

# Transformación del Estado de bienestar e inversión social

Eguzki Urteaga (eguzki.urteaga@ehu.es)

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA 1, UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO, PAÍS VASCO-ESPAÑA

**Resumen:** Durante los años setenta del pasado siglo, la crisis económica ha cuestionado la pertinencia de las políticas de reactivación keynesianas y, ante el incremento del desempleo, el modelo del Estado de bienestar instaurado a partir de 1945 ha sido ampliamente criticado por los economistas neoclásicos que defendían una política de la oferta que pasaba por una reducción de los costes salariales y de las prestaciones sociales. No en vano, el balance de las políticas neoliberales es decepcionante a nivel socioeconómico ya que, además de no garantizar un crecimiento notable y continuo, ha aumentado las desigualdades sociales. Si los sistemas tradicionales de protección están mal adecuados al contexto económico y social actual, un nuevo enfoque de las políticas sociales aparece a partir del inicio de los años 2000 que insiste en la necesidad de reorientar los Estados de bienestar. Ese paradigma avanza la idea según la cual conviene concebir las políticas sociales, educativas y sanitarias no como un gasto sino como una inversión dado que es fundamental para la competitividad económica, la cohesión social y el bienestar ciudadano. La estrategia de inversión social define unas prioridades inéditas para el Estado de Bienestar con el fin de acompañar a los individuos a lo largo de su trayectoria vital.

**Palabras clave:** inversión social – educación – sanidad – inmigración – Francia.

**Abstract:** *During the seventies, the economic crisis has questioned the relevancy of the Keynesian policies of reactivation and, in front of an increasing unemployment, the model of Welfare state created in 1945 has been widely criticized by the neoclassic economists who defends a policy of offer that suppose a reduction of the wage costs and social incomes. But, the balance of the neoliberal policies is disappointing at the socioeconomic level because, besides not guaranteeing a notable and constant growth, it has extended the social inequalities. If the traditional systems of protection are not adapted to the economic and social current context, a new approach of the social policies appears from the beginning of the 2000s that insists on the reorientation of the Welfare states. This paradigm defends the idea according to which it is necessary to conceive the social, educational and sanitary policies not as an expense but as an investment that is fundamental for the economic competitiveness, the social cohesion and the civil well-being. The strategy of social investment defines new priorities for the Welfare State to help the individuals along their vital paths.*

**Key words:** social investment - education - health - immigration - France.

## Introducción

La evolución de las concepciones del Estado de bienestar, su rol y sus misiones, debe ser relacionada con las evoluciones del capitalismo. Nacidos con la revolución industrial, los sistemas de protección social se han desarrollado en con-

gruencia con la industria y el consumo de masas. Mientras que el modelo económico de los “Treinta Gloriosos” (1945-1975) (Fourastié, 1979) es fuertemente cuestionado a partir de la mitad de los años setenta al provecho del capitalismo financiero, la protección social está acusada de ser una de las causas de la crisis y su adaptación al contexto internacional es preconizada con el fin de que sea menos costosa y más favorable para el empleo. Desde el final de los años noventa, esta visión negativa de la protección social deja lugar progresivamente a un nuevo enfoque que intenta a la vez responder a las nuevas necesidades sociales y acompañar la mutación del capitalismo hacia una economía del conocimiento basada en la innovación y los servicios.

Este paradigma avanza la idea según la cual conviene concebir las políticas sociales, educativas y sanitarias no como un gasto sino como una inversión ya que es fundamental para la competitividad económica, la cohesión social y el bienestar ciudadano. Esta reflexión se inscribe en una nueva perspectiva de las políticas sociales favorable a la reorientación del Estado de Bienestar hacia el futuro. Este enfoque concibe el gasto social no como un coste para la economía sino como una inversión necesaria, a la vez para garantizar un crecimiento duradero, fuerte y compartido, y para responder a las nuevas necesidades sociales.

## **1. Transformación del Estado de Bienestar**

### **1.1. El modelo keynesiano**

Los sistemas de seguro social, figura principal del Estado de bienestar en Europa continental, son la emanación y el soporte de la sociedad industrial. Nacen en el siglo XIX con la revolución industrial y su correlato social: la aparición del asalariado (Castel, 1999). Destinados a garantizar la continuidad de la renta de los obreros que han perdido las solidaridades familiares y locales de la sociedad agrícola, permiten simultáneamente a los empresarios asegurarse la fidelidad, la estabilidad y la calidad de su mano de obra.

A lo largo de los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el fordismo y los enfoques keynesianos de las políticas económicas permitirán un verdadero incremento del gasto social, ya que pasa del 5% al 25% del PIB entre 1945 y 1979 para el conjunto de los países de Europa occidental. Durante ese periodo, las políticas sociales y económicas parecen reforzarse mutuamente. Los dispositivos de protección social permiten apoyar y reactivar el crecimiento económico: son creadores de empleo; mantienen una capacidad de consumo para aquellos que no pueden trabajar; en la medida en que garantizan una renta, liberan el ahorro de precaución y permiten dedicar una parte creciente de la renta al consumo; son igualmente unos instrumentos de reactivación económica, a través de un aumento de las prestaciones sociales o de las creaciones de empleo en los servicios públicos. El crecimiento económico de

los Treinta Gloriosos (1945-1975) se fundamenta, en gran parte, en las interacciones virtuosas entre el desarrollo de la industria de producción de bienes estandarizados de gran difusión, el consumo de masas y la protección social (Flora, 1986).

