

CAPÍTULO 3

EL ESTADO DE BIENESTAR DEL SIGLO XXI: TRANSFORMACIONES Y RETOS

RAFAEL MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE

La seguridad es la primera y principal razón para la existencia de vida en sociedad [...]. Dependemos los unos de los otros para la supervivencia. Esta es la realidad que debe ser tomada como punto de partida para cualquier discusión sobre la sociedad humana.

DE WAAL (2009: 20)

1. INTRODUCCIÓN

No creo que sea exagerado afirmar que en las más de tres décadas que han transcurrido desde mi primera investigación sobre la economía del Estado de bienestar, el libro *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, publicado en 1989, esta sea la primera vez en la que, salvo error u omisión, no es necesario hacer una defensa de la racionalidad y lógica económica del Estado de bienestar como herramienta de gestión de riesgos económicos y sociales, ni de su plena compatibilidad con el funcionamiento de una economía de mercado. La comparación entre los desastrosos resultados de la gestión de la Gran Recesión con su confianza en la hipótesis de la “austeridad expansiva”, expresión acuñada por el malogrado economista Alberto Alesina (1957-2020) y suscrita con entusiasmo por la Comisión Europea, y los resultados de la reciente crisis vinculada a la pandemia de la COVID-19 han puesto en evidencia que existe una forma distinta de gestionar las recesiones, recuperando los viejos saberes keynesianos, ahora (nunca es tarde si la dicha es buena) abrazados por instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), poco sospechosas de practicar la heterodoxia económica (véase sobre esto también el capítulo 6 en este volumen). A los lectores y lectoras interesados por estos temas probablemente les resultará familiar que, en esta misma línea, ahora se

defiendan por estas mismas instituciones las bondades del salario mínimo, como herramienta de predistribución de la renta y mejora del bienestar de las personas que trabajan en empleos con bajos salarios, o la importancia de las prestaciones sociales (redistribución) para compensar las tendencias hacia una mayor desigualdad que se han evidenciado en las últimas décadas prácticamente en todos los países. Estas dos cuestiones hasta hace poco o bien eran un anatema o simplemente estaban fuera de la lista de preocupaciones de ambas instituciones. Si acaso, la discusión ahora gira en torno a qué tipo de políticas sociales son las más efectivas y no a su existencia, conveniencia y funcionalidad en una economía de mercado.

Pero ello no significa que el Estado de bienestar o, quizás mejor, los Estados de bienestar, pues estos existen bajo numerosas formas e intensidades, se encuentren en una especie de nirvana, ya que existen toda una serie de nuevos retos que se suman a los viejos con los que ha tenido que lidiar el Estado de bienestar desde su creación. En este sentido, el estribillo de la vieja canción de Silvio Rodríguez, *Sueño con serpientes*: “La mato y aparece una mayor [...]. Con mucho más infierno en digestión”, es una magnífica metáfora del devenir del Estado de bienestar. El presente capítulo pretende introducir al lector, con la limitación de espacio disponible, en los principales problemas a los que se enfrenta el Estado de bienestar en el siglo XXI. Con esa finalidad, la siguiente sección abordará lo que se podría denominar los “hechos estilizados del Estado de bienestar”, con el objetivo de sentar las bases, desde donde estamos, del resto del capítulo. En la sección tercera se presentarán, de forma sintética, los retos a los que se refiere el título del capítulo, mientras que, en la sección cuarta, que servirá como cierre del capítulo, se repasarán algunas de las propuestas que se han hecho para abordarlos.

2. HECHOS ESTILIZADOS DEL ESTADO DE BIENESTAR

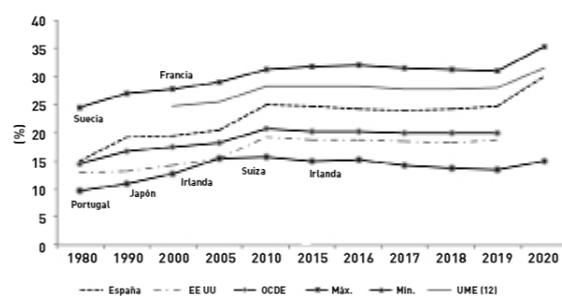
El primero de los hechos estilizados del Estado de bienestar es su capacidad de resistencia en un contexto histórico que, desde el fin de los

años dorados del capitalismo (Marglin y Schor, 1990), coincidiendo con la primera crisis del petróleo a comienzos de la década de 1970 y el hundimiento del sistema de Bretton Woods, se puede considerar como hostil. Como se puede ver en el gráfico 1, que reproduce como indicador aproximado del comportamiento del Estado de bienestar el peso del gasto público social en el producto interior bruto (PIB)¹⁵ desde 1980 para un conjunto de países de renta alta, la media de los países de la OCDE y los 12 países de la primera oleada de la Unión Económica y Monetaria (UEM), desde 1980 a 2019 (2022 en el caso de España y la UEM), considerado el grupo de los principales países de la UE, el Estado de bienestar ha mostrado una gran capacidad de resistencia (resiliencia que se diría ahora) en las últimas cuatro décadas de su existencia. El gráfico, que también ofrece información sobre el peso máximo y mínimo del gasto social sobre el PIB (y el país al que corresponde)¹⁶, refleja como la participación del gasto social en el PIB aumenta hasta la Gran Recesión, para estabilizarse con posterioridad a esta y volver a crecer, en los dos casos para los que hay información homogénea, España y UEM(12), con la crisis de la COVID-19, tanto por el aumento del gasto social activado para hacerla frente como por la caída del PIB. En lo que a esto respecta, en 2020 el gasto público total de los países de la UE(27) prácticamente alcanzó el 53%, superando el 60% en Francia¹⁷. Desde esta perspectiva meramente cuantitativa, siguiendo con las referencias musicales, podríamos decir *Crisis? What Crisis?* Pero como veremos más adelante, esta, aun siendo cierta, deja fuera otras aproximaciones a la salud del Estado de bienestar que no son en absoluto tan halagüeñas¹⁸. En todo caso, eso no significa que no haya motivo de preocupación, ya que muy bien podría ocurrir que las necesidades de protección hubieran crecido más rápidamente que el PIB, lo que exigiría un aumento de la participación del gasto social en este, so pena de producirse un deterioro.

