

Resulta útil distinguir entre factores exógenos y factores endógenos que dan origen a los problemas del Estado de bienestar, tanto actuales, como los que cabe esperar en el futuro. Este trabajo trata de identificar los principales problemas de ambos tipos e intenta señalar alternativas de reforma para afrontarlos. Al mismo tiempo que varios gobiernos lidian con tales reformas, el Estado de bienestar se ve sometido a nuevas demandas emergentes. No tengo dudas de que la estructura básica de la organización actual del Estado de bienestar podrá mantenerse en el futuro, pero las reformas necesarias son lo suficientemente amplias como para crear considerables conflictos entre los diferentes grupos de interés.

**Fundación Carolina**  
C/ General Rodrigo, 6. 4º  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
informacion@fundacioncarolina.es

**CeALCI**  
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5º dcha  
Edificio Britannia  
28003 Madrid  
cealci@fundacioncarolina.es

2

Perspectivas del Estado de Bienestar Assar Lindbeck

C

CUADERNOS  
**CeALCI**

# Perspectivas del Estado de Bienestar

**Assar Lindbeck**

 **Fundación  
Carolina**  
CeALCI

2

# Perspectivas del Estado de Bienestar

**Assar Lindbeck**

Instituto de Estudios Económicos Internacionales.  
Universidad de Estocolmo

Primera edición: marzo 2008

© CeaLCI- Fundación Carolina  
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5º dcha  
28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>

Diseño gráfico: Calamar

## Índice

Perspectivas del Estado de bienestar .....	7
• Factores exógenos .....	9
• Factores endógenos .....	13
• Nuevas exigencias para el Estado de bienestar .....	19
• Complicaciones políticas .....	21
Bibliografía .....	25

## PERSPECTIVAS DEL ESTADO DE BIENESTAR<sup>1</sup>

Assar Lindbeck<sup>2</sup>:

Lección magistral, Madrid  
Conferencia organizada por la Fundación Carolina<sup>3</sup>  
Biblioteca Nacional, Madrid, 21 de noviembre de 2007

**Resumen:** Resulta útil distinguir entre factores exógenos y factores endógenos que dan origen a los problemas del Estado de bienestar, tanto actuales, como los que cabe esperar en el futuro. Este trabajo trata de identificar los principales problemas de ambos tipos e intenta señalar alternativas de reforma para afrontarlos. Al mismo tiempo que varios gobiernos lidian con tales reformas, el Estado de bienestar se ve sometido a nuevas demandas emergentes. No tengo dudas de que la estructura básica de la organización actual del Estado de bienestar podrá mantenerse en el futuro, pero las reformas necesarias son lo suficientemente amplias como para crear considerables conflictos entre los diferentes grupos de interés.

**Códigos Jel:** H53·H31·H55·E62

**Palabras Clave:** Estado de bienestar, seguro social, servicios humanos.

---

1. Traducción de Paulino Serrano, corregida por Álvaro Espina.

2. Assar Lindbeck es Catedrático de Economía del Instituto de Estudios Económicos Internacionales de la Universidad de Estocolmo (Suecia), e investigador de número del Instituto de Economía Industrial de Estocolmo. El autor agradece a Jens Henriksson sus útiles comentarios sobre un borrador anterior.

3. Conferencia magistral de honor pronunciada en el Auditorio de la Biblioteca Nacional el 21 de noviembre de 2007, en la Jornada de trabajo organizada por la Fundación Carolina con motivo del acto de presentación de los libros *Modernización y Estado de bienestar en España*, y *Estado de bienestar y competitividad. La experiencia europea*, coeditados por la Fundación Carolina y la editorial Siglo XXI

## Perspectivas del Estado de Bienestar

*Assar Lindbeck*

¿Cuáles son los problemas más graves a que se enfrenta la organización actual del Estado de bienestar en Europa occidental, y cuáles las principales alternativas de reforma de dicha organización en el futuro? Al hablar de estas cuestiones utilizo la expresión “Estado de bienestar” en sentido restringido. Me refiero a dos tipos de programas de gasto controlados por el gobierno: a saber, *pagos por transferencias*, que adoptan principalmente la forma de seguros sociales, y los subsidios o la provisión directa por parte del gobierno de *servicios humanos* tales como la protección social para los niños, la educación, la atención sanitaria y la atención a los ancianos. Aunque la organización de ambos tipos de programas difiere considerablemente en los distintos países de Europa occidental, me concentraré en cuestiones que son comunes a todos estos países.

Tanto los problemas que afectan a la organización del Estado de bienestar como las propuestas actuales de reforma deben contemplarse teniendo como fondo los logros de la organización existente. Por consiguiente, empezaremos recordando el hecho de que el Estado de bienestar ha producido *mejoras de eficiencia y buenos resultados en la redistribución*. Resulta útil distinguir entre dos tipos de mejoras de eficiencia. Una consiste en reducir el riesgo de ingresos de los individuos, en especial mediante las disposiciones de la seguridad social relacionadas principalmente con el desempleo, la incapacidad transitoria y permanente y la jubilación. Las deficiencias bien conocidas de los mercados de asegu-

ramiento voluntario tienden a dejar a amplios sectores de la población desprovistos de todo seguro, por lo que constituyen un importante telón de fondo para evaluar las mejoras de eficiencia derivadas del seguro social obligatorio. La otra mejora básica de eficiencia producida por el Estado de bienestar consiste en que la prestación subvencionada de servicios humanos ha mitigado la tendencia a realizar inversiones insuficientes en capital humano. Una importante explicación de esta insuficiencia de inversión estriba en la dificultad que tiene el individuo para invertir en capital humano debido a restricciones de liquidez, incluida la imposibilidad de obtener créditos usando el capital humano como garantía. Otra explicación de tal fenómeno es que, por razones evidentes, el individuo no toma en cuenta los efectos positivos externos que se derivan de esas inversiones para otras personas.