## 1.2. La crítica neoliberal

Con la crisis que se inicia en la mitad de los años setenta y el fracaso de las políticas keynesianas de reactivación, el Estado de bienestar entra en una nueva fase. A lo largo de los años ochenta, se convierte en el punto de mira de las críticas de los economistas neoclásicos (Von Mises, 1975; Hayek, 1998) relevados por los líderes políticos neoliberales. Estos subrayan la necesidad de orientar los esfuerzos, no tanto hacia la demanda (los consumidores) sino hacia la oferta (las empresas y los inversores) reduciendo los costes asumidos por las empresas, especialmente el coste laboral que se incrementaría con las cotizaciones sociales, las rigideces del mercado laboral que impedirían las contrataciones, y las prestaciones sociales demasiado generosas e incondicionales que desanimarían a las personas a buscar un empleo.

Durante los años ochenta y noventa, numerosas reformas intentarán adaptar los sistemas de protección social a estos nuevos planteamientos económicos dominantes, especialmente por unas políticas de reducción del nivel de las prestaciones sociales, de privatización de ciertos seguros sociales y de condicionamiento de las prestaciones concedidas a las personas inactivas (Urteaga, 2009a), con el fin de incentivar la búsqueda de empleo. Esta adaptación de los sistemas de protección social a una política de oferta aspira a poner el Estado de bienestar al servicio de la competitividad de las empresas, de los Estados y de los individuos. Otro principio general, congruente con la necesidad de controlar el gasto, consiste en el hecho de centrar la intervención pública en aquellos que tienen la mayor necesidad en lugar de promover políticas sociales universales (VV.AA, 2010). Se trata, por último, de hacer un llamamiento a todos los actores de la protección social: Estado, mercado, familia y sector asociativo para promover una protección social que sea más eficaz y próxima de los individuos que aquella concedida por la administración.

Las reformas estructurales de la protección social llevadas a cabo durante los años ochenta en Reino Unido, los años noventa en los países nórdicos (Kautto et al., 1999; Urteaga, 2007) y los años 2000 en los países de Europa continental, siguen una orientación similar. Si los caminos para alcanzar ese objetivo son muy diferentes, la activación de las políticas de empleo aparece como un objetivo general. El aumento de las tasas de actividad se ha convertido en un principio de acción común para enfrentarse al desempleo y al problema de las pensiones de jubilación. En el ámbito de las pensiones, la mayoría de los países desarrollan un sistema que se apoya en varios pilares (Ramos y Del Pino, 2009) que incluye los principios del reparto y de la

capitalización, y ponen el énfasis en la importancia de la “contributividad” (vínculo entre el nivel de la pensión y el volumen de las cotizaciones pagadas). Los cambios son especialmente importantes para los sistemas basados en el seguro y el reparto, a la imagen de los países de Europa continental. En el sector sanitario, la competencia se ha incrementado, entre los que ofrecen atención en los sistemas nacionales de sanidad y entre las aseguradoras en los sistemas de seguro de enfermedad. Actualmente, todos los países intentan favorecer el empleo femenino, sobre todo a través del desarrollo de las políticas de atención de la dependencia (Pierson, 2001; Palier, 2010; Urteaga, 2012).

En definitiva, estas políticas no han permitido reducir el nivel global del gasto social pero lo han estabilizado, a pesar de que la demanda social se haya incrementado notablemente, lo que supone una bajada de las prestaciones sociales individuales. Tampoco han permitido estimular un fuerte crecimiento económico, al menos en Europa continental, y cuando han permitido crear empleo, son a menudo unos empleos de baja calidad, atípicos, precarios y mal remunerados. Se han traducido por un incremento notable de la pobreza y de las desigualdades (OCDE, 2008).

### **1.3. El impacto de la globalización**

A pesar de que las reformas intentaban cambiar los sistemas de protección social, las economías y las sociedades de los países occidentales evolucionaban rápidamente. La globalización de los intercambios y la circulación del capital han desplazado las actividades económicas, deslocalizando hacia los países de Europa del Este y sobre todo hacia Asia las actividades industriales de masas que gozan de una mano de obra barata y poco cualificada. Esta evolución conduce los países antiguamente industrializados a reconvertirse en nuevas actividades posindustriales (Esping-Andersen, 1996; 1999) basadas a la vez en la innovación tecnológica, la alta cualificación, el saber y los servicios, especialmente los servicios a la persona (Cohen, 2006). Las protecciones sociales basadas en los seguros sociales, concebidas originariamente para proteger a los obreros industriales poco cualificados que tenían un contrato indefinido, a menudo en los sectores industriales o de servicios clásicos, resultan poco adecuadas para proteger unas trayectorias profesionales más móviles, caóticas y precarias, típicas de la nueva economía (VV.AA, 2010). Los trabajadores asalariados protegidos se hallan en una situación más precaria, como consecuencia tanto de las evoluciones demográficas como de las mutaciones económicas que corren el riesgo de debilitar unas protecciones que estaban anteriormente bien establecidas.

Si la economía se ha transformado, las sociedades han cambiado igualmente a lo largo de estos últimos veinte años, dado que ciertas mutaciones sociales tienen un impacto directo sobre los Estados de bienestar. El envejecimiento de la población

(Blanpain y Chardon, 2010), debido a la vez al alargamiento de la duración de la vida y a la reducción del número de nacimientos, es un hecho fundamental que pesa sobre el equilibrio futuro de los sistemas de protección social. Estos sistemas están igualmente afectados por las mutaciones de las estructuras familiares. A lo largo de las últimas décadas, el formato dominante de la familia en el cual el marido trabaja y la mujer se queda en casa ha sido cuestionado por la diversificación de los modelos familiares y, especialmente, las familias mono-parentales. Los sistemas de protección social han sido concebidos, lo más a menudo, para proteger a los trabajadores y a sus familias. Dan acceso a las protecciones a través de los derechos sociales del marido que trabaja y, por lo tanto, no están capacitados para ofrecer una protección adecuada a las mujeres-madres solteras, ni a los jóvenes desempleados, ni a los desempleados de larga duración.