El gráfico anterior, y en concreto la diferencia tan importante existente entre los valores máximos y mínimos de protección social, refleja el que sería el segundo hecho estilizado al que vamos a hacer referencia: la existencia de distintas formas de gestionar los objetivos de

seguridad del Estado de bienestar y las distintas ambiciones en términos del gasto social deseable y su reparto entre el sector público y el mercado. De ahí que prácticamente desde el principio de los estudios sobre el Estado de bienestar se hable de sus modelos. Más allá de entrar en el análisis de estos, normalmente contruidos a partir de la clasificación de Esping-Andersen (1990) de modelos liberal (por ejemplo, el Reino Unido), social-conservador (por ejemplo, Alemania) y socialdemócrata (por ejemplo, Suecia), a los que se le han ido añadiendo otros modelos como el mediterráneo (Ferrera, 1996) o distintos tipos vinculados a los antiguos países de socialismo real (Fenger, 2007), nos interesa en esta sección llamar la atención sobre la existencia (gráfico 2) de una relación de sustitución, o *trade-off*, entre el papel del sector público y el privado (mercado) en la provisión de servicios de bienestar. Esta relación inversa pondría de manifiesto, en nuestra opinión, la centralidad de este tipo de gasto en el bienestar, de forma que cuando la provisión pública es insuficiente, se sustituye (al menos los que pueden hacerlo) por la provisión privada.

GRÁFICO 1
PORCENTAJE DEL GASTO SOCIAL CON RESPECTO AL PIB



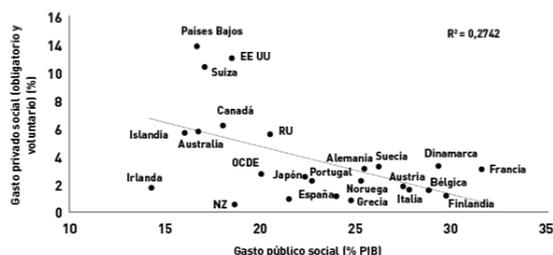
Nota: Los valores máximos y mínimos corresponden a los países de la Unión Europea (15), Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Estados Unidos.

Fuente: OECD Social Statistics (SOCX), Eurostat (2020 y UME) y elaboración propia.

El tercer hecho estilizado es el alto nivel de apoyo que tienen y mantienen los principales programas de gasto social, incluso cuando se examina específicamente por la disposición a pagar más impuestos para mejorar determinadas prestaciones. Quizá este alto nivel de apoyo

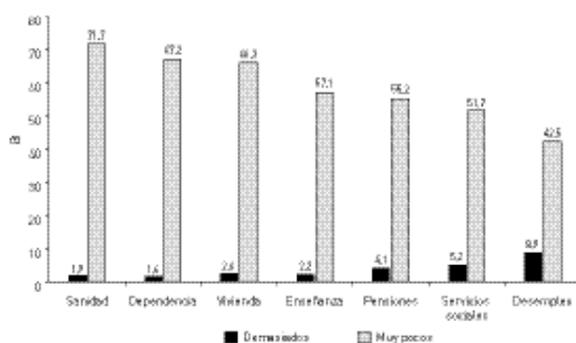
explica el mantenimiento del gasto social (en grandes números, aunque no necesariamente en todos y cada uno de los programas) incluso en presencia de Gobiernos con programas políticos menos inclinados a la intervención social pública. Tomando como ejemplo el caso de España, como se puede ver en el gráfico 3, una abrumadora mayoría de personas considera que los recursos dedicados a los principales ámbitos de acción del Estado de bienestar son menos de los necesarios, especialmente en sanidad, dependencia y vivienda (un ámbito este marginado en el Estado de bienestar español, que tan solo suponía en 2020 el 0,1% del PIB, unos 30 euros por persona). En todo caso, solo en un 34% de los casos los encuestados consideran que esa mejora en los servicios públicos justificaría un aumento de los impuestos¹⁹.

GRÁFICO 2
GASTO SOCIAL PÚBLICO Y PRIVADO (OBLIGATORIO Y VOLUNTARIO)



Fuente: OECD Social Statistics (SOCX) y elaboración propia.

GRÁFICO 3
POBLACIÓN QUE CONSIDERA QUE SE DEDICAN DEMASIADOS/MUY POCOS RECURSOS A DISTINTAS PRESTACIONES SOCIALES (2022)



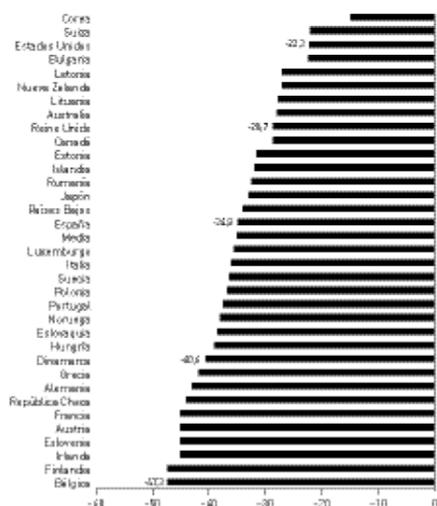
Fuente: CIS (2022: 4, pregunta 8).