Hasta aquí, las mejoras de eficiencia. También se dispone de evidencia de que la organización del Estado de bienestar contemporáneo ha tenido éxito tanto en la redistribución de ingresos como en la prestación de servicios humanos a grupos de renta baja. Esta afirmación es válida especialmente para los ingresos y el consumo anual de servicios humanos, pero también parece poder aplicarse a los ingresos y el consumo de esos servicios a lo largo de todo el ciclo vital.

Hablando en general, tanto las mejoras de eficiencia como los efectos sobre la redistribución alcanzados por el moderno Estado de bienestar son impresionantes. De ahí que en varias ocasiones yo haya calificado al moderno Estado de bienestar como “un destacado logro de la civilización moderna”. Sin embargo, los *problemas*, a los que se enfrenta el Estado de bienestar, actualmente y de cara al futuro, son igualmente enormes, y estos problemas constituyen el punto de partida natural para una discusión sobre las perspectivas que ofrece el Estado de bienestar, incluidas las posibilidades de reforma de su estructura actual sin socavar sus principales logros.

Al discutir estas cuestiones resulta útil distinguir entre los factores *exógenos* y los *factores endógenos* que ocasionan tales problemas. Entiendo por “factores exógenos” principalmente las fuerzas económicas y sociales que han emergido sin relación directa con el Estado de bienestar. A la inversa, al hablar de “factores endógenos” me refiero a fuerzas

que, en realidad, han sido básicamente puestas en marcha por la propia organización del Estado de bienestar. Naturalmente, la frontera que separa los factores exógenos de los endógenos dista mucho de encontrarse bien definida.

## Factores exógenos

El moderno Estado de bienestar fue creado durante un periodo histórico singular; en particular, durante las primeras tres décadas posteriores a la Segunda guerra mundial. Durante este periodo había varias circunstancias muy favorables para el funcionamiento del Estado de bienestar. Mi argumentación es que, con posterioridad, estas circunstancias se han desvanecido en medida considerable.

Durante las primeras décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial la *demografía* era favorable, en el sentido de que la proporción de ancianos respecto a la población total era más bien reducida. Ése ya no es el caso, como sabemos, y en el futuro la demografía se deteriorará aún más como consecuencia de los bajos índices de natalidad y la mayor esperanza de vida. La denominada “tasa de dependencia” de la UE (la relación entre los individuos de más de sesenta y cinco años y los que tienen entre quince y sesenta y cinco) casi se ha duplicado desde 1950, y se espera que vuelva a doblarse prácticamente otra vez en 2050, de acuerdo con los cálculos de la UE (Bovenberg, 2007). La situación financiera de los regímenes de seguridad social con prestaciones definidas y sistemas de reparto se verá especialmente perjudicada por esa evolución, ya que el crecimiento de los ingresos de tales sistemas depende en medida considerable de la tasa de crecimiento de la población económicamente activa.

Sin embargo, las decisiones de las familias acerca de tener menos hijos pueden ser, en parte, el resultado del aumento de las instituciones de bienestar, tal y como han argumentado autores como Hans-Werner Sinn (2000), al haberse reducido la necesidad de que los padres sean sostenidos por sus propios hijos cuando llegan a la ancianidad. Por consiguiente, el desarrollo demográfico puede que no sea completamente exógeno respecto de la organización del Estado de bienestar. Pero se ignora la impor-

tancia concreta de este mecanismo en particular, ya que, después de todo, procesos demográficos similares han tenido lugar en países carentes de un desarrollo complejo de las instituciones de bienestar, como sucede en algunos países del Sureste asiático.

El bajo nivel de *desempleo* existente en Europa occidental durante las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, que habitualmente oscilaba entre el dos y el cuatro por ciento, contribuyó también a la viabilidad financiera del Estado de bienestar a lo largo de ese periodo. No obstante, dado que desde principios de los años ochenta la tasa de desempleo se ha situado en una horquilla de entre el ocho y el diez por ciento, la situación financiera del Estado de bienestar ha sufrido “por ambos extremos”: han aumentado los costes, al tiempo que la base fiscal se ha erosionado.