Los sistemas de protección social tradicionales, basados en los seguros y las transferencias sociales, resultan igualmente incapaces de acompañar el movimiento de fondo que ha conducido un número creciente de mujeres a trabajar. Para ello, éstas, además de reconocer los derechos sociales, deben poder beneficiarse de servicios sociales (guarderías, atención a domicilio para las personas mayores o discapacitadas); los cuales no están suficientemente desarrollados. Si los debates se focalizan en las nuevas necesidades generadas por el envejecimiento de la población, se olvida, sin embargo, que la pobreza se ha desplazado. Ya no se concentra en las personas mayores, sino en los jóvenes, las mujeres que viven solas con sus hijos, las personas sin cualificación y los desempleados de larga duración. Todas estas personas están poco protegidas por los sistemas tradicionales que se han centrado en las pensiones y en la sanidad que conciernen sobre todo a las personas mayores.

## **2. El paradigma de la inversión social**

Ante estas evoluciones, una renovación del Estado de bienestar es indispensable con el fin de acompañar las mutaciones de la economía y de la sociedad, y preparar el futuro. Para el paradigma de la inversión social, esta renovación pasa por el hecho de considerar las políticas educativas, sanitarias y migratorias no como un gasto sino como una inversión.

### **2.1. Invertir en educación**

La inversión en educación está considerada como fundamental, ya que es la condición *sine qua non* para disponer de una ciudadanía responsable y de una mano de obra cualificada, lo que supone realizar un esfuerzo para fomentar la excelencia universitaria, la mejora del sistema educativo y la atención de la pequeña infancia.

### 2.0.1. La excelencia universitaria

En los países de la OCDE, se reconoce la importancia, para una economía innovadora, de tener unas Universidades correctamente financiadas así como unas instituciones que permiten el paso de la investigación al desarrollo, es decir la realización concreta de una idea nueva. No en vano, esta idea no era unánime hace apenas una década y se ha impuesto poco a poco gracias a la multiplicación de los estudios comparativos (Aghion y Cohen, 2004; Aghion et al, 2007). Otros trabajos (Aghion et al, 2010; Aghion, 2010) han mostrado que, sin inversiones adecuadas en la enseñanza superior, un país está condenado a la mediocridad en materia investigadora y dificultará la inserción laboral de los jóvenes.

Así, los países de la Unión Europea se han concienciado recientemente sobre su retraso con respecto a los Estados Unidos gracias a las clasificaciones internacionales (clasificación de Shangai) y han comprendido que este retraso se debía en gran medida al abismo que separaba ambos continentes en materia de gasto educativo. En 2007, mientras que los Estados Unidos gastaban el 2,9% de su PIB en la enseñanza superior, el esfuerzo de los países de la Unión Europea solo correspondía al 1,4% de su PIB. Desde otra perspectiva, los Estados Unidos gastan por estudiante el doble que los países de la Unión Europea. Esta concienciación ha conducido los gobiernos galo y alemán a invertir la tendencia. Así, en Francia, el gasto por estudiante ha aumentado de cerca del 20% entre 2007 y 2011.

Como consecuencia de la movilidad tanto de los investigadores como de los estudiantes, cada país debe incrementar sus esfuerzos para desarrollar unos centros de excelencia multidisciplinares capaces de atraer a talentos. Si nos fijamos en las prácticas actuales de las mejores Universidades, parece ser que, para constituir unos verdaderos polos de excelencia, es necesario alcanzar una cierta masa crítica, en términos tanto de recursos como de efectivos: un presupuesto mínimo de 1,2 billones de euros, alrededor de 2.700 profesores-investigadores y 17.000 estudiantes, de los cuales entre el 20 y el 30% son doctorandos (Aghion, 2010).

Pero el dinero no es suficiente. Otros elementos deben ser tomados en consideración para mejorar la calidad de la investigación académica y la inserción profesional de los jóvenes titulados, empezando por la gobernanza de las Universidades. Aghion (2010) ha mostrado que los resultados de las Universidades en la clasificación de Shangai y la proporción de jóvenes titulados que han encontrado un empleo un año tras conseguir su título académico aumentan notablemente con el nivel de autonomía de las Universidades, sobre todo si existe una complementariedad entre el incremento de los recursos y la autonomía superior. Dicho de otra forma, el efecto positivo de un aumento de la financiación se amplifica cuando, paralelamente, se concede una mayor autonomía a la institución en cuestión.

Unas Universidades a la vez bien financiadas, autónomas y bien gestionadas generan una mayor satisfacción en el trabajo porque permiten mejorar la relación entre empleador-empleado y forman unos individuos más flexibles y mejor adaptados a la vida activa. Por último, unas mejores Universidades forman profesores de primaria y secundaria de mejor calidad.

### **2.0.2. Mejorar el sistema educativo**

Algunos han interpretado la prioridad dada a la inversión en educación superior y en investigación como el visto bueno dado a las políticas de reducción del gasto en la enseñanza primaria y secundaria. Así, el gobierno gallo ha decidido a la vez invertir en la Universidad, sobre todo a través del “gran préstamo”, y aplicar a la enseñanza primaria y secundaria la regla de no sustitución de un funcionario sobre dos, lo que ha conducido a la supresión de decenas de miles de plazas de docentes. Esta política tiene un impacto negativo en la medida en que perjudica el bienestar y la educación de los alumnos así como el crecimiento económico futuro de ese país.

Como los subrayan Eric Hanushek y Ludger Woessmann, los buenos resultados a nivel de la enseñanza primaria y secundaria estimulan el crecimiento de un país y, por lo tanto, su capacidad para gestionar los excedentes presupuestarios en el futuro. Dicho de otra forma, se trata de falsos ahorros, ya que, en nombre de la lucha contra los déficits actuales, se hipoteca la capacidad de un país a resolver los problemas presupuestarios que se plantearán en el futuro, porque se reduce su potencial de crecimiento.

