

---

**Cuarta parte:**  
**Reseñas**

---

## Conferencia Internacional “Estado de bienestar y competitividad. La experiencia europea y la agenda para América Latina”

La Conferencia Internacional sobre Estado de Bienestar, celebrada en Madrid en abril de 2007, tenía como objetivo reflexionar y debatir sobre la experiencia del estado de bienestar y la competitividad europea, tratando de extraer lecciones que contribuyan a la construcción de una nueva agenda de reformas en América Latina y el Caribe, y específicamente sobre la protección y bienestar sociales. Lejos de la imitación del modelo europeo, el taller apuesta por extraer algunos aprendizajes de las prácticas exitosas —y también de los errores— para contribuir a la conformación de modelos propios en América Latina.

Esta actividad se inscribe en el programa “Una nueva agenda para América Latina y el Caribe. Reformas que funcionan: lecciones para decisores políticos”, que la Fundación Carolina ejecuta junto con la Corporación de Investigación Económica para Latinoamérica

(CIEPLAN) de Santiago de Chile y el Instituto Fernando H. Cardoso (IFHC) de Sao Paulo, y que cuenta con el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Previamente, en 2006, se celebró un seminario internacional en Madrid cuyos documentos fueron presentados en esta Conferencia Internacional con el fin de ajustar el análisis de la experiencia europea a los desafíos y especificidades de los escenarios latinoamericanos. Así mismo, los documentos de trabajo presentados y discutidos durante la Conferencia, coordinada por el profesor Álvaro Espina, de la Universidad Complutense de Madrid, han sido publicados por la Fundación Carolina en su colección de libros con la Editorial Siglo XXI.

## Universalidad y sostenibilidad de los sistemas de protección social

Para analizar la universalidad y sostenibilidad de los sistemas de protección, uno de los ajustes más controvertidos, el caso del régimen de bienestar británico permitió examinar en profundidad la problemática de la financiación del Estado de bienestar, que es una de las columnas básicas para su sustentación futura.

El profesor Glennerster ha recalcado el hecho de que la consolidación de los Estados de Bienestar europeos están sometidos a una fuerte tensión causada por una parte por las demandas democráticas basadas en la reivindicación de derechos, y por otra por los retos internos de los propios sistemas de bienestar que necesitan adaptarse a los cambios que operan en la sociedad y en última instancia a los imperativos de competitividad económica.

Ante esta situación, el experto británico ha formulado una serie de propuestas dirigidas a la reforma del Estado de bienestar británico, pero son aplicables según el autor a las políticas sociales de los países de América Latina:

- 1 Estimular a los perceptores de beneficios sociales en la búsqueda de un empleo remunerado, introduciendo incentivos para ello y penalizando a quienes no lo hacen.
- 2 Mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios de bienestar, especialmente en los campos de la sanidad, la educación y la atención a la vejez, introduciendo compe-

tencia y mayor libertad de elección del consumidor.

- 3 Garantizar la sostenibilidad del Estado de bienestar apelando a una mezcla de financiación pública y privada que estimule especialmente la participación de los más pobres. Su propuesta para la financiación de la educación universitaria es un ejemplo de ello.
- 4 En cuanto a las pensiones, el profesor Glennerster propone afiliar automáticamente a todos los trabajadores a fondos privados de pensiones en régimen de capitalización, tutelados por el Estado, dando libertad para elegir entre los fondos autorizados y los planes de empresa, o para salir fuera del sistema. Para que las pensiones puedan financiarse y resulten adecuadas a las expectativas de la población, la edad de jubilación debe aumentar, hasta que el tiempo de jubilación equivalga al 30% de la vida adulta.

A su vez Howard Glennerster insiste sobre la necesidad de fomentar un cambio de mentalidad en la población. Las nociones de previsión y de provisión deben ser asumidas por los ciudadanos, pues de esta corresponsabilidad depende la sostenibilidad de los sistemas de bienestar. Los recursos privados deben ser movilizados en relación al nivel de los ingresos de los particulares.