En todo caso, estos resultados no suponen un blindaje del Estado de bienestar, ya que este dependerá de su capacidad para ofrecer servicios sociales de calidad a la población que, en caso contrario, en la terminología propuesta por Hirschman (1977), esta o, al menos, aquellos que puedan, podrían, en el caso de no ser oída su “voz” crítica, ejercer la opción de “salida” del sistema y acudir al sector privado para cubrir las necesidades para las que antes confiaban en el sector público, desapareciendo su “lealtad” hacia este y haciendo, por lo tanto, menos viable, políticamente hablando, su mantenimiento en los niveles existentes.

El último hecho estilizado que mencionaremos es el claro efecto que tiene el Estado de bienestar en términos de reducción de la desigualdad y la pobreza, que también se trata, desde otro enfoque, en el capítulo 5. Aquellos países con un Estado de bienestar más desarrollado son también países con menor desigualdad y tasa de pobreza, especialmente cuando se considera la desigualdad desde una perspectiva que va más allá de la monetaria, para incluir el acceso a servicios como la educación y la salud²⁰. Este resultado se alcanza, de forma indirecta, ya que la lucha contra la desigualdad estuvo entre los objetivos fundacionales del Estado de bienestar, gracias al impacto redistributivo de las prestaciones sociales, aunque también (aproximadamente en una cuarta parte) mediante la progresividad (aunque cada vez menor) de los impuestos. Por ejemplo, como se puede ver en el gráfico 4, que recoge la diferencia entre el índice de Gini de mercado y en términos de renta disponible (después de impuestos directos y transferencias) expresada en porcentaje con respecto a la desigualdad de mercado, la acción del Estado de bienestar reduce la desigualdad, para la media de los países de la muestra, en algo más de una tercera parte, aunque con resultados muy distintos según países, con Bélgica o Finlandia, en un extremo, donde la acción del Estado de bienestar reduce la desigualdad de mercado a la mitad, y Estados Unidos (o Suiza), donde la reduce en algo más de una quinta parte. En España la reducción es del 35%. En todo caso, como se ha señalado antes, las prestaciones en especie, como

educación y especialmente sanidad, también tienen un fuerte componente redistributivo. Por poner un ejemplo, el gasto medio en salud en España en 2019 era equivalente al 45% de la renta de la primera decila de renta (el 10% de población con menor renta) y al 22% de la segunda, mientras que solo suponía el 4% de la renta de la décima decila. Una dimensión que, por el contrario, no parece permanecer vinculada al desarrollo del Estado de bienestar, a pesar de estar entre sus objetivos programáticos más modernos, es la desigualdad de género y, en concreto, la brecha salarial de género, con un valor medio (sin ajustar) que en 2021 alcanzaba en la Unión Europea el 12,7% (8,9 en España), con valores superiores en países como Francia, 15,4%, o Alemania, 17,6% (Eurostat)²¹.

GRÁFICO 4
IMPACTO REDISTRIBUIDOR DEL ESTADO DE BIENESTAR
EN UNA MUESTRA DE PAÍSES DE LA OCDE



Nota: $(I. \text{ Gini de renta disponible} - I. \text{ Gini de mercado}) / I. \text{ Gini de mercado} (\%)$.
Fuente: OECD y elaboración propia.

En todo caso, hay que señalar que la reducción de la desigualdad recogida en el gráfico anterior responde, de forma importante, al gasto en pensiones de vejez, que son, con mucho, la principal transferencia de renta de los Estados de bienestar. Ello explica que la reducción de las tasas de pobreza en la vejez —otro vejez era sinónimo de pobreza—

Copyright © 2023. Los libros de la Catarata. All rights reserved

no haya ido acompañada de la reducción de las tasas de pobreza en otros colectivos (como los menores de edad, las familias monoparentales o los desempleados)²².

3. RETOS DEL ESTADO DE BIENESTAR YA ENTRADOS EN EL SIGLO XXI

En la sección anterior hemos visto como las predicciones más agoreras sobre la crisis del Estado de bienestar no se han cumplido y como esta institución, o conjunto de políticas sociales, ha resistido, en términos cuantitativos al menos, a los ataques de los que habría sido objeto desde los años ochenta, con la “revolución conservadora” de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, y el triunfo de la visión neoliberal de la economía. Esa demostrada resiliencia del Estado de bienestar no significa, como también se ha apuntado más arriba, que no se haya visto afectado, desde una perspectiva cualitativa, por dichos ataques. Por un lado, el mantenimiento del gasto social en términos relativos con respecto al producto interior bruto puede perfectamente ir acompañado por un deterioro de sus prestaciones cuando las necesidades aumentan por encima de lo que lo hace el PIB. Ejemplo paradigmático de ello es el gasto en pensiones; en 2020, en España, la población de más de 64 años suponía en 19,6% del total; en 2050, cuando su peso poblacional alcance el máximo de acuerdo con las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), llegará hasta el 31%, lo que supone un aumento del 60%. En este contexto, el mantenimiento del peso de las pensiones en el PIB, o incluso su aumento en unos pocos puntos porcentuales, puede ir acompañado de una pérdida de calidad de vida de este colectivo. Por otro lado, la opción hacia la producción privada de muchos de los servicios públicos, potenciada por el “redescubrimiento del mercado” asociado al fracaso de la economía de planificación y a la transformación del capitalismo en el único modelo de organización social existente (con la poco atractiva alternativa de Corea del Norte), puede conducir, con el paso del tiempo, aunque se mantenga la provisión pública de dichos servicios, a una segmentación y

diferenciación de la población que pasará a tener experiencias distintas en materia de educación, sanidad, etc.

