenta que dichas reformas son en parte responsables de la mejora de los mercados laborales europeos. Las tasas de desempleo europeas a partir de 1994, aun siendo todavía muy altas, observan un ligero descenso. El gráfico 1 muestra las tasas oficiales de desempleo a lo largo del tiempo. A partir de los años 80 el índice general de desempleo de los países miembros de la OCDE de la Europa occidental sufrió un incremento significativo que no ha vuelto a

descender a niveles previos. No obstante, aparentemente, la tasa de desempleo es menor en los países nórdicos. Esto ha llevado a que algunos reclamen la adopción del modelo corporativista.

Gráfico 1

TASAS OFICIALES DE DESEMPLEO EN LA OCDE

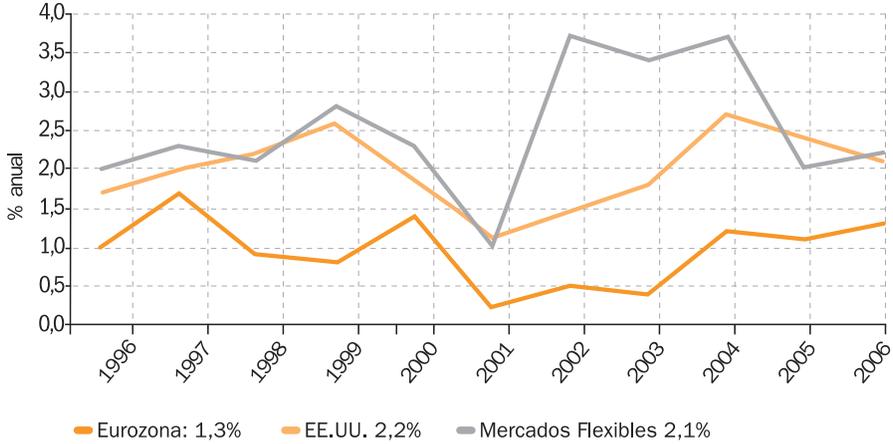


Fuente: Informes OCDE

El crecimiento de la productividad media es inferior en la UE que en EEUU. Sin embargo, es alta en los países nórdicos con “mercado flexible”. Véase el Gráfico 2.

Gráfico 2

CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL EN EL SECTOR EMPRESARIAL

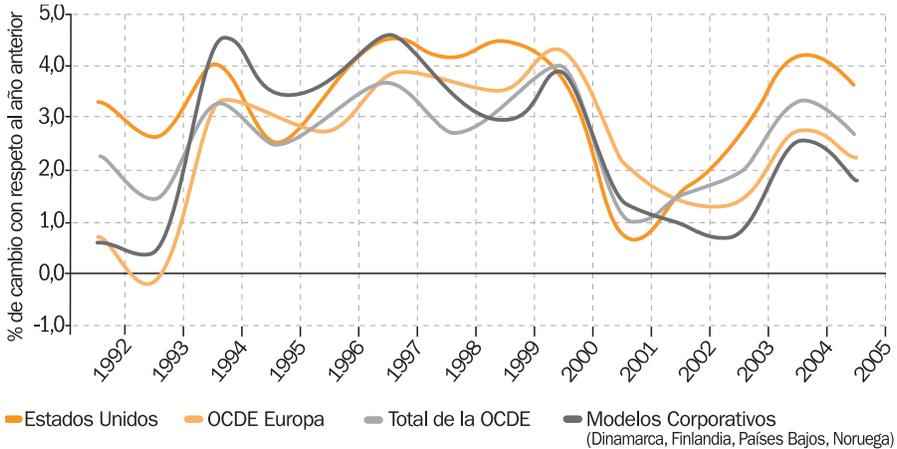


Fuente: Informes OCDE

No obstante, el crecimiento del PIB en los últimos 5 años es menor en la UE que en EEUU. Esto es cierto incluso en los países nórdicos de Europa. Véase el Gráfico 3.

Gráfico 3

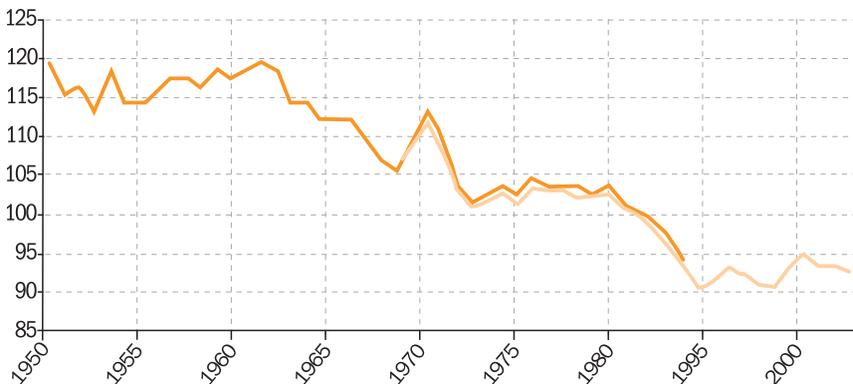
CRECIMIENTO REAL DE PIB. INFORMES DE LA OCDE



Consideremos, en particular, el rendimiento de uno de los países del llamado “milagro nórdico”, Suecia, el más estudiado. Recientemente ha mejorado, tras la profunda recesión de principios de los 90. Sin embargo, su recuperación no es tan enérgica como cabía esperar. El caso de Suecia desde una perspectiva histórica es el de un declive relativo y una débil recuperación reciente. El gráfico 4 muestra el declive del PIB per capita, ajustado según la Paridad del Poder de Compra (PPC), en Suecia como porcentaje de la media de la OCDE desde la Segunda Guerra Mundial. El gráfico 5 demuestra que hasta hace poco era el crecimiento del empleo público lo que impulsaba el crecimiento laboral sueco. EL gráfico 6 revela que el crecimiento de empleo ajustado a la población va a la zaga de EEUU y de la OCDE (excluyendo a EEUU).

Gráfico 4

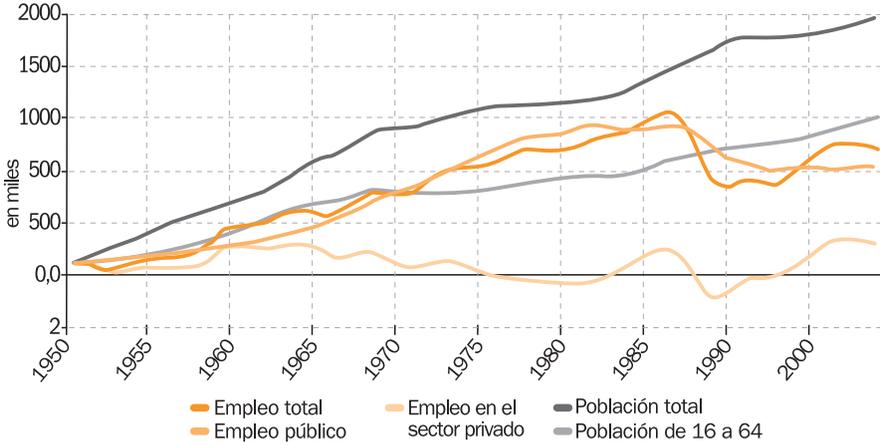
PIB per cápita (PPC) en Suecia como porcentaje de la media de la OCDE



Fuente: Davis and Henrekson (2006).

Gráfico 5

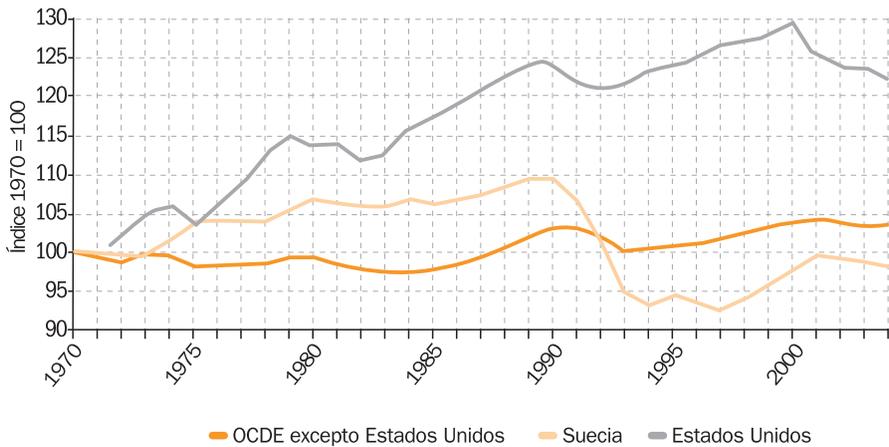
Variación del empleo y cambio de la población en Suecia, 1950-2004



Fuente: Davis and Henrekson (2006).

Gráfico 6

Crecimiento del empleo ajustado a la población, 1970-2004



Fuente: Davis and Henrekson (2006).