Si bien América Latina seguirá gozando durante las próximas décadas de un bono

demográfico, que permite a la región aplazar sus preocupaciones en cuanto al desequilibrio entre población económicamente activa y población dependiente; tanto la experiencia británica como la alemana han demostrado la virtud de planificar este riesgo y de anticipar sus consecuencias mediante un proceso de ajustes progresivos. La comunicación social que permite legitimar por una parte la necesaria búsqueda de soluciones a largo plazo para mejorar la cobertura social, y por otra parte para fomentar en la ciudadanía una actitud de previsión y de corresponsabilidad en la planificación de la previsión del riesgo. En muchos países europeos la entrada de la necesidad de reformas en los debates públicos ha permitido facilitar la adopción de nuevas políticas pero también de aceptar y asumir por parte de la población modelos de gestión de financiamiento público-privados. Sin embargo esta modalidad público-privada no debería implementarse como se ha visto en algunos casos, como una “venta salvaje” al sector empresarial de parte o de la totalidad de un servicio social, sino que debe ser una asociación entre un Estado que norma y regula el sector, y otorga licencias, por un tiempo definido y bajo estrictas condiciones, al sector privado para ofrecer estos servicios. En este sentido es clave que los Estados negocien condiciones específicas con cada entidad privada, como por ejemplo que una escuela subsidie el estudio de un determinado porcentaje de estudiantes procedentes de familias de escasos recursos, que regule los ser-

vicios prestados y las tarifas aplicadas y ante todo que desarrolle su capacidad de control y sanción. De esta manera se evitará que la privatización de prestaciones sociales se convierta en la retirada del Estado ante un ámbito de su competencia: la protección social.

La experiencia francesa se diferencia del modelo británico pues, tal como lo presenta Jean Claude Barbier, la reforma del Estado de bienestar ha pasado del modelo latino, centrado en el mantenimiento del *status*, a otro más universalista. Según el experto, esta transición de un modelo contributivo hacia otro basado en la recaudación fiscal, es la única solución para garantizar la universalidad de las prestaciones, y por lo tanto evitar el riesgo de la fragmentación y de la desigualdad.

Este análisis resulta especialmente interesante para el debate sobre los sistemas de protección social en Iberoamérica, cuyas políticas sociales se incardinan generalmente dentro del modelo latino —aunque con niveles de desarrollo muy diferentes—.

Jean Claude Barbier inscribe además las reformas francesas dentro de la dinámica general de las políticas sociales de la Unión Europea, inspiradas en el principio de activación y en el imperativo de configurar mercados de trabajo de transición. El objetivo de este tipo de políticas consiste precisamente en acompañar y facilitar los procesos de transición a lo largo del ciclo vital de los individuos: desde la escuela y la universidad al mercado de trabajo;

desde las múltiples situaciones de interrupción de la actividad laboral a la vida profesional activa, y desde esta última a una situación adecuada de jubilación.

La noción de lucha contra la exclusión social ha tenido en el contexto francés una relevancia especial y constituiría para muchos países de América Latina un planteamiento político de gran efectividad social en un contexto de elevados índices de desigualdad económica, de marginación económica social y cultural de amplios segmentos de la sociedad y de escasa incorporación al empleo formal. En efecto, la intervención social francesa se caracterizó por la puesta en marcha de mecanismos puente como el Ingreso Mínimo de Inserción (RMI-Revenu Minimum d'Insertion) que pretendía integrar a las familias sin techo en la sociedad francesa o como ayudas al primer empleo de los jóvenes que ofrecía exenciones a las empresas para incentivar la contratación de jóvenes. La idea subyacente a estas políticas es la inclusión en la sociedad de aquellos colectivos excluidos. La crítica principal a las políticas focalizadas impulsadas en varios países de América Latina se refiere a la dificultad que han encontrado para articular los beneficiarios de los programas de ayuda a los sistemas de protección social nacionales, ni superar su condición de pobreza. De la misma manera que se habla de trampa de pobreza se puede hablar de trampa de los programas focalizados.

Por otra parte también, en el caso de América Latina, la adaptación del sistema a

nuevos patrones de ciclos vitales agravados por los elevados índices de informalidad de la economía, se enfrenta a un problema adicional: la falta de estabilidad temporal de las instituciones públicas o privadas proveedoras de protección social y su débil legitimidad en la población. En efecto afiliarse a un sistema de protección implica poder esperar razonablemente que esta institución siga existiendo cuando se requieran sus prestaciones en el momento en el cual el sujeto estará expuesto al riesgo.