Para justificar los recortes presupuestarios en la enseñanza primaria y secundaria, se avanza el argumento según el cual el incremento del presupuesto de la educación en el pasado no ha permitido mejorar los resultados de los alumnos. De hecho, y es una de las conclusiones de los trabajos de Hanushek y Woessmann, lo importante no es tanto la cantidad de medios invertidos en la educación sino su calidad. Como en el caso de las Universidades, es preciso mejorar la gobernanza de los centros educativos al tiempo que se incrementan los recursos concedidos.

Para averiguar el impacto de la educación sobre el crecimiento, estos autores han intentado explicar, para el periodo 1960-2000 y para cincuenta países, las diferencias de tasas de crecimiento por habitante por unas diferencias de duración de escolaridad. Posteriormente, han añadido a su modelo otra variable: los resultados obtenidos en los estudios PISA, para determinar la noción de calidad de la educación, y han analizado su impacto sobre la tasa de crecimiento de un país. Añadiendo esta medida de los resultados escolares, no solamente el poder explicativo del modelo mejora considerablemente, sino que son principalmente los resultados en los estudios PISA, y no el número de años de escolaridad, los que explican las diferencias de tasa de crecimiento. En otras

palabras, un año de escolaridad adicional no surte efecto sobre el crecimiento, mientras que una mejora de los resultados en los estudios PISA tiene un impacto significativo sobre el crecimiento. Más precisamente, un aumento de 47 puntos en los resultados en los estudios PISA está asociado a una tasa de crecimiento superior de 2 puntos.

Por ejemplo, Francia consigue todavía unos resultados honorables en los estudios PISA, pero estos resultados no han dejado de deteriorarse a lo largo de la última década (Urteaga, 2010). Así, si Francia se situaba en la 13 posición en 2000 con 511 puntos, se sitúa en el puesto 22 en 2009 con 496 puntos, y el 20% de los alumnos que entran en sexto curso (enseñanza secundaria) no dominan todos los saberes básicos (leer, escribir, contar).

Este deterioro de las competencias transmitidas por el sistema educativo es agravado por el incremento de las desigualdades. No solamente el nivel global de los jóvenes galos baja, sino que además el éxito escolar depende cada vez más del entorno familiar (renta, educación, etc.). Así, Francia es el país de la OCDE donde los resultados escolares están fuertemente correlacionados con el origen socioeconómico. Por ejemplo, hay dos veces más de alumnos con un retraso de dos años en las zonas urbanas sensibles (ZUS) que en los demás barrios (Lorenzi, 2011: 84).

Una vez establecida la necesidad de invertir, no solamente en la Universidad, sino también en la enseñanza primaria y secundaria, ¿cómo proceder concretamente para mejorar la calidad del sistema educativo? Como en el caso de las Universidades, el dinero es fundamental, dado que conviene dedicar unos recursos suficientes y poner fin a la política de no sustitución de un funcionario sobre dos en materia de educación. Según Aghion, conviene ir más lejos. En primer lugar, es preciso garantizar una buena formación a los profesores. En segundo lugar, es necesario dotar los centros de primaria y secundaria de buenas estructuras de gobernanza, concediendo una mayor autonomía a los centros en materia de gestión de los recursos humanos. En tercer lugar, conviene repensar la pedagogía.

A ese respecto, un trabajo de investigación reciente (Algan, Cahuc y Shleifer, 2011) analiza detalladamente los métodos pedagógicos. Denomina estos métodos “verticales” cuando el docente imparte una clase magistral reduciendo el papel de los alumnos a tomar apuntes y al trabajo en solitario con sus libros de texto. Al contrario, los métodos son considerados como “horizontales” cuando el profesor pide a los alumnos que trabajen en grupo, participen en juegos, en debates y en animaciones o en cualquier otro proyecto. Bases de datos detalladas sobre las diferentes prácticas educativas permiten situar cada país con respecto a estas dos dimensiones. Así, España se caracteriza por una enseñanza básicamente vertical, mientras que los países nórdicos practican unos métodos más horizontales.

Suecia ofrece un buen ejemplo de los límites de la generalización de los métodos horizontales. En los años noventa, un consenso ha aparecido para reformar el sistema

educativo centrándolo en la creatividad de los alumnos. Pero, contrariamente a las expectativas iniciales, ese cambio ha contribuido a incrementar las diferencias entre las categorías sociales. Los alumnos de los entornos favorecidos que podían gozar de la ayuda de sus padres conseguían mejores resultados, mientras que los alumnos provenientes de la inmigración o de entornos más pobres tenían dificultades escolares. Por lo tanto, parece ser que la combinación de métodos verticales y horizontales sea la solución adecuada.

El estudio establece también un efecto a largo plazo de los métodos pedagógicos sobre los valores que prevalecen en el seno de la sociedad, de las instituciones, del mercado de trabajo y de la organización de las empresas. Así, los países que promueven una enseñanza horizontal se caracterizan generalmente por un nivel de confianza más elevado, un civismo superior e incluso un gobierno más eficaz que los países en los cuales la enseñanza es más vertical. Una pedagogía más horizontal propicia igualmente unas empresas organizadas más horizontalmente, es decir de manera más descentralizada, en el sentido de que la autoridad se delega más fácilmente y las relaciones laborales son más cooperativas.

### 2.0.3. Atender la pequeña infancia

En cuanto a la infancia, conviene recordar que, en los años setenta, una experiencia fue realizada en el Michigan. El *Perry Pre-school Program* seleccionó de manera aleatoria unos niños de 3 años pertenecientes a la comunidad negra y a unas familias relativamente pobres. Durante dos años, estos niños asistieron a clase durante 2h30 diarias (cinco días a la semana) en escuelas infantiles, mientras que su familia recibía cada semana la visita de un tutor. Treinta años más tarde, James Heckman y sus coautores (2010) han podido comparar la trayectoria adulta de los niños seleccionados en el marco del programa con el de otros niños de la misma generación. La diferencia es notable, dado que la tasa de desempleo y de criminalidad es sensiblemente inferior entre los adultos que han participado en este programa. Además, la tasa de rendimiento de la educación, medido por el nivel de sus salarios, es muy superior y compensa ampliamente el coste del programa.