Junto a ello, el Estado de bienestar se va a enfrentar en los próximos años (y en muchos casos ya se está viendo afectado) a una serie de cambios con un impacto directo (al menos potencial) sobre su funcionamiento. Sin ánimo de exhaustividad, en esta sección trataremos, siquiera brevemente, los siguientes: crecimiento económico, crisis medioambiental y calentamiento global; cambio demográfico en su doble vertiente: de aumento de la población de mayor edad e inmigración y consolidación de la revolución tecnológica digital.

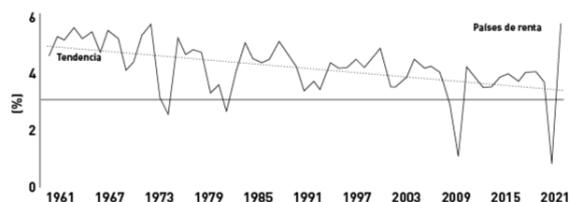
3.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO, CRISIS MEDIOAMBIENTAL Y CALENTAMIENTO GLOBAL

El crecimiento económico es un elemento central para el buen funcionamiento de la economía de mercado por múltiples razones. En primer lugar, porque en ausencia de crecimiento económico, el natural aumento de la productividad vinculado al cambio técnico y a la mejora del conocimiento, junto con el crecimiento (aunque decreciente) de la población, daría lugar (en ausencia de cambios en el funcionamiento del mercado de trabajo) al aumento del desempleo. En segundo lugar, el crecimiento económico permite mejorar el nivel de vida material de la población sin necesidad de cuestionar la distribución de la renta, siempre y cuando, y esto es importante, el crecimiento de la renta alcance, aunque sea de forma dispar, a toda la población, ya que en caso contrario este perdería su razón de ser desde esta perspectiva. En tercer lugar, el crecimiento económico permite aumentar los ingresos públicos, de nuevo, sin necesidad de aumentar el peso del sector público en la economía o, alternativamente, aumentar este al tiempo que aumenta la renta disponible de la población. En definitiva, las nuevas necesidades de gasto social se pueden financiar, simplemente, con el aumento de la producción.

Sin embargo, como se puede apreciar en el gráfico 5, en las últimas décadas el crecimiento del PIB en el conjunto de países de renta alta, a pesar de las promesas de la globalización y de la “revolución digital”, ha

experimentado una tendencia decreciente. De hecho, la última década ha visto como se recuperaba un término acuñado por el economista Keynesiano Alvin Hansen (1887-1975), para referirse a la reducción del crecimiento en economías maduras, el de “estancamiento secular”²³, de la mano del economista estadounidense Lawrence H. Summers (2020). De acuerdo con esta teoría, la combinación del estancamiento demográfico con el aumento del ahorro, en parte como resultado de la redistribución de la renta hacía la población con mayores ingresos que tiene también, como resultado de ello, una mayor propensión al ahorro, estaría dando paso a una época de escaso crecimiento, cuando no estancamiento económico.

GRÁFICO 5
CRECIMIENTO DEL PIB EN LOS PAÍSES DE RENTA ALTA (1961-2021)



Fuente: World Development Indicators (World Bank) y elaboración propia.

Junto a ello, la evidencia creciente y certificada por los sucesivos informes del Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) sobre el calentamiento global de acción antrópica provocada por la emisión de gases con efecto invernadero (GEI) derivados de la actividad productiva ha abierto nuevas incógnitas en relación con el impacto que las medidas necesarias para frenar dicho proceso de calentamiento (con la finalidad de no superar los famosos 1,5 grados de calentamiento del Acuerdo de París de 2015) podrían tener sobre el crecimiento económico.

Por un lado, el cambio de las formas de producir energía, bienes y servicios (especialmente transporte) podrían suponer, por el mayor coste de las tecnologías limpias (la descarbonización del sistema productivo) que deberían sustituir a las viejas formas de producir, un aumento de los costes²⁴ y una reducción del crecimiento económico. La reestructuración productiva vinculada a la transición energética también repercutirá, a

modo de ola de destrucción creadora “a la Schumpeter”, en la destrucción de empleos en algunos sectores productivos y el aumento de empleos en otros, con un impacto, que, aunque sea positivo en términos netos (McKinsey, 2022; Eurofound, 2019) tendrá un coste elevado para aquellas personas desplazadas de sus trabajos por el proceso de descarbonización. Junto a ello, el propio calentamiento global, incluso aunque se logre limitar a los niveles propuestos en el Acuerdo de París, tendrá consecuencias negativas sobre la actividad económica, que ya se están manifestando en términos de efectos meteorológicos extremos (sequías, inundaciones, etc.). La pregunta es, por lo tanto, si es razonable pensar que se podrá seguir acudiendo al crecimiento económico para resolver las necesidades de recursos del Estado de bienestar.

Por otra parte, la transición a un nuevo modelo productivo y energético tiene, como todos los cambios económicos, un efecto dispar sobre las poblaciones, afectando de forma desproporcionada a aquellas económicamente más vulnerables. A modo de ejemplo, baste decir que, según Eurostat, en 2015 el 20% de la población española con mayor renta familiar disponible gastaba el 2,4% de su capital en electricidad, gas y otros combustibles, frente al 9,7% en el caso del 20% con menor renta. Ello plantea nuevos retos al Estado de bienestar si queremos hacer posible una transición justa.