Por tanto, gobernabilidad y sostenibilidad parecen emerger como pilares claves para la viabilidad de las reformas en este contexto.

Sin embargo, el principio de universalidad hacia el cual el modelo francés ha venido avanzando, no está exento de polémicas y de posibles efectos perversos. En este sentido, desde la perspectiva holandesa, Ruud de Mooij plantea que la universalidad de derechos en materia de protección social no siempre coincide con un sistema adecuado de incentivos para la inserción laboral. Para evitar entrar en una lógica oportunista de los individuos de abandono de la actividad económica a favor de una dependencia de los subsidios y de la ayuda estatal, de Mooij recalca la importancia de prestar una atención muy particular al cálculo preciso de los umbrales de incentivos. La economía política de los tres escenarios de reforma que propone de Mooij ofrece un abanico de opciones y resultados que sólo podrán materializarse en una u otra dirección a través de los procesos de elección social propios de las

sociedades democráticas, ya que ninguna receta técnica puede escamotear a los ciudadanos de las sociedades modernas la capacidad de elegir su futuro colectiva y responsablemente, de acuerdo con sus preferencias y opciones vitales.

Dados los niveles de pobreza en América Latina, y aunque la tensión entre universalidad de derechos e incentivos para la inserción activa en la economía sea extremadamente relevante en el contexto de toma de decisión para los procesos de reforma de los regímenes de bienestar, no debe perderse de vista el riesgo de poner los niveles de protección social por debajo del umbral de la pobreza extrema. Por lo tanto, a esta lógica de cálculo de los umbrales, en el caso de esta región, debe complementarse con un intenso desarrollo de la vertiente de fomento de la oferta de empleo formal. Puesto que no siempre se puede atribuir a un cálculo oportunista individual de maximización de los beneficios con relación a una minimización de su contrapartida (sea trabajo u otro). En determinados casos sencillamente no existe para los individuos alternativa o elección puesto que el mercado de trabajo no les ofrece oportunidades para incorporarse. Por otra parte, si bien no debemos descartar la posibilidad del riesgo moral, es importante no orientar exclusivamente las políticas sociales desde la perspectiva de un análisis de los comportamientos individuales de tipo *homo economicus*. La inserción en el mundo laboral formal no ofrece a los individuos únicamente beneficios

materiales como el salario y la cobertura social, sino que también es fuente de estatus y roles sociales y de reconocimiento público que pueden para determinados individuos tener mayor relevancia que un cálculo puramente económico del coste-beneficio de ser beneficiario de la ayuda pública o de ser trabajador.

Es por lo tanto, fundamental orientar las políticas públicas hacia la generación de condiciones reales de integración a la vez que se fomentan incentivos individuales y colectivos para éstas. Como recuerda Almudena Durán, a pesar de que América Latina se caracteriza por bajos niveles de afiliación de la población a los sistemas de protección social, el caso de España puede inspirar algunas políticas públicas. En efecto, España se encontraba en los años sesenta en una situación muy similar a la que conoce la región en estos momentos. Para alcanzar los elevados niveles actuales, España optó por fijar unas contribuciones muy modestas como incentivo a la afiliación. A partir de los años setenta se fueron incrementando paulatinamente estas cuotas contributivas hasta lograr los niveles actuales. Optar por un amplio subsidio estatal que progresivamente se aligera con el aumento de las contribuciones parece ser una opción a considerar para revertir los bajos niveles de afiliación a la protección social en la región.

Sin embargo Juan Francisco Jimeno, basándose también en la experiencia española, alerta sobre el riesgo de crear una brecha demasiado importante entre los niveles de contribución y

los niveles de redistribución en aras de fomentar la afiliación. Destaca en este sentido la importancia de complementar un programa de incentivos a la afiliación de la población con desgravaciones fiscales y subsidios directos. Entendiendo por supuesto que por otra parte la región necesita fomentar una reforma fiscal para salir del efecto regresivo de la recaudación que conocemos hoy en América Latina.

