

CAPÍTULO 2: EL ESTADO DE BIENESTAR

1. LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: WELFARE Y WORKFARE

El Welfare State o Estado de Bienestar es un concepto surgido en la segunda mitad del siglo XX y parte de la premisa de que el gobierno de un Estado debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el “bienestar” de los ciudadanos en determinados marcos como la sanidad, la educación y, en general, en todo el espectro posible de seguridad social.

Así, el Estado de Bienestar, en sentido amplio, es aquel en el que el poder organizado utiliza deliberadamente (a través de la gestión pública) mecanismos para modificar las fuerzas del mercado en tres importantes direcciones (Briggs, 2002):

- Garantizando ingresos mínimos a los individuos y las familias.
- Eliminando niveles de inseguridad y evitando a los individuos y las familias alcanzar cierto grado de “contingencia social” (por ejemplo enfermedad, envejecimiento o desempleo) que les permitan esquivar posibles crisis.
- Asegurando que todos los ciudadanos sin distinción alguna de estatus o clase social reciban los mejores niveles posibles de servicios sociales.

Los antecedentes históricos más relevantes sobre los principios que dieron origen al Estado de Bienestar, su protección y el planteamiento de las obligaciones del Estado, los encontramos en las aportaciones de Thomas Hill Green, en las cuales se percibe una postura liberal, pragmática y de gran influencia en su época (Hill, 1964).

A mediados de los años 90, se produce en Estados Unidos la reforma del llamado Welfare americano, con la introducción de ciertas políticas orientadas a reducir el nivel de gasto, forzar la salida de los programas asistenciales de ciertos perceptores y potenciar la integración en el sistema productivo (Sanzo, 2011).

En 1996, en EEUU se aprueba la Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA). Esta nueva legislación supone el paso de un sistema basado en un derecho general y universal a la asistencia, sustentado en reglas comunes válidas para el conjunto de los ciudadanos, a un sistema en el que los Estados disponen de gran autonomía para fijar los derechos y las condiciones de acceso a las prestaciones de garantía. Este conjunto de circunstancias da origen a planteamientos asistenciales muy diferentes en cada territorio.

Así, se alumbra el paso de países en todo el mundo que aplican políticas de welfare a países que van a aplicar políticas sociales con la finalidad de crear un estado de bienestar en el que se diseñan las acciones para que el propio ciudadano esté incorporado al mercado laboral.

El término workfare debe entenderse por contraposición a welfare (Culpit, 1999). Ambos encarnan dos filosofías opuestas de la pobreza, de la exclusión y,



consecuentemente, de la asistencia social, cuyas raíces se hunden en los modelos políticos del liberalismo thatcheriano y de la economía social de mercado, respectivamente. Mientras que la doctrina del welfare hace hincapié principalmente en la responsabilidad de la sociedad respecto de la persona marginada y en el derecho de ésta a la integración, en la doctrina del workfare se subraya ante todo la responsabilidad del individuo y su deber de resarcir a la sociedad mediante comportamientos meritorios, es decir, mediante contrapartidas consistentes en su participación en acciones de integración. El concepto de workfare no se basa en el principio de solidaridad, sino en el de mérito (Theodore y Peck, 1999). La obtención de la asistencia se condiciona a una contraprestación (laboral o de otro tipo: trabajos en pro de la comunidad, búsqueda activa de empleo, actividades de formación, etc.) con la idea de colocar al beneficiario en pie de igualdad con los ciudadanos que trabajan.

Cuadro 1: Principales diferencias entre Welfare y Workfare

	WELFARE	WORKFARE
SIGNIFICADO:	Bienestar social	Bienestar para trabajar
SE BASA EN EL PRINCIPIO DE:	Solidaridad social	Mérito propio individual
INTEGRACIÓN SOCIAL:	Derecho a la integración	Deber de resarcir a la sociedad
ASISTENCIA SOCIAL:	Derecho incondicional	Condicionado a una contraprestación

Fuente: Elaboración propia

Las políticas sociales que conforman el workfare o welfare to work han pasado a tener una gran relevancia en el ámbito de los países más desarrollados, sobre todo en países como EEUU o el Reino Unido. Cuando se habla de welfare to work – o su contracción- workfare -se está hablando de una serie de medidas que inciden en la inserción laboral a través de ciertos mecanismos. La idea que subyace detrás de este concepto podría ser el del “paso del bienestar al trabajo” o al empleo. Según Lodemel y Trickey (2001), el workfare estaría compuesto por “programas o medidas que requieren el retorno al mercado laboral para que la persona pueda cobrar las prestaciones sociales”.