Suecia está lejos de ser un caso perdido. La imposición sobre el capital es relativamente baja y se recortó sustancialmente en la reforma de principios de los 90. Los niveles educativos son altos; el sector exportador compite eficazmente a nivel mundial, especialmente en TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación) aunque está dominado por unas pocas empresas de renombre. Su liderazgo en esta disciplina se debe al éxito de unas cuantas empresas establecidas.

Las reformas parciales iniciadas en la economía sueca en la última década fueron eficaces, pero mucho del crecimiento sueco (y finlandés) es crecimiento de recuperación –una recuperación de una depresión profunda como hubo pocas en los años 20 y 30. Sin embargo, desde la crisis de principios de los 90, Suecia ha ido cambiando su política hacia los incentivos. Esto ha ayudado a disparar el crecimiento.

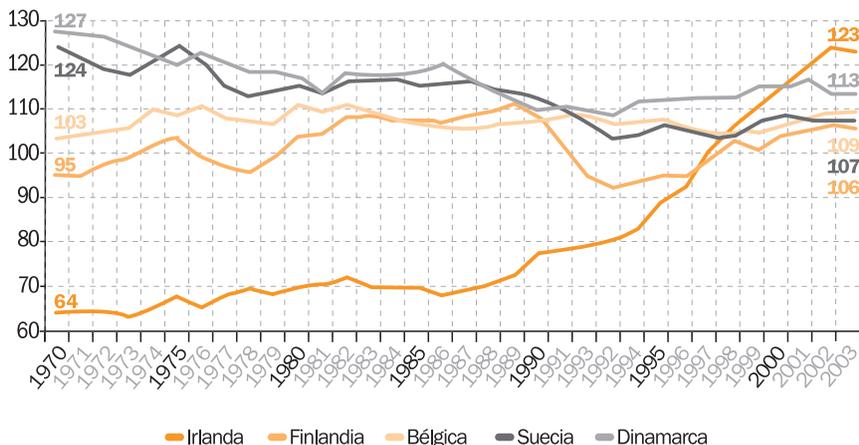
Así, Suecia se ha convertido en un país promotor de la política de incentivos. La introducción de éstos es un ingrediente determinante de su reciente crecimiento. Sin embargo, un estudio reciente concluye que aún existe un amplio margen para llevar a cabo reformas y mejoras en Suecia³.

Al centrarnos en Suecia o los países nórdicos nos olvidamos de una de las economías europeas más prósperas: la de Irlanda. Comparado con Irlanda (país rara vez considerado por los entendidos como modelo para Europa y, sin embargo, muy admirado por muchos países de la Europa de Este) el crecimiento del empleo en Suecia ha sido muy limitado. Véase el gráfico 7 en el que se contrasta el crecimiento del PIB per cápita irlandés con el de los países nórdicos; y el gráfico 8, donde se compara el crecimiento del empleo público irlandés y el nórdico. El gráfico 9 contrasta la evolución de los índices de productividad irlandeses y nórdicos.

³ Freeman, Swedenborg y Topel (2006).

Gráfico 7

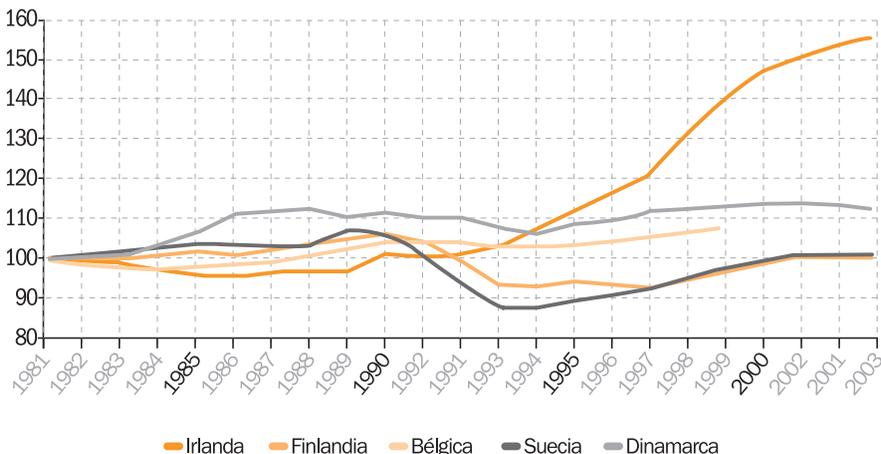
NIVELES DE PROSPERIDAD 1970-2003 (OCDE=100) – PIB REAL PER CÁPITA, AJUSTADO SEGÚN PARIDAD DEL PODER DE COMPRA (PPC)



Fuente: OCDE (informes varios).

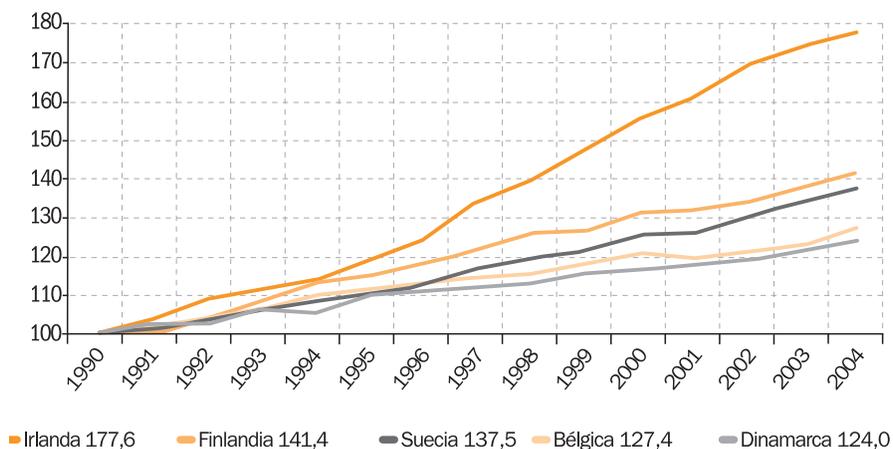
Gráfico 8

CREACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO – CIFRAS TOTALES DE EMPLEO PÚBLICO (1981=100)



Fuente: informes varios OCDE

Gráfico 9

PRODUCTIVIDAD POR HORA TRABAJADA (1990=100)

Fuente: OCDE.

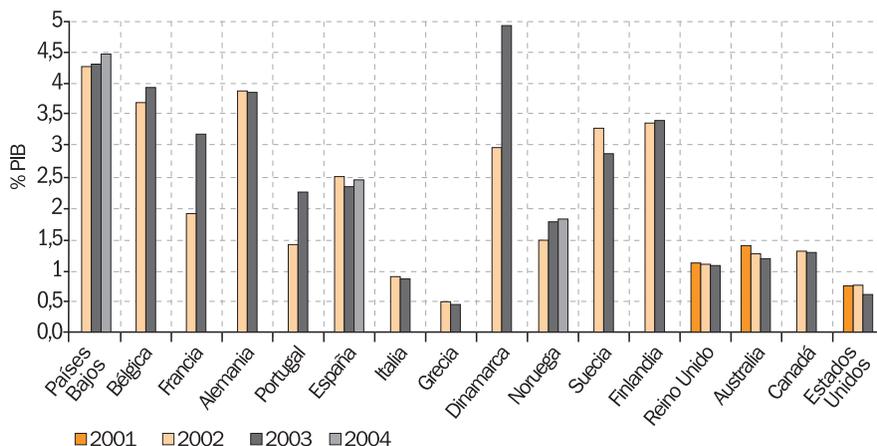
Puesto en contexto, el milagro sueco no es tan milagroso. Irlanda redujo sustancialmente los impuestos sobre el capital, aumentó su stock de capital humano y se abrió al comercio mundial. El país está fuertemente sindicalizado y sigue un modelo corporativista. Fue la atención debidamente prestada a los incentivos los que favoreció el milagro irlandés. A diferencia de la recuperación económica de Finlandia y Suecia, el caso irlandés no puede interpretarse como una recuperación de la fuerte depresión de los años ochenta. La economía irlandesa llevaba estancada décadas antes de los 80. Como ocurrió con las reformas que tuvieron lugar en Suecia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Chile e Irlanda, la intervención de los agentes sociales fue positiva en los tiempos de crisis. Es importante no subestimar la capacidad de las crisis para inspirar reformas. La cuestión es si pueden evitarse las crisis y aún así llevarse a cabo reformas significativas. Trataré más adelante este punto, pero quisiera primero analizar más de cerca las estadísticas oficiales que justifican las alabanzas actuales del modelo nórdico.

V. CLAVES PARA COMPRENDER LO QUE REVELAN Y ESCONDEN LAS ESTADÍSTICAS

Las estadísticas oficiales de los Estados del Bienestar nórdicos están muy distorsionadas. Los bajos niveles de desempleo que muestran son engañosos y esconden graves problemas en su sociedad. Consideremos las políticas activas de empleo, tan positivamente reconocidas en el mundo de las políticas económicas como una fuente de éxito de las economías nórdicas (y de otras). En muchos países europeos y especialmente en la Europa corporativista ha habido un compromiso sustancial con el gasto destinado a políticas activas de empleo (ALMP en sus siglas en inglés). El gráfico 10 muestra que estas políticas representan más del 4% del PIB de algunas economías que siguen el modelo corporativo. La OCDE (OCDE 2006) y muchos observadores se han hecho eco de estas políticas en sus publicaciones oficiales. Atribuyen el menor desempleo de las áreas nórdicas en parte a las políticas activas de empleo.