Además, durante aquel período los *salarios reales* eran lo suficientemente bajos como para que resultara bastante fácil financiar mediante impuestos la prestación de servicios intensivos en trabajo, como la educación y la asistencia a los ancianos. Algo que está resultando cada vez más difícil porque la productividad del trabajo tiende a crecer a un ritmo mucho más lento en estos sectores que en la mayor parte de los otros sectores de la economía nacional. Dado que los salarios tienden a crecer a aproximadamente el mismo ritmo en todos los sectores, los costes relativos de los servicios intensivos en trabajo tienden a crecer gradualmente a lo largo del tiempo –reflejando así la famosa “enfermedad de costes” de Baumol, que afecta a los servicios humanos intensivos en trabajo (Baumol, 1967)–. Por ejemplo, supongamos que el gobierno y el electorado deseen incrementar la prestación de servicios humanos intensivos en trabajo que se financian mediante impuestos al mismo ritmo que la provisión de otros bienes y servicios –una suposición bastante realista, a la vista de anteriores experiencias–. Resulta fácil mostrar de forma algebraica que los tipos impositivos deben incrementarse, sin límite, a un ritmo que viene determinado por la diferencia entre el crecimiento de la productividad del trabajo para los servicios financiados por impuestos y la de los demás productos (Lindbeck, 2006, Appendix).

La enfermedad de costes de Baumol resulta especialmente pertinente para servicios tales como la protección social para niños, la educación y la asistencia a los ancianos. La situación es un tanto diferente

para la atención sanitaria, ya que la tasa de crecimiento de la productividad es, de hecho, francamente rápida en determinadas tareas propias de este sector debido a las nuevas técnicas quirúrgicas y a las nuevas medicinas. Con todo, como sabemos, el crecimiento de la productividad en la atención sanitaria también adopta la forma de mayores posibilidades de tratamiento de problemas de salud a los que antes no se podía hacer frente con eficacia. En consecuencia, las peticiones de los individuos de que se traten sus problemas de salud tienden a crecer con el paso del tiempo sin límite aparente alguno. De esta forma, la financiación de la atención a los enfermos tiende a tropezar con dificultades semejantes a las de la protección social para los niños, la educación y la asistencia a los ancianos –aunque, en buena medida, por motivos diferentes–.

Por último, el moderno Estado de bienestar ha sido tradicionalmente un “proyecto nacional”. El modesto nivel de interdependencia económica internacional existente durante las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda guerra mundial significaba que las complicaciones internacionales que afectaban a la organización del Estado de bienestar eran también modestas. Como han advertido numerosos observadores, el *proceso de internacionalización* económica subsiguiente ha cambiado la situación para el Estado de bienestar. Un ejemplo de ello es que la mayor competencia internacional puede afectar a la distribución de las rentas de los factores dentro de cada país individual, lo que puede entrar en conflicto con las aspiraciones distributivas nacionales. Al mismo tiempo, la autonomía nacional de la política de redistribución tiende a resentirse cuando las bases fiscales nacionales pasan a adquirir mayor movilidad internacional. Por ejemplo, aunque los impuestos sobre las rentas del capital no son muy importantes para la financiación de la organización del Estado de bienestar, la mayor movilidad internacional de los capitales ha provocado, sin duda, que resulte más difícil redistribuir ingresos entre los ciudadanos por medio de la tributación de capitales. En el futuro, el proceso de internacionalización puede reducir también las posibilidades de recurrir a impuestos progresivos sobre las rentas del trabajo, como herramienta de la política redistributiva.

En el debate de política general existe actualmente una fuerte tendencia a culpar al proceso de internacionalización (globalización) de

los problemas del Estado de bienestar, tanto actuales como en el futuro. Queda francamente claro, sin embargo, que hasta ahora los principales problemas del Estado de bienestar están relacionados con fuerzas nacionales, incluidas aquéllas de las que hemos hablado anteriormente. Es indudable que resulta posible moderar alguna de estas fuerzas. Por ejemplo, en una perspectiva a largo plazo las tendencias demográficas contemporáneas pueden verse mitigadas por políticas más favorables hacia las familias que crían hijos, realizando transferencias de renta para dichas familias y subsidios de protección social para los niños. Además, en vista de la progresiva mejora de la salud de los ancianos, resulta natural que se incremente la edad legal de percepción de pensiones y que se reduzca el grado de subvención de las prejubilaciones.

En principio, la inmigración de individuos relativamente jóvenes también mitigaría los problemas demográficos, si bien el flujo de inmigración tendría que ser muy numeroso para que supusiera una aportación considerable a este respecto<sup>4</sup>. Sin embargo, para integrar con éxito a los inmigrantes en el mercado de trabajo, resulta igualmente importante reducir la naturaleza de “integrado en el sistema *versus* ajeno al sistema” (*insiders versus outsiders*) que caracteriza actualmente al mercado de trabajo de Europa occidental. Una forma de conseguirlo sería optar por una mayor flexibilidad de los salarios relativos; otra, consistiría en reducir los poderes relativos de mercado propios de quienes están integrados en el mercado laboral suavizando la estricta legislación de seguridad en el empleo existente en algunos países. La inmigración en gran escala de trabajadores con escasa capacitación resulta difícil de armonizar con el actual salario mínimo vigente en Europa occidental (ya como resultado de la reglamentación gubernamental, ya de la negociación colectiva).