Hoy en día, el workfare se encuentra muy extendido. En concreto, los países que más han desarrollado hasta este momento políticas sociales basadas en el workfare son Estados Unidos y el Reino Unido (Moreno, 2008). Ambos países han realizado una reforma de la asistencia social, han establecido un salario mínimo y han introducido mecanismos fiscales - Employment Tax Credit- para bonificar a las personas con salarios bajos. Los principales resultados del workfare han sido, un incremento del empleo a la par que un descenso del número de beneficiarios de los programas de asistencia social; pero la mayoría de los empleos son de muy escasa cualificación y remuneración, lo que ha hecho surgir los denominados Working poor o trabajadores pobres. De todas formas, se hace difícil discernir hasta qué punto la creación de empleo ha sido fruto de la reforma asistencial y en qué medida han influido otros aspectos como, por ejemplo, la coyuntura económica. Además, una





posible disminución de la pobreza se puede deber más que al éxito del workfare, a la puesta en marcha de los créditos fiscales para las familias trabajadoras. Con respecto a la inserción laboral, los programas de workfare muestran una gran empleabilidad con respecto a colectivos y personas con escasas dificultades y barreras para acceder al mercado laboral, pero muchas más dificultades a la hora de ayudar a los más desfavorecidos (Danzinger et al., 2000).

2. EL ESTADO DE BIENESTAR EN EUROPA

El Estado de Bienestar constituye un modelo ideal de provisión universal, de protección mediante servicios sociales articulados a través de políticas sociales (Ochando, 1999). No sólo es un mecanismo de distribución interpersonal de la renta a lo largo del ciclo vital, sino una institución capital para la seguridad económica de la mayoría de la población (Bandrés, 2012).

En términos generales, se habla de un modelo social europeo como contraposición al modelo social existente en los EEUU. Lo cierto es que la realidad es mucho más compleja y aunque se tiende a la armonización de los sistemas de protección social, persisten en Europa distintos modelos de Estado de Bienestar, a su vez basados en raíces culturales, tradiciones y sistemas de acceso a los derechos sociales altamente diferenciados y que, en definitiva, son combinaciones diferenciadas de la intervención del Estado, el papel de la familia, el tipo de sociedad civil y la mayor o menor centralidad del mercado (Arts y Gelissen, 2002). A pesar de que cada país tiene unas particularidades propias se pueden distinguir cuatro modelos distintos (Esping-Andersen y Corpi, 1993).

El factor que clasifica y determina el modelo de protección social en el que encaja un país es la institución que oferta la protección frente al riesgo; es decir, si la institución es el mercado, la familia o el Estado ello determina si el país se enmarca en un modelo de protección u en otro (Gil, 2009). Así el modelo anglosajón (mercantil o liberal: ejemplo EEUU) se basa en la oferta privada, el nórdico (estatal o socialdemócrata: ejemplo Suecia) en la oferta pública y el continental (conservador o cristiano-demócrata: ejemplo Alemania) en la oferta familiar, garantizada subsidiariamente por el Estado. El modelo mediterráneo (España, Italia y Portugal) en la oferta familiar y con poco alcance de la protección pública estatal (Moreno 2007; Montagut, 2008).

2.1. El modelo nórdico o escandinavo

En los países escandinavos, el estado se involucra en la organización y financiación del bienestar social disponible para los ciudadanos en mayor medida que otros países europeos. Por esta razón el modelo de bienestar es acompañado por un sistema de impuestos. Este sistema tiene una amplia base tributaria y un sistema de impuestos progresivo dirigido por una redistribución de los ingresos desde los miembros de la sociedad más ricos hasta los más pobres. El cuidado de salud



público es una parte importante del modelo escandinavo, asegurando servicios de salud de calidad independientemente de las circunstancias económicas del individuo.

Este modelo presenta el nivel más alto de protección social y su característica principal es la provisión universal basada en el principio de ciudadanía, es decir, que existe un acceso más generalizado, con menos condiciones a las prestaciones sociales (Titmuss, 1981).

En lo que se refiere al mercado de trabajo, estos países se caracterizan por importantes gastos (relativos) en políticas activas con el objetivo de la reinserción rápida en el mercado de trabajo de los desempleados. Se caracterizan también por un elevado número de empleos públicos. Los sindicatos tienen una elevada afiliación y un importante poder de decisión lo que provoca una baja dispersión de los salarios (una distribución más equitativa de la renta).

Por otro lado, existen fortalezas en las sociedades nórdicas en términos de competitividad global como son el alto grado de consenso social, los altos niveles de inclusión del conjunto de la población, así como sus altos niveles educativo y tecnológico. Estos elementos pueden hacer competitivos a estos países manteniendo políticas sociales que consoliden un sólido Estado de bienestar en el contexto de la globalización (Aleman, 2009).

Los países nórdicos son estados pequeños, relativamente homogéneos en términos de etnicidad y religión, de larga tradición democrática, de respeto por los derechos humanos y de estado de derecho. El universalismo, es una de las características principales del modelo nórdico, junto con la financiación por impuestos, la provisión pública de transferencias y servicios, énfasis en los servicios sociales personales, provisiones de alta calidad y tasas de compensaciones altas e igualitarias (Christiansen y Markkola, 2006).

2.2. El modelo continental o Bismarkiano

El modelo Bismarkiano es un modelo conservador que se desarrolla en la Europa occidental, en países como Alemania, Francia, Bélgica y Austria.

