

El Estado dinamizador: un nuevo concepto y su grado de aplicación en España

Como consecuencia de la globalización, las transferencias demográficas y el cambio tecnológico surgen nuevos riesgos sociales que el Estado de bienestar debe cubrir y nuevas funciones económicas que cumplir. Además de reformar los pilares tradicionales del modelo social europeo, las reformas más exitosas de los Estados de bienestar europeos son aquellas que están incorporando una nueva lógica de funcionamiento. El Estado dinamizador incorpora esa nueva lógica, ya que es un Estado de bienestar más dinámico en su funcionamiento interno y que además se convierte en dinamizador de los agentes económicos y sociales. Este artículo desarrolla este nuevo concepto y evalúa su grado de aplicación en España.

Globalizazioaren, transferentzia demografikoen eta aldaketa teknologikoen ondorioz, arrisku sozial berriak agertu dira, ongizate-estatuak konpondu beharrekoak, eta bete beharreko funtzio ekonomiko berriak ere sortu dira. Europako ongizate-estatuaren erreforma arrakastatsuenak, Europako gizarte-ereduaren ohiko harroinak aldatzeaz gain, funtzionamendu-logika berri bat sartzen ari dira. Estatu dinamizatzaileak bere egiten du logika berri hori, izan ere, ongizate-estatu dinamikoagoa da barne-funtzionamenduan eta, gainera, ekonomia- eta gizarte-eragileak dinamizatzen ditu. Artikuluak kontzeptu berri hori garatzen du, eta Espainian zenbateraino aplikatzen den ebaluatzen du.

As a result of globalization, population transfers and technological change, there are new social risks which the welfare state must cover, as well as new economic roles it must play. In addition to reforming the traditional pillars of the European social model, the most successful reforms of European welfare states are those incorporating a new operational logic. The “dynamizing State” incorporates this new logic, as a welfare state is more dynamic in its internal operation and also becomes a driving force of economic and social agents. This article elaborates on this concept and evaluates its degree of implementation in Spain.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Los pilares tradicionales del Estado de bienestar
 3. Los nuevos pilares y las nuevas políticas del Estado de bienestar
 4. Del Estado de bienestar al Estado dinamizador
 5. El Estado dinamizador en España
 6. Conclusión
- Referencias bibliográficas

Palabras Clave: Estado dinamizador, Estado de bienestar tradicional, intervención dinámica del Estado.

Keywords: dynamizing state, Welfare State, dynamizing intervention of the State.

N.º de clasificación JEL: H1, I0.

1. INTRODUCCIÓN

Desde finales de los años ochenta han sido muchos los politólogos, economistas y sociólogos que han discutido la viabilidad futura del Estado de bienestar. Los riesgos para esa viabilidad provenían de las dificultades de financiación a la que se enfrentarían los países que quisieran mantener y aumentar sus prestaciones sociales, en un contexto de fuerte competencia internacional en los mercados de bienes y servicios, libre movilidad de capitales y envejecimiento progresivo de la población.

Los líderes políticos han seguido este debate en la distancia, hasta principios del presente siglo. Por primera vez en el año 2000, en el marco del lanzamiento de la Estrategia de Lisboa en Europa para hacer a esta zona la más competitiva del mundo, los líderes europeos abordaron esta cuestión. Su posición entonces fue optimista, y se inclinaron por lanzar un mensaje de sostenibilidad del

modelo social europeo (en todas sus versiones), perfectamente compatible con las reformas económicas que iban a abordarse para transitar hacia lo que entonces se denominó como «sociedad del conocimiento».

En 2005, los líderes europeos volvieron a reunirse en Hampton Court (Reino Unido) y su conclusión no fue tan positiva. Habían pasado cinco años, las reformas necesarias apenas se habían acometido, y en el horizonte mundial aparecían competidores cada vez más potentes entre las economías emergentes. En esta ocasión el mensaje fue más matizado. Los Estados de bienestar europeos serían sostenibles, sólo en el caso de que convergieran hacia un punto intermedio entre las amplias prestaciones del modelo escandinavo y el escueto modelo anglosajón. En todos los casos, la cuestión no sería de tamaño sino de lógica de funcionamiento. El modelo social europeo debería reformarse para convertir al Estado de bienestar en un agente más activo, más

enfocado al individuo que a los colectivos, potenciador de sus habilidades y sin prejuicios entre lo público y lo privado, centrado en la provisión de servicios públicos de calidad que hicieran compatibles la eficiencia y la equidad a la que aspiran las sociedades europeas.

El reto es descomunal, y apenas se han dado los primeros pasos. Este artículo avanza en la definición teórica de ese nuevo Estado dinamizador, y analiza el grado en que se ha implantado en España. La sección siguiente clarifica el debate en torno a las políticas que constituyen lo que se ha venido llamando en la literatura como «pilares del bienestar». La sección 3, se detiene en los nuevos pilares del Estado de bienestar. La sección 4 define el Estado dinamizador, y la sección 5 estudia su aplicación en España. La sección 6 concluye el artículo.

2. LOS PILARES TRADICIONALES DEL ESTADO DE BIENESTAR

Numerosos trabajos se han esforzado en diferenciar los modelos de bienestar de las democracias avanzadas. Desde el trabajo de Esping-Andersen (1990) hasta el más reciente de Sapir (2006), las tipologías se han basado en el grado de eficiencia y equidad que generaban los distintos modelos, así como en el nivel de intervención del sector público en la economía, y el tipo de relaciones laborales vigentes en cada modelo. A pesar de todas las diferencias nacionales que se pueden observar entre los diferentes modelos de bienestar, hay una serie de rasgos comunes a todos ellos, que permiten identificar la esencia del Estado de bienestar, un sistema de cobertura pública de riesgos involuntarios ante los cuales el ciudadano está desprotegido.

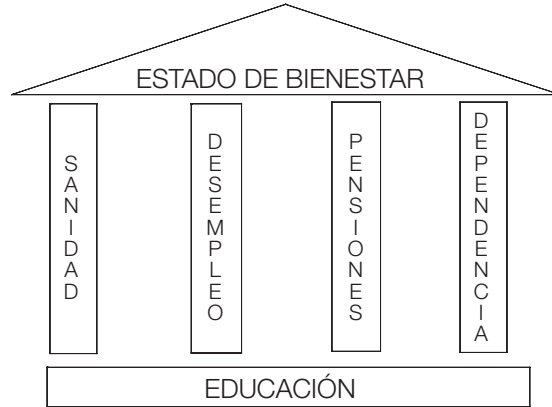
2.1. Riesgos tradicionales

Los tres riesgos que tradicionalmente ha cubierto el Estado de bienestar son aquellos que impiden al ser humano utilizar su fuerza de trabajo, el único medio de vida que posee y le hace autosuficiente, y por tanto libre, el riesgo de caer enfermo, el de perder el empleo, y el «envejecer», entendido como la incertidumbre respecto del momento en el que el envejecimiento minará definitivamente las capacidades físicas o intelectuales propias en las que se basa la actividad laboral. Si estos riesgos no se hubieran cubierto públicamente mediante un seguro sanitario, un seguro de desempleo y un sistema de pensiones, las personas que sufrieran la materialización de alguno de esos riesgos quedarían relegadas a la exclusión y a la marginación.

La cobertura de estos tres riesgos por el sector público justificó el nacimiento y la consolidación del Estado de bienestar durante el siglo pasado, y constituyen sus tres primeros pilares, a los que se vino a sumar, después, un cuarto pilar para cubrir el riesgo de nacer o quedar discapacitado.

En este grupo de pilares del Estado de bienestar se suele incluir, equivocadamente, la educación. Sin embargo, en sentido estricto, la provisión pública de una educación universal no tiene que ver con la cobertura de ningún riesgo, sino con una preferencia por la igualdad de oportunidades, característica del pensamiento progresista. Desde esta concepción, las desigualdades sociales no se deben a diferencias de fondo insalvables entre los individuos, como sostiene el pensamiento conservador, sino a un origen social relacionado con el entorno familiar, intelectual y educativo en el que crecemos, por lo que pueden ser resueltos.