Gráfico 10

GASTO TOTAL EN FORMACIÓN Y POLÍTICAS ACTIVAS/PASIVAS DE EMPLEO (% PIB)



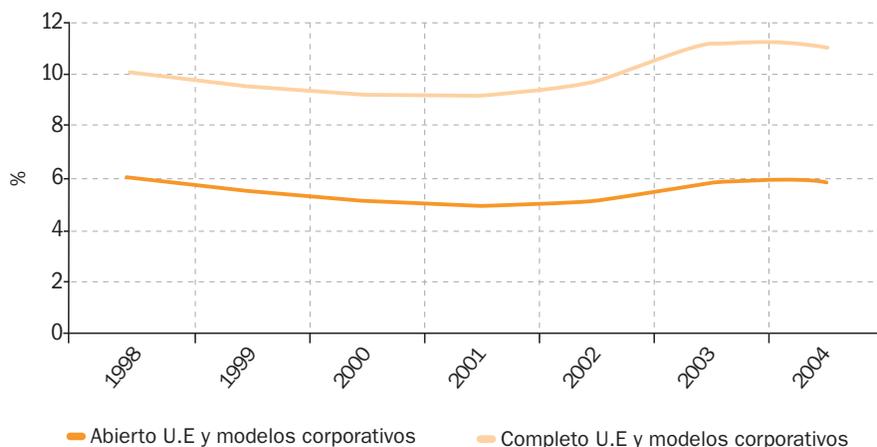
Fuente: Estadísticas de población activa, OCDE (2005)

Una gran variedad de estudios analizados por Heckman, LaLonde y Smith (1999) y por Martin y Grubb (2001), así como estudios más recientes, muestran que las políticas activas de empleo, con los niveles actuales de financiación, tienen, en el mejor de los casos, efectos mínimos a largo plazo en los salarios y el empleo. Asimismo, la mayor parte no superan la prueba coste-beneficio. Tan sólo un número reducido de programas consigue sacar de la pobreza a la mayor parte de sus integrantes. Un artículo reciente de Forsund y Krueger apunta que ningún aspecto de la reciente recuperación económica sueca puede atribuirse a las políticas activas de empleo.

La inyección económica atribuida a las políticas activas de empleo retrata el PIB sueco de forma engañosa. Los individuos que participan de los programas de capacitación se computan como empleados públicos y sus salarios se incluyen en el PIB sueco, lo cual infla artificialmente las cifras de empleo. Ajustar el desempleo oficial con un desempleo disfrazado, produce una imagen muy diferente del desempeño de la Europa corporativista comparada con el desempeño de los EEUU mostrado en el diálogo oficial sobre los éxitos del modelo nórdico. El gráfico 11 muestra que amoldando las estadísticas de las políticas activas de empleo se incrementan los índices de desempleo en un 4%.

Gráfico 11

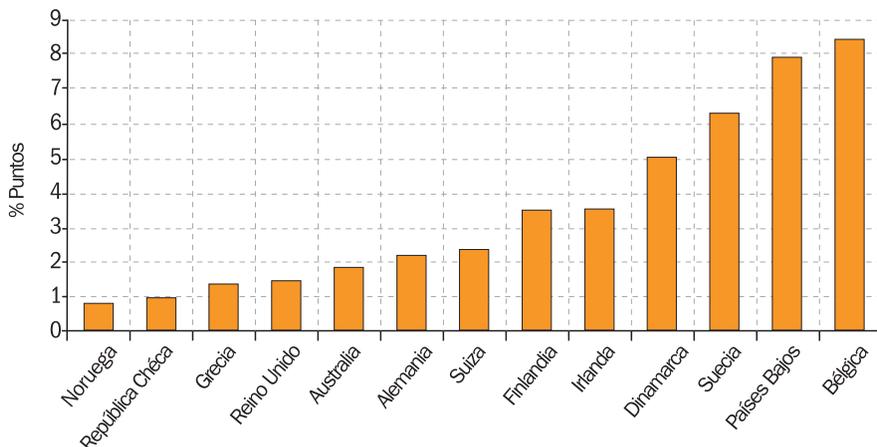
DESEMPLEO OFICIAL Y REAL



Fuente: Heckman, Ljunge y Ragan (2006).

Gráfico 12

**DIFERENCIAS ENTRE DESEMPLEO OFICIAL Y REAL,
PROMEDIOS DE 1998 A 2004**

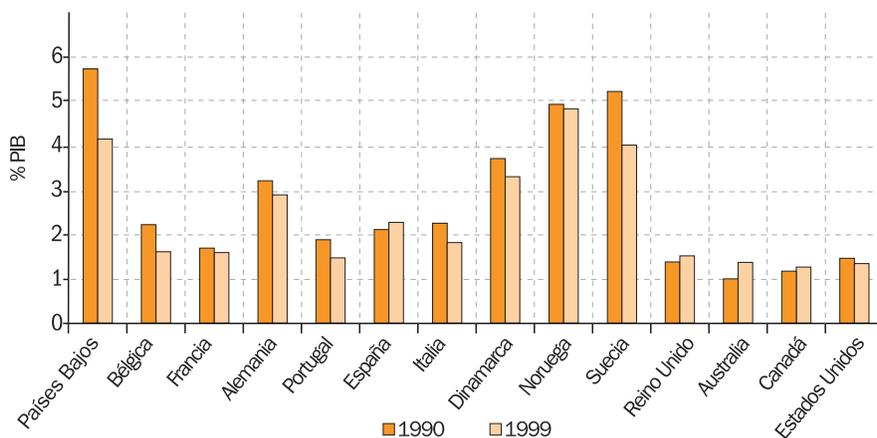


Fuente: Heckman, Ljunge y Ragan (2006).

Las políticas activas de empleo que ocultan el desempleo son sólo parte de la explicación del porqué de las tasas menos elevadas de desempleo en los países nórdicos. Europa, y en particular la Europa nórdica, cuenta con un número más elevado de personas dependientes de las políticas gubernamentales que EEUU. Consideremos una sola política. El gasto por invalidez es mucho mayor en la UE que en EEUU. En Holanda, en su momento más álgido, un 14% de todos los trabajadores potenciales percibían un seguro por invalidez. Además del elevado gasto destinado a las políticas activas de empleo, el gasto por invalidez exige un desembolso sustancial en Europa. Véase el gráfico 13. Los datos correspondientes al 2004 muestran que la solicitud de prestaciones por invalidez entre trabajadores potenciales no discapacitados alcanza casi el 10% en muchos países.

Gráfico 13

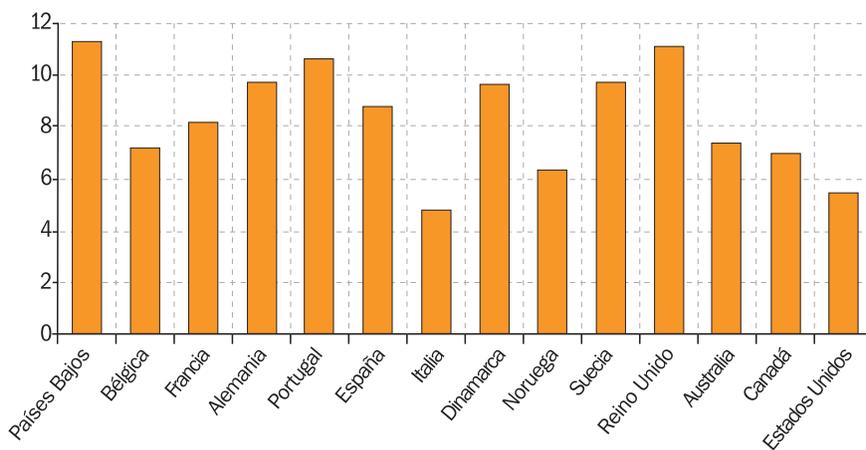
GASTO POR INVALIDEZ (%PIB) EN 1990, 1999



Fuente: Indicadores sociales de la OCDE (2005)