Entre sus precursores destaca la labor del Canciller Bismarck y autores como Daly (2001) se refieren a este modelo bismarckiano como el modelo alemán altamente organizado y regulado por una variedad de instituciones e intereses.

Es similar al modelo nórdico pero con una mayor proporción de gastos orientados a las pensiones (incluso a las de invalidez). Se basa en el principio de "assistance" (ayuda) y "securité sociale" (sistema de seguros), con un sistema de subsidios no condicionado a los antecedentes laborales. Por ejemplo, en Francia existen subsidios cuyo único requisito es tener más de 25 años para acceder a ellos. En lo que se refiere al mercado de trabajo, las políticas activas son menos importantes y a pesar de que los sindicatos tienen una afiliación muy baja, estos tienen un importante poder de decisión en las negociaciones colectivas (Boeri, 2002).

Daly, (2001) considera que este modelo de bienestar basado en las ideas del

canciller Bismarck es organizado y muy regulado por una variedad de instituciones e intereses, además de centralizado e interconectado administrativamente.

Alemania es el ejemplo clásico del modelo continental europeo, o estado de bienestar cristianodemócrata. En este modelo, la intervención del estado ha sido considerable, pero sin embargo la voluntad redistributiva limitada. Los programas sociales cubren a toda la población; sin embargo en muchas ocasiones el nivel de estos depende del nivel de renta previo. El volumen del subsidio de desempleo, por ejemplo, está supeditado a la cotización realizada durante el periodo laboral, al igual que las pensiones. Además, los programas universales no acostumbra a tener una calidad estelar, de modo que las clases altas a menudo recurren a sector privado. Estos sistemas tienen pocas políticas sociales agresivas, como políticas de empleo que incluyan reciclaje para parados, guarderías gratuitas o asistencia social muy extensiva, y tienen mercados laborales férreamente regulados para proteger a los que tienen empleo. Sin embargo, parece existir un proceso de hibridación hacia un modelo nórdico a través de la introducción de un pilar de activación, basado en la mejora de las oportunidades de aprendizaje permanente y el aumento de la condicionalidad de las prestaciones, entre otras medidas (Weishaupt, 2010).

2.3. El modelo anglosajón

Este modelo limita las actuaciones a la pobreza, comprendida como un problema del individuo en particular, no como un problema social estructural. Desde este modelo se considera que la población por sí misma es capaz de contratar su propia provisión social ante situaciones de contingencia y necesidad. El mercado prevalece como mecanismo de asignación de recursos y el Estado sólo interviene para corregir externalidades de la economía, generalmente con el objetivo de conseguir que los considerados pobres se inserten en el mercado (Skocpol, 1995; Hill y Bramley, 1986).

Este modelo basado en el Plan Beveridge basa su financiación en contribuciones de los trabajadores, empleadores y Estado ante contingencias como la enfermedad, el desempleo o la vejez (Alemania, 2009). Se caracteriza por una previsión o medidas preventivas menores que otros modelos y por una asistencia social en la que los subsidios se dirigen en mayor medida hacia la población en edad de trabajar y los jóvenes (por ejemplo, cada familia recibe una asignación por hijo, que se transforma en "ingreso mínimo" a los 16 años a quienes continúen estudiando), y en menor medida hacia las pensiones. El acceso a los subsidios está condicionado en mayor medida a la empleabilidad (por ejemplo, se condicionan los subsidios a que la persona haya trabajado anteriormente o esté buscando trabajo).

En lo que se refiere al mercado de trabajo, los gastos en políticas activas -de promoción de empleos, educación y calificación de trabajadores- son relativamente importantes. Sin embargo, las medidas de Seguridad Industrial son menores que otros modelos y los sindicatos tienen un menor poder de participación en decisiones ya sean gubernamentales o patronales. Esta es una de las razones por las que -se alega- estos países tienen una mayor dispersión de la renta y un mayor número de



empleos con bajos salarios.

Sin embargo, el modelo anglo-sajón es considerado uno de los más eficientes -solo superado por el nórdico- en lo relacionado con reducción de la pobreza y en promover incentivos para trabajar, lo que, de acuerdo a algunos, lo hace preferible puesto que sus mejores resultados en materia de empleo lo hacen más sostenible financieramente a largo plazo (Sapir, 2006).

Los beneficios del modelo nórdico o escandinavo son más generosos que los dados por el modelo británico Beveridge, y en comparación con el sistema fiscal el modelo nórdico tiene una mayor redistribución que el modelo bismarkiano (Esping-Andersen y Corpi, 1993).

2.4. El modelo mediterráneo

Este modelo corresponde a los países que han desarrollado un Estado del Bienestar más tardíamente (años setenta y ochenta del siglo pasado). Se trata del modelo social con menores gastos y está fuertemente basado en las pensiones y en unos gastos de asistencia social muy bajos. Existe en estos países una mayor segmentación de los derechos y estatus de las personas que reciben subsidios, que se refleja en un acceso muy condicionado a las prestaciones.