En todo caso, reconociendo el papel que tiene el crecimiento económico en el mantenimiento del Estado de bienestar y en el aumento de este, es importante señalar que existe una brecha significativa entre el aumento del PIB derivado del crecimiento económico y el aumento del bienestar económico. El estudio de la literatura desarrollada desde la década de 1970 sobre indicadores alternativos de bienestar permite concluir que existe una brecha importante entre el aumento del PIB y el aumento del bienestar económico, que depende de muchos más elementos (disponibilidad de tiempo, distribución de la renta, seguridad económica, acceso a bienes libres, etc.) que el PIB. Uno de retos económicos a los que nos enfrentamos es, precisamente, cómo reducir esa brecha, cómo aumentar la eficiencia a la hora de transformar el PIB

en bienestar.

3.2. CAMBIO DEMOGRÁFICO Y ESTADO DE BIENESTAR

El segundo de los retos a los que haremos referencia es el relacionado con el cambio demográfico en el que están inmersas las sociedades de renta alta. Con el crecimiento económico se produce un cambio importante en las pautas demográficas de la población caracterizado por una caída de la tasa de mortalidad y el aumento de la esperanza de vida y la correspondiente caída, con cierto retardo temporal, de la tasa de natalidad, lo que se conoce como “transición demográfica”. Ello hace que cambie de forma radical la estructura etaria de la población, de una estructura dominada por las edades inferiores (en los países de menor renta) a una estructura en la que las cohortes de mayor edad ganan protagonismo. Las implicaciones económicas de estos cambios son múltiples. En todo caso, en lo que respecta a estas páginas dos son las más importantes. Por un lado, la caída en la tasa de natalidad hace que se reduzca el tamaño de las cohortes que se incorporarán en el futuro al mercado de trabajo. Por otro lado, el aumento de la esperanza de vida hace que crezca el tamaño del grupo de población que se jubila, al tiempo que aumenta el número de años que están jubilados²⁵. Todo ello se traduce en un aumento de la relación entre población dependiente mayor de 65 con respecto a la población potencialmente activa. Esta dinámica repercute de forma directa e indirecta sobre el Estado de bienestar. De forma directa, tanto a través del gasto en pensiones, el principal gasto social de los Estados de bienestar del que dependerá una parte creciente de la población total, como por su efecto en el gasto en salud, en la medida en que las cohortes de mayor edad tienen un mayor gasto en salud, como en materia de dependencia²⁶. Y de forma indirecta, en la medida en que se reduzca el peso en la población total de los grupos en edad laboral.

Este cambio en la estructura poblacional va acompañado de otro cambio demográfico importante, que ya se ha manifestado en nuestro país a lo largo de este siglo: el aumento de la inmigración y el correspondiente aumento del peso demográfico de la población nacida

en el extranjero. Mientras que a finales de la década de 1990 la presencia de inmigrantes en España no alcanzaba el 2% de la población total, en 2022 los nacidos en el extranjero suponían el 16%. Según las estimaciones del INE, para el periodo 2022-2072, en el escenario central de saldo migratorio, los inmigrantes podrían aportar más de cinco millones de habitantes a la población total, frente a una caída de población de casi seis millones en el escenario de inmigración nula (52,8 millones frente a 41,6 en 2050, comparados con los 48,2 actuales). Ello significa que en España, en algo menos de dos décadas, alrededor de un tercio de la población podría haber nacido en el extranjero²⁷.

El aumento de la población nacida en el extranjero tiene importantes y diversos efectos sobre el Estado de bienestar. Por un lado, en la medida en que la población inmigrante suele ser joven, contribuye a un “rejuvenecimiento” demográfico y a la correspondiente reducción de la tasa de dependencia demográfica. Por otro lado, en la medida en que los inmigrantes suelen pertenecer a los segmentos de menor renta, pueden aumentar las demandas en materia de asistencia social y lucha contra la pobreza²⁸. Pero más allá de estos efectos, nos interesa destacar el posible impacto que un aumento mal gestionado de la inmigración podría tener sobre el respaldo y las características del Estado de bienestar. Algunos investigadores han planteado la hipótesis de que el aumento de diversidad etnolingüística asociado a la inmigración podría derivar en una pérdida de respaldo a las actuaciones de redistribución propias del Estado de bienestar, especialmente cuando, debido a sus características (edad, nivel de ingresos, etc.), estas benefician al colectivo de inmigrantes. De hecho, una de las constantes de los movimientos políticos de extrema derecha es el rechazo a los inmigrantes que, según ellos, restan recursos en materia de protección social a los nacionales. Y ello independientemente de que la información disponible (Muñoz de Bustillo y Antón, 2010; Muñoz de Bustillo y Grande, 2017) demuestre que el lugar de nacimiento (en España o el extranjero) no explica el grado de acceso a las prestaciones sociales, esto es, que los inmigrantes en España no tienen un acceso mayor a las prestaciones sociales que los nacionales de idénticas

características. En esta línea, se ha argumentado que el grado de diversidad etnolingüística puede ser un factor que explique la disponibilidad a respaldar políticas de redistribución de ingresos, ya sea directa, mediante transferencias, o indirectamente, mediante servicios, en cuyo caso la tendencia hacia países étnicamente más diversos podría derivar en un menor apoyo al Estado de bienestar, con el peligro de que estos deriven hacia otros de tipo chovinista, en donde el acceso a la protección social dependa del origen de las personas.