Para Jesús Ruiz-Huerta y Mario Marcel, es imprescindible articular coherentemente la política social con la política económica y con la política fiscal. Pensar estos tres ámbitos como un sistema con efectos mutuos, a pesar de la tradicional división del trabajo intelectual por área de especialización, permitirá ofrecer a la sociedad y a las economías soluciones más resistentes a los choques externos. Los desafíos tanto en Europa como en América Latina requieren de un complejo andamiaje de políticas públicas que combinen diferentes instrumentos (alianzas público privadas, fiscalidad, solidaridad, etc.). Los nuevos regímenes de bienestar están saliendo de la dicotomía entre modelo norteamericano y modelo europeo, la clave del éxito y de la sostenibilidad radicarán probablemente en la capacidad de innovación y de combinación de instrumentos por parte de cada país.

En este sentido la cohesión social se revela como un indicador de éxito de los sistemas de protección, articulándose como una síntesis entre eficiencia y equidad.

## La formación de capital humano

La sostenibilidad tanto de los sistemas de protección social como del desarrollo de los países depende en gran medida, como se ha venido exponiendo, de la identificación de modalidades novedosas de financiamiento y de adaptación a los nuevos contextos (demográficos, ciclos vitales, empleo, etc.), pero también depende de la adecuada atención que las sociedades junto con las familias deciden prestar a la infancia y a la juventud. De la calidad de la formación y educación que se ofrece a las nuevas generaciones depende la sostenibilidad a mediano y largo plazo de la protección social basada en la solidaridad intergeracional, la competitividad fuertemente vinculada a la capacidad de innovación pero también depende de la cohesión social fortalecida por principios de ciudadanía y de democracia.

Para Alvaro Marchesi, es fundamental pensar la educación desde una perspectiva de sistema, teniendo claro cual es el ideal al cual aspira el sector. Sin embargo, las reformas deben aplicarse de forma progresiva y sostenida en el tiempo. En este sentido la consecución de acuerdos nacionales respaldados por la sociedad civil es clave para garantizar que las diferentes etapas de la reforma tengan lugar independientemente de los eventuales cambios de gobiernos. Partiendo de esta base el experto plantea cuatro pilares para una educación que contribuya al desarrollo social y eco-

nómico con un enfoque de igualdad: un mínimo de 12 años de escolarización basado en al menos cinco horas lectivas diarias, un control de la uniformidad de la calidad en los diferentes centros escolares y finalmente una apuesta por la mejora de las condiciones laborales de los docentes. Marchesi recalca la importancia de considerar estos cuatro pilares como el primer paso y la base de progresos en materia educativa para la región de América Latina, reiterando la importancia de pensar la educación como sistema solidario con diferentes etapas, que a su vez contribuyen a la formación de futuros agentes sociales y económicos.

Reafirmando la educación como potente instrumento para la reducción de las desigualdades sociales, el experto danés Gøsta Esping-Andersen señala que estudios relativos al contexto europeo demuestran que los factores no económicos de la desigualdad (capital cultural, tiempo dedicado a los niños, participación de los padres en la educación) tienen un peso más fuerte que los factores puramente económicos (renta, formación en centros educativos privados, etc.). Esping-Andersen señala la especial relevancia en materia de igualdad de oportunidad y de desarrollo del potencial del estudiante, de una educación inicial de calidad. Adicionalmente, recalca la importancia de la regulación del estado en materia laboral para permitir a las familias asumir un tiempo cualitativamente satisfactorio en la educación de sus hijos y de esta manera reforzar los efec-

tos positivos de la educación inicial en la formación de los futuros ciudadanos. Y finalmente, señala el valor de medidas de atención a la pequeña infancia para promover el trabajo de las madres: de este modo se aportarían nuevas competencias al mercado por una parte y por otra, se produciría una mayor inversión en la educación de los hijos como demuestra el patrón de las madres trabajadoras.

Este campo, la educación inicial, es sumamente relevante en el contexto de América Latina. Sabemos que la región cuenta con fuertes problemas de calidad de la educación ya en los niveles primarios y secundarios. Adicionalmente, otros problemas como el trabajo infantil, en muchos casos de riesgo, la desnutrición infantil, la violencia constituyen amenazas al desarrollo de los niños y niñas procedentes de los sectores desfavorecidos de la región.