Reformas similares del mercado de trabajo son importantes para mantener bajo el nivel *general* de desempleo de los naturales del país que son ajenos al sistema (*outsider*), como sucede con los que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo y con los ancianos. Natu-

---

4. La resolución del problema demográfico de Europa recurriendo sólo a la inmigración exigiría, según los cálculos de las Naciones Unidas, la inmigración a Europa de unos 700 millones de individuos, suponiendo que las tendencias no cambiaran en otros aspectos (Sinn, 2007).

ralmente, poner en práctica tales reformas entraña dificultades políticas toda vez que, en un momento dado, los integrados en el sistema (*insider*) constituyen la mayoría de la población económicamente activa.

A fin de evitar la elevación gradual de los tipos impositivos relacionados con la financiación de tales servicios, los gobiernos parecen disponer (al menos) de tres alternativas. Una consiste en estimular el crecimiento de la productividad en estos sectores; por ejemplo, mejorando la formación, incentivando toda innovación que ahorre costes e introduciendo más competencia con agentes privados; está por ver, sin embargo, cuánto éxito puedan alcanzar tales intentos. Una segunda opción consiste en adoptar nuevos métodos de financiación de los servicios humanos; por ejemplo, estableciendo cuotas obligatorias de aseguramiento o cuotas de usuario cuando los individuos utilizan los servicios. Un problema evidente de uno y otro métodos estriba en que pueden entrar fácilmente en conflicto con las aspiraciones de distribución. Sin embargo, si se rechazan ambas alternativas, la única opción para evitar el incremento gradual de los tipos impositivos sería detener por completo la expansión del consumo de servicios humanos financiados mediante impuestos, lo que supondría que el sector privado se hiciera cargo de forma creciente de la financiación de los servicios en este área.

## Factores endógenos

Todo ello se refiere a los factores exógenos que explican los problemas del Estado de bienestar contemporáneo. Los factores *endógenos* consisten en ajustes “no deseados” de la conducta de los individuos como consecuencia de la existencia misma del Estado de bienestar. Tales ajustes tienen lugar al combinarse los efectos de las cuñas fiscales explícitas y de lo que se denomina “riesgo moral” (*moral hazard*), que amenaza a varias modalidades del seguro social. Es decir, se derivan de la tendencia de los individuos a “sobreexplotar” los sistemas de prestaciones –frente a la finalidad para la que se suponía que tales sistemas deberían emplearse–.

Comenzando la discusión por las *cuñas fiscales* explícitas, es importante advertir que éstas no sólo hacen que el ocio resulte más atrac-

tivo que el trabajo. Los individuos pueden también sentirse inducidos a cambiar el trabajo realizado en el mercado laboral abierto (regular) por la producción en el hogar y el trabajo en el mercado clandestino. Los rendimientos que reciben el ahorro y la educación también disminuyen, muy especialmente si los impuestos sobre la renta son progresivos. Naturalmente, no faltan métodos para mitigar tales efectos. Uno consiste en reducir la cuña fiscal efectiva; otro, en contrarrestar algunos de los efectos de las cuñas fiscales sobre la asignación de recursos.

El método más evidente para *reducir la cuña fiscal efectiva* consiste en reforzar el vínculo existente entre las cotizaciones a la seguridad social y las prestaciones que se esperan en el futuro de dicha institución. Por ejemplo, la cuña fiscal efectiva del sistema de pensiones puede verse reducida mediante el cambio hacia un sistema de pensiones más actuarial. Esto también puede lograrse en el contexto de un sistema de reparto (Lindbeck y Persson, 2003). En realidad, en tales casos la cuña fiscal es igual a la diferencia entre el tipo impositivo legal y el (valor del capital) del tipo de la prestación<sup>5</sup>. El dilema básico al que se enfrenta precisamente esta modalidad de reforma es que con ella desaparecen la posibilidad de utilizar el Estado de bienestar como instrumento de política redistributiva. Otras modalidades de reforma fiscal que reducen la cuña fiscal pueden no arrastrar los mismos problemas. Un ejemplo consiste en cambiar la base impositiva de los impuestos sobre la renta trasladándola desde el conjunto de los ingresos familiares a los de cada miembro de la familia. En países que tienen impuestos progresivos, tales reformas no sólo estimulan la participación en la población económicamente activa de las mujeres casadas, sino que también contribuyen a incrementar la independencia económica de esas mujeres.

También existen importantes ejemplos de medidas políticas que contrarrestan los efectos de las cuñas fiscales sobre la conducta de los

individuos. Uno de ellos consiste en aumentar los subsidios a la educación para mitigar la desincentivación fiscal de la inversión en capital humano (en particular, en el caso de impuestos progresivos). Otro ejemplo son las subvenciones para la adquisición de servicios sustitutivos de la producción en el hogar –como la protección social para los niños, la limpieza, las reparaciones en el hogar y la jardinería (Lindbeck, 1982)–. Tales subsidios tienden también a recuperar la producción de esos servicios desde la economía sumergida a la economía legal. Sin embargo, el problema que presentan dichas subvenciones es el de decidir la gama de servicios que se incluyen en los programas de subsidios. Por ejemplo, ¿deberían incluirse los gastos en restaurantes? Ya que, después de todo, tales gastos son también sustitutivos de la producción de comidas en el hogar.