La característica principal del mercado del trabajo es una fuerte protección del empleo (no confundir con protección del trabajador o subsidio de desempleo) y el recurso a la jubilación anticipada como forma de mejora del empleo. Los sindicatos tienen una presencia importante asegurada por la extensión de los acuerdos alcanzados en negociaciones colectivas más allá de la presencia real de los sindicatos. Nuevamente, esto tiene como resultado una menor dispersión en los salarios que en el modelo anterior (Sapir, 2006).

Se le llama también modelo sureño o basado en la familia ya que en este caso el Estado garantiza un nivel básico de seguridad social asumiendo la existencia de asistencia informal provista por redes familiares, tal y como sucede en España e Italia, en donde la familia es imprescindible en el abastecimiento de bienestar social a sus ciudadanos (Hillmert, 2001).

España continúa basándose en principios del modelo bismarckiano y, aunque con revisiones en la redistribución de los servicios, la universalización continua vigente, sobre todo en lo referente a la sanidad. Los servicios sociales cubren a todos los ciudadanos, no sólo a los que trabajan o sus familiares. Además, se han desarrollado dos situaciones paralelas: el control de los costes y la eficiencia de los servicios y la universalización de ciertas áreas, incrementado la redistribución de recursos a ciudadanos que no han contribuido al sistema de la seguridad social con el objetivo de evitar su exclusión (Guillén y Álvarez, 2004).



2.5. Características resumen

Cuadro 1: Características de los modelos sociales europeos

	MODELO			
	NORDICO	CONTINENTAL	ANGLOSAJON	MEDITERRANEO
SISTEMA DE PRESTACIONES	UNIVERSAL INDIVIDUAL	SEMI UNIVERSAL	UNIVERSAL, MEDIAS	UNIVERSAL
NIVEL DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES	ELEVADO SIN APENAS CONDICIONANTES	MEDIO Y ORIENTADO A LA VEJEZ, INVALIDEZ	MEDIO Y ORIENTADO A POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR	MEDIO Y ORIENTADO A LA VEJEZ, INVALIDEZ
GESTION PRESTACIONES: REGULACION DEL ESTADO	ALTA	ALTA	BAJA	MEDIA
NIVEL DE IMPUESTOS	ALTO	MEDIO	MEDIO	BAJO
REDISTRIBUCION DE LA RENTA	ALTA	BAJA	BAJA	BAJA
TASAS DESEMPLEO	BAJAS	ALTAS	MEDIAS	ALTAS
CALIDAD DEL EMPLEO	SALARIOS MEDIOS	SALARIOS BAJOS	SALARIOS BAJOS	SALARIOS MEDIOS
POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO	ALTAS	BAJAS	ALTAS	BAJAS
REDUCCION DE LA POBREZA	ALTA	MEDIA	ALTA	BAJA

Fuente: Elaboración propia.

A modo de evaluación general, los modelos sociales de los diferentes tipos de Estado de Bienestar se han valorado en función de dos criterios siguiendo la clasificación realizada por Sapir (2006):

1. La eficiencia. Si el modelo provee los incentivos necesarios para que el mayor número de personas trabaje, y por tanto, haya altas tasas de actividad y ocupación.
2. La equidad. Si mantiene el riesgo de pobreza relativamente bajo.

Cuadro : Modelos Sociales Europeos

		Eficiencia	
		Baja	Alta
Euidad	Alta	Continental	Nórdico
	Baja	Mediterráneo	Anglosajón

Fuente: Sapir (2006)

Como se observa en el cuadro 1.4., el mejor modelo en función de la combinación de estos dos criterios es el nórdico. El modelo continental tiene menor eficiencia, mientras que el modelo anglosajón tiene menor equidad. El modelo mediterráneo es inferior en ambos aspectos.



Algunos investigadores (Boeri, 2002; Sapir, 2006) consideran que entre el modelo continental y el anglosajón es este último el preferible, puesto que sus mejores resultados en materia de empleo lo hacen más sostenible financieramente a largo plazo, mientras que el nivel de equidad depende de las preferencias de cada país. Otros investigadores (Fitoussi y Passet, 2000; Blanchard, 2004) consideran que el modelo continental no puede considerarse peor que el anglosajón puesto que este también es el resultado de las preferencias de sus ciudadanos.

Según este planteamiento, los modelos nórdico y anglosajón serían eficientes por generar altas tasas de actividad y empleo, y por lo tanto, serían los más sostenibles a largo plazo. Sin embargo, se diferenciarían en que el nórdico tiene mayor presión fiscal y, por lo tanto, redistribuye más la renta y genera un resultado más equitativo, mientras que el anglosajón genera más desigualdades al tener menos impuestos y menor gasto público en transferencias destinadas a la protección social.

Por otro lado, los modelos continental y mediterráneo tendrían mayores problemas de sostenibilidad a largo plazo al no ser capaces de generar tanta actividad y empleo, pero el continental sería capaz de generar mayores niveles de equidad al tener más instrumentos redistributivos.