Gráfico 14

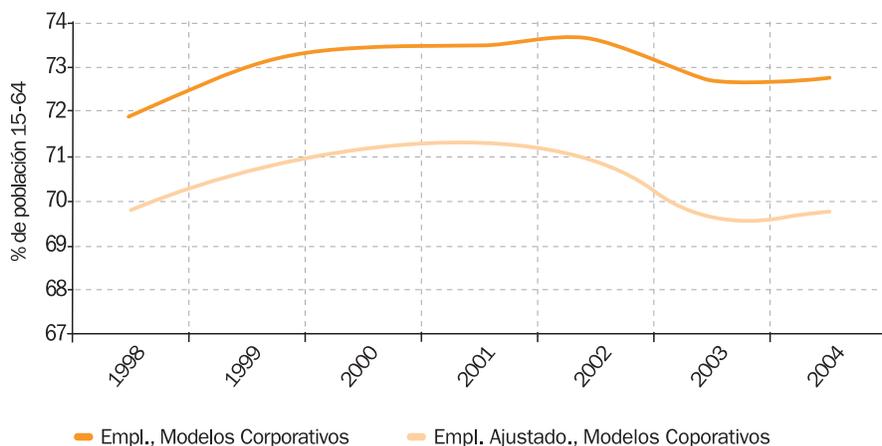
TRABAJADORES DISCAPACITADOS DESEMPLEADOS (% DE LA MANO DE OBRA)



Generalmente, las tasas de dependencia de los programas sociales son mucho más elevadas en la UE y cuentan con una estructura diferente. Asimismo, la participación en programas de asistencia social y transferencias dentro de la UE tiende a ser más a largo plazo que en otros Estados del Bienestar. En muchos países de la Unión, la tasa de dependencia es alta y ha experimentado un incremento. La participación en dichos programas ha dado lugar a tasas inferiores de desempleo en muchos Estados miembros de la OCDE. Reducen el desempleo porque incentivan a los individuos para abandonar el grupo de población activa. Cuando se ajustan los datos correspondientes a los subsidios de desempleo, la tasa real de desempleo dentro de los Estados corporativistas también se reduce sustancialmente. (Véase el gráfico 15). Los efectos en los índices de desempleo de los Estados de Bienestar occidentales son considerables.

Gráfico 15

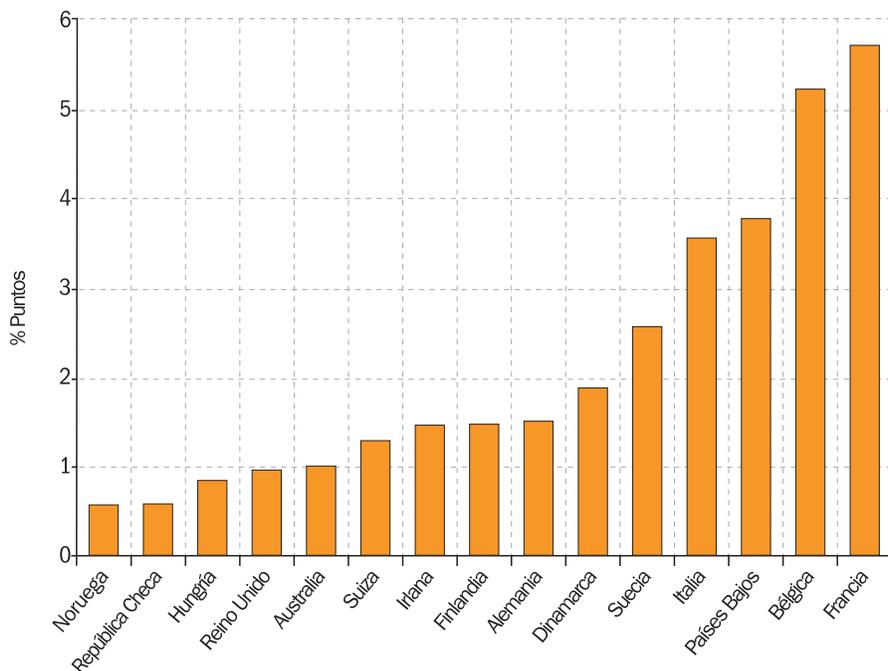
TASAS DE EMPLEO ABIERTO Y AJUSTADO EN UN SUBCONJUNTO DE PAÍSES EUROPEOS



Fuente: Heckman, Ljunge y Ragan (2006).

Gráfico 16

**DIFERENCIAS ENTRE TASAS DE EMPLEO ABIERTO Y COMPLETO.
PROMEDIOS DE 1998-2004**

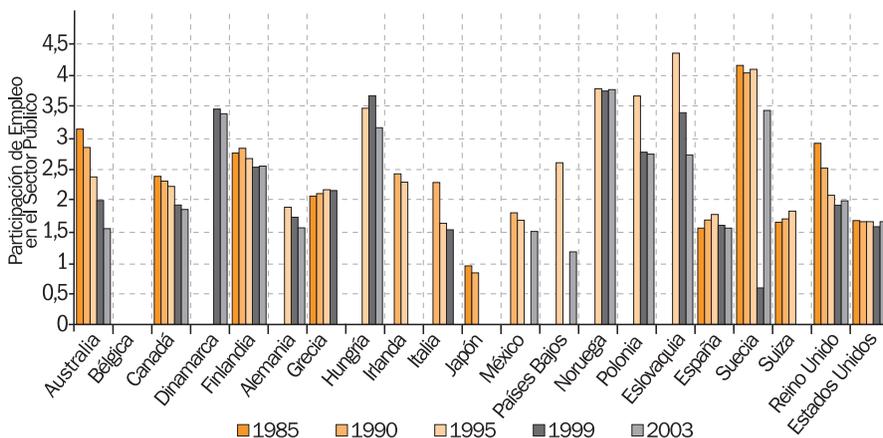


Fuente: Heckman, Ljunge y Ragan (2006).

La mayor parte del empleo en la UE y especialmente en la UE corporativista recae en el sector público. (Véase el gráfico 17). El empleo público es un indicativo de la actividad reguladora del Estado. En muchos sectores, este tipo de empleo no resulta productivo, aunque el cálculo de la productividad es un tema delicado.

Gráfico 17

PESO DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL EMPLEO TOTAL



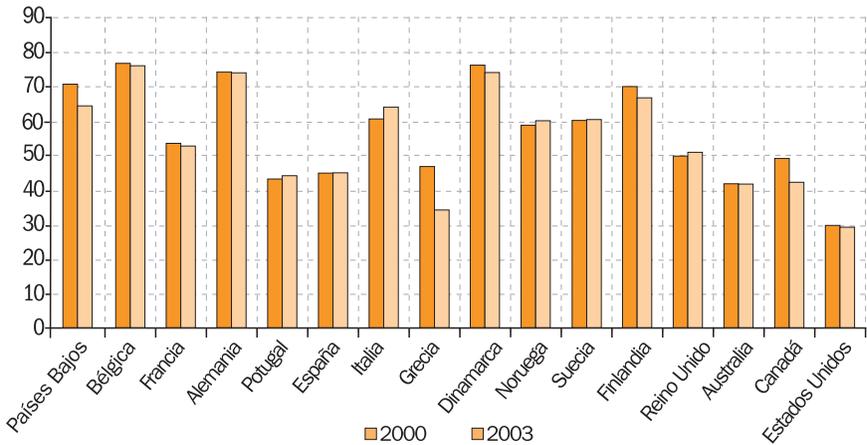
Fuente: Heckman, Ljunge y Ragan (2006).

El aumento de la dependencia del Estado provoca un serio problema de economía política en los Estados del Bienestar porque si se añaden los dependientes actuales a los trabajadores del sector público se aprecia una inercia considerable a proteger el statu quo. Además, para poder financiar los altos niveles de prestaciones y las políticas activas de empleo, los impuestos se elevan. (Véase el gráfico 18). La porción total de los fondos que se destina a la Administración es considerable, aunque se aprecia un reciente descenso. (Véase el gráfico 19). La elevación de impuestos reduce de manera considerable los incentivos al trabajo y el tiempo de trabajo a lo largo de la vida⁴, así como la inversión en capital humano. Las pensiones de jubilación tienen un efecto muy dañino cuando la población acusa un continuo envejecimiento. Se estima que, por ejemplo, en Dinamarca, en promedio, el 75% de los impuestos recaudados se devuelven en prestaciones. No obstante, tanto los impuestos como las prestaciones generan distorsiones a lo largo del ciclo de vida. Los programas de incentivos a menudo crean trampas de pobreza.

⁴ Véase **Bovenberg, Hansen y Sørensen** (2008).

Gráfico 18

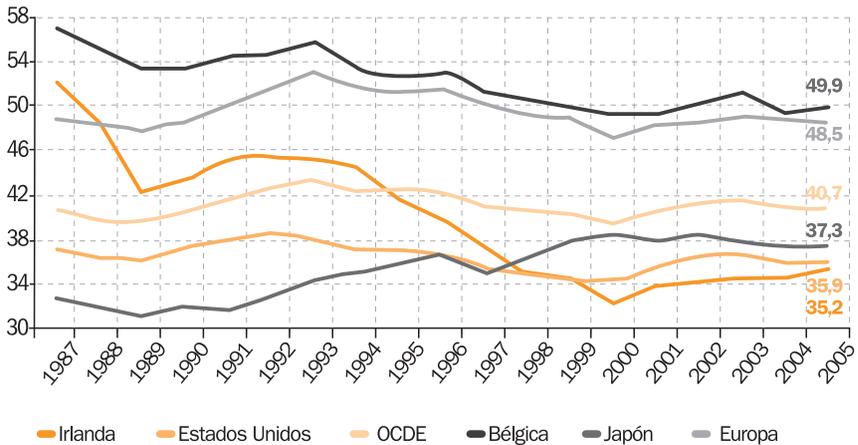
CUÑA IMPOSITIVA MARGINAL EN LOS INGRESOS, INCLUIDOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO (% DE INGRESOS) POR UN ÚNICO TRABAJADOR CON SALARIO MEDIO SIN HIJOS (En el caso de EEUU no existen datos disponibles de impuestos sobre el consumo).