Una de las principales conclusiones de este estudio es que las capacidades no cognitivas (el control de sí mismo, la aptitud a cooperar con los demás y a comportarse en sociedad) se determinan incluso antes de entrar en primaria. Además, estas aptitudes no cognitivas afectan de manera significativa a las capacidades cognitivas del individuo, es decir sus resultados escolares, la probabilidad que tiene de proseguir una carrera universitaria y de conseguir buenos resultados. Por lo tanto, conviene igualmente invertir en la pequeña infancia, más aún sabiendo que Francia ha invertido menos que varios de sus vecinos europeos en ese ámbito (Urteaga, 2009b).

## 2.2. Invertir en sanidad

El sector sanitario es presentado a menudo como un coste y una fuente de gasto que perjudica el crecimiento económico y que convendría reducir. Es ignorar que la sanidad incide directamente en el bienestar social y personal de la población y que es igualmente creadora de valor añadido y generadora de riqueza. Parece evidente que una población que goza de buena salud trabaja mejor y durante más tiempo. Más allá de ese efecto directo, conviene igualmente tomar en consideración los efectos positivos indirectos (Aghion y Roulet, 2011). Cuando las personas anticipan que vivirán hasta una edad avanzada, están incentivadas a invertir en educación y a ahorrar para su jubilación. Este ahorro a largo plazo tiene un efecto positivo sobre la inversión y la cantidad de capital, y, por lo tanto, sobre el crecimiento.

Ciertos economistas subrayan que una mejora del sistema sanitario, especialmente en los países en vía de desarrollo, tiene como efecto de reducir las tasas de mortalidad, sobre todo infantil, y aumenta así la tasa de crecimiento de la población. Este crecimiento demográfico acelerado tendría a su vez como efecto de reducir casi mecánicamente el crecimiento del PIB por habitante. No en vano, esta visión maltusiana no toma en consideración el hecho de que un alargamiento de la esperanza de vida conduce los individuos a repensar sus decisiones en materia de planificación familiar. Se constata que las parejas que anticipan una duración de vida más larga para sus hijos tienden a disminuir su fecundidad y a incrementar su inversión en educación, lo que tiene repercusiones positivas sobre el desarrollo económico. Así, parece ser que, a largo plazo, un aumento de la esperanza vital, incluso si tiene un efecto neutral o ligeramente positivo sobre el incremento de la población, surte un efecto superior sobre el crecimiento del PIB, de tal manera que el PIB por habitante aumenta más rápidamente en un país en el cual la esperanza de vida es elevada.

### 2.2.1. Priorizar el gasto y mejorar la gobernanza

Además de invertir en el sistema sanitario, es preciso que el Estado asuma esta responsabilidad, no solamente en razón de las externalidades generadas por estas inversiones, sino también por equidad. Efectivamente, la equidad medida por un indicador de concentración de las edades a la hora de morir está relacionada negativamente con la tasa de financiación personal y, por el contrario, aumenta con el grado de cobertura universal del gasto sanitario. Dicho de otra forma, cuanto más nos aproximamos de un sistema de cobertura universal donde una escasa parte del gasto sanitario es asumida por el paciente, una mayor parte de la población morirá con la misma edad, sean cual sean sus recursos socioeconómicos. El ejemplo norteamericano es especialmente ilustrativo dado que la medicina es fundamentalmente privada y las desigualdades ante la muerte son importantes.

Un buen sistema sanitario es, por lo tanto, un sistema en el cual el Estado interviene de manera notable. No en vano, la conjunción del envejecimiento de la población y el avance tecnológico continuo en materia de aparatos y de tratamientos médicos plantea el siguiente problema con cierta agudeza: ¿Cómo preservar e incluso mejorar los indicadores sanitarios conteniendo el aumento del coste sanitario? Podemos avanzar dos propuestas para mejorar la eficacia del gasto sanitario, es decir el ratio entre costes e indicadores de resultado. La primera alude a la naturaleza del gasto y la segunda a la gobernanza del sistema sanitario.

La primera pista se basa en la constatación según la cual todo el gasto sanitario no tiene la misma eficacia. Si comparamos la estructura del gasto de los países en función de su esperanza de vida, aparece que los países que tienen la esperanza de vida más elevada gastan más en enfermeras, en escáner y en IRM, y relativamente menos en salarios de médicos especialistas, que los países que tienen una esperanza vital inferior. La situación norteamericana ilustra esta realidad: una esperanza de vida media muy por debajo de la media de la OCDE y unos especialistas que cobran honorarios importantes, mientras que la calidad media de la atención hospitalaria es mediocre. Asimismo, Francia no invierte suficientemente en enfermeras y en aparatos especializados, sufre de un número insuficiente de estudiantes en medicina y se caracteriza por unas tarifas relativamente elevadas en cuanto a las tarifas practicadas por los médicos especialistas.

Por lo cual, una primera opción para mejorar la eficacia del sistema sanitario consiste, por un lado, en aumentar el número de estudiantes en medicina, sobre todo flexibilizando el *numerus clausus* al término del primer curso, lo que permitiría aumentar la oferta de médicos especialistas y, por lo tanto, bajar sus honorarios, y, por otro lado, contratar un mayor número de enfermeras e invertir en nuevos equipamientos hospitalarios.