No hay que extenderse mucho en las cuñas fiscales explícitas. El *riesgo moral* es a menudo un problema todavía más grave. Mientras que las cuñas fiscales producen habitualmente ajustes marginales de la conducta (ajustes del “margen intensivo”), disminuyendo las horas de trabajo, el riesgo moral adopta a menudo la forma de una retirada completa del mercado de trabajo, al menos durante cierto tiempo (ajuste del “margen extensivo”). Este último tipo de ajuste de conducta parece ser especialmente frecuente en relación con el seguro de desempleo, el seguro de subsidio de enfermedad (o ILT), las pensiones de incapacidad y las prestaciones para que los padres se queden en casa para cuidar a hijos enfermos. Los incentivos para semejantes ajustes de conducta, incluido el fraude explícito al seguro, surgen como efecto combinado de las cuñas fiscales y de la generosidad de las normas sobre prestaciones. En efecto, la cuña fiscal efectiva del trabajo en el caso del seguro social es la *suma* del tipo impositivo y la tasa de sustitución de la prestación<sup>6</sup>.

Por lo tanto, el riesgo moral acentúa las distorsiones fiscales que afectan a la asignación de recursos, o al revés. Supongamos, por ejem-

---

5.  $w$  indica el salario;  $t$ , el tipo impositivo (cuota de aportaciones a la pensión);  $b$ , la tasa de sustitución del sistema de pensiones (la proporción que representa la prestación respecto a los ingresos anteriores); y  $D$ , el factor real de descuento (que relaciona el periodo de trabajo con el periodo de jubilación). Los ingresos netos del individuo cuando trabaja son  $w(1-t)$ , mientras que cuando está jubilado son  $wb$ , siendo  $Dwb$  el valor del capital-pensión que se acumula durante cada periodo de trabajo. Por consiguiente, el rendimiento del trabajo es  $w(1-t) + Dwb = w[1 - (t - Db)]$ .

---

6. Usando la misma notación que en la nota a pie de página anterior, los ingresos netos del individuo son  $w(1-t)$  si trabaja, y  $wb$  si vive de prestaciones (siendo  $b$  ahora la tasa de reposición de ingresos de la prestación). Por consiguiente, la diferencia entre los ingresos netos cuando trabaja y cuando vive de prestaciones es  $w(1-t) - bw = w[1 - (t + b)]$ , siendo la cuña fiscal  $(t + b)$ . En los países en donde las prestaciones están gravadas fiscalmente, el tipo de prestación pertinente es, naturalmente, la tasa de reposición después de impuestos.



plo, que el tipo impositivo marginal sobre sus ingresos por trabajo es del cuarenta por ciento y que cuando vive de las prestaciones de la seguridad social usted obtiene una prestación que asciende al cincuenta por ciento de su tasa salarial anterior (libre de impuestos). Esto significa que el total de la cuña fiscal *implícita* para usted asciende al noventa por ciento (cuarenta *más* cincuenta) al elegir entre trabajar o vivir de prestaciones. En ese sentido, el rendimiento del trabajo del individuo supone tan sólo el diez por ciento de sus ingresos salariales (comparado con vivir de las prestaciones). Esto supone un importante telón de fondo a la hora de explicar el hecho de que alrededor del veinte por ciento de los individuos en edad laboral de Europa occidental viva de prestaciones gubernamentales.

Naturalmente, en el riesgo moral no sólo influyen los incentivos económicos sino también las normas imperantes en la sociedad en relación con la utilización de los sistemas de prestaciones. Antes del desarrollo del moderno Estado de bienestar, era natural que hubiesen emergido normas por las que se suponía que los individuos sanos debían sostenerse a sí mismos, habitualmente por medio del trabajo. El nacimiento del Estado de bienestar contribuyó considerablemente a separar ingresos y trabajo, en especial para los grupos de rentas más bajas. Al principio, sus efectos sobre la oferta de mano de obra parecen haber sido muy reducidos. Un posible motivo es que las normas sociales heredadas del pasado mitigaban los posibles desincentivos para trabajar. En varios artículos he planteado la hipótesis de que, pasado cierto tiempo, algún individuo “emprendedor” descubrió que era posible sobrevivir e incluso consumir casi tanto como antes sin trabajar, o sin trabajar al menos durante algún tiempo. Y cuando algunos individuos empezaron a explotar los sistemas de prestaciones, podemos plantear la hipótesis de que otros siguieran su ejemplo, ya que explotar los sistemas de prestaciones llegó a considerarse menos estigmatizador porque muchas otras personas lo hacían. Así, me atrevo a suponer que la “evolución de las normas” ha tenido lugar verdaderamente en los últimos decenios (Lindbeck, 1995; Lindbeck, Nyberg, Weibull, 1999; Lindbeck y Nyberg, 2006). Una hipótesis complementaria sostiene que la velocidad de la evolución de las normas se ha visto impulsada por los impac-

tos macroeconómicos negativos, que “arrojaron” a ciertos individuos hacia las diferentes redes de seguridad.

El hecho de que los individuos modifiquen su conducta como consecuencia de estar asegurados no es forzosamente un “problema”. Después de todo, una de las ideas del seguro de ingresos es hacer financieramente viable para el individuo quedarse en casa cuando el trabajo produce molestias especialmente graves –y, en el caso de las prestaciones por desempleo, poder dedicar una cantidad razonable de tiempo a la búsqueda de trabajo–. El problema es que algunos países han inclinado el compromiso entre la protección de los ingresos y los incentivos para trabajar de forma tan marcada en favor de la primera que el cambio de conducta inducido ha sido mucho mayor que el que pretendían las autoridades, en el sentido de que actualmente la gente hace una interpretación de su derecho a vivir de las prestaciones de la seguridad social más “generosa” que la pretendida por los organismos aseguradores.