Fuente: Base de datos fiscal de la OCDE (2005).

Gráfico 19

GASTO PÚBLICO COMO % DEL PIB.

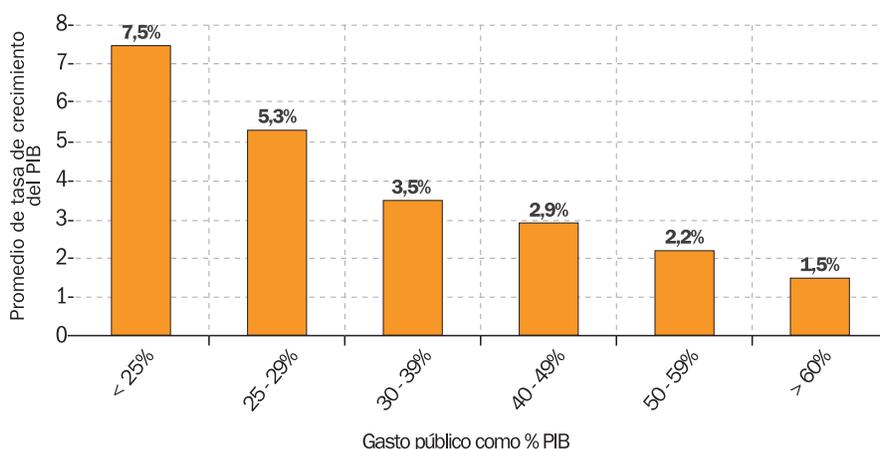


Fuente: OCDE (diversos informes).

Existe una relación inversa entre el tamaño de sector público y el crecimiento del PIB. (Véase el gráfico 20). Un análisis más pormenorizado indica que las transferencias son las responsables, no el gasto público per se. El reconocimiento del frecuentemente papel dañino de un vasto sector público ha dado lugar a tendencias en contra del gasto público en la OCDE, como demuestra el gráfico 19.

Gráfico 20

RELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO Y EL GASTO PÚBLICO EN 30 PAÍSES DE LA OCDE, 1960-2005



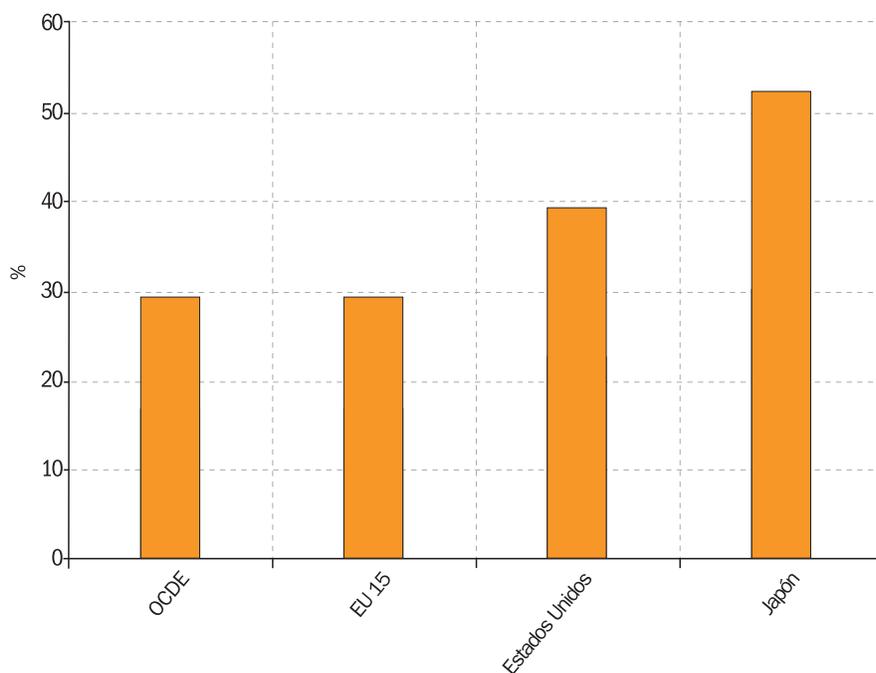
Fuente: “OECD Economic Outlook, Mullally (2006)”

La educación es un factor determinante del empleo y el desempleo a largo plazo. Los trabajadores con formación son más adaptables, innovadores y encuentran ocupación más fácilmente. El gasto en educación superior es menor en la UE que en EEUU. El escaso índice de logros académicos en los países de la OCDE se debe: (a) a los elevados impuestos sobre los ingresos, a lo cual se une la falta de incentivos para adquirir nuevas habilidades; y (b) a diferencia de EEUU, poco apoyo al sector privado como motor de ingresos y dependencia exclusiva del sector público para financiar la educación en tiempos en los que sus recursos son limita-

dos y las matrículas gratuitas. Las becas pueden ser una fuente de ingresos para los alumnos y favorecer a los estudiantes que más las demandan. Las asociaciones y acuerdos con las empresas privadas son escasas. Suecia contrarresta parcialmente esta falta de incentivos con generosas prestaciones educativas. Sin embargo, esta política corre el riesgo de formar a la gente para puestos en Gran Bretaña, EEUU o Canadá.

Gráfico 21

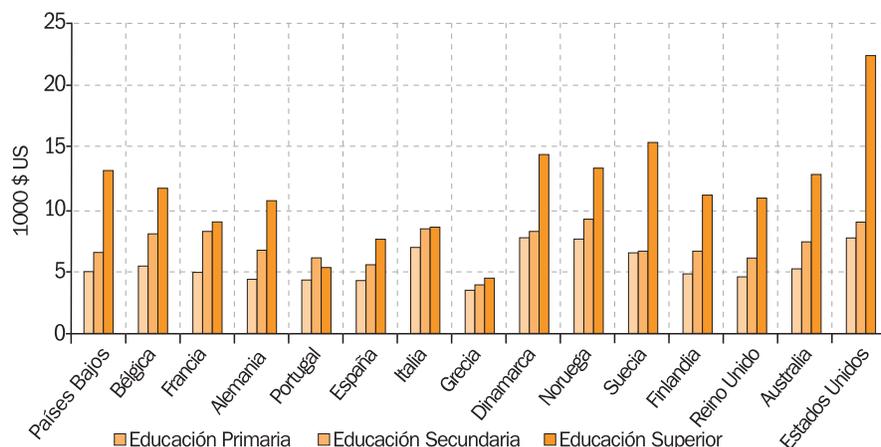
**PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN 25-34 AÑOS
CON ESTUDIOS UNIVERSITARIOS**



Fuente: OCDE "Education at a Glance, 2005". Fuente: Informes de la OCDE.

Gráfico 22

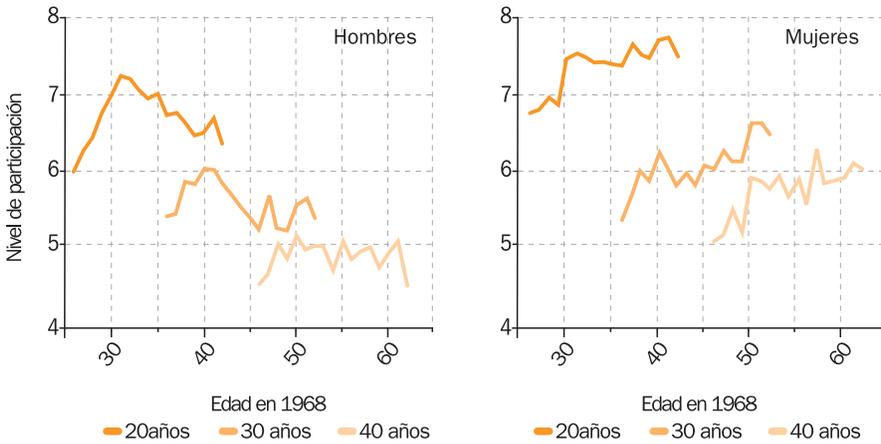
GASTO REAL POR ESTUDIANTE (EN DÓLARES AMERICANOS)



La participación en aquellos Estados del Bienestar que son generosos conduce a un deterioro de la ética laboral y a un debilitamiento del contrato social. Hay pruebas que demuestran el uso diferencial de los servicios sociales dependiendo de los diferentes grupos de edad. Todos aquellos grupos que han vivido la mayor parte de su vida bajo el auspicio de un fecundo Estado del Bienestar acaban haciéndose eco de sus beneficios y utilizan el sistema en mayor medida. Martin Ljunge (2006) analiza las bajas por enfermedad de tres grupos de beneficiarios del Estado de Bienestar sueco. Las motivaciones para faltar a trabajar son las mismas que hace cuarenta años, pero como muestra el gráfico 23, a día de hoy a la misma edad se observa un aumento de las bajas. Este es un serio problema a largo plazo para el Estado del Bienestar. A los problemas derivados del menoscabo de la ética laboral le acompañan la falta de asimilación de muchas poblaciones inmigrantes. En realidad, el Estado del Bienestar fomenta la desigualdad y muchos de sus rasgos se perpetúan en el tiempo.