Otra manera de abordar la cuestión del gasto sanitario consiste en distinguir el gasto directamente relacionado con el paciente, es decir el gasto hospitalario, y el gasto no directamente relacionado con él, es decir la medicina urbana. Un estudio realizado recientemente por Philippe Aghion y Fabrice Murtin (2011) muestra claramente que el gasto hospitalario mejora notablemente la calidad del sistema sanitario, mientras que no sucede lo mismo con el gasto de la medicina urbana. Dicho de otra forma, conviene priorizar la inversión en el personal hospitalario y el equipamiento médico de los hospitales con respecto a la medicina urbana.

La segunda pista que permite mejorar la eficacia del gasto sanitario consiste en repensar la organización del sistema sanitario. Por ejemplo, parece que una mayor descentralización permite reducir considerablemente los costes asociados a la sanidad, sobre todo los costes administrativos. En Francia, los costes administrativos

representan una parte mucho más importante del gasto total que en otros países. Por lo cual, descentralizando su sistema, ese país podría reducir ese gasto.

En definitiva, un país puede mejorar la eficacia de su sistema sanitario aumentando el número de estudiantes en medicina y de enfermeras hospitalarias, descentralizando la gestión del sistema y privilegiando el hospital.

### **2.3. Invertir en integración**

Si la inversión en sanidad y el alargamiento de la esperanza de vida que resulta de ello tienen repercusiones positivas sobre la inversión, la productividad y la creatividad de los individuos y, por lo tanto, el crecimiento, tiene una contrapartida: el envejecimiento de la población que incide negativamente en el equilibrio de las finanzas públicas. Francia, que se distingue por una tasa de fecundidad superior a sus vecinos europeos, no constituye una excepción (Urteaga, 2008). En efecto, la proporción de los más de 60 años debería pasar del 21,5% en 2007 a más del 30% en 2035, es decir un aumento del 40% en 30 años. Todo ello sean cual sean las hipótesis priorizadas en cuanto a la evolución de la fecundidad, de la migración y de la mortalidad (Blanpain y Chardon, 2010). Para enfrentarse a ese problema, no es suficiente con apoyar la natalidad, de modo que sea necesario flexibilizar la regulación de los flujos migratorios e incidir en la integración de los inmigrantes.

#### **2.3.1. Aumentar los flujos migratorios**

Lionel Ragot y Xavier Chojnicki han calculado, para Francia, los flujos migratorios necesarios para estabilizar el ratio de dependencia, es decir el ratio entre los más de 65 años y los 15-64 años. Teniendo en cuenta el envejecimiento acelerado de su población y manteniendo los flujos netos de inmigración a su nivel actual de alrededor de 100.000 personas cada año, el ratio de dependencia pasaría del 25% en 2010 al 45% en 2050 (Chojnicki, 2010). Para estabilizar ese ratio, convendría, según los cálculos de Ragot y Chojnicki, tener unos flujos migratorios anuales netos de aproximadamente 200.000 personas, es decir el doble de la situación actual.

Conviene recordar que actualmente en Francia, con 100.000 inmigrantes netos cada año, los movimientos migratorios contribuyen solamente al 30% del crecimiento anual de la población. Con 200.000 migrantes cada año, se pasaría a cerca del 50%, lo que seguiría siendo inferior a la media europea que se sitúa entre el 80% y el 85%. De hecho, Francia figura entre los países desarrollados que han acogido la menor proporción de inmigrantes. En un informe que realiza una síntesis, el colectivo denominado "Cette France-là" (2011) escribe que, "entre 1995 y ahora, la parte de los extranjeros en España ha aumentado 6 veces más rápidamente que en Francia; en

el Reino Unido, 3,5 veces más rápidamente; en Alemania 1,8 veces más rápidamente; y en Estados Unidos 5 veces más rápidamente”.

A su vez, unos flujos migratorios importantes, lejos de incidir negativamente en las cuentas públicas, tendrían un efecto positivo sobre el déficit galo. Un estudio que mide el impacto de la inmigración sobre las cuentas de la protección social (Chojnicki, Defoort, Drapier y Ragot, 2010) establece que en 2005 la contribución de los inmigrantes al presupuesto de las administraciones públicas era positiva del orden de 12 mil millones de euros, lo que equivaldría a la contribución neta de 2.250 euros por inmigrante, mientras que la contribución media de un nativo es de 1.500 euros. Efectivamente, consecutivamente a la estructura por edad de la población inmigrante, con una subrepresentación, con respecto a la población autóctona, de los jóvenes y de los jubilados, es decir de las clases de edad que son beneficiarios netos de los sistemas de transferencias sociales, los ingresos fiscales aportados por los inmigrantes son superiores a la cuantía de las ayudas sociales de las que se benefician.

En todo caso, no se trata de renunciar a una regulación de los flujos migratorios (Urteaga, 2009c) sino de considerar que la integración de los inmigrantes es una inversión en el crecimiento y el desarrollo, que, al igual que las demás inversiones, requiere medios importantes así como una buena gobernanza. Esta inversión debe igualmente ser justa. Para evitar la huida de las personas altamente cualificadas y el saqueo de los países del Sur por los del Norte, conviene tomar en serio los imperativos de defensa de los derechos humanos y de ayuda al desarrollo en los países más pobres.

### 2.3.2. Mejorar la integración de los inmigrantes

Al igual que la educación y la sanidad, la inversión y la buena gobernanza van de la mano para asegurar el éxito de las políticas de integración. En primer lugar, es preciso aumentar la inversión en las capacidades de acogida y de integración. En Francia, el problema de la integración se plantea con cierta agudeza para los hijos de inmigrantes, que sean de segunda o de tercera generación. La última constatación a ese respecto es claro: “el 21% de los descendientes de inmigrantes son pobres, es decir dos veces más que los ciudadanos franceses cuyos padres son franceses” (Lombardo y Pujol, 2010).