Del gráfico 1.2, analizando el peso que tiene el porcentaje de gasto social sobre el porcentaje del Producto Interior Bruto y el índice de Gini el cual mide la distribución de la riqueza, podemos constatar que los países del norte de Europa, pertenecientes a los modelos nórdico y continental son los que mayores porcentajes del PIB dedican al gasto social y son además los que mayor redistribución de la renta presentan.

Por su parte, los países pertenecientes al modelo anglosajón y mediterráneo, Irlanda, Gran Bretaña, Grecia, Italia, Portugal y España, respectivamente, muestran menores porcentajes del PIB dedicados al gasto social y además son los que menor redistribución de la renta presentan.

Por otro lado, estudios económicos sobre el tamaño del gasto público ponen de manifiesto la existencia de relaciones estrechas a largo plazo entre el crecimiento económico y la expansión de las actividades del Estado (Bandrés y García, 2000). La denominada Ley de Wagner¹ ha sido contrastada en innumerables trabajos empíricos que, bajo diferentes modelos explicativos y con técnicas cada vez más sofisticadas, confirman dichas relaciones. Si el análisis se circunscribe al ámbito del gasto social, la demanda de prestaciones y servicios sociales se interpreta de dos maneras:

1. Como una demanda de seguridad económica ante las contingencias y riesgos de la sociedad moderna.
2. Caracterizando determinadas actividades públicas como la educación, la sanidad o los cuidados de larga duración, como servicios con una alta elasticidad renta. En ambos casos, viene a señalarse, el sector público habría demostrado sus ventajas competitivas en términos de eficiencia

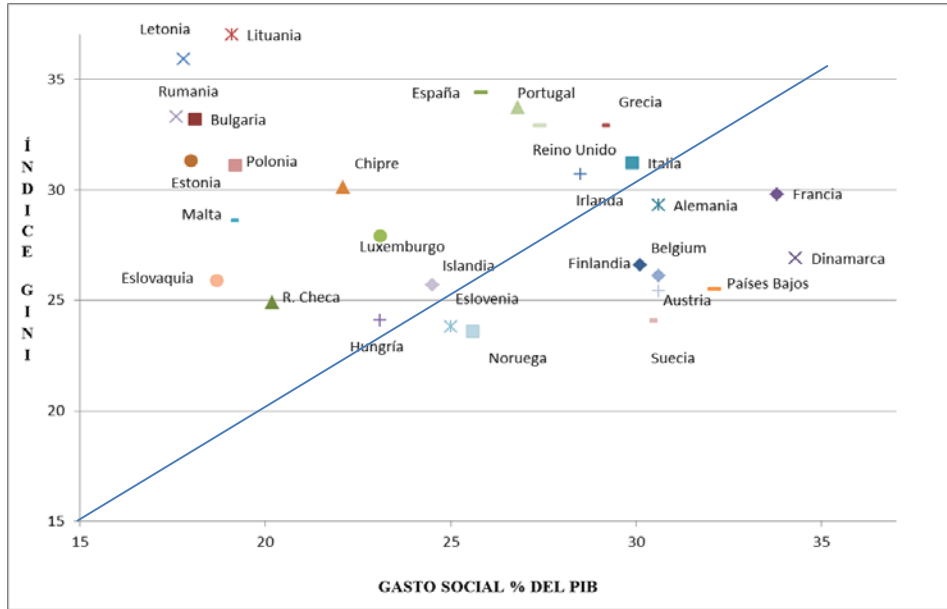
¹ Teoría sobre el crecimiento del gasto público, basada en la demanda del gasto público, la cual considera que el desarrollo económico del país impulsa presiones crecientes por parte de la sociedad a favor de un aumento del gasto público.





frente al sector privado para atender dicha demanda de gasto en bienestar social (Bandrés, 2012).

Gráfico Eficiencia del Gasto social en la Unión Europea



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Eurostat 2011 con España e Italia (provisionales).