Gráfico 23

**BAJAS POR ENFERMEDAD DE HOMBRES Y MUJERES
(1974-1990. TRES GRUPOS DE EDAD)**



Fuente: Ljunge (2006).

**VI. NATURALEZA DE LOS RESULTADOS
EN FUNCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS MEDIDAS**

La OCDE y muchos estudiosos del desempleo y del comportamiento económico en Europa analizan la efectividad de las instituciones comparando a lo largo del tiempo en los diversos países los resultados económicos derivados de varias medidas ad hoc de las “instituciones”. En muchas ocasiones la variación del desempleo europeo se estudia recurriendo a ciertos “datos de panel” muy conocidos. (Véase, por ej. Blanchard y Wolfers, 2000; Layard, Nickell y Jackman, 1991). Los países estudiados son muy heterogéneos y las series temporales analizadas normalmente muy cortas. Muchas mediciones de las instituciones están basadas en índices formados para países enteros y no analizan los efectos de los incentivos en las empresas y en los trabajadores en los niveles en los que operan. Los análisis a menudo se llevan a cabo a niveles agregados utilizando un marco de “agente representativo” que ignora los elementos básicos de la heterogeneidad de la sociedad. Los resultados son, en consecuencia, frágiles y poco fiables.

Sería provechoso para los analistas de los mercados de trabajo de la OCDE seguir el ejemplo de los estudiosos del mercado latinoamericano y cuantificaran los costes e incentivos de las instituciones que rigen el funcionamiento del mercado laboral (Véase Heckman y Pagés, 2004). Los trabajos resultantes revelarían la insignificancia, cuantitativamente hablando, de las reformas europeas llevadas a cabo en la última década. Académicos de Latinoamérica han recogido micro-datos de costes, empleo, sueldos y facturación en sus países. Latinoamérica ha llevado a cabo políticas experimentales, buenas y malas, de cuyos resultados otros países pueden extraer importantes aprendizajes. La inestabilidad de la región da pie a experimentos económicos singulares de mayor variabilidad de lo experimentado jamás en Europa. Estos análisis nos permiten aprender sobre la economía básica de los incentivos. Consideren las amplias variaciones de los costes laborales en Perú en la última década bajo el gobierno de Fujimori. El gráfico 24 muestra la variación de los costes laborales no salariales motivados por los cambios en las políticas de Perú desde el primer cuarto de 1987 hasta el primer cuarto de 1997.

Gráfico 24

EVOLUCIÓN DE LOS COSTES LABORALES NO SALARIALES ASUMIDOS POR LOS EMPRESARIOS - PERÚ.



1. Variación límite complemento de antigüedad; 2 Eliminación límite complemento de antigüedad; 3 Incremento del impuesto sobre la renta del 5% al 8%; 4 Eliminación de la fracción del impuesto sobre el trabajo asumido por la empresa; 5 Incremento del impuesto sobre el trabajo del 0% al 6%; 6 Incremento del impuesto sobre el trabajo y pago de planes de sanidad pública del 6% al 9%; 7 Reducción del impuesto sobre el trabajo del 9% al 7%, pero con complementos salariales incluidos en la renta imponible; 8 Reducción del impuesto sobre el trabajo del 7% al 5%

Fuente: Heckman y Pagés (2004).

Utilizando estos y otros datos, se pueden cuantificar y estimar modelos micro-económicos a nivel de empresas los costes de las distintas instituciones laborales (sindicatos, regulaciones del mercado laboral, planes de indemnización por cese, salarios mínimos). La traducción de las diversas normativas en costes permite a los analistas resumir el conjunto de características propias de las instituciones del mercado laboral haciendo uso de un baremo interpretativo de costes. Los datos relativos a los costes se pueden usar para evaluar el impacto de las normativas en el mercado laboral. En los mejores estudios, el análisis es muy desagregado y se aplica a nivel de empresa o de industria.

Los estudios que miden con precisión el coste salarial establecen que las curvas de demanda de trabajo tienen pendiente negativa; por ejemplo, a mayor coste salarial, menor demanda de empleo. Esta correlación se observa en todas las economías del mundo. La elasticidad de la demanda de trabajo con respecto al salario se estima en el entorno de 0,7⁵. Las normativas, los sindicatos y muchas instituciones son responsables del incremento de los costes salariales y, por tanto, reducen el nivel de empleo. Un aumento del 10% en los costes salariales conduce a una reducción de empleo del 7%. Contrariamente al entusiasmo con el que muchos la abrazan por conveniencia política, la fijación de salarios mínimos reduce el empleo, así como los costes por cotizaciones sociales que se imponen en países sin flexibilidad salarial. La práctica actual de utilizar medidas estadísticas ad hoc muy agregadas para medir los costes de las instituciones de países muy heterogéneos provoca irremediablemente que se llegue a la conclusión de que “las instituciones no importan” cuando en realidad sí que desempeñan un papel relevante.

VII. COTIZACIONES SOCIALES

Las cotizaciones sociales, que constituyen un impuesto directo sobre el trabajo, reducen los niveles de empleo a menos que, o bien se contrarresten con prestaciones públicas que a su vez limiten el coste impositivo, o bien

⁵ Hamermesh (2004).

se realicen ajustes de los salarios a la baja, para no incrementar el coste laboral. Los impuestos sobre el trabajo constituyen una parte sustancial del coste laboral total de la mayoría de los Estados de Bienestar modernos. Los efectos que estas cotizaciones tienen sobre el desempleo dependen de lo que los economistas denominan el *pass-through* o “traslación de la carga impositiva”. Qué cantidad de las cotizaciones soporta la empresa y, por tanto, cuáles son las cifras de desempleo dependerán de la flexibilidad de los salarios y de la sensatez con la que los fondos se administren. Una consecuencia directa de la corrupción y el mal gobierno es que las empresas cargan con una parte muy elevada del impuesto sobre el trabajo, lo que reduce el empleo.

VII. LOS ESTUDIOS SOBRE REFORMAS DEL PAPEL DE LOS SINDICATOS CORROBORAN LA IMPORTANCIA DE LOS DATOS MICRO-ECONÓMICOS

Consideren los beneficios de redefinir el papel de los sindicatos. Dichas reformas han sido establecidas y analizadas utilizando datos a nivel individual (ver Nickell, Wadhvani y Wall, 1992; Pencavel, 2004). Los estudios muestran la importancia de explotar el conocimiento y los incentivos locales. Cuánto más descentralizada sea la territorialidad de la negociación colectiva, más productiva económicamente será la relación trabajador-empresa, y la búsqueda de rentas por parte de los sindicatos será más reducida. Las políticas públicas destinadas a los sindicatos deberían ser imparciales y no favorecer a un partido o a otro. Los gobiernos deberían permitir que las partes negociadoras fijaran las normas y no imponer reglas homogéneas a todos los interlocutores en la negociación.

Una excepción importante a esta regla es que en tiempos de crisis es posible –así como en tiempos de guerra– que los sindicatos centralizados actúen en bien del interés público y controlen las demandas salariales. Esta es la base de la densidad óptima sindical en forma de “U”, es decir, las mejores soluciones sociales son 0% ó 100% sindicales. Sin embargo, los estudios sobre los sindicatos otorgan pocas pruebas de que aquellos que po-

seen una naturaleza monopolista operen de forma inteligente a la larga. (Véase Pencavel, 1999). Pueden operar de forma constructiva a corto plazo en tiempos de crisis, pero mantener la cooperación en tiempos de éxito sostenido ha demostrado ser complicado.

Pencavel, 1999 documenta el efecto de la reforma de los sindicatos en el Reino Unido que dirigió la negociación al ámbito local. Aumentó la productividad de las empresas (sindicadas y no sindicadas). La conclusión del análisis de Pencavel es que no conviene eliminar los sindicatos sino cambiar la relación sindicato-empresa para centrarse en la creación de incentivos que potencien la productividad a nivel local. Las reformas en el sector sindical se mostraron complementarias a las reformas en el mercado de producto. (Véase Pencavel, 1997, 1999). Por otra parte, existe evidencia que muestra que el establecimiento de salarios homogéneos poco vinculados a la demanda de trabajo local en Italia (Sur y Norte), el Este de Alemania y el Norte de Suecia resulta en tasas elevadas de desempleo en aquellas regiones de menor productividad.