3.3. REVOLUCIÓN DIGITAL Y CAMBIO TÉCNICO

El tercero de los retos a los que se enfrenta el Estado de bienestar sería el derivado de la nueva ola de cambio tecnológico vinculado a la revolución digital y los avances en inteligencia artificial (IA) que, día sí y día también, ocupan la atención de los medios de comunicación social. A diferencia de los dos casos anteriores, nos enfrentamos ahora a un reto cuando menos paradójico, ya que, en principio, la revolución digital lo que debería es poner en marcha un ciclo virtuoso de aumento de la productividad y la capacidad de generación de valor que podría utilizarse, al menos en parte, para financiar las nuevas necesidades sociales asociadas, por ejemplo, al aumento de la tasa de dependencia demográfica mencionada en la sección anterior. De hecho, si se materializara finalmente el aumento de productividad prometido por la robotización, el internet de las cosas, las plataformas, etc., ello sería equivalente a que fuera necesario un menor número de trabajadores para alcanzar un determinado producto interior bruto, ya que el PIB per cápita es el producto de la tasa de empleo y la productividad. De ser así, podríamos pensar, que la propia revolución “tecnodigital” sería el camino para resolver el problema demográfico anteriormente mencionado: un porcentaje menor de población activa, ayudado de tecnologías mucho más productivas, podría generar un PIB lo suficientemente elevado como para cubrir sus propias necesidades y las necesidades de la población jubilada, en un contexto de bienestar creciente, en una especie de “utopía tecnodigital”.

El problema, como es bien sabido, es que lo anterior solamente es

válido en un contexto en el que la introducción de nuevas tecnologías no desplace a los trabajadores, sustituyendo trabajo por capital al ir acompañado por un aumento de la producción ya sea en los mismos u otros bienes y servicios. De no ser así, la utopía tecnodigital podría convertirse en una especie de pesadilla para todas aquellas personas desplazadas por unas nuevas máquinas cada vez más versátiles. Para que ello no ocurra, hace falta, como ha acontecido en pasadas revoluciones tecnológicas, que los aumentos de la productividad vayan acompañados bien de aumentos en la demanda (y del PIB), bien de una reducción de la jornada laboral, hasta absorber, por una vía o por otra, el crecimiento de la productividad sin afectar negativamente al empleo.

La revolución digital ha venido acompañada también por otros dos fenómenos con implicaciones para el Estado de bienestar. El primero de ellos es una desmaterialización de la producción y del capital, que hace que algunos autores hablen del capitalismo sin capital, en la medida en que ahora es el conocimiento, las marcas, en definitiva, el capital intangible (Tomer, 2008), la principal fuente de valor de muchas empresas tecnológicas, que afecta a la capacidad de los Estados de gravar las rentas generadas por estas empresas. El segundo fenómeno es su contribución al aumento de la desigualdad, con el crecimiento exponencial del peso de los más ricos entre los ricos en el conjunto de la renta y riqueza mundial.

Aunque en el mejor de los mundos, y así ha ocurrido en el pasado, si bien ciertamente no de forma automática, el crecimiento de la productividad se pueda absorber sin afectar al empleo, y puede que así ocurra en el medio-largo plazo, ello no quiere decir que hasta que llegue ese momento el cambio técnico no pueda tener efectos negativos con impacto sobre el Estado de bienestar. El primero de ellos sería su efecto sobre la estructura del empleo. El segundo, sus efectos sobre su nivel y el riesgo de aparición de “desempleo tecnológico”. En lo que al primer impacto se refiere, hay un intenso debate en la economía sobre los efectos que la adopción de las nuevas tecnologías están teniendo sobre la estructura del empleo entre aquellos que defienden que estas sustituyen, principalmente, las actividades menos cualificadas, al

tiempo que su introducción potencia el empleo en los segmentos de mayor cualificación, lo que derivaría en una mejora de su calidad y de sus salarios (*upgrading*), y aquellos que defienden que las tecnologías digitales son especialmente adecuadas para la sustitución de trabajadores que realizan tareas rutinarias, ya sean manuales o intelectuales. Estas tareas, se encontrarían, en su opinión, situadas en los segmentos centrales de la distribución del empleo en términos de cualificación y salarios, con lo que el cambio tecnológico derivaría en una “polarización” del empleo, con crecimiento de este en ambos extremos de la distribución salarial: baja y alta calidad, contribuyendo a un aumento de la desigualdad. Cuando se contrasta empíricamente, se observa que las pautas de crecimiento del empleo no son homogéneas en los distintos países (lo que tendría sentido dados los distintos modelos institucionales de mercado de trabajo existentes) ni en un mismo país a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en España (Fernández Macías *et al.*, 2015) se observa polarización durante las crisis económicas y mejora en los segmentos centrales y superiores durante la recuperación. En todo caso, no se puede excluir que estas tendencias se manifiesten en el futuro. Desde una perspectiva de género, la concentración de las mujeres en sectores de bajos salarios (donde los hombres eran mayoritarios en el pasado, para dejar de serlo en la actualidad) y su menor presencia en los segmentos intermedios de la distribución salarial (junto con su mayor crecimiento en países como España en los segmentos altos, vinculados a servicios del Estado de bienestar) derivaría, paradójicamente, en cierta protección del colectivo en presencia de polarización de raíz tecnológica. Lo mismo ocurriría con el mayor componente de tareas de cuidados, de difícil automatización, en las actividades con mayoría de presencia femenina²⁹.