Gráfico n.º 1

Los cuatro pilares del Estado de bienestar

Fuente: Eurostat.

Por tanto, y desde esta perspectiva, el Estado de bienestar se podría definir metafóricamente como un edificio completo (véase gráfico n.º 1), con unos cimientos educativos y cuatro pilares sobre los que se asienta el potencial de realización plena de cada ciudadano, ya que esos pilares del sector público cubren los riesgos laborales a los que todos estamos expuestos de forma involuntaria.

2.2. La cobertura pública de los riesgos

La cobertura pública de esos riesgos y su carácter involuntario son dos cuestiones importantes que conviene explicar, sobre todo, a la vista del volumen de gasto público que generan. Como se puede apreciar en el cuadro n.º 1, los países europeos gastan una media del 23,4% de su PIB en financiar los pilares tradicionales del Estado de bienestar, sobre todo en sanidad y pensiones (y llegan

casi al 30%, si incluimos los gastos de educación).

Dado el volumen de recursos empleados, hay una primera pregunta que responder: ¿por qué debe ser pública la cobertura universal de estos riesgos? A priori parecería lógico pensar que los riesgos de estar desempleado, enfermar, envejecer o quedar discapacitado podrían ser cubiertos por seguros privados a través de mecanismos de mercado, igual que el seguro del coche nos cubre del riesgo involuntario de tener un accidente. Sin embargo, y aparte de las connotaciones morales que todos comparten, los cuatro riesgos mencionados se enfrentan a fallos de mercado que hacen que su cobertura privada no sea rentable para las empresas en el caso de algunos grupos sociales, que por tanto quedarían sin protección, como ocurre en países como Estados Unidos (donde un 15% de la población no tiene seguro médico).

Cuadro n.º 1

Gasto público en los pilares tradicionales del Estado de bienestar
(en % del PIB)

Países	Total pilares	Sanidad	Desempleo	Pensiones	Dependencia	Educación
Austria	26,1	5,1	1,0	12,8	2,6	5,2
Bélgica	26,5	7,2	3,3	7,2	2,3	5,9
Rep. Checa	21,1	6,8	0,7	7,8	2,9	4,4
Dinamarca	27,6	5,6	3,3	7,2	4,2	6,7
Finlandia	22,5	5,7	2,1	5,8	3,5	6,0
Francia	28,7	7,6	1,9	10,5	1,7	5,8
Alemania	27,3	8,0	1,8	11,3	2,0	4,4
Grecia	21,3	5,0	0,4	11,5	1,0	4,0
Hungría	22,7	6,0	0,5	7,5	3,0	5,5
Irlanda	15,9	5,6	1,0	2,9	1,5	4,1
Italia	24,2	6,2	0,4	11,4	1,8	4,7
Luxemburgo	22,2	6,2	0,9	4,5	3,6	5,2
Países Bajos	20,7	5,8	1,6	5,4	3,9	4,6
Noruega	25,1	6,5	0,7	7,0	5,4	6,5
Polonia	22,9	4,5	0,8	11,4	3,4	5,8
Portugal	23,5	6,7	1,1	8,8	2,6	5,8
Eslovaquia	17,3	5,2	0,3	6,4	2,2	4,3
España	20,3	5,2	2,2	7,9	2,4	4,2
Suecia	31,3	7,1	1,2	10,1	6,0	6,6
Reino Unido	20,6	6,7	0,3	5,9	2,5	5,1
Media UE	23,4	5,9	1,1	6,9	2,5	5,2

Fuente: OECD Social Indicators (2008). Últimos datos disponibles para 2006.

Nota: Los datos para Pensiones provienen del epígrafe «Old age» y los de dependencia del epígrafe «disability». Los datos para Educación no se consideran dentro del total de gastos sociales, según la OCDE.

Cada pilar del Estado de bienestar, responde a un específico fallo de mercado:

- *Sanidad*: el fallo clásico que se suele mencionar en este caso es el de la selección adversa, que llevaría a los seguros privados a asegurar sólo a las personas con buena salud y dejaría sin cobertura (o con primas prohibitivas) a los ciudadanos con enfermedades crónicas. Además, hay problemas de monopolio natural

(servicios sanitarios con tecnología punta que por su tamaño resultan demasiado caros y complejos para el sector privado). Y desde luego, existen problemas por las externalidades negativas sobre la salud pública de la comunidad (en el caso de epidemias), de las que sólo puede ocuparse el Estado.

- *Desempleo*: los fallos de mercado que justifican la provisión pública del se-

guro de desempleo son similares a los de la sanidad. Por un lado hay también un problema potencial de selección adversa, si el seguro fuera privado; y por otro hay un problema añadido de restricción al crédito, un crédito que es muy necesario cuando la información es incompleta y se necesita algo de tiempo para buscar el puesto más adecuado. Finalmente, las externalidades negativas que puede causar el paro laboral derivado en indigencia, resultan más que evidentes.

- *Pensiones y dependencia*: en ambos casos, los problemas de selección adversa son muy relevantes, especialmente en el segundo, ya que cuando la discapacidad ocurre y se mantiene con una probabilidad cierta en el tiempo, los seguros privados expulsarían del mercado a los ciudadanos con discapacidades permanentes. Asimismo, tanto la vejez como la dependencia requieren de cuidados permanentes, normalmente realizados por familiares, que quedan privados de llevar una vida plenamente activa, con las consecuencias negativas que eso provoca sobre ellos y sobre el conjunto de la sociedad.
- *Educación*: en el caso de la educación básica dedicada a garantizar la igualdad de oportunidades, el riesgo que hay que asegurar (el de nacer en una familia sin recursos), requiere una acción para la que no existe siquiera un mercado. A esto se añade un problema inicial de restricción al crédito, ya que ningún seguro privado concedería créditos educativos hasta que el niño hubiera demostrado su buena capacidad para generar rendimientos futuros con los que devolver el prés-

tamo. Por eso los préstamos educativos sólo existen para estudios universitarios, ya que en las primeras etapas educativas, ese papel lo ejerce el Estado. Y en último lugar, hay que mencionar otra vez las externalidades negativas de carácter político y económico que generan las sociedades analfabetas, sin cultura democrática y sin capacidad de acumular capital humano.

En resumen, son los fallos de mercado los que generarían colectivos desatendidos si limitáramos la cobertura a seguros privados, y es nuestra preferencia colectiva por la universalidad de esa cobertura lo que hace necesario que esos seguros sean públicos.

Ahora bien, otra importante pregunta que hay que responder es: ¿por qué sólo han de ser cubiertos esos cuatro riesgos involuntarios?, ¿por qué no ampliar el Estado de bienestar para proteger a las personas ante otros riesgos voluntariamente asumidos? La respuesta es evidente: si el Estado cubriera riesgos que pueden evitarse, entonces todo el mundo asumiría más riesgos de lo normal y el sistema de precios e incentivos de nuestras economías se rompería. Esa es la razón por la que no hay un seguro público para cubrir las posibles deudas de los ciudadanos que arriesgan sus ahorros en la Bolsa, ni para aquellos que pierden sus casas al haber contratado hipotecas a tipo variable cuando podían haberse asegurado ellos mismos contratando una hipoteca a tipo fijo.

En realidad, la posible atribución de responsabilidad al individuo ante una situación desfavorable marca un límite al grado de cobertura del Estado de bienestar, para que no se introduzcan incentivos al fraude en las

prestaciones sociales¹. Y en aquellos países en los que no se ha respetado ese límite, los Estados de bienestar se han vuelto insostenibles, ineficaces y han producido una desafección ciudadana por lo público.