Esta hipótesis concuerda con las experiencias habidas en Suecia. Por ejemplo, varios estudios de actitudes realizados en ese país llegan a la conclusión de que una mayoría de la población considera aceptable vivir de prestaciones por enfermedad aun gozando de buena salud; por ejemplo, porque no les guste su trabajo, porque les desagrada su jefe o porque sufran conflictos en su propia familia (ver, por ejemplo, Modig y Broberg, 2002). Otros estudios indican que la conducta real de numerosos individuos se basa en interpretaciones hartamente generosas del derecho a recibir prestaciones de la seguridad social. Por ejemplo, Skogman Thoursie (2004) descubrió que las ausencias por enfermedad se incrementaron en un dieciséis por ciento entre los hombres, con relación a las mujeres, debido a la retransmisión por TV del Campeonato Mundial de Esquí de Fondo de 1987, y en un 6,6% a causa de los Juegos Olímpicos de Invierno de 1988. Más sorprendente fue el descubrimiento de Persson (2005) de que las ausencias por enfermedad entre los hombres aumentaron en un cuarenta y uno por ciento, en relación con las mujeres, durante el Campeonato Mundial de Fútbol de 2002. También se registran enormes variaciones geográficas en cuando a la baja remunerada por enfermedad que no pueden explicarse mediante factores socioeconómicos pero que concuerdan con la hipótesis de las variaciones de las normas sociales lo-

cales (Lindbeck, Palme y Persson, 2007)<sup>7</sup>. Actualmente, también disponemos de una considerable cantidad de pruebas acumuladas sobre fraude explícito de las prestaciones en Suecia que indican, por ejemplo, que los individuos que reciben prestaciones por desempleo o subsidio de enfermedad desempeñan simultáneamente otro trabajo efectivo (a menudo, en el mercado clandestino de trabajo). Otro ejemplo es que los individuos que reciben prestaciones con el fin de atender a niños enfermos, en realidad llevan a sus hijos a la guardería, e incluso en algunos casos ellos mismos van a trabajar (Delegationen mot felaktiga utbetalningar, 2007). Sin embargo, carecemos de datos comparables del pasado para poder confirmar si las actitudes y la conducta en estos aspectos han cambiado verdaderamente con el paso del tiempo. Esto quiere decir que la hipótesis sobre la “evolución de las normas” sigue siendo sólo una hipótesis –aunque razonable, en mi opinión–.

En principio, parece que disponemos de cuatro métodos para mitigar los problemas del riesgo moral en relación con la organización del Estado de bienestar: (i) incentivos más sólidos para trabajar, implantando prestaciones menos generosas y tipos impositivos más bajos; (ii) controles más estrictos; (iii) intentos de influir directamente sobre las normas sociales, y (iv) un cambio de enfoque que transforme los subsidios por no trabajar (como sucede en el caso de las prestaciones tradicionales de la seguridad social) en subsidios por trabajar. Cada método está relacionado con problemas específicos, y presumiblemente las desventajas crecen cuando aumenta el uso de uno de ellos, de modo que resulta recomendable que los gobiernos combinen simultáneamente todos los métodos. En efecto, una combinación de todas estas medidas llevada a cabo en Suecia en los últimos años parece haber contribuido a lograr una considerable reducción de las bajas por enfermedad –a pesar de encontrarnos en una fase cíclica de expansión económica–, que habitualmente provoca mayores índices de absentismo.

Es posible que el cuarto método (el de los subsidios por trabajar) resulta ser el más prometedor. Dependiendo concretamente de la finali-

---

7. Este estudio utiliza diversas variables ficticias e instrumentales a fin de hallar pruebas sobre el papel que desempeñan las normas sociales locales a la hora de explicar las variaciones locales de las ausencias por enfermedad en Suecia.

dad de tales subsidios, éstos pueden adoptar formas ligeramente diferentes. En los países donde los salarios de los trabajadores con menor productividad sean especialmente bajos, la intervención más pertinente puede consistir en suplementos salariales abonados directamente al interesado (en forma de “créditos fiscales”) –con el fin de estimular a los trabajadores de menor productividad para que busquen empleo–, así como para reducir el índice de los “trabajadores pobres”. Efectivamente, los Estados Unidos y el Reino Unido han optado por tales programas aunque, hasta ahora, dirigidos hacia grupos más bien limitados de individuos con baja productividad. En cambio, en los países en que los salarios de los trabajadores con baja productividad sean relativamente elevados (debido a la existencia del salario mínimo o a la negociación colectiva de los salarios), puede ser más adecuado subvencionar los costes salariales de las empresas con el fin de estimularlas para que aumenten la demanda de esos trabajadores. Aunque los efectos (en términos de equilibrio general) de estos dos tipos de intervenciones pueden converger a la larga, los efectos a corto y medio plazo serán diferentes debido a la falta de flexibilidad en la determinación de los salarios de los trabajadores con baja cualificación.