En el caso de que el ajuste a través del aumento en la producción o reducción de la jornada laboral media no compensara el aumento de la productividad, el exceso de mano de obra derivado de su sustitución por capital se traduciría en lo que se conoce como “desempleo tecnológico”, lo que supondría la apertura de un nuevo frente para el Estado de bienestar. Es oportuno señalar que este aumento del desempleo se daría

en un contexto de aumento de la capacidad productiva y de agudización, salvo intervención compensatoria del Estado de bienestar, de la desigualdad. En todo caso hay que señalar que este escenario sería difícilmente compatible con el de la crisis demográfica referido anteriormente salvo por incapacidad manifiesta del sistema de utilizar los recursos (humanos) disponibles. De nuevo, las estimaciones sobre el impacto en términos de sustitución de mano de obra por capital de las nuevas tecnologías varían, desde las que apuntan a un potencial de sustitución masivo que podría alcanzar al 40% de los puestos de trabajo (Frey y Osborne, 2013) a las que obtienen, con una metodología más adecuada en nuestra opinión, efectos más moderados, alrededor del 9% (Arntz, Gregory y Zierahn 2016); en cualquier caso, una “liberalización” significativa de mano de obra que podría compensar la pérdida de trabajadores por jubilación asociada al cambio demográfico.

4. OPCIONES DE RESPUESTA DEL ESTADO DE BIENESTAR

Como se ha señalado en la introducción, el Estado de bienestar ha mostrado una gran resiliencia ante los ataques ideológicos y los cambios económicos que han cuestionado su viabilidad y conveniencia como forma de protección frente a los riesgos inherentes a la economía de mercado. Aunque ello no significa que en su proceso de transformación no haya perdido algunas de sus señas de identidad, como la universalidad, la suficiencia o la preferencia por la producción directa de determinados servicios (como la educación). En esta sección, a modo de cierre, presentaremos de qué forma pueden los Estados de bienestar hacer frente a los retos señalados más arriba: los cambios medioambiental, demográfico y tecnológico, y sus implicaciones en términos de desigualdad y riesgos sociales.

En lo que se refiere al reto medioambiental, cabe plantearse la posibilidad, avanzada por Gough *et al.* (2008), de que existan vínculos positivos entre el grado de desarrollo de los Estados de bienestar y su compromiso medioambiental, en lo que Koch y Fritz (2014) denominan

la “hipótesis de la sinergia”. Esta posibilidad es defendida, entre otros por Dryzek (en Gough *et al.*, 2008: 7) cuando señala que “los Estados de bienestar socialdemócratas y los que Hall y Soskice denominan economías coordinadas de mercado [...] están en mejor posición para gestionar las intersecciones entre política social y cambio climático que la mayoría de las economías liberales de mercado con Estados de bienestar más rudimentarios”, o Baily (2015: 808), cuando concluye que “la evidencia parece indicar que los Estados de bienestar son una precondition de cualquier estrategia de desarrollo exitosa en la reducción de la emisión de carbono”.

En este sentido, como señala Gough (2016), siguiendo a Polanyi (1944), el origen de la intervención del Estado de bienestar y del Estado ecológico sería el mismo, la necesidad de poner límites al mercado en ámbitos relacionados con “mercancías ficticias”, ya que ni las personas-el trabajo, ni la tierra-el medioambiente, son “cosas” producidas para su “venta”. De forma que, al igual que la política social y laboral se desarrolló para poner límites a la penetración del mercado en el ámbito de las personas, la política medioambiental sería el resultado de la necesidad de regular la mercantilización del medioambiente. En ambos casos, además, existiría una necesidad funcional de intervención, en el sentido de que la ausencia de esta derivaría en situaciones social o ecológicamente insostenibles, que podrían poner en peligro (por distintas causas, de sostenibilidad social en un caso y ecológica en otro) al propio sistema capitalista. Otros autores, como Koch (2012) señalan otros paralelismos, como que, en ambos casos, las intervenciones en materia social y medioambiental son el resultado de procesos a largo plazo asociados a la industrialización y urbanización, y se instrumentan con herramientas similares, basadas en la regulación, las transferencias y los impuestos. Desde otra perspectiva, Scruggs (1999) argumenta que los países corporativistas (que en su trabajo se correlacionan con Estados de bienestar altamente desarrollados) estarían mejor preparados que los pluralistas (liberales) a la hora de hacer frente a los retos medioambientales.

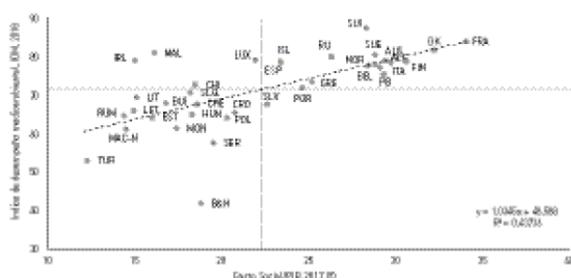
Contrastar esta hipótesis, esto es, si los Estados de bienestar se