La inserción de los inmigrantes en el mercado laboral es igualmente alarmante, dado que, comparándola con los Estados Unidos o Canadá o con países que se caracterizan por una escasa inmigración como Suecia, Francia es uno de los raros países donde los inmigrantes de primera generación conocen una tasa de desempleo superior a la tasa de desempleo nacional. Esta comparación indica que, a diferencia de

otros países, Francia no consigue integrar a los inmigrantes en el mercado laboral en la misma medida que los autóctonos.

Una de las razones por las cuales otros países consiguen mejores resultados en esta materia alude a sus políticas de acogida y de integración. En Estados Unidos, por ejemplo, una solicitud de “carta verde”, es decir una solicitud de residencia permanente, pasa bien por el conyugue, bien por el empleador, el cual debe demostrar que ningún ciudadano norteamericano puede realizar ese trabajo para el cual se contratará a un extranjero. Por lo tanto, es preciso estar previamente integrado en la sociedad norteamericana, bien a través de la familia, bien a través de su trabajo, para tener un estatus de inmigrante regularizado.

Ante esta situación de los inmigrantes en Francia, es preciso invertir masivamente en la educación de los niños y en la formación de sus padres. Por ejemplo, Suecia incentiva sus docentes a elegir unas zonas con una fuerte población inmigrante proponiéndoles salarios más elevados y reduciendo el número de alumnos por clase. Asimismo, para propiciar la inserción profesional de los inmigrantes de primera o de segunda generación y favorecer su inserción, conviene sancionar los comportamientos de contratación discriminatorios y mostrarse intransigente frente al trabajo no declarado. Por último, es necesario luchar contra la formación de ghettos. A este propósito, es urgente que la ley SRU de 2000, que impone un mínimo de 20% de viviendas sociales a todos los municipios de más de 3.500 habitantes, sea respetada y que las sanciones hacia los ayuntamientos que no respetan ese umbral sean incrementadas y aplicadas.

Mejorar la gobernanza de la política de inmigración es también intentar responder a una difícil pregunta: ¿Qué parte conceder a los diferentes tipos de inmigración? Es imprescindible que la política de integración se dirija a un público determinado. Debe dirigirse inicialmente a los estudiantes extranjeros de segundo y tercer ciclo, de manera a aumentar la mano de obra cualificada, porque los estudiantes extranjeros buscan a menudo su primer empleo en el país en el cual han conseguido su título académico. Esto requiere poner en marcha una doble política de visados y de becas, como lo practican los Estados Unidos (Aghion y Roulet, 2011). De hecho, si los Estados Unidos son relativamente restrictivos en la concesión de visados vinculados a la inmigración de trabajo, es muy fácil conseguir un visado de estudiante. La política rigurosa de la “carta verde” es completada por una política flexible de visados temporales, lo que permite atraer estudiantes o investigadores extranjeros, los cuales reciben a menudo unas ofertas de trabajo duraderos que les permiten ser candidatos a la obtención de la “carta verde”.

Posteriormente, la inmigración de trabajo debe ser priorizada en función de las necesidades de trabajo en sectores de actividad específicos. Simultáneamente, no debe privar los países en vía de desarrollo de las cualificaciones que necesitan. Por

ello, sería deseable que cualquier acuerdo de cooperación deje a los trabajadores cualificados extranjeros la posibilidad de permanecer o de volver en el país de acogida si lo desea. Así, Erik Berglof, jefe economista en el BERD, ha creado en Moscú un instituto de investigación hermanado con el instituto sueco SITE. Esto le permitía garantizar que los Rusos que realizaban su doctorado en el extranjero (sobre todo en Estados Unidos) podían volver a Moscú sin correr ningún riesgo. En este sentido, es creando redes de seguridad de ese tipo que se puede fomentar la vuelta de los trabajadores cualificados a sus países de origen.

El tercer eje de la política de inmigración resulta de un imperativo de solidaridad internacional, dado que los países europeos no pueden ser indiferentes a la miseria de los demás, que resulte del subdesarrollo económico, de persecuciones políticas o de guerras. Acoger a las personas expuestas a diferentes amenazas es un bien público internacional al que el desarrollo y el crecimiento a escala regional o planetaria ejercen unas externalidades positivas sobre el futuro de la economía gala. Este imperativo de solidaridad internacional y de justicia social debe aclarar la cuestión de la regularización de situación irregular. Se puede proceder a una regulación, individual, en función de criterios que demuestran la integración del inmigrante en la sociedad de acogida: un trabajo, unos testigos que dan cuenta de la presencia continua en el territorio, la escolarización de los hijos, la realidad de una implantación familiar en el país de acogida.

### **3. Conclusión**

Desde hace una década, los debates internacionales sobre el futuro del Estado de bienestar (Merrien, Parchet y Kernén, 2005; Del Pino, 2009) plantean la cuestión de utilizar de otra forma los fondos sociales con el fin de responder a la vez a las nuevas necesidades y de preparar el futuro. Modificación de los permisos parentales, fortalecimiento del servicio público de la pequeña infancia, promoción escolar para todos, inversión en la educación y la investigación, creación de empleos de calidad en los servicios a la persona, mejora de las condiciones de trabajo, reducción de las disparidades salariales, autonomía y aprendizaje permanente en las empresas, formación y recualificación profesional de los ciudadanos a lo largo de la vida, o garantía de prestaciones elevadas en periodo de búsqueda de empleo y de recualificación.

La implementación de estas políticas exige una concienciación tanto de los jefes de Estado y de Gobierno europeos como de los organismos internacionales sobre la ineficacia económica y el coste social de las políticas de austeridad, y de la necesidad de compaginar una gestión rigurosa de las cuentas públicas con unas políticas de reactivación. La llegada a la presidencia de la República francesa del socialista François Hollande y la adhesión de varios gobiernos conservadores a sus tesis sobre

la necesidad de fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo, están modificando poco a poco la naturaleza del debate político, tanto dentro como fuera de Europa, y la relación de fuerzas en el seno de la Unión europea, sabiendo que Europa constituye el nivel de acción pertinente para implementar las políticas de inversión social.