Con relación a estas dos modalidades de intervención podemos hablar de un desplazamiento del énfasis desde el “mero subsidio” al “trabajo a cambio de subsidio”. En mi propio país, Suecia, los subsidios por trabajar se han utilizado recientemente tanto para estimular a buscar empleo a los trabajadores de baja capacitación como para estimular a las empresas a que incrementen su demanda de esos trabajadores.

## **Nuevas exigencias para el Estado de bienestar**

Al mismo tiempo que varios gobiernos se afanan en implantar reformas y luchan por realizar repliegues en las prestaciones del Estado de bienestar –siguiendo a menudo las líneas que hemos mencionado– tienden a surgir nuevas exigencias para el Estado de bienestar. Por ejemplo, la mayor participación de las mujeres en la población económicamente activa tiende a incrementar la demanda de subvenciones para la protección social de los niños y la asistencia a los ancianos, al mismo tiempo que tales disposiciones tienden, por ellas mismas, a estimular la partici-

pación de las mujeres en la población económicamente activa (causación inversa). En este campo los precursores han sido los países nórdicos y, en cierta medida, Francia. Por otra parte, la menor estabilidad familiar es un argumento a favor de que se compartan (dividan) los derechos sociales acumulados (como las prestaciones de las pensiones) entre los esposos en caso de divorcio, de la misma forma que se comparten habitualmente otros tipos de activos acumulados por los miembros de la familia.

Además, un mayor individualismo en lo referente a valores y actitudes –recogido en varios estudios al respecto– significa que aumenta la probabilidad de que los individuos demanden mayor libertad en la elección de los seguros de ingresos y de los proveedores de servicios humanos. En el caso de los seguros de ingresos, una forma de atender tal demanda es la de permitir que la gente abandone los sistemas obligatorios de seguros (como sucede en el Reino Unido, Alemania y los Países Bajos). En el caso de los servicios humanos, los sistemas de cheques financiados mediante impuestos (en el sentido de que el dinero de los impuestos acompaña a la elección de proveedor de servicios que realiza el individuo) son métodos evidentes de expansión de la libertad de elección. De esta forma aumentará también la competencia en la prestación de servicios humanos, lo que muy probablemente contribuirá a una mayor productividad y a más innovación. Sin embargo, cuando se realizan estas reformas resulta imprescindible ampliar los sistemas de inspección de los gobiernos a fin de reducir el riesgo de que los proveedores privados cometan fraude en la calidad, tratando de reducir costes. Otro ejemplo de nuevas exigencias planteadas al Estado de bienestar es el hecho de que la internacionalización del mercado de trabajo incrementa la demanda de mayor portabilidad internacional de los derechos y prestaciones que proporciona.

También va extendiéndose entre los observadores la opinión de que las variaciones del estado de salud en los países desarrollados dependen actualmente más de las diferencias de estilo de vida que de las diferencias de disponibilidad de servicios de atención a los enfermos. Esta observación conduce de forma natural a hacer mayor hincapié en la atención sanitaria *preventiva* que en la curativa, en especial mediante políticas para fomentar un estilo de vida saludable. Sin embargo, es discutible hasta

qué punto debe intervenir el gobierno en el estilo de vida de la gente para alcanzar estos fines.

Además, nuevos tipos de problemas sociales en zonas urbanas exigen políticas sociales nuevas y más selectivas –los problemas de las drogas, la criminalidad, el vandalismo y la aglomeración de personas con trastornos mentales en las ciudades constituyen importantes ejemplos de lo dicho–. En muchos casos las organizaciones privadas de voluntariado parecen tratar mejor algunos de estos problemas que las organizaciones gubernamentales, de modo que nuevas formas de cooperación entre organizaciones públicas y organizaciones privadas pueden ser útiles para enfrentarse a estas cuestiones.

### Complicaciones políticas

Tanto los problemas observados actualmente, como los que se prevén para el futuro del Estado de bienestar, junto a las nuevas demandas sociales, constituyen argumentos sólidos en favor de la reforma de la organización del Estado de bienestar en los países de Europa occidental. Es probable que muchos de estos problemas puedan resolverse mediante la acumulación de reformas *parciales*. El objetivo principal de tales reformas consiste en hacer compatible el Estado de bienestar con los incentivos económicos básicos; en segundo lugar, se trata de adaptar mejor la organización del Estado de bienestar a los nuevos acontecimientos socioeconómicos. No es necesario desguazar, ni siquiera revisar drásticamente, la estructura básica de la organización del Estado de bienestar contemporáneo en Europa occidental. Sin embargo, las reformas que se exigen para hacerlo viable y adaptarlo mejor a las demandas de los ciudadanos son suficientemente amplias como para inducir a algunos grupos representativos de intereses especiales a resistirse incluso a reformas parciales. Por consiguiente, el conflicto político puede contrarrestar en alguna medida la aportación del Estado de bienestar a la estabilidad social y política. La resistencia más “respetable” a las reformas podría provenir de las personas que verdaderamente se encuentran en situación de *incapacidad* para el trabajo. Las personas de edad que hayan abandonado definitivamente el mercado de trabajo, o que ya tengan previsto hacerlo,

también pueden mostrarse insatisfechas con el tipo de reformas del Estado de bienestar que trasladan el hincapié desde la asistencia a los mayores hacia la asistencia a familias con hijos pequeños, o a ciudadanos en edad laboral que tengan especiales dificultades para conseguir un puesto de trabajo (personas ajenas al mercado de trabajo: *outsider*). Desde todos estos puntos de vista, es probable que se acentúen los conflictos generacionales.