3. LOS NUEVOS PILARES Y LAS NUEVAS POLÍTICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR

3.1. Los nuevos riesgos

Desde hace al menos un decenio el Estado de bienestar tradicional, con sus cimientos y sus cuatro pilares, se enfrenta a nuevos riesgos sociales (como la multiplicación de entradas y salidas del mercado laboral a la que se enfrentan los jóvenes, o la obsolescencia de las capacidades productivas y el paro de larga duración que sufren los mayores), así como a nuevas realidades que generan nuevas necesidades (como el envejecimiento de la población, la proliferación de unidades familiares monoparentales, o la incorporación definitiva de la mujer al mercado de trabajo)². La capacidad para atender esas nuevas necesidades y hacer frente a los nuevos riesgos sociales se ve, sin embargo, constreñida por el proceso de globalización económica mundial (que tiende a hacer menos competitivos a los países con Estados de bienestar más rígidos y voluminosos), y por el anquilo-

samiento de algunas instituciones públicas tradicionales.

3.2. ¿Nuevas políticas o nuevos pilares? Ambos a la vez

Ante la aparición de nuevos riesgos sociales existen dos opciones: aprovechar la ocasión para ir liquidando el Estado de bienestar tradicional, o reformarlo para que siga siendo un instrumento válido para la reducción de las desigualdades y el crecimiento económico.

En esa reforma de los Estados de bienestar deben coexistir, a su vez, dos procesos simultáneos: por un lado, las políticas asociadas a los pilares tradicionales del sistema de bienestar (educación, sanidad, pensiones, desempleo y discapacidad) deben transformarse para cubrir nuevas áreas así como para hacerse más ágiles y dinámicos. Y por otro, deben desarrollarse pilares nuevos en áreas donde hasta el momento no existía ninguna cobertura.

Los ejemplos de adaptación de los pilares tradicionales son numerosos. Por ejemplo, la globalización y el cambio tecnológico han obligado a los sistemas educativos a modificar sus programas curriculares y sus métodos docentes para capacitar a los alumnos para hacer frente al cambio permanente. Otros cambios relacionados con la globalización, como el aumento de la movilidad de personas y la extensión del fenómeno migratorio, también han afectado a los sistemas educativos y a los sistemas sanitarios. Estos últimos se han visto fuertemente impactados por el progresivo envejecimiento de la población en las democracias avanzadas, lo que le ha llevado a bascular su énfasis tradicional en la curación hacia políticas más basadas en la pre-

¹ Esos incentivos se dan cuando un individuo tiene asegurada la percepción de una prestación social, independientemente de las razones que le permitieron estar en situación de percibirla. Por ejemplo, percibir un subsidio de desempleo independientemente de si uno forzó el despido, o de si está haciendo todo lo posible para encontrar un nuevo empleo, puede producir distorsiones que requieren un cambio en las reglas y los métodos de control de esas prestaciones.

² Para un análisis de los nuevos riesgos que afectan a las sociedades europeas, véase Liddle y Lerais (2006).

vención de enfermedades. Asimismo, la exposición de nuestras sociedades a nuevas pandemias mundiales de rápido contagio, como consecuencia de la creciente movilidad planetaria de las personas, está requiriendo esfuerzos adicionales de coordinación sanitaria, hasta hace poco impensables. Esfuerzos de adaptación que también se están desarrollando en áreas netamente nuevas como las relacionadas con las enfermedades provocadas por el cambio climático.

Si bien estos cambios en la educación o la sanidad son importantes, hasta ahora las adaptaciones más relevantes para dinamizar los pilares tradicionales de las políticas de bienestar han tenido lugar en el área del mercado de trabajo. Las más conocidas son las políticas del *Welfare to Work* (consistente en recortar impuestos o cotizaciones a las empresas que contraten parados de larga duración) y las de *Make Work Pay* (que adelantan préstamos para iniciar nuevas actividades y reciclar conocimientos, con el propósito de hacer más atractivo trabajar que cobrar un subsidio). En el área empresarial también se han dado este tipo de experiencias. Por ejemplo, todas las políticas de promoción de microempresas, autoempleo, la reincorporación de mujeres y mayores, y para conciliar la vida laboral y personal, participan del mismo espíritu. Igualmente el apoyo a pymes innovadoras, los fondos de capital riesgo, y la financiación para emprendedores tienen carácter dinamizador; tanto como las políticas para incentivar excedencias de formación en las empresas, y los programas para estudiar y trabajar en las universidades.

Junto a este esfuerzo por adaptar los pilares tradicionales del bienestar a los nuevos riesgos sociales han surgido políticas fragmentarias, pero que poco a poco podrían ir

ganando coherencia y configurar un nuevo pilar del Estado de bienestar.

Este nuevo pilar vendría a cubrir un nuevo riesgo, el de quedar atrapado ante el cambio constante, el de no poder adaptarse a la inestable dinámica económica y social que trae consigo la globalización, los cambios tecnológicos y la renovación de los valores sociales tradicionales.

Cada día son más las personas que tienen muchos empleos distintos durante su carrera laboral, que no centran su vida en torno a un núcleo familiar estable, que han cambiado los círculos estables de amistades, por relaciones bilaterales que cambian con el tiempo, que viven en diferentes países y que viajan de forma habitual. Estas personas que han pasado de ser consideradas como «élites» de las sociedades avanzadas son ahora cada vez más partes extensas de la clase media mundial. Y en esa situación, esas personas están expuestas al nuevo riesgo de quedar atrapados en uno de esos procesos de cambio: el riesgo de incapacidad de encontrar un nuevo empleo más; el riesgo de quedar aislado y psicológicamente afectado por la ausencia de vínculos familiares o amistosos, sobre todo a las edades más avanzadas; el riesgo de tener que sacar adelante un hijo sin la ayuda de una pareja; o el riesgo de no poder emanciparse a pesar de ser un joven con buena formación.

Las políticas sociales dedicadas a ayudar a las familias monoparentales, a la emancipación de los jóvenes, a los mayores en riesgo de exclusión o a los parados de larga duración, cada vez absorben más recursos y centran la atención mediática y electoral de las sociedades europeas. Se trata de políticas que hasta hace poco no existían, o estaban en los márgenes de sus sistemas de bienes-

Cuadro n.º 2

Gasto público en las nuevas políticas y los nuevos pilares del bienestar
(en % del PIB)

Países	Total Pilares	Sanidad	Desempleo	Pensiones	Dependencia	Educación
Austria	0,6	0,1	3,1	0,4	0,4	4,6
Bélgica	1,2	0,0	2,7	2,1	0,5	6,5
Rep. Checa	0,2	0,1	1,9	0,2	0,5	2,9
Dinamarca	1,6	0,7	3,9	0,0	1,0	7,3
Finlandia	0,9	0,3	3,0	0,6	0,6	5,4
Francia	1,1	0,8	3,0	1,8	0,3	7,1
Alemania	1,1	0,2	1,9	0,4	0,5	4,2
Grecia	0,2	0,6	1,3	0,8	0,4	3,3
Hungría	0,4	0,5	3,5	1,1	0,1	5,6
Irlanda	0,7	0,5	2,5	0,8	0,5	5,0
Italia	0,7	0,0	1,2	2,5	0,0	4,4
Luxemburgo	0,3	0,1	4,1	2,0	0,5	7,0
Países Bajos	1,1	0,3	1,6	0,4	0,6	4,0
Noruega	0,8	0,2	3,4	0,3	0,6	5,4
Polonia	0,2	0,0	1,5	1,0	0,0	2,8
Portugal	0,7	0,0	1,6	1,6	0,3	4,3
Eslovaquia	0,3	0,1	1,9	0,2	0,8	3,2
España	0,7	0,2	1,0	0,6	0,2	2,6
Suecia	1,3	0,6	3,5	0,7	0,7	6,8
Reino Unido	0,5	1,4	2,9	0,2	0,2	5,3
Media UE	0,6	0,3	2,1	0,8	0,5	4,3

Fuente: OECD Social Indicators (2008). Últimos datos disponibles para 2006.

Nota: Los datos para la columna de pensiones provienen del epígrafe «Old age» y los de dependencia del epígrafe «disability». Los datos para Educación no se consideran dentro del total de gastos sociales, según la OCDE.

tar, y que van ganando importancia, por medio de programas de ayuda al alquiler, rentas básicas de emancipación, programas de formación a lo largo de toda la vida, e incluso por nuevas actividades de socialización destinadas a los más diversos colectivos.