En efecto, ante el poder creciente de los mercados financieros y de las agencias de notación, por una parte, la escasa eficacia de las políticas estatales y la rápida pérdida de autonomía de los gobiernos nacionales, por otra parte, y el fortalecimiento tanto de la Unión europea, del Fondo Monetario Internacional como del Banco Central Europeo, por último, es indispensable proceder a una mayor integración europea. Dicha integración supone una unión bancaria, con un supervisor y un depósito de garantía europeos; una armonización fiscal; una mutualización de la deuda a través de la creación de eurobonos; una política de inversión europea en sectores de futuro; la modificación del estatus del Banco Central Europeo para que sus misiones no se reduzcan a la lucha contra la inflación; o la transformación de la gobernanza europea mediante la constitución de un verdadero gobierno económico.

#### 4. Bibliografía

- AGHION, P. (2010): *L'excellence universitaire: leçons des expériences internationales*, ministère de l'Éducation supérieure et de la Recherche, janvier 2010.
- AGHION, P. et al. (2010): « The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and the US », *Economic Policy*, vol.61, n° January 2010, pp.7-59.
- AGHION, P. y COHEN, E. (2004): *Education et croissance*, rapport du Conseil d'analyse économique.
- AGHION, P. y MURTIN, F. (2011): « Croissance et politiques de santé », Mimeo.
- AGHION, P. y ROULET, A.: *Repenser l'Etat*. Paris: Seuil.
- ALGAN, Y. y CAHUC, P. y SHLEIFER, A. (2011): « Teaching Practices and Social Capital », document de travail, Université de Harvard.
- BLANPAIN, N. y CHARDON, O. (2010): « Projection de population à l'horizon 2060 : un tiers de la population âgé de plus de 60 ans », *INSEE Première*, n°1320.
- CASTEL, R. (1999): *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Folio essais.
- CHOJNICKI, X. (2010): « Les perspectives macroéconomiques d'une politique d'immigration active en France », *Regards croisés sur l'économie*, n°8.
- COHEN, D. (2006). *Trois leçons sur la société postindustrielle*. Paris: Seuil.
- DEL PINO, E. (2009): « Un marco conceptual para estudiar el cambio del Estado de bienestar y las políticas sociales », en MORENO, L. (ed.): *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI, pp.35-66.

- ESPING-ANDERSEN, G. (ed.), (1996): *Welfare States in Transition*. London: Sage.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G (2002): *Why We Need a New Welfare State?* Oxford: Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G y PALIER, B (2008): *Trois leçons sur l'Etat-providence*. Paris: Seuil.
- FLORA, P. (ed.), (1986): *Growth to Limits. The European Welfare States since World War II*. Berlin: de Gruyter.
- FOURASTIE, J. (1979): *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 a 1975*. Paris: Fayard.
- HAYEK, F. (1998): *Los fundamentos de la libertad*. Madrid: Unión Editorial.
- HECKMAN, J. et al. (2010): "The Rate of Return to the Highscope Perry Preschool Program", *Journal of Public Economics*, vol.94, nº1-2, pp.114-128.
- KAUFMANN, D., KRAY, A. y MASTRUZZI, M. (2008): "Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007", document de travail Policy Research (4654). Washington DC: Banque Mondiale.
- KAUTTO, M., HEIKKILÄ, M., HVINDEN, B., MARKLUND, S y PLOUG, N. (eds.), (1999): *Nordic Social Policy*. London: Routledge.
- LOMBARD, P. y PUJOL, J. (2010): "Le niveau de vie des descendants d'immigrés », in *Les revenus et le patrimoine des ménages*, INSEE Références.
- LORENZI, J-H. (2011): *Le Fabuleux Destin d'une puissance intermédiaire*. Paris: Grasset.
- MERRIEN, F-X., PARCHET, R. y KERNEN, A. (2005): *L'Etat social. Une perspective internationale*. Paris: Armand Colin.
- PALIER, B (ed.), (2010): *A Long Good Bye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- PIERSON, P (ed.), (2001): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- RAMOS, J-A. y DEL PINO, E. (2009): "Un análisis del cambio en el sistema de pensiones en España", en Moreno, L. (ed.): *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI, pp.67-100.
- URTEAGA, E. (2007): "El modelo escandinavo y su transposición", *Revista de servicios sociales y política social*, nº79, pp.127-148.
- URTEAGA, E. (2008): « Envejecimiento de la población, desarrollo económico y política de inmigración », *Acciones e Investigaciones Sociales*, nº26, pp.147-159.

- URTEAGA, E. (2009a): “Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Francia”, *Zerbitzuan*, nº45, pp.7-21.
- URTEAGA, E. (2009b): « Las políticas de la familia y de la pequeña infancia en Francia », *Humanismo y Trabajo social*, nº8, pp.177-199.
- URTEAGA, E. (2009c): “Las políticas de inmigración: la regulación de los flujos migratorios”, *RIPS*, vol.8, nº2, pp.145-152.
- URTEAGA, E. (2010): « Los resultados del estudio PISA en Francia », *Revista Complutense de Educación*, vol.21, nº2, pp. 231-244.
- URTEAGA, E: (2012): “El quinto pilar de la protección social: la política de dependencia en Francia”, *Cuadernos de Trabajo Social*, nº25, pp.221-235.
- VON MISES, L. (1975): *Liberalismo*. Madrid: Unión Editorial.
- VV.A.. (2010): La protection sociale: quels débats? quelles reformes? *Cahiers Français*, nº 358, septembre-octobre 2010.