A pesar de que la situación de América Latina diste mucho del contexto europeo, políticas de atención a la primera infancia, como guarderías gratuitas y de proximidad, apoyo a madres solteras, pueden mejorar significativamente el potencial de buen desempeño escolar de los niños al:

- exponer los niños desde la temprana edad a los libros y actividades estimulantes para su desarrollo intelectual y neuromotor
- evitar riesgos de accidentes domésticos que se producen cuando los niños se quedan solos en casa mientras los padres trabajan

- mejorar una alimentación deficiente que puede en algunos casos comprometer las posibilidades de adquisición futura de conocimientos y transmitir pautas de higiene personal a los niños
- liberar el tiempo de las mujeres para una actividad retribuida económicamente que mejore la situación del ingreso familiar
- realizar un seguimiento de la salud de los niños y prevenir enfermedades que puedan comprometer el futuro escolar
- transmitir patrones de comportamientos cívicos, cooperativos, de respeto y solidarios entre los niños.

Por lo tanto, la apuesta por una mayor inversión en la pequeña infancia aparece como sumamente relevante y de alta prioridad en el contexto latinoamericano. Sin embargo, y retomando los planteamientos de Álvaro Marchesi, ésta debe inscribirse en un esfuerzo orientado a todos los niveles de la educación. No se trata de promover la inversión en la pequeña infancia en detrimento de la educación primaria sino de apoyarles en una visión de continuidad y de refuerzo mutuo. Aquellos niños que no se hayan beneficiado de una alimentación suficiente, que hayan sido expuestos a elevados índices de violencia y cuya inteligencia no haya sido estimulada, difícilmente se encontrarán en igualdad de condiciones para enfrentar el resto de la vida escolar. Consecuentemente, situar la educación inicial en el núcleo duro de la educa-

ción en la región permitiría contribuir a mejorar el nivel educativo de la población, prevenir comportamientos futuros de desafiliación, de anomia social y de delincuencia así como en definitiva aumentar la productividad económica del país.

## La sostenibilidad de los sistemas de pensiones

El aumento de la esperanza de vida de la población, trayectorias profesionales interrumpidas, períodos inactivos más largos en la vida de los individuos son algunos de los múltiples retos a los cuales se enfrentan los modelos tradicionales europeos de pensiones.

El sistema sueco de pensiones había gozado en Europa de amplio predicamento hasta el punto de convertirse en un tipo ideal para otros muchos países. Por lo tanto, el vuelco registrado en Suecia durante el pasado decenio respecto a los sistemas clásicos de pensiones de toda la Europa continental —que, salvo el caso de Holanda, ha utilizado el régimen de reparto— es particularmente importante en un contexto europeo de reformas. De ahí que la reforma sueca señale un antes y un después en la forma en que se conciben los sistemas de pensiones.

Edward Palmer ha expuesto, como una posible solución que podría considerarse adaptar a otros países, las peculiaridades del sistema

de dos cuentas individuales —uno “nacional” y otro financiero— basado en la capitalización de contribuciones a lo largo de toda la vida de los beneficiarios. La opción sueca tiene entre otras ventajas la de no haber optado por un sistema basado exclusivamente en la capitalización individual o en un modelo nacional. Es probable que cada país encuentre en el abanico de soluciones intermedias, y una de combinación de instrumentos guiada por un principio de igualdad, una fórmula óptima de reforma de su sistema de pensiones.

Una reforma estructural puntual, como la realizada en Suecia no es la única alternativa en materia de sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Axel Börsch-Supan, y todo su equipo, han demostrado como la reforma alemana que consiste en una serie de modificaciones llevadas a cabo entre 1992 y 2007 combina cambios parciales en la estructura del sistema con variaciones en las condiciones y los umbrales de aplicación. Nuevamente, la existencia de este tipo de alternativas es una llamada de atención contra cualquier modalidad de “pensamiento único”.

Otro aprendizaje de utilidad procedente del régimen de pensiones alemán radica en la importancia de la “economía política” de las reformas, y por lo tanto la gran relevancia de los procesos de consultas sociales y de pactos para la toma de decisiones en este sector.