IX. LA CARGA REGULADORA

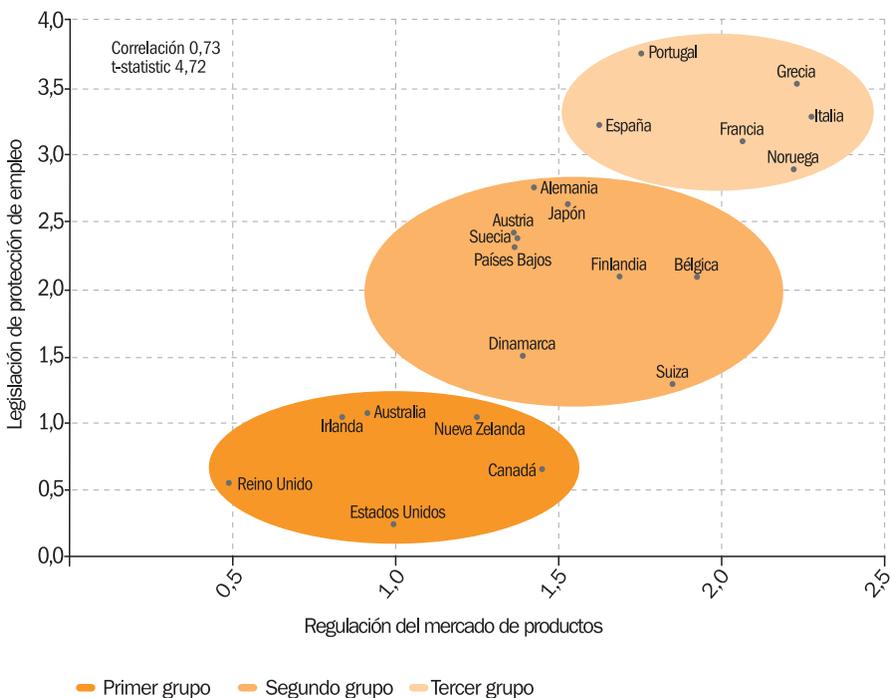
Muchas economías mundiales operan bajo una pesada carga reguladora del mercado laboral. Las medidas reguladoras incrementan los costes salariales y fomentan la inflexibilidad, así como ralentizan la respuesta del empleo ante el crecimiento de la economía. Las leyes de protección del empleo tan bien acogidas en países menos desarrollados y en los Estados del Bienestar mediterráneos reducen la movilidad laboral, aunque está demostrado que la ausencia de regulación aumenta la movilidad y la flexibilidad. Las regulaciones reducen el empleo general y engrosan la tasa de puestos blindados. Sitúa a unos cuantos privilegiados en un enclave protegido.

Por otra parte, como apuntan Nicoletta y Scarpetta (2003), las regulaciones de los mercados de productos y del mercado laboral están ampliamente relacionadas. (Véase el gráfico 25). Toda esta serie de regulaciones merman la innovación y la adopción de tecnologías. (Gráfico 26).

Asimismo, disminuyen la entrada de empresas⁶. (Véase el gráfico 27). Estas barreras tienen efectos perjudiciales a la larga sobre el crecimiento de la productividad.

Gráfico 25

REGULACIÓN DEL MERCADO DE PRODUCTOS Y LEGISLACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO

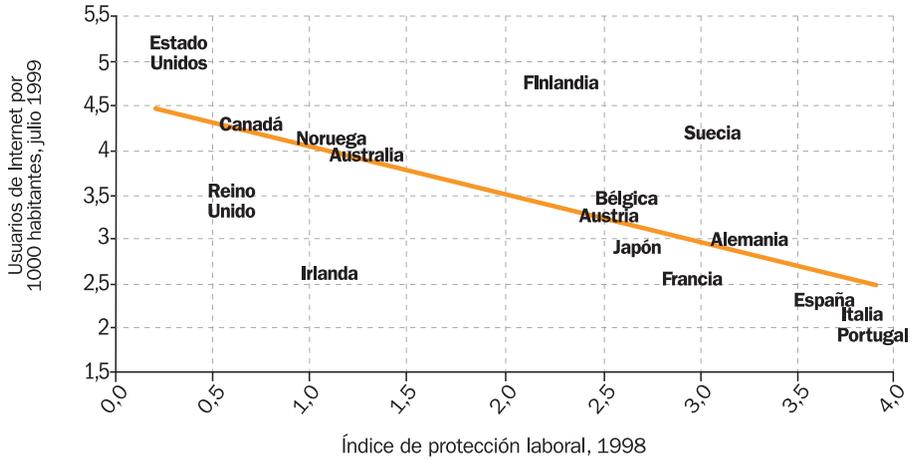


Fuente: Nicoletti y Scarpetta (2003).

⁶ Véase Djankov, La Porta, López de Silanes y Shleifer (2002), y Freeman (2002).

Gráfico 26

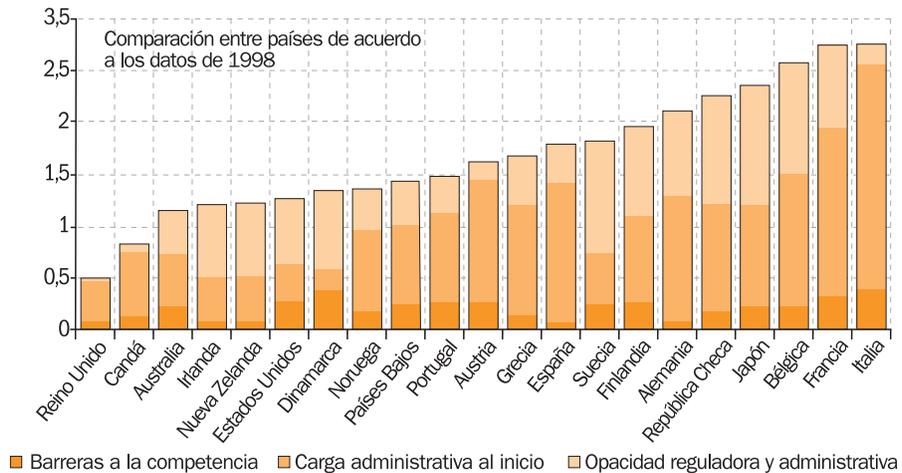
USO DE INTERNET Y PROTECCIÓN DE EMPLEO



Fuente: Samaniego (2006).

Gráfico 27

BARRERAS A LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL



Fuente: Samaniego (2006). Fuente: Nicoletti y Scarpetta (2003).

X. RECONSIDERACIÓN DEL ARGUMENTO SOBRE LA DESIGUALDAD EN EL ESTADO DEL BIENESTAR

Uno de los argumentos principales a favor de los Estados del Bienestar es que reducen la desigualdad y promueven la inclusión social. En la práctica, el Estado del Bienestar es en ocasiones excluyente, crea desigualdad y reduce la competitividad. Los incentivos existentes suelen retrasar la asimilación de inmigrantes y merman su inclusión. La rigidez del Estado del Bienestar aumenta la desigualdad a lo largo de la vida. La desigualdad transversal (de los individuos en un momento determinado) es mucho mayor en EEUU que en Italia, mientras que el intervalo de desigualdad a lo largo de la vida es mucho menor (Flinn, 2002). Los incentivos para proteger el statu quo disminuyen la movilidad a lo largo del ciclo de vida y también en otros aspectos de la vida social.

XI. LA CRISIS ES LA MADRE DE TODAS LAS REFORMAS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

La política económica de los Estados del Bienestar se protege contra cualquier tipo de reforma, ya que son muchos sus beneficiarios. Las reformas desarrolladas en la mayoría de los Estados han sido bastante discretas, pero se necesitan reformas más drásticas. La mayor parte de éstas se han puesto en marcha al comienzo de una crisis económica. Hay poca capacidad interna dentro de las sociedades democráticas para llevar a cabo reformas en ausencia de crisis. El Estado del Bienestar puede sobrevivir si se ajustan los incentivos.

En principio, las sociedades pueden enmendar una distorsión en el mercado aplicando otra⁷. No obstante, dar con esos incentivos es complicado.

⁷ Véase, por ejemplo, **Atkinson** y **Stiglitz** (1980).

El sistema social es delicado y las claves necesarias para contrarrestar una distorsión con otra no se conocen lo suficientemente bien para planificar con precisión. Como demuestran los últimos sesenta años de política económica, es muy fácil crear incentivos perjudiciales, y conocemos muchos casos.

XII. RESUMEN

Con esta ponencia he buscado elevar el debate del Estado del Bienestar sin ánimo de decantarme por un sistema u otro. He presentado las características fundamentales que subyacen a los aspectos de éxito de muchos sistemas diferentes. Aquellos sistemas que respetan los incentivos básicos de la vida económica son los que más triunfan.