Si agrupáramos todas estas iniciativas en función del riesgo que tratan de cubrir (el de quedar atrapado ante el cambio), y de acuerdo con la receta común que los

relaciona (la de dotar o equipar formativa, económica y socialmente a las personas afectadas por ese riesgo), entonces no es aventurado afirmar que estamos ante un nuevo pilar del Estado de bienestar. Un pilar que ante el atrapamiento estático persigue la reinclusión dinámica de las personas en la rueda social y productiva, como única garantía del pleno ejercicio de la libertad individual en un contexto en permanente cambio.

Por tanto, ante los nuevos riesgos sociales los Estados de bienestar están sufriendo dos transformaciones simultáneas: por un lado están adaptando y dinamizando sus pilares tradicionales; y por otro están desarrollando políticas nuevas que pronto constituirán un nuevo pilar del bienestar: el quinto pilar, el pilar de la emancipación, o el de la reinclusión social ante las situaciones de atrapamiento.

Y estos esfuerzos se están viendo ya reflejados en los datos de gasto público en las nuevas políticas sociales. Como refleja el cuadro n.º 2, las políticas relacionadas con la renovación de los pilares tradicionales (como las políticas activas de empleo) o el desarrollo de nuevos pilares (como las políticas de apoyo a la familia, vivienda y otras ayudas sociales) ya representan tanto gasto público como cualquiera de los viejos pilares.

4. DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO DINAMIZADOR

4.1. Una nueva lógica de funcionamiento

Además de los nuevos riesgos sociales para los ciudadanos mencionados en la sección anterior, la globalización y el cambio económico permanente, han obligado al Estado de bienestar tradicionales a emprender un tipo de reformas que no tienen que ver con su tamaño sino con su lógica de funcionamiento y con el nuevo tipo de programas que se pone en marcha en aquellos pilares que cada país ha decidido mantener. De hecho, los países con Estados de bienestar más desarrollados, los escandinavos, reformaron sus modelos en los noventa, introduciendo la misma lógica que los laboristas británicos que tenían un Estado de bienestar de la mitad

de tamaño. En ambos casos, las reformas están consiguiendo Estados de bienestar más ágiles y modernos, con similares resultados en cuanto a eficiencia y competitividad, aunque con distintos resultados en términos de igualdad, a favor de los primeros (Sapir, 2006).

La lógica de la que estoy hablando es la lógica del Estado dinamizador, que definiré a continuación. El Estado dinamizador es un nuevo tipo de Estado de bienestar en el que se han producido dos transformaciones simultáneas:

- Un cambio en los medios y los procedimientos: se trata de un Estado internamente dinámico en su funcionamiento administrativo, y externamente dinamizador en su relación con el resto de agentes económicos y sociales.
- Un cambio en los fines: el objetivo final es el de un Estado de ciudadanos dinámicos (activos) en el que la igualdad de oportunidades quede garantizada como único medio para el pleno ejercicio de la libertad individual con la que cada ciudadano pueda desarrollarse según sus expectativas e imaginación. Este Estado de ciudadanos activos combinará la protección social de los mismos con una participación activa y dinamizadora de esos ciudadanos en la economía y la sociedad.

Siguiendo esta lógica, el Estado dinamizador podría caracterizarse por prevenir y anticiparse a los nuevos riesgos y demandas sociales (en lugar de limitarse a reaccionar cuando los riesgos de desempleo, enfermedad o invalidez ya se han materializado). Asimismo, el Estado dinamizador es catalizador del cambio económico y social; se basa en la participación y la acti-

vacación de los ciudadanos (en lugar de ceñirse a la indemnización y la protección de sus rentas); apuesta por la inversión social en educación y la formación integral de sus ciudadanos en todas las etapas de la vida; promueve la creatividad y la auto-superación de los agentes económicos y sociales, y sobre todo, moviliza todos los recursos sociales inactivos —jóvenes, mujeres y mayores— para convertirlos en ciudadanos económica y socialmente útiles (frente al Estado de bienestar tradicional que era pasivo, desincentivaba el trabajo y generaba grupos dependientes de un subsidio).

Para alcanzar sus objetivos, el Estado dinamizador necesita ciudadanos responsables e implicados, que por medio de sus políticas promueva la inclusión y la movilidad social, y garantice la propia sostenibilidad del modelo de bienestar en el nuevo contexto mencionado.

Además, el Estado dinamizador adopta funciones nuevas que el Estado de bienestar no cubría plenamente, tales como el fomento de la creación de nuevos mercados y el correcto funcionamiento de los mismos en cuanto a acceso y competencia. También coordina actividades privadas inversoras, promueve sectores estratégicos y ayuda a la consolidación de ventajas competitivas sectoriales.

Finalmente, la lógica dinamizadora es esencial en la nueva relación que la Administración de ese nuevo Estado debe establecer con los ciudadanos: las iniciativas de transparencia informativa, publicidad de datos y convocatorias públicas, la eliminación de duplicidades entre diferentes niveles de gobierno, y la utilización y potenciación de la e-administración o el carné electrónico son medidas características para esa transformación.

4.2. Una nueva lógica de financiación

Procesos como la globalización, el cambio demográfico y el tecnológico no sólo han ocasionado nuevos riesgos para los ciudadanos que deben cubrirse con políticas reformadas o completamente nuevas, sino que además han generado una fuerte presión al alza sobre los gastos sociales, y un límite a la presión fiscal que pueden soportar los factores productivos. Por eso, junto a esa nueva lógica de funcionamiento interno y externo, la transformación del Estado de bienestar en un Estado dinamizador ha implicado también una nueva lógica de financiación.

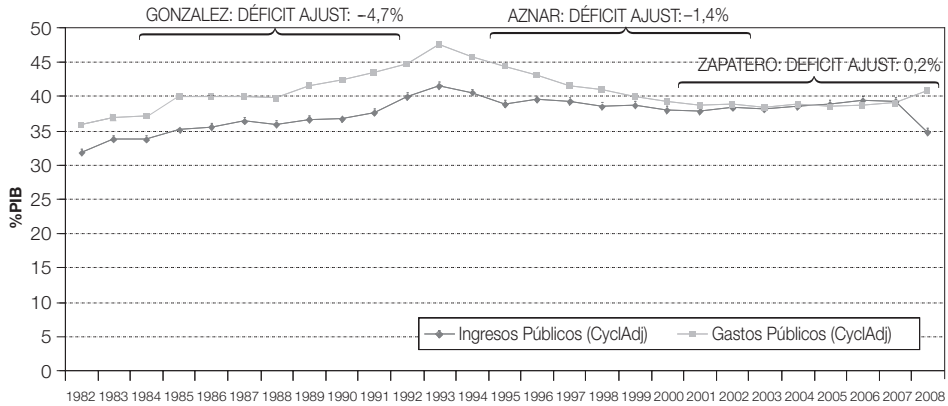
Para entender esta nueva lógica, me serviré de un ejemplo cercano, el caso español. Supongamos que un gobierno recién elegido quiere poner en marcha nuevos programas sociales, demandados por los ciudadanos, para hacer frente a alguno de los nuevos riesgos sociales (por ejemplo, las nuevas políticas de dependencia en España). Entonces tiene cuatro alternativas, que clasificaré en función de la experiencia española en su proceso de consolidación del Estado de bienestar.

Primera, la opción de los primeros gobiernos de González: aumentar el gasto público (liderado por el primer desarrollo del Estado de bienestar) a un ritmo superior al incremento de los ingresos públicos, incurriendo así en una situación de déficit, que mantuvo un promedio de crecimiento (en términos cíclicamente ajustados) de $-4,7\%$ durante los 13 años de su gobierno (véase gráfico n.º 1). Asimismo, la inversión pública en términos del gasto público no se hubieran impuesto claramente al esfuerzo inversor del periodo anterior (véase gráfico n.º 3).