José Antonio Herce ha puesto en evidencia otro de los retos a los sistemas de pensiones que obliga a ampliar el análisis fuera de las

fronteras nacionales: la movilidad de las personas. Tanto en el ámbito de los límites de la Unión Europea como entre Europa, América Latina y África, los individuos tienden a tener trayectorias laborales en diferentes países y por lo tanto tributan (cuando se da el caso) a sistemas diferentes durante determinados períodos. Adicionalmente el experto señala que en el caso de América Latina, siendo en su gran mayoría una población joven y cualificada la que migra, ello constituye un riesgo a futuro pues esta fuerza laboral no tributa a sus sistemas nacionales, dejando un vacío generacional en la cadena de solidaridad intergeneracional. Es por ello preciso pensar en primer lugar las dinámicas poblacionales, no sólo en términos de envejecimiento sino también en función de movilidad, lo cual implica buscar soluciones para la “transportabilidad” de los derechos a las pensiones. Lo cual implica buscar una concertación regional y extraregional en materia de políticas públicas.

### **¿Cómo puede el caso español alimentar la reflexión?**

Basándose en la evidencia del caso español que se caracterizó por un relativo fracaso de edificación del estado de bienestar en una primera etapa y posteriormente por un aprendizaje de los errores cometidos, Álvaro Espina comparte algunas de las claves de esta recuperación.

En primer lugar, Alvaro Espina reafirma la necesidad de fortalecer la coherencia y complementariedad entre los diferentes sectores del sistema de protección social. Así como insiste en prestar una atención muy particular al fortalecimiento del sistema educativo como principal motor del desarrollo de los países.

En cuanto al financiamiento del sistema de protección social, el experto reafirma la centralidad de la fiscalidad, y dentro de ella la imposición sobre la renta, para que el Estado disponga de los recursos necesarios para su política social. España se ha caracterizado por la formulación de consensos y de pactos sociales (los Pactos de la Moncloa entre otros) para garantizar el fundamento democrático y dotar de legitimidad pública a las principales políticas sociales.

En último lugar, Espina insiste sobre los efectos perversos del aislamiento tanto político como económico sobre la economía y el desarrollo social de España. En este sentido la transición democrática y la incorporación a la Unión Europea han permitido al país convertirse en una de las economías las más dinámicas de la región.

En cuanto al empleo, centro de la mayoría de los debates cuando se pretende extraer enseñanzas del análisis de la experiencia europea, es para Javier Polavieja clave para América Latina. En efecto, si España ha sido particularmente exitosa en materia de inclusión en los sistemas de protección social, en pri-

mer lugar la educación y la salud y posteriormente las pensiones, en materia de calidad del empleo el país no ha salido de un cierto nivel de vulnerabilidad. El panorama laboral español presenta importantes asignaturas pendientes, entre las cuales cabe destacar el número elevado de empleos precarios, de bajas remuneraciones (de los 15 estados que hasta 2004 pertenecían a la Unión Europea, sólo Portugal cuenta con un salario mínimo inferior al español (437 euros al mes, según datos de Eurostat). Polavieja insiste sobre el hecho de que para comprender las dinámicas de desigualdad es necesario prestar a la calidad del empleo una atención particular, hecho que en el caso de los países de América Latina tiene especial relevancia. En efecto, la región también adolece de condiciones laborales estables que abren derechos a la protección social y como en el caso español los jóvenes se encuentran entre los más afectados por esta precariedad y baja calidad laboral.

Otro sector de la protección social particularmente decisivo en materia de reducción de las desigualdades y erradicación de la pobreza es sin lugar a dudas la salud. Nuevamente, como señala Ana Rico, el caso español y su rápido desarrollo de un sistema de salud universal permiten sugerir a otras regiones algunas pautas que han sido particularmente exitosas puesto que Europa ha reconocido explícitamente la calidad de la sanidad española. Una de las apuestas más efectivas ha sido

la prioridad absoluta de la atención primaria unida a la complejidad de los procesos de descentralización. ¿Cómo se ha operado este cambio? José Manuel Freire, recalca la importancia que tuvo la participación del Estado en el financiamiento directo de una proporción destinada a los médicos privados a cambio de la prestación de servicios gratuitos a la población más desfavorecida y a las zonas rurales, tradicionalmente menos atractivas para los médicos. Se logró de esta manera, a un coste relativamente modesto, ofrecer el acceso a la sanidad a una población tradicionalmente excluida de este servicio y ampliar de esta manera la cobertura geográfica de la sanidad. Progresivamente, este sistema de subvención directa se ha trasladado hacia una incorporación progresiva de los médicos de atención primaria al sistema de salud como empleados públicos.