Los incentivos implican recompensas por producir un mejor rendimiento, por creación de nuevas ideas e instituciones, por dedicarnos al trabajo en lugar de al politiquero. Debe incentivarse la búsqueda de empleo cuando las condiciones económicas favorecen las redistribuciones (por ejemplo, las sanciones en los Países Bajos y Dinamarca); debe incentivarse la inversión cuando surjan oportunidades; hay que incentivar la puesta en marcha de nuevas operaciones empresariales, de producir para el futuro. Asimismo, deben crearse incentivos para movilizarse cuando las condiciones lo exigen (como ocurre en el sistema de “flexibilidad”).

Las tendencias a largo plazo en los Estados modernos del Bienestar no son favorables ni siquiera en los países nórdicos. Esto se hace patente cuando nos alejamos de las estadísticas distorsionadas. Los altos niveles impositivos, la protección y la generosidad de los subsidios erosionan el dinamismo de la sociedad. Dan lugar a una cultura de complacencia que hace mella en la innovación. Conducen a un sistema que protege el statu quo y que es muy difícil de cambiar a no ser que surja una crisis. En muchos países los cambios ocurrieron únicamente en los momentos de crisis. (Así, en Irlanda, Finlandia, Holanda y Suecia).

Existe un gran margen para la innovación de las políticas creativas. Se pueden crear incentivos de movilidad al tiempo que se proporciona seguridad a los trabajadores, como es el caso del modelo danés de “flexiguridad”. Se pueden crear incentivos para trabajar y no participar de la asistencia social. Dichos incentivos impulsan la productividad e incrementan los niveles de bienestar y de integración social. Se puede hacer uso de cuentas de seguros sociales que efectivamente aseguren, pero al mismo tiempo proporcionan flexibilidad al sistema.

El Estado del Bienestar es una invención reciente. No sorprende que los primeros intentos hayan dado lugar a incentivos perjudiciales. Estos incentivos no son intrínsecos al Estado del Bienestar. La innovación, las reformas y la experimentación lograrán mejorarlo. Los esfuerzos dirigidos a reformar y a regular deben respetar el poder de los incentivos y promover una seguridad social eficaz.

BIBLIOGRAFÍA

- Agell, J.** (1999, February). *On the benefits from rigid labour markets: Norms, market failures, and social insurance*. *Economic Journal* 109(453), F143-F1 64.
- Atkinson, A. B. y J. E. Stiglitz** (1980). *Lectures on public economics*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Blanchard, O. y J. Wolfers** (2000, March). *The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: The aggregate evidence*. *Economic Journal* 110(462), C1-C33.
- Bovenberg, A. L., M. I. Hansen, y P. B. Sørensen** (2008, February). *Individual savings accounts for social insurance: rationale and alternative designs*. *International Tax and Public Finance* 15 (1), 67-86.
- Davis, S. J. y M. Henrekson** (2006). *Economic performance and work activity in Sweden after the crisis of the early 1990s*. Working Paper 12768, National Bureau of Economic Research.
- Djankov, S., R. La Porta, López de Silanes y A. Shleifer** (2002, February). *The regulation of entry*. *Quarterly Journal of Economics* 117(1), 1-37.
- Flinn, C. J.** (2002, July). *Labour market structure and inequality: A comparison of Italy and the U.S.* *Review of Economic Studies* 69(3), 611-645.

- Forslund, A. y A. B. Krueger** (2008). *Did active labour market policies help Sweden rebound from the depression of the early 1990s?* In R. B. Freeman, B. Swedenborg, and R. Topel (Eds.), *Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden*. Chicago, IL: University of Chicago Press. Conference held September 30-October 1, 2005.
- Freeman, R. B.** (2002). Institutional differences and economic performance among OECD countries. CEP discussion paper, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Freeman, R. B., B. Swedenborg y R. Topel** (Eds.) (2006). *Att Reformera Vålfärdsstaten: Amerikanskt Perspektiv på den svenska modellen, Stockholm*. Studieförbundet Näringsliv och samhälle.
- Hamermesh, D. S.** (2004). *Labor demand in Latin America and the Caribbean: What does it tell us?* In J. J. Heckman and C. Pagés (Eds.), *Law and employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, pp. 553-62. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Heckman, J. J., R. J. LaLonde y J. A. Smith** (1999). *The economics and econometrics of active labor market programs*. In O. Ashenfelter and D. Card (Eds.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3A, Chapter 31, pp. 1865-2097. New York: North-Holland.
- Heckman, J. J., M. Ljunge y K. Ragan** (2006). *What are the key employment challenges and policy priorities for OECD countries?* Presented at Boosting Jobs and Incomes, Toronto, Ontario, Canada. June 15, 2006.
- Heckman, J. J. y C. Pagés** (2004). *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago: University of Chicago Press.
- Layard, R., S. Nickell, y R. Jackman** (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Ljunge, M.** (2006, June). *Half the Job Is Showing Up: Returns to Work, Taxes, and Sick Leave Choices*. Ph. D. thesis, University of Chicago.
- Martin, J. P. y D. Grubb** (2001, Fall). *What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies*. *Swedish Economic Policy Review* 8(2), 9-56.
- Nickell, S., S. Wadhvani y M. Wall** (1992, June). *Productivity growth in U.K. companies, 1975-1986*. *European Economic Review* 36(5), 1055-1085.
- Nicoletti, G. y S. Scarpetta** (2003, April). *Regulation, productivity and growth: OECD evidence*. *Economic Policy* 18(36), 9-72.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico** (1994). *The OECD jobs study: facts, analysis, strategies*. Washington, DC: OECD Publications and Information Centre.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico** (2006). *OECD employment outlook: boosting jobs and incomes*. Paris: OECD.
- Pencavel, J.** (1997). *The legal framework for collective bargaining in developing countries*. In S. Edwards and N. Lustig (Eds.), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, pp. 27-61. Washington, DC: Brookings Institution.

Pencavel, J. (1999, Spring).

The appropriate design of collective bargaining systems: Learning from the experience of Britain, Australia and New Zealand. Comparative Labor Law and Policy Journal 20(3), 447-482.

Pencavel, J. (2004).

The surprising retreat of union Britain. In D. E. Card, R. Blundell, and R. B. Freeman (Eds.), Seeking a premier economy: The economic effects of British economic reforms, 1980-2000, NBER Comparative Labor Markets Series, pp. 181-232. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Sachs, J. D. (2006, November).

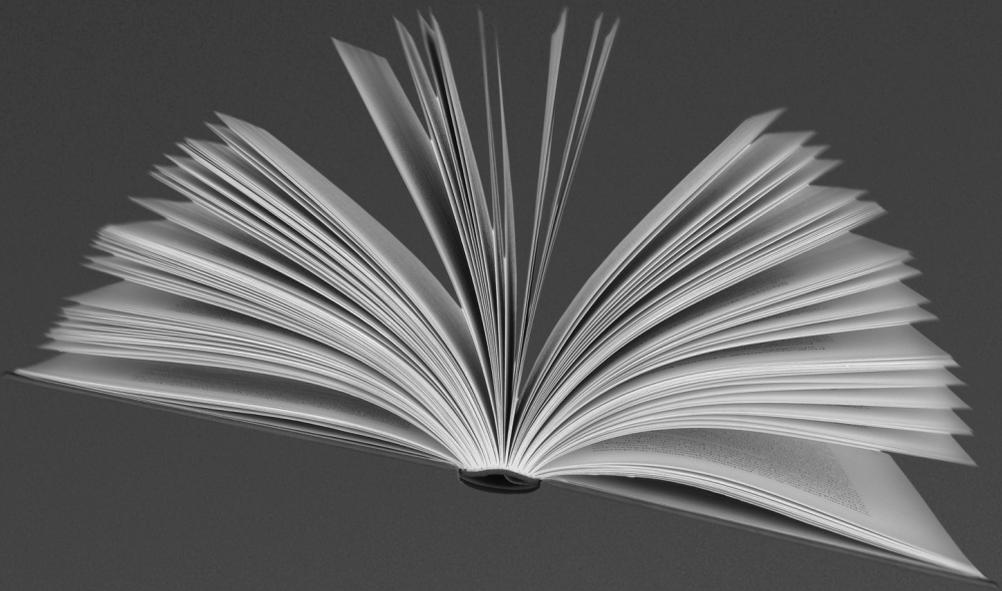
Welfare states, beyond ideology. Scientific American 295(5), 42.

Samaniego, R. M. (2006, April).

Employment protection and high-tech aversion. Review of Economic Dynamics 9(2), 224-241.

Sapir, A. (2006, June).

Globalization and the reform of European social models. Journal of Common Market Studies 44(2), 369-390.



libros libres para Cuba

colabora con las bibliotecas independientes



www.bibliocuba.org

www.hispanocubana.org

Fundación Hispano Cubana, C/ Orfila, 8 - 1º A. 28010 Madrid Tel.: 91 319 63 13 Fax: 91 319 70 08 Mail: f.h.c@hispanocubana.org