encuentran en una mejor posición a la hora de hacer frente a los retos medioambientales, si existen sinergias entre ambas tareas (el desarrollo social y la defensa del medioambiente) es precisamente el objetivo del trabajo de Koch y Fritz (2014). Basándose en la clasificación de modelos de EB de Esping-Andersen, ampliada para dar cabida al régimen “oriental” (los antiguos países del Este) y “mediterráneo” (Turquía, España, Grecia y Portugal), los autores contrastan mediante técnicas de análisis de correspondencia si existe asociación entre el tipo de Estado de bienestar, medido a través del esfuerzo en gasto social y la desigualdad de ingresos, y el comportamiento medioambiental, medido mediante la importancia relativa de la generación de energía eléctrica renovable, la emisión de CO₂ per cápita, la huella ecológica y la importancia de la imposición verde (% PIB), teniendo en cuenta el grado de desarrollo económico. El resultado obtenido, tanto para 1995 como para 2010, indica la independencia de las dimensiones latentes correspondientes al desempeño ecológico y Estado de bienestar, que serían “prácticamente ortogonales” (Koch y Fritz, 2014: 687). Descendiendo al ámbito de los países, los autores concluyen que la hipótesis de sinergia solo se contrastaría para algunos casos, como los de Suecia o Austria, aunque es cierto que los países con un modelo de bienestar más liberal tendrían un peor comportamiento en términos de indicadores medioambientales que los que siguen el modelo conservador y socialdemócrata, aunque con grandes diferencias entre países dentro de cada uno de estos grupos³⁰.

Con la intención de contrastar hasta qué punto el resultado alcanzado por Koch y Fritz (2014) podría deberse a los indicadores de comportamiento medioambiental elegidos por los autores, se ha procedido a realizar un ejercicio con la finalidad de comprobar si el uso de indicadores alternativos de desempeño ambiental arroja resultados similares. Para ello, se ha estudiado la relación entre el esfuerzo en protección social (gasto social/PIB) y el Environmental Performance Index, o índice de desempeño medioambiental, IDM, desarrollado por el Yale Center for Environmental Law & Policy de la Universidad de Yale (Wendling *et al.*, 2018)³¹. El gráfico 6 recoge el resultado de este

ejercicio para los 31 países del Espacio Económico Europeo, más cinco países candidatos.

GRÁFICO 6
ÍNDICE DE DESEMPEÑO MEDIOAMBIENTAL Y ESFUERZO EN PROTECCIÓN SOCIAL
EN 36 PAÍSES EUROPEOS



Fuente: Wendling et al. (2018), Eurostat y elaboración propia.

Como se puede apreciar, basta con cambiar el indicador medioambiental utilizado para obtener un resultado aparentemente distinto al defendido por Koch y Fritz (2014). Muy probablemente, esta diferencia obedece al hecho de que la huella ecológica está muy vinculada al nivel de desarrollo económico (y a la densidad de población de los países), al igual que lo está el grado de desarrollo del Estado de bienestar, de forma que difícilmente se va a obtener una relación inversa entre estas dos variables. En el ejercicio recogido en el gráfico 6, sin embargo, el desempeño medioambiental se mide por variables directamente vinculadas a la calidad del medioambiente de los países y aunque incluye muchos indicadores que se pueden interpretar en términos de sostenibilidad, como las emisiones de GEI, por ejemplo, no es este su objetivo principal, como lo es en el caso de la huella ecológica.

Como se puede apreciar en el gráfico, con las excepciones de Malta e Irlanda, con un mejor desempeño medioambiental y bajo esfuerzo en gasto social, todos los países con esfuerzo social superior a la media muestran también un mejor desempeño medioambiental tal y como lo define el IDM. Un resultado este que se podría interpretar en términos de una mejor preparación de los Estados de bienestar para gestionar los

retos ambientales por una doble vía. Por una parte, por la menor intensidad emisora de GEI de gran parte de las actividades del Estado de bienestar. Por otro lado, porque, al fin y al cabo, el calentamiento global y los problemas medioambientales suponen un nuevo riesgo social al que tienen que enfrentarse los ciudadanos, que no (o solo marginalmente) pueden resolver de forma individual, y recordemos que el Estado de bienestar nace, precisamente con el objetivo de proteger a los ciudadanos frente a determinados riesgos sociales.

A modo de resumen, podemos concluir que la vinculación en la práctica entre desarrollo del Estado de bienestar y sostenibilidad medioambiental es compleja, dependiendo frecuentemente de la forma en la que se mida la dimensión medioambiental, ya que la relación dominante existente entre nivel de renta e impacto medioambiental de la actividad económica ensombrece cualquier efecto positivo que pueda tener el desarrollo del Estado de bienestar sobre otros aspectos del medioambiente, incluyendo la emisión de GEI por unidad de *output*.

En todo caso, la información disponible, aunque parcial e incompleta, indica que los Estados de bienestar, tanto por la menor intensidad de emisión de GEI de sus actividades (incluso cuando se comparan con las mismas actividades realizadas por el sector privado) como por los menores niveles de desigualdad existentes y la mayor capacidad de acción del sector público y compensación a los grupos más afectados por los nuevos riesgos ambientales, estarían en una mejor posición para afrontar la transición ecológica (sobre esta discusión, véase también el capítulo siguiente en este libro).

En lo que se refiere al impacto de los cambios demográficos y tecnológicos, una introducción masiva de tecnologías digitales revolucionarias que redujeran la necesidad de mano de obra reduciría también el problema asociado al aumento de la tasa de dependencia demográfica, convirtiéndolo en un problema de distribución (mediante los mecanismos que hagan partícipes a los jubilados de la producción creciente generada por las ubicuas nuevas tecnologías digitales) y no de escasez. Y recordemos que los Estados de bienestar pueden gestionar este tipo de problemas, siempre y cuando sean capaces de resolver en el

futuro las dificultades que la globalización y la competencia fiscal han creado para gravar las rentas de capital.

En el caso de que la sustitución de trabajo por capital hiciera prescindible para la actividad laboral todavía un mayor número de personas, habría que plantearse políticas que ya están presentes en el debate actual, como la renta universal o el empleo garantizado, cuyo análisis tenemos que dejar fuera de estas páginas por restricciones de espacio.