Como recalca Ana Rico, otro elemento de vital importancia en materia de reforma sanitaria consiste en prestar al “marketing social” una atención particular, puesto que es un buen instrumento para lograr el respaldo y colaboración de la sociedad civil en las reformas impulsadas por el estado. El contexto latinoamericano, que se caracteriza lamentablemente con un bajo nivel de confianza en las instituciones, tendría mucho que ganar con un uso adecuado de este instrumento combinado con una labor de transparencia y de rendición de cuentas de las instituciones públicas.

Finalmente, Luis Moreno presenta algunos

elementos de reflexión, precisamente, sobre la última red de seguridad del Estado de bienestar español, que, como su propio nombre indica, actúa como elemento de cierre de todo el sistema de protección. Si bien es necesario considerar que en el contexto europeo y más concretamente en el español las últimas mallas de seguridad no tienen la misma magnitud que en los países de América Latina. En la región, el elevado nivel de informalidad en las actividades económicas de la mayoría, hace de las políticas dirigidas a atender las necesidades mínimas de muchos grupos de población casi las únicas políticas practicables para combatir la pobreza y la necesidad.

Como recalcó la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional, Leire Pajín, la originalidad del caso español, radica en el hecho de que este tipo de políticas está constitucionalmente reservado a las comunidades autónomas, por lo que la experiencia de cooperación entre todos los poderes públicos territoriales para conformar una red de seguridad que garantice un mínimo de protección a todos resulta ilustrativa para América Latina. Sin embargo, como todo proceso de descentralización, ello conlleva numerosos riesgos, dejando a criterios de cada unidad administrativa descentralizada un papel clave en la reducción de la pobreza. Adicionalmente, el interés del modelo español radica también en los rasgos compartidos con América Latina, como, por ejemplo, ser una transición tardía (en la segunda mitad del siglo vein-

te en el caso de España) desde una producción eminentemente agraria a una economía de servicios e industria. Y, a pesar de esta modernización económica reciente, España ha privilegiado el fomento de mayores niveles de protección social y de cohesión. Pero la Secretaria también reconoce que este camino no ha sido fácil. El caso español, por el delicado contexto de la transición y consolidación democráticas, dejó algunos errores y tareas pendientes en materia de avances coordinados y sincronizados en esos seis grandes subsistemas sociales (político, el económico, el legal, el educativo, social y cultural, y el propio sistema de bienestar), debido a la necesidad de formar coaliciones políticas y pactos sociales. Sin embargo, este compromiso inicial en aras del consenso dio posteriormente su solidez y legitimidad social a las reformas, sobre todo en el periodo de los gobiernos socialistas entre 1982 y 1996. Y lo que quedó por hacer ha sido un objetivo prioritario del actual Gobierno que, desde 2004, ha dado un fuerte impulso a las políticas sociales, como demuestra la aprobación de las leyes contra la violencia de género, de reforma de las pensiones, de regularización de inmigrantes, de dependencia o de igualdad entre hombres y mujeres. España ha mantenido subyacente a una multiplicidad de reformas, que han pautado la historia de su consolidación como Estado democrático una apuesta política irrenunciable por la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento y por la universalidad de los derechos. Esto,

independientemente de las fórmulas técnicas de financiamiento y de los programas sociales que han venido eligiendo.

Por su parte, la experta brasileña Sonia Draibe reconoce que uno de los mayores problemas de los sistemas de protección social en América Latina radica en la separación y descoordinación de sus diferentes elementos. Consecuentemente, la mayoría de los programas focalizados de atención a la pobreza, no consiguen mantener a los beneficiarios de estos programas en un nivel “aceptable” de pobreza. ¿Cómo favorecer la articulación de los diferentes programas para que constituyan un sistema dentro del cual exista movilidad? Es probablemente el mayor reto que encara la región.