Segunda, la opción de los gobiernos de Aznar: bajar los impuestos, mantener los ingresos constantes y reducir la inversión pú-

Gráfico n.º 2

Ingresos y Gastos Públicos en España: 1982-2008

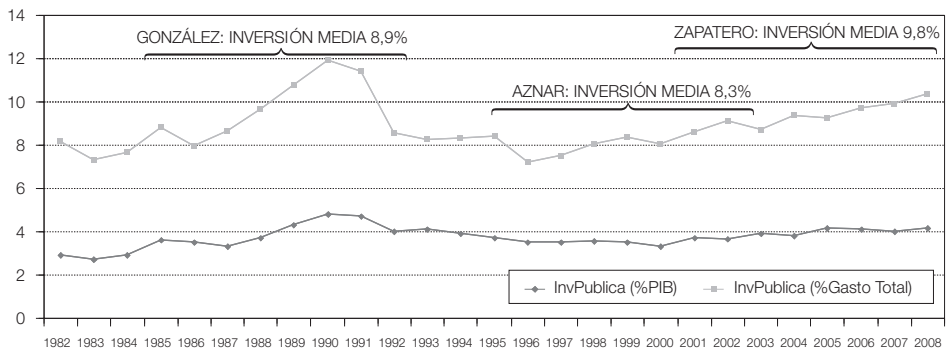


Fuente: Elaboración propia.

Nota: datos con ajuste cíclico basado en el PIB potencial extraídos de AMECO, Eurostat.

Gráfico n.º 3

Inversión pública en España: 1982-2008



Fuente: Elaboración propia.

Nota: datos con ajuste cíclico basado en el PIB potencial extraídos de AMECO, Eurostat.

blica en la misma cuantía (escasa) en que aumentara el gasto de algún programa social visible. Esto le permitió mantener un déficit mucho menor, aún a costa de congelar la inversión pública como porcentaje del gasto público total (véase gráficos n.º 2 y n.º 3).

Tercera, la opción del primer gobierno de Rodríguez Zapatero: incrementar el gasto público (liderado por un segundo impulso a las políticas de bienestar) sobre la base de un crecimiento aún superior de los ingresos públicos, generando así un superávit presupuestario (que promedió un 0,2% de superávit durante el periodo, y que hubiera sido mayor de no ser por las políticas de estímulo fiscal para hacer frente a la crisis económica que comenzó en 2008).

Finalmente, la cuarta posibilidad, que formaba parte del programa con el que el PSOE ganó las elecciones de 2004, es una opción basada en una lógica dinámica (no estática como las tres opciones anteriores) que apostaría primero por gastar en las inversiones productivas (en sentido estricto capital físico, humano y tecnológico; y en un sentido amplio políticas de activación, inclusión y eficiencia) para poder multiplicar el crecimiento económico y los ingresos adicionales necesarios antes de dedicarse a financiar nuevos programas sociales. En todo caso, el crecimiento del gasto asociado a esos nuevos programas sociales no superaría el crecimiento del PIB a lo largo del ciclo. Y como se muestra en el gráfico n.º 2, esta lógica dinámica se retroalimentaría, haciendo a la vez compatible el crecimiento económico y la expansión (absoluta, no relativa) de los gastos en bienestar.

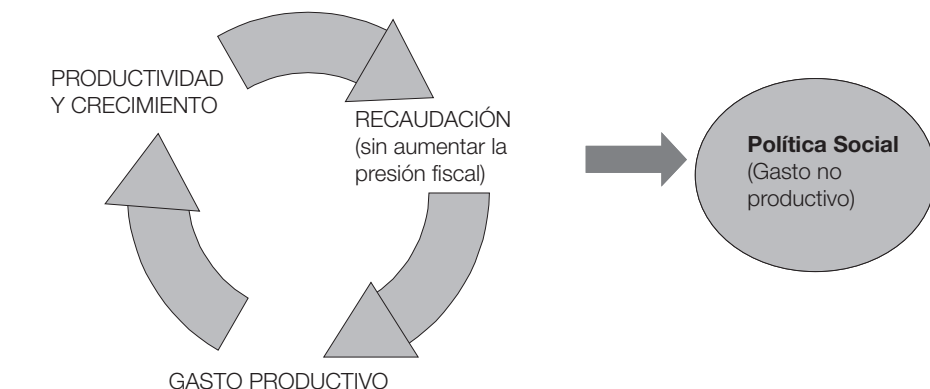
Como puede verse en el gráfico n.º 3 el primer gobierno de Rodríguez Zapatero aplicó parte de esta concepción recogida en su programa electoral de 2004 y dio un nuevo im-

pulso a la inversión pública (con un promedio del 9,7% sobre el gasto público total, muy superior al de González y Aznar). La parte que no cumplió de este programa, es que el aumento del gasto social fue superior al crecimiento del PIB y por eso el peso de los gastos públicos sobre el total de la economía aumentó de nuevo (como en su momento lo hiciera González aunque de manera mucho más leve).

Si nos centramos en comparar las dos últimas posibilidades, nos enfrentamos claramente a una cuestión de preferencias en relación con el tamaño del Estado de bienestar. Ambas opciones son igual de rigurosas, porque suponen financiar sus gastos y mantienen el equilibrio presupuestario; y ambas opciones generan crecimiento económico porque las dos apuestan por tasas de crecimiento de las inversiones productivas superiores al crecimiento del gasto social. Sin embargo, la estrategia aplicada durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero aumentó el peso del Estado en la economía (porque creció el porcentaje que representan los ingresos y los gastos públicos en porcentaje del PIB); mientras que la alternativa del programa electoral habría permitido crecimientos absolutos del gasto social pero manteniendo el tamaño relativo del Estado de bienestar en relación al PIB. Según se apunta por las primeras decisiones adoptadas, y dado el contexto de recesión económica, esta parece ser la opción preferida para la segunda legislatura.

Dejando el razonamiento económico a un lado y volviendo al enfoque político, la realidad es que el tamaño del Estado de bienestar debe reflejar en cada país las preferencias colectivas sobre el papel que lo público ha de tener en la provisión de servicios y en la cobertura de riesgos. En España, estas preferencias no están claras, porque al mismo tiempo que los ciudadanos demandan más

Gráfico n.º 4

El círculo virtuoso del Estado dinamizador

Fuente: Elaboración propia.

y mejores servicios públicos, aplauden las rebajas de impuestos y manifiestan su deseo de que el Estado no gaste más de lo que ingresa. Se trata de una cuadratura de un círculo imposible, y constituye, por tanto, un debate que hay que fomentar, con el objetivo de resolver las incoherencias y dar un mandato político claro.

5. EL ESTADO DINAMIZADOR EN ESPAÑA

Abordamos ahora una descripción de las medidas dinamizadoras más importantes que se han dado en España en los últimos años.

El caso español supone un caso único en Europa, puesto que la aspiración a converger con las prestaciones de bienestar de otros países europeos ha coincidido con la necesidad de cubrir nuevos riesgos sociales

y de dinamizar el funcionamiento de un sistema de bienestar aún en construcción.

El desarrollo del Estado de bienestar tuvo su mayor impulso durante los gobiernos de González, a partir de la segunda mitad de los años ochenta. El objetivo indudable durante aquellos años era el de universalizar derechos básicos hasta entonces no garantizados (como la educación y la sanidad), así como ampliar la cobertura y la dotación de las pensiones y las prestaciones por desempleo ya existentes. El referente europeo siempre resultó evidente, en la mayoría de los casos con Francia y Alemania de países referentes, y sólo para algunos programas con los países nórdicos. Durante la década de los noventa, y sobre todo con los gobiernos de Aznar, ese proceso de convergencia del modelo social no se desarrolló.