Un dilema importante acerca de las futuras políticas del Estado de bienestar consiste en dilucidar si los políticos deben seguir confiando en reformas discrecionales *ad hoc* o si, por el contrario, deben tratar de crear mecanismos *automáticos* de ajuste “incorporados” a los diferentes sistemas de prestaciones. Esto último se refiere a ajustes gestionados *administrativa*, más que políticamente, de algunos sistemas de prestaciones como respuesta, por ejemplo, a los cambios demográficos, al crecimiento real de los salarios y al crecimiento del empleo. La ventaja de emplear mecanismos automáticos de ajuste consiste en que reducen la “carga” que supone para los políticos la toma de decisiones impopulares. La introducción de mecanismos de ajuste automático se ha llevado a cabo efectivamente en algunos países. Por ejemplo, en Suecia las prestaciones de las pensiones serán determinadas en el futuro mediante ajustes automáticos a la baja de las prestaciones en el caso de que el número de pensionistas aumente como resultado de la mayor esperanza de vida, o si bajara la tasa de crecimiento de los salarios reales de los trabajadores. Pero para que los sistemas de seguros sociales adquieran mayor estabilidad financiera tras la adopción de mecanismos automáticos de ajuste sería necesario que las normas que los regulan resulten *políticamente* estables, lo que sigue siendo una incógnita.

Independientemente de que las reformas consistan en intervenciones *ad hoc* o en mecanismos automáticos de ajuste existen argumentos a favor de que las reformas se hagan más pronto que tarde. Si las reformas se retrasan mucho, puede que tengan que llegar a ser muy drásticas; especialmente si las normas sociales que se oponen a la “sobreutilización” de los sistemas de prestaciones continúan debilitándose. Es bien sabido, sin embargo, que los políticos no suelen actuar con prontitud y sobre todo resulta problemático esperar que se anticipen al mo-

mento en que la mayoría de la población se haya dado cuenta de que las reformas son verdaderamente importantes, e incluso imprescindibles, en orden a preservar los importantes logros conseguidos por el Estado de bienestar.

## Bibliografía

BAUMOL, WILLIAM, 1967, “Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis”, *American Economic Review*, 57, 415-426.

BOVENBERG, ARJU LANS, 2007, “Grey New World: Europe and the Road to Gerontocracy?”, *CESifo Forum*, Autumn, pp. 25.

DELEGATIONEN MOT FELAKTIGA UTBETALNINGAR (Delegación contra pagos incorrectos de prestaciones), 2007, “Vem fuskar och varför?” (¿Quién estafa y por qué?) Rapport 6, November.

LINDBECK, ASSAR, 1982, “Tax effects versus budget effects on labor supply”, *The Economic Inquiry*, October.

—: 1995, “Hazardous Welfare-State Dynamics”, *the American Economic Review*, Papers and Proceedings, No. 86, May.

—:2006, “Sustainable Social Spending”, *International Tax and Public Finance* 13:4, 303-324.

LINDBECK, ASSAR, STEN NYBERG y JORGEN WEIBULL, 1999, “Social Norms and Economic Incentives in the Welfare State”, *Quarterly Journal of Economics*, 114(1).

LINDBECK, ASSAR y MATS PERSSON, 2003, "The Gains from Pension Reform", *Journal of Economic Literature* XLI: 1, pp. 74-112.

LINDBECK, ASSAR y STEN NYBERG, 2006, "Raising Children to Work Hard: Altruism, Work Norms and Social Insurance", *Quarterly Journal of Economics* No 4, November 2006.

LINDBECK, ASSAR, MÅRTEN PALME y MATS PERSSON, 2007, "Social Interaction and Sickness Absence", Industrial Research Institute (IFN), Working Paper No 725.

MODIG, ANNA y KRISTINA BROBERG, 2002, "Är det OK att sjukskriva sig om man inte är sjuk?" ("¿Está bien vivir de prestaciones por enfermedad aun sin estar enfermo?"), memo T22785, TEMO, Stockholm.

PERSSON, MALIN, 2005, "Korta sjukskrivningar under fotbolls-VM 2002 – en empirisk studie" (Periodos cortos de ausencia por enfermedad durante el Campeonato del Mundo de Fútbol de 2002 – un estudio empírico), mimeo, Department of Economics, Uppsala University.

SINN, HANS-WERNER, 2000, "Why a Funded Pension System is Useful and Why It is not Useful", *International Tax and Public Finance*, 7, pp. 389-410.

SINN, HANS-WERNER, 2007, "Introduction", *CESifo Forum*, Autumn, pp.7-11.

SKOGMAN THOURSIE, PETER, 2004, "Reporting Sick: Are Sporting Events Contagious?", *Journal of Applied Econometrics*, 19(6), 809-823.

**Fundación Carolina**

C/ General Rodrigo, 6. 4º  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

**CeALCI**

C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5º dcha  
Edificio Britannia  
28003 Madrid  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)

**[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)**