## La protección social y la competitividad

La Conferencia no podía cerrar sin abordar algunas preguntas fundamentales sobre la pertinencia de la protección social y su relación con la economía y la competitividad de los países. ¿Hay que elegir entre crecimiento y distribución del producto? ¿Nos enfrentamos al dilema de maximizar la riqueza frente al de minimizar la desigualdad? ¿Resulta contradictorio establecer objetivos de bienestar —aún modestos— con el mantenimiento de la competitividad internacional de los países? En un nivel superior se encuentran interrogantes todavía más complejos, como el que se pregunta por los

límites al crecimiento derivados de la pobreza y la desigualdad, o sea, por la contribución de las políticas de bienestar al crecimiento y la modernización de nuestros países.

O —si se quiere plantear la cuestión en términos más sencillos— cabe preguntarse si resulta sostenible en el medio plazo una política de crecimiento económico que no lleve incorporada otra de distribución y de reducción de la desigualdad, que estimule la participación en el esfuerzo colectivo de capas cada vez más amplias de la población. El experimento histórico europeo es la prueba más consistente de que la aspiración a disfrutar el tipo libertad proporcionada por las políticas de bienestar no es sólo un fin en sí mismo, sino que constituye también el principal instrumento para impulsar el desarrollo económico y cultural.

Las respuestas del experto español José Antonio Alonso reflejan la complejidad de la cuestión: si no se ha podido demostrar plenamente la relación directa entre el desarrollo de los sistemas de bienestar y la competitividad económica, tampoco se ha podido demostrar que la protección social constituya un lastre para el desarrollo de los países. Economías muy sanas cohabitan con sistemas de protección social muy desarrollados como en el caso sueco.

A pesar de una ausencia clara de correlación entre inversión social y competitividad de las economías nacionales, es razonable pensar que una inversión de calidad en capital huma-

no para la mayoría de la población, aumentará el mercado de trabajo, que constituye el mayor valor en las economías de alta tecnología y de servicios y que son las más competitivas, y ello tendrá de forma ineludible efectos positivos en el posicionamiento internacional del país. Por otra parte, una inversión del Estado para reducir los riesgos a los cuales se encuentran expuestos la población, como el desempleo, la vejez o la enfermedad permite al mercado funcionar asumiendo un coste relativamente bajo de estos riesgos. Además, la consolidación de la protección social constituye para las sociedades una mayor garantía de estabilidad de sus instituciones democráticas y de la estabilidad en general, al reducir la incertidumbre y la precariedad de los ciudadanos y, como es notorio, las empresas suelen valorar muy positivamente la estabilidad de un contexto nacional a la hora de elegir un destino para sus inversiones productivas.

En definitiva, es fundamental e incuestionable que, para que la consolidación de los sistemas de bienestar no genere tensiones con el crecimiento económico, las medidas de protección deben tener incentivos compatibles con el trabajo formal.

## Conclusiones

Los debates de la Conferencia Internacional han permitido, más allá de las peculiaridades

de cada uno de los casos presentados, identificar tanto retos comunes, como oportunidades.

Indudablemente, el estudio y la discusión de experiencias nacionales ofrecen valiosos elementos a la hora de pensar y diseñar reformas en los respectivos regímenes de bienestar.

Las recomendaciones que puedan extraerse a la luz de la experiencia europea sólo pueden ser buenas para América Latina si son buenas y sostenibles a largo plazo para Europa, habida cuenta de las diferencias de ritmo y de nivel de desarrollo. Porque nos encontramos en un mundo cada vez más interrelacionado en el que no caben excepciones. La convergencia empieza a contemplarse como un valor en sí misma. No cabe pensar que todas las políticas resultan aplicables siempre y en todas partes por igual. En particular, es imprescindible que las políticas de bienestar se adapten a los diferentes puntos de partida de los que arranca cada país. Pero hablar de la Europa actual exige pensar en un conjunto abigarrado de países que reúne en su seno experiencias, niveles de desarrollo, preferencias y enfoques culturales extraordinariamente diversos, hasta convertir a este continente en un verdadero microcosmos.

De ahí que esta Conferencia haya tratado de aprovechar la sinergia de la reflexión que se viene realizando en Europa durante el último decenio —en orden a reasentar, redefinir, reformar y reinventar el Estado de Bienestar— para proyectarla hacia Latinoamérica. Y esto exige

introducir sus propias perspectivas y universalizar nuestra propia reflexión, obligándonos a razonar en términos globales.