Desde 2004, el primer gobierno de Rodríguez Zapatero tomó el relevo y de nuevo

orientó sus políticas sociales hacia una estrategia de fortalecimiento y ampliación del Estado de bienestar con cuatro vertientes:

1. Por un lado, se dedicó a apuntalar los envejecidos cimientos de la igualdad de oportunidades con una apuesta clara por la educación pública (mediante incrementos sustanciales de la financiación por alumno y de las becas escolares), en un contexto de fuerte cambio sociológico y demográfico. Esta estrategia de mejora de la educación tenía también un alto componente productivo, ya que no sólo se limitó a los niveles básicos, sino a aquellas etapas relacionadas con la mejora directa del capital humano. Este esfuerzo se combinó con aumentos sustanciales de las inversiones en capital físico y tecnológico, para poder resolver el problema de la baja productividad sin la cual se haría insostenible cualquier expansión estructural del Estado de bienestar.
2. Por otro lado, quiso avanzar en la consolidación de los tres primeros pilares del Estado de bienestar, mejorando las pensiones no contributivas, reforzando el carácter activador de las políticas de desempleo, y ampliando la cobertura de la sanidad pública (por ejemplo, hacia la prevención del tabaquismo o la atención bucodental).
3. Asimismo, apostó por ampliar el Estado de bienestar con un cuarto pilar para cubrir la atención a la discapacidad y la dependencia, hasta entonces un área escasamente desarrollada y con fuertes disparidades regionales.
4. Finalmente, puso en marcha algunas iniciativas importantes que podrían constituir el núcleo de un quinto pilar del bienestar, en particular la escolarización

de los niños de 0 a 3 años, y la introducción de una renta de subvenciones para la emancipación de los jóvenes, en el marco de un nuevo plan de vivienda en alquiler.

Todas estas prioridades tuvieron un reflejo presupuestario notable (ver cuadro n.º 3). Y en todos los casos, se abordaron con una clara expectativa dinamizadora, tanto por sus efectos positivos sobre la actividad económica y el empleo, como por sus consecuencias esperadas sobre la activación e inclusión de los ancianos, las mujeres y los jóvenes.

Las tres subsecciones siguientes detallan las expectativas dinamizadoras con las que se pusieron en marcha las inversiones en capital físico y tecnológico, mediante las cuales se pretendía aumentar el potencial de crecimiento económico que hiciera sostenible la creación de un cuarto y un quinto pilar del Estado de bienestar a medio plazo. Asimismo, los dos elementos más importantes de esos nuevos pilares, el sistema nacional de atención a la dependencia y la universalización de la escolarización infantil, respectivamente, también se planearon esperando que una parte de la inversión necesaria tuviera retornos económicos positivos, y sobre todo, importantes efectos sobre la activación laboral de las mujeres (que era uno de los diferenciales más importantes que aún mantiene España con Europa).

5.1. Los efectos dinamizadores de las inversiones en capital físico y tecnológico

La mejora del capital físico

Cuando el gobierno de Rodríguez Zapatero aprobó el Plan Estratégico de Infraestructuras del Transporte (PEIT) en 2005, quedaron comprometidos importantes flujos de inversión pú-

Cuadro n.º 3
Prioridades del gasto público
 (en millones de euros)

	Presupuesto 2004	Presupuesto 2008	Variación	2008-2004 Δ%
GASTO PRODUCTIVO	22.576,74	34.821,50	12.244,76	54,2
I+D civil	2.903,77	7.767,60	4.863,83	167,5
Educación	1.524,66	2.932,62	1.407,96	92,3
Infraestructuras	18.148,31	24.121,28	5.972,97	32,9
GASTO SOCIAL	114.211, 04	158.843,87	44.632,83	39,1
Vivienda	663,02	1.378,40	715,38	107,9
Pensiones mínimas	906,35	2.106,35	1.200,00	132,4
Dependencia	0,00	870,99	870,99	...

Fuente: Libro Blanco, PGE (2008): p. 15.

blica hasta 2020. El planteamiento que se hizo al respecto es que el sector público invierte en capital físico (fundamentalmente infraestructuras) porque mejoran la productividad y la competitividad del aparato productivo del sector privado. Por eso esas inversiones tienen efectos multiplicadores de carácter permanente sobre la economía, ya que aumentan la eficiencia de los factores de producción. En concreto, el aumento de la productividad total de los factores permite que los consumidores cuenten con mayores recursos, lo cual eleva su demanda de consumo, y que las empresas eleven su competitividad, por lo que venden y exportan más. Este aumento de la demanda tiene que ser satisfecho con producción doméstica e importada por lo que hay que emplear a más trabajadores y expandir el *stock* de capital productivo. Si la demanda aumenta menos que la oferta, esto supone una reducción de la inflación (véase gráfico n.º 4).

Teniendo como hipótesis que por cada punto adicional de aumento del capital físico

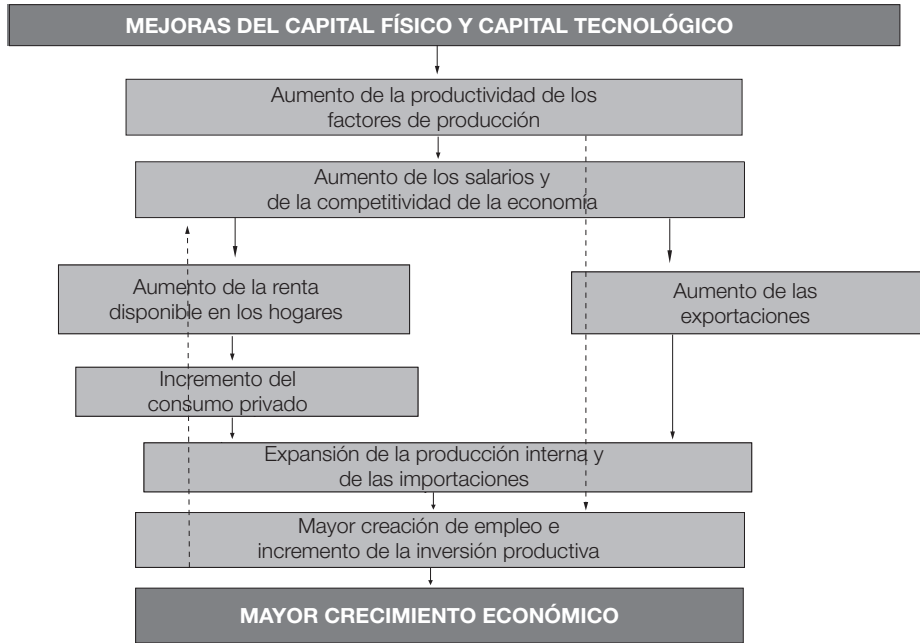
público aumenta en un 0,1% la productividad, el producto potencial de la economía acabaría situándose en 2012, 1,1 puntos porcentuales por encima de la situación en que no se ejecutara el PEIT al completo. Por su parte, el PIB observado lo hace en una magnitud menor, ya que transcurre un cierto tiempo hasta que el aumento del producto potencial es plenamente incorporado por los agentes en sus expectativas. Así, la inflación vuelve a reducirse. En cualquier caso, para satisfacer la mayor demanda sería necesario que el empleo aumentara en alrededor de 84.000 nuevos puestos de trabajo (estos empleos serían adicionales a los directamente involucrados en la construcción de las infraestructuras, que están incorporados en el escenario central), con lo que la tasa de paro se reduciría en dos décimas (véase cuadro n.º 4).

La mejora del capital tecnológico

Al igual que el desarrollo de las infraestructuras, el gobierno socialista justificó la

Gráfico n.º 5

Mecanismos dinamizadores por la inversión en capital físico y tecnológico



Cuadro n.º 4

Efectos multiplicadores del Plan Estratégico de Infraestructuras (en %)

	Producto potencial	PIB real	Empleo	Número empleos	Tasa de paro	Deflactor del PIB
2008	0,14	0,07	0,07	12.100	-0,03	-0,02
2009	0,52	0,20	0,16	30.395	-0,08	-0,09
2010	0,74	0,32	0,22	42.472	-0,11	-0,13
2011	0,93	0,45	0,31	60.880	-0,15	-0,15
2012	1,11	0,61	0,43	84.100	-0,21	-0,15

Fuente: Mulas-Granados, C. (2009): El Estado Dinamizador: nuevas políticas de bienestar en Europa. Madrid: Editorial Complutense, Colección ICEI, 468.