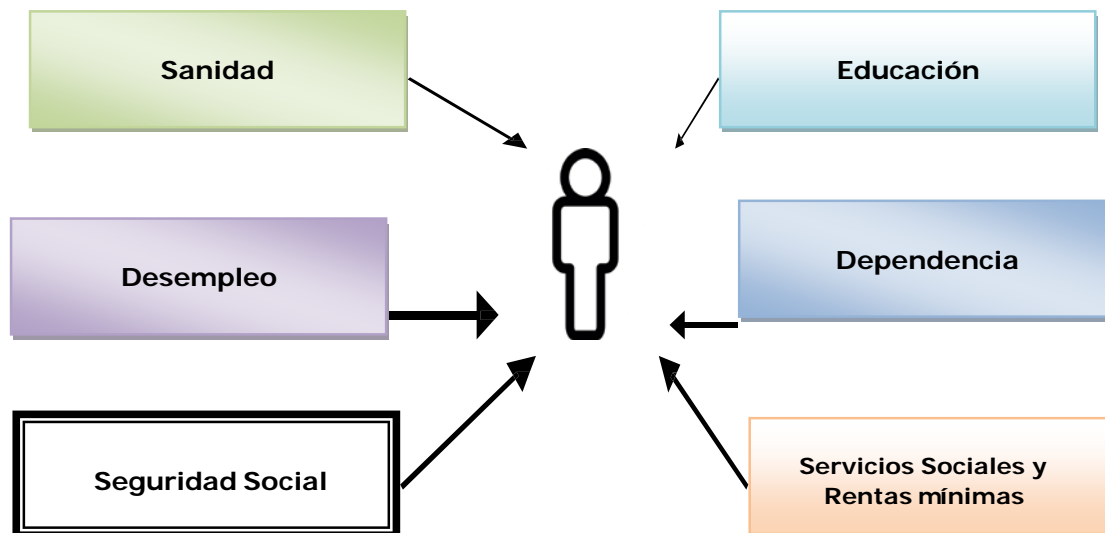
3. LOS PRINCIPALES COMPONENTES DEL ESTADO DE BIENESTAR

3.1. Componentes

La previsión se ocupa de hechos o posibles acontecimientos futuros ciertos o inciertos, con el fin de evitarlos o reducir o compensar sus efectos. Con relación a estos hechos, la previsión puede consistir en impedirlos, desplazarlos o asegurarlos. El pararrayos, los contratos de garantía, las presas y el seguro son otras tantas manifestaciones de estas tres formas de eliminar o atenuar consecuencias económicas de la realización de un riesgo. El hombre, ya sea de forma individual o colectiva, ha buscado de manera incesante instrumentos que sean capaces de ofrecerle una protección frente a las consecuencias de la materialización de los diversos riesgos que le afectan. A grandes rasgos, se puede definir la Seguridad Social como un sistema público de seguro articulado mediante medidas y técnicas basadas en argumentos actuariales, socioeconómicos y jurídicos que se encamina a la protección de las personas (individual, familiar o colectivamente) y que proporciona coberturas frente a los efectos de la concreción de determinados riesgos.

Es generalmente aceptado que la Seguridad Social forma parte del concepto de *Estado del bienestar* que, con origen en el modelo de Vicente Merino, A. *et. al.* (2011):

Cuadro 1. El Estado del bienestar



Fuente: Elaboración propia

Este esquema se define y desarrolla mediante políticas sociales de muy diversa naturaleza que ayudan a perfilar la estructura del Estado del Bienestar en cada país y a lograr la cohesión de sus miembros: políticas de ayuda y



protección de la familia, de protección a la infancia, de atención a las personas con discapacidad, etc.

3.2. Funciones

Éstas son (Bandrés, 2012):

- La primera función del Estado de Bienestar es la seguridad económica que persigue, limitar por una parte las fluctuaciones en el nivel de ingresos de las personas a lo largo de su vida, a causa de la enfermedad o el desempleo, y favorecer por otra una reasignación de su renta vitalicia desde el periodo de vida activa a la jubilación para garantizar de este modo unos niveles de consumo relativamente homogéneos. De hecho, la base económica del sistema de seguridad social consiste en la formalización de un conjunto de contribuciones económicas para hacer frente a este tipo de contingencias.
- En segundo lugar, la provisión de servicios públicos como la educación y la salud contribuye positivamente a la formación de capital humano, aumentando el crecimiento potencial de la economía: una población sana y educada es también más productiva y se adapta mejor a los cambios tecnológicos. Incluso la obligatoriedad del sistema de pensiones, al facilitar el relevo generacional y, por tanto, la incorporación al empleo de población joven de mayor cualificación, también promueve efectos positivos sobre la tasa de crecimiento a largo plazo.
- En tercer lugar, el gasto público social es un factor clave en la reducción de la desigualdad. El desarrollo de programas de asistencia social y lucha contra la pobreza, el principio de igualdad de acceso el cual prevalece en servicios como la sanidad y educación, los elementos redistributivos de los sistemas públicos de pensiones y de protección del desempleo, en definitiva todo este gasto social reduce la probabilidad de conflicto promoviendo la estabilidad social y política.





4. LOS OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Entre los objetivos de la Seguridad Social Barr y Diamond (2010) citan los siguientes:

1. La creación de un sistema de ahorro mediante la redistribución del consumo a lo largo del ciclo vital y la transferencia de recursos desde el presente hacia un momento futuro.
2. La redistribución de renta entre familias, individuos y/o generaciones. Mediante los mecanismos redistributivos del sistema se produce una transferencia de renta desde unos segmentos de población hacia otros, con el fomento del papel de la solidaridad como pilar indispensable, siendo así la Seguridad Social un mecanismo favorecedor de la cohesión social.
3. El aseguramiento frente a riesgos determinados. A través de este objetivo la Seguridad Social actúa como un seguro que ofrece cobertura contra las consecuencias derivadas de la materialización de los riesgos cubiertos y lo hace, principalmente, no como un sistema de previsión, sino de compensación; es decir, no hace frente directamente a los riesgos en sí, sino a sus resultados. La acción protectora es, por lo tanto, uno de los puntales fundamentales del sistema en su conjunto.
4. La mitigación de la pobreza. Es un instrumento que contribuye a reducir la pobreza de la población otorgando prestaciones a quienes se encuentran en situación de necesidad.
5. El crecimiento económico, el fomento del ahorro y la mejora de otros sectores socioeconómicos