Nota: Las cifras reflejan en niveles las desviaciones con respecto al escenario central.

Cuadro n.º 5

Efectos multiplicadores del Plan Nacional de I+D+i

	Producto potencial	PIB real	Empleo	Número empleos	Tasa de paro	Deflactor del PIB
2008	0,22	0,05	0,04	7.740	-0,02	-0,05
2009	0,37	0,13	0,11	21.293	-0,06	-0,07
2010	0,48	0,19	0,17	32.424	-0,08	-0,09
2011	0,56	0,27	0,24	46.976	-0,12	-0,09
2012	0,61	0,36	0,32	63.426	-0,16	-0,07

Fuente: Mulas-Granados, C. (2009): *El Estado Dinamizador: nuevas políticas de bienestar en Europa*. Madrid: Editorial Complutense, Colección ICEI, 468.

Nota: Las cifras reflejan en niveles las desviaciones con respecto al escenario central.

importancia de este tipo de inversión porque aumenta significativamente la productividad de los factores de la economía. Así, los mecanismos mediante los cuales se transmitirían sus efectos multiplicadores son los mismos que en ese caso, aunque no existe el efecto directo sobre la inversión en construcción que sí tenía la inversión en capital físico (véase gráfico n.º 5).

Para calibrar estos efectos, se utilizó una elasticidad de la productividad al *stock* de capital tecnológico del 10% a medio plazo; además, se supone que existen pequeños efectos arrastre sobre la inversión en I+D+i privada. Como se puede apreciar en el cuadro n.º 5, el nivel de producción de largo plazo de la economía aumentaría en 0,61 puntos porcentuales en 2012, mientras que la demanda lo haría en sólo 0,36 puntos porcentuales. Como resultado, la inflación se reduciría ligeramente, y se generarían 63.000 empleos adicionales, con lo que la tasa de paro caería en dos décimas, con respecto al escenario central.

5.2. Los efectos dinamizadores de la atención a la dependencia

Las inversiones en capital físico y tecnológico han formado parte de una estrategia en la que la modernización económica perseguía poder afrontar el mayor reto que ha abordado España en las últimas décadas en relación con su Estado de bienestar. Este reto ha sido el de reconocer un derecho universal de atención a las personas dependientes, mediante la implantación de un nuevo sistema nacional. Otros países europeos tenían cubierto ese riesgo de ser o quedar discapacitado/dependiente, pero en España sólo se había atendido en algunas Comunidades Autónomas y siempre de manera muy limitada³. El diseño inicial era muy importante, ya

³ Según el Libro Blanco de la Dependencia, hasta 2005 la atención de las Administraciones se prestaba desde el sistema sanitario y desde el ámbito de los servicios sociales con una cobertura claramente insuficiente y con importantes diferencias entre Comunidades Autónomas y entre las áreas urbanas y rurales. Así, en España sólo el 3,14% de las personas mayo-

que en un contexto de envejecimiento progresivo de la población española y demandas potencialmente crecientes, el reconocimiento de un derecho de atención universal podría suponer una carga insostenible para los presupuestos públicos a largo plazo. Por eso, la introducción de este nuevo pilar se realizó desde una filosofía activadora ya que el copago de los servicios y un diseño destinado a generar empleos directos y a liberar a los familiares para que se reincorporen a la actividad profesional, dotan al sistema diseñado de un perfil dinamizador que lo diferencian de otros similares en Europa.

La Ley de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia se aprobó en el año 2006 y estableció un nuevo derecho de ciudadanía que garantiza atención y cuidados a las personas dependientes (personas mayores y personas con discapacidad grave). Según esta Ley, que aún se está desarrollando, el Estado garantizará a las personas que no se puedan valer por sí mismas el acceso a los servicios sociales según su grado y nivel de dependencia. El Sistema Nacional de Dependencia priorizará la prestación de servicios (ayuda a domicilio, centros de día, teleasistencia, ayudas técnicas, plazas residenciales, etcétera). En los casos en que no fuera posible, los beneficiarios podrán percibir una prestación económica vinculada para la contratación de un servicio en el mercado privado. Los cuidadores familiares podrán percibir una prestación económica y se incorporarán a la Seguridad Social.

El texto aprobado establecía un despliegue gradual del Sistema, que atendiera primero a las personas dependientes con discapacidad grave (aquellas que necesitan

ayuda para realizar las actividades básicas de la vida diaria como levantarse de la cama, asearse, comer, etcétera). En España, y según los datos del Libro Blanco de la Dependencia, se calcula que residen más de 1.125.000 personas que padecen una dependencia grave y severa. Hasta la entrada en vigor de la Ley, la atención a estas personas se realizaba, sobre todo, en el ámbito familiar y recaía especialmente en las mujeres (representan el 83% de los cuidadores familiares) que, en la mayoría de los casos, se veían imposibilitadas de llevar a cabo actividad laboral alguna.

La financiación del sistema se diseñó para que hubiera una financiación a partes iguales de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y, en su caso, de las Corporaciones Locales. El objetivo es pasar del 0,33% del PIB que se dedica en la actualidad a la dependencia a más del 1% en 2015; para ello, y según la memoria de la ley, la Administración General del Estado aportaría más de 12.638 millones de euros hasta 2015 para garantizar las prestaciones y servicios del nuevo Sistema Nacional de Dependencia. La previsión de coste en los primeros ocho años para la Administración General del Estado es la que se desglosa en el cuadro n.º 6.

La Ley resaltaba que además de los beneficios sociales, crear en España el Sistema Nacional de Dependencia supondría una inversión eficiente, por su impacto social, económico y laboral. De hecho, según el Libro Blanco de la Dependencia y el informe FEDEA, en 2015 se habrán creado cerca de 300.000 empleos y los efectos sobre el PIB de nuestra economía podrían llegar a ser de un 1,56% más en 2010, lo que implicaría a su vez un diferencial en tasa de crecimiento acumulativo anual real de más de 0,28% a lo largo de todo el periodo.

res de 65 años contaban con un servicio de ayuda a domicilio, el 2,05% con teleasistencia, y el 0,46% con una plaza en un centro de día.

Cuadro n.º 6

**Coste para la Administración General del Estado
del Sistema Nacional de Dependencia**
(en euros)

Año	Coste
2007	400.000.000
2008	678.685.396
2009	979.364.617
2010	1.160.330.812
2011	1.545.425.613
2012	1.673.884.768
2013	1.876.030.564
2014	2.111.571.644
2015	2.212.904.397
Total	12.638.197.811

Fuente: Mulas-Granados, C. (2009): El Estado Dinamizador: nuevas políticas de bienestar en Europa. Madrid: Editorial Complutense, Colección ICEI, 468.

Igualmente, el retorno fiscal global, por impuestos generales y cotizaciones, llegaría a cubrir hasta dos terceras partes del gasto asociado al despliegue del Sistema Nacional de Dependencia (véase cuadro n.º 7).

5.3. Los efectos dinamizadores de la universalización del primer ciclo de educación infantil (0-3 años)

Tanto en las elecciones de 2004, como en las elecciones de 2008, el Partido Socialista prometió la universalización del primer ciclo de educación infantil. Si durante su primera legislatura en el poder pospuso este desarrollo hasta la puesta en marcha del Sistema de Atención a la Dependencia, al comienzo de la segunda legislatura se comprometió públicamente a desarrollarlo antes de 2012.

De acuerdo con la descripción de esta iniciativa, el 75% del coste de cada una de las plazas creadas de educación infantil (estimado en unos 5.000 euros por plaza) sería financiado por la Administración Pública y el resto (25%) por los padres. Como consecuencia, esta medida implicaría inmediatamente un aumento del consumo público (para contratar educadores) y de la inversión en construcción (para levantar las escuelas infantiles).