Es cada modelo de protección el que establece sus prioridades. En la práctica y junto a los anteriormente citados, aparecen otros propósitos de carácter secundario de tal forma que, por ejemplo, se ha hecho referencia al nacimiento de la Seguridad Social no como al origen de un modelo de cobertura destinado a evitar situaciones desfavorables para el ciudadano, sino como un sistema de desactivación de conflictos sociales y revoluciones obreras.

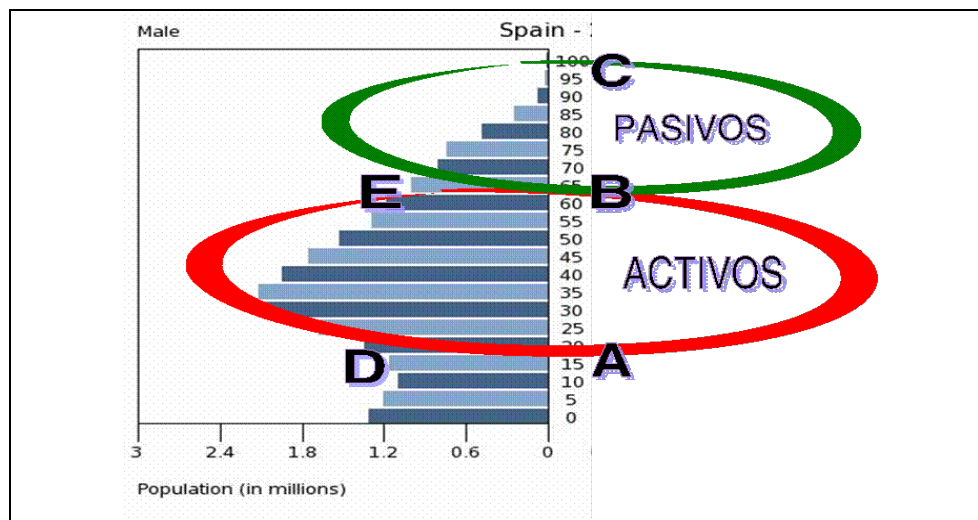


5. FACTORES ECONÓMICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Existen tres factores que inciden en la cobertura de riesgos por parte de la Seguridad Social: la renta nacional, la estructura demográfica y el grado de estabilidad monetaria.

- i) Los recursos de la Seguridad Social provienen de la renta nacional y, por lo tanto, a mayor renta habrá, generalmente, mayor propensión marginal al ahorro por lo que los objetivos de la Seguridad Social estarán en parte cubiertos. Cuanto mayor renta se genere mayor parte podrá asegurarse a los inactivos. El nivel de riqueza de un país está claramente correlacionado con el nivel de cobertura del sistema de Seguridad Social.

Gráfico 1. El equilibrio demográfico del Reparto de la Seguridad Social



Fuente. Elaboración propia

- ii) El segundo factor que vamos a analizar es la estructura demográfica de la población.

Los activos (zona ABED) del gráfico 1 deben financiar las prestaciones del conjunto del colectivo asegurado, con lo que las decisiones (edad de jubilación, pensiones, etc.) que se tomen sobre los pasivos (zona BCE) debe ir simultáneamente acompañada por otra actuación (que muchas veces no se produce) sobre la población existente previa a los activos (zona OAD) que se refiere a decisiones de subsidios familiares, etc. En este factor es importante el análisis a través de la teoría de la población (pirámides de población, incluyendo movimientos migratorios) en el estudio de los seguros sociales.

- iii) El tercer factor es la tasa de inflación del sistema. El objetivo es permitir que el ahorro de los activos (zona ABED) sea suficiente para financiar el consumo que se produzca desde B. En los sistemas de capitalización la inflación no esperada puede rebajar considerablemente la cuantía de las prestaciones previstas.

6. LOS TRES PILARES DE PREVISIÓN

El esquema de los tres pilares, vigente en los países más desarrollados, es la manifestación más aceptada del estado de bienestar y fue propuesto en la Universidad de Lovaina.

El primer pilar incluye un nivel asistencial, con prestaciones garantizadas por el Estado a través de la Seguridad Social a todos los ciudadanos con cotizaciones insuficientes y con carencia de medios económicos, es decir, se deben de cumplir las dos condiciones simultáneamente. También incluye un nivel contributivo concedido por el Estado a los trabajadores con cotizaciones obligatorias suficientes y en el que la cuantía de la pensión guarda una gran relación con las cotizaciones. La convergencia de los dos modelos básicos de Seguridad Social generalmente aceptados, el universal y el contributivo, hace que la práctica totalidad de los países comunitarios tengan establecidos el régimen que garantiza la pensión de jubilación a toda la población, aunque la cuantía de las mismas varía significativamente de unos países a otros.

El segundo pilar es el nivel profesional, fundamentado en la relación existente ente las Empresas o instituciones a través de la negociación colectiva, no estando vinculado al Estado, pero completando la cobertura dada por éste.

El tercer pilar corresponde a las prestaciones derivadas de las aportaciones voluntarias de los individuos, normalmente se establece mediante la creación de instrumentos financieros adecuados susceptibles de canalizar el ahorro-pensión, o bien posibilitando dentro de los sistemas colectivos la realización de aportaciones adicionales voluntarias.

El modelo de Seguridad Social español descansa en las siguientes modalidades de protección:

- a) Parte del Primer Pilar es una protección de carácter contributivo, profesional y proporcional, que otorga rentas de compensación de los salarios dejados de percibir ante la aparición de las contingencias de enfermedad, accidente, desempleo, cargas familiares, incapacidad, vejez o muerte, y en la que la cuantía de las prestaciones está en función del tiempo y de los importes de las aportaciones previamente realizadas. Esta modalidad de protección se financia por aportaciones de los trabajadores y/o los empresarios, y se corresponde con una gestión pública.
- b) Otra parte del primer pilar es una modalidad no contributiva, que tiene como finalidad la cobertura de prestaciones económicas ante las situaciones de invalidez, vejez, desempleo o cargas familiares, en la que la cuantía de las



prestaciones es de importes fijos, prestaciones no subordinadas a aportaciones previas, pero condicionada a falta de recursos de los beneficiarios. Esta modalidad se financia a través de aportaciones estatales, procedentes de impuestos, y se corresponde con una gestión pública.

- c) Dentro de ese primer pilar se engloban prestaciones universales, básicamente de asistencia sanitaria y servicios sociales, de acceso generalizado a toda la población, y financiadas, en la actualidad, a través de un sistema mixto de cotizaciones sociales y de aportaciones del Estado, aunque está prevista que su financiación se efectúe en su totalidad a través de impuestos.
- d) Junto a las modalidades anteriores, toda ellas de gestión pública, coexisten una modalidad de protección complementaria y gestión privada, cuyas manifestaciones principales son las Mutualidades de Previsión Social, los Seguros Colectivos sobre la Vida y los Fondos y Planes de Pensiones.

A modo de resumen:

Cuadro:

	NIVEL OBLIGATORIO		NIVEL PROFESIONAL	NIVEL VOLUNTARIO
	Asistencial	Contributivo		
Financiación	Pública (Impuestos)	Privada (Cotizaciones y aportaciones obligatorias)	Privada (Cotizaciones y aportaciones voluntarias)	Privada (Ahorro voluntario)
Beneficiarios	Afiliados sin cotización suficiente y nivel de renta reducido	Empleados por cuenta ajena y propia	Empleados por cuenta ajena y propia	Cualquier ciudadano
Gestión	Pública	Pública	Privada	Privada
Instrumentos de gestión	Presupuestos Públicos	Cotizaciones Obligatorias de Empresas y Trabajadores	Planes de Pensiones (empleo y asociados), Seguros Colectivos, Mutualidades, Entidades de Previsión Social Voluntaria (EPSV)...	Planes de pensiones (individuales), Seguros individuales...
Prestación	De cuantía fija. No relacionada con Aportaciones	Relacionada con la cotización y la aportación	Relacionada con el salario y el ahorro	Relacionada con el ahorro

Fuente. Elaboración Propia



7. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

7.1. Definición

La Seguridad Social española en el artículo 2 del *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social* (en lo sucesivo también *LGSS*), determina la finalidad del modelo de cobertura:

El Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta, por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributiva o no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta Ley.

Su principal sustento reside en el artículo 41 de la Constitución Española (CE):

Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

que a su vez se completa con lo recogido en otros artículos de la Carta Magna; así, el artículo 39 CE asegura la protección de la familia, el artículo 43 CE reconoce el derecho a la protección de la salud, mientras que el artículo 49 CE contempla la existencia de políticas de atención a las personas con discapacidad. Por su parte, el artículo 50 CE dispone que:

Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. (...)

Este marco constitucional deja perfectamente claro que el régimen de protección básica es de carácter público, pero simultáneamente que no tiene por qué ser único y, por ello, en la práctica y sin perjuicio del respaldo que se pueda otorgar en los niveles administrativos inferiores al estatal, la estructura del modelo español se articula mediante un primer pilar público de cobertura, la propia Seguridad Social, que se ve complementado por dos pilares de carácter privado: un pilar teóricamente voluntario de carácter profesional y un pilar realmente voluntario a través de la previsión social individual o colectiva (planes de pensiones, seguros, mutualidades de previsión social y otras formas de cobertura).

La Seguridad Social se instrumenta a través de los siguientes organismos públicos:

- a