Como en el caso de la dependencia, esta medida tendría un claro efecto multiplicador sobre la economía al elevar la participación femenina en el mercado de trabajo. En concreto, de acuerdo con los datos de la EPA de 2007, la probabilidad que tenía una madre de hijos menores de 3 años (y con pareja) de participar en el mercado de trabajo era del 60,8%, muy por debajo de la que tiene una mujer de similares características pero sin hijos (84,4%). Se estima que la

Cuadro n.º 7

Creación de empleo estimada por la introducción del SND

Método	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>TOD España 2000</i>						
Gasto corriente	7.031	36.847	69.370	112.648	150.925	174.464
Gasto capital	9.242	37.210	39.115	49.813	42.394	25.264
Total	16.273	74.057	108.485	162.461	193.320	199.728
<i>Modelo HERMIN-España</i>						
Gasto corriente	5.699	35.731	69.689	111.671	148.433	169.855
Gasto capital	3.260	15.238	29.249	38.549	34.859	20.273
Total	8.959	50.969	98.939	150.220	183.292	190.158
<i>Evaluación macroeconómica</i>						
Gasto corriente	8.016	40.078	76.641	96.188	144.283	160.314
Liberación de empleo (a)	4.350	–	–	–	–	96.485
<i>Libro Blanco de la Dependencia</i>						
Gasto corriente (b)	10.588	55.490	104.469	169.643	227.287	262.735

Fuente: Informe FEDEA (Labeaga, Sosvilla, Ortega y Herce, 2006). Recogido en el Libro Blanco de la Dependencia (IMSERSO, 2005) (Cap. X, pág. 27), Cuadros 3, 9, 14 y 15.

(a) En términos efectivos, a medida que el SND se implanta en el periodo (2005: 5%; 2010: 100%). Estos empleos no son asimilables a ninguna de las restantes categorías del cuadro. Se presentan a efectos de su discusión posterior en el texto principal.

(b) El Libro Blanco no evalúa los recursos de capital aplicados a la dependencia, sino en términos de capacidad de tratamiento (residencias, centro de día), por lo que no ofrece una estimación de empleos asociados a la formación de capital necesaria, que en ningún caso serían empleos en el sector. Así pues, esta fila sólo es comparable a las filas homónimas de los restantes métodos y no a las filas de totales.

creación de una Red Nacional de Escuelas Infantiles permitiría, como mínimo, recortar a la mitad la distancia que separa ambas probabilidades. Esto supondría una mayor oferta de trabajo que aumentaría la potencialidad productiva de la economía.

Además, la construcción de las escuelas y la contratación de educadores elevarían la renta disponible de los hogares y su consumo privado. En caso de que este úl-

timo aumento de la demanda fuera inferior al del potencial productivo, se registraría una disminución de las presiones inflacionistas (véase gráfico n.º 6).

De acuerdo con las estimaciones cuantitativas de la memoria económica publicada por el Partido Socialista antes de las elecciones de 2008, la creación de las 300.000 nuevas plazas de educación infantil permitiría que un mínimo de 70.000 mujeres más

Gráfico n.º 6

Mecanismos dinamizadores de la escolarización 0-3 años

Cuadro n.º 8

Efectos multiplicadores de la escolarización 0-3 años
(en %)

	Producto Potencial	PIB Real	Empleo	Número Empleos	Tasa de Paro	Deflactor del PIB
2008	0,00	0,04	0,04	7.749	-0,04	0,01
2009	0,09	0,10	0,11	19.928	-0,02	0,00
2010	0,18	0,15	0,17	31.842	0,00	-0,01
2011	0,27	0,20	0,22	43.156	0,02	-0,02
2012	0,35	0,27	0,30	58.478	0,02	-0,02

Fuente: Mulas-Granados, C. (2009): El Estado Dinamizador: nuevas políticas de bienestar en Europa. Madrid: Editorial Complutense, Colección ICEI, 468.

Nota: Las cifras reflejan en niveles las desviaciones con respecto al escenario central.

se incorporasen al mercado de trabajo. Como resultado, el producto potencial de la economía en 2012 sería un 0,35% superior a lo previsto (véase cuadro n.º 8). Por su parte, el aumento de la demanda en 2012 sería ligeramente inferior, por lo que los precios se reducirían. Finalmente, para satisfacer esa mayor demanda se generaría un mínimo de 58.000 empleos más, y la tasa de paro no se vería afectada.

6. CONCLUSIÓN

A la vista de la evidencia mostrada, es posible afirmar que España está dando los primeros pasos de un proceso complejo, en el que al mismo tiempo que pretende ampliar la prestaciones de su Estado de bienestar, intenta hacerlo más dinámico en todas sus vertientes. Las acciones más importantes descritas han sido complementadas con iniciativas en materia de vivienda en alquiler, becas de estudio para jóvenes, fomento de la natalidad, o trabajo a tiempo parcial.

En esta línea España todavía puede ahondar en el Estado dinamizador, por medio de un quinto pilar que se ocupe de cubrir un nuevo y quinto riesgo involuntario, el riesgo de quedar atrapado socialmente. Cuando la economía no estaba tan globalizada y la movilidad personal y empresarial tenían limitaciones, la permanencia en un mismo puesto de trabajo y el inmovilismo sociolaboral eran parte de la realidad cotidiana. Hoy, la certeza de enfrentarse a rotaciones profesionales múltiples a lo largo de la vida, se combinan con modelos familiares menos estables y con una acelerada movilidad geográfica de los individuos. Este mundo en el que el individuo gana presencia, a costa de la clase, el gremio y la familia, y en el que los cambios son permanentes genera un riesgo que es el

de quedar atrapado en una de esas transiciones. Igual que en los cuatro pilares tradicionales, el Estado debe desempeñar un papel para cubrir ese riesgo mediante programas que recapaciten y reimpulsen al individuo hacia el siguiente estadio.

En España, este quinto pilar debería centrarse en primer lugar en promover la emancipación y la independencia económica de los grupos que ahora encuentran más dificultades para obtenerla, puesto que esa emancipación generaría ganancias de productividad para toda la economía, permitiría pagar los servicios públicos adicionales necesarios, y haría más iguales y más libres a sectores muy importantes de la sociedad. Estos grupos están formados fundamentalmente por jóvenes, que se independizan a edad muy tardía por el difícil acceso a la vivienda y el escaso poder adquisitivo de sus salarios, que no salen al extranjero ni hablan idiomas por falta de medios, que no pueden compatibilizar la formación permanente y el empleo, y que encuentran dificultades para tener hijos y mantener su carrera profesional, por no encontrar escuelas infantiles gratuitas, ayuda a domicilio o actividades extraescolares para sus hijos. Este riesgo de atrapamiento afecta especialmente a las mujeres en cualquier tramo de edad, cuando se separan, o cuando se ven obligadas a elegir entre su vida familiar y profesional.

En todos los casos, los nuevos servicios públicos y una apuesta por la formación a lo largo de toda la vida, podrían resolver la mayoría de los problemas. En resumen, con o sin quinto pilar, la transformación del Estado de bienestar tradicional en un Estado dinamizador sólo ha dado algunos pasos, pero su consolidación definitiva será crucial para la modernización de nuestro modelo social y para su viabilidad económica futura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- IMSERSO (2005): *Libro Blanco de la atención a las personas en situación de dependencia en España*, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- LABEAGA AZCONA, J. M., SOSVILLA RIVERO, S., ORTEGA MASAGUÉ, A. C. Y HERCE, J. A. (2006): «El Sistema Nacional de Dependencia: evaluación de sus efectos sobre el empleo», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 60: 167-198.
- LIDDLE, R. Y LERAIS, F. (2006): «Europe's Social Reality. A Consultation Paper from the Bureau of Economic Policy Advisors», Comisión Europea, Bruselas.
- MULAS-GRANADOS, C. (2009): *El Estado Dinamizador: nuevas políticas de bienestar en Europa*. Madrid: Editorial Complutense, Colección ICEI, 468.
- SAPIR, A. (2006): «Globalization and the Reform of the European Social Models», *Journal of Common Market Studies*, 44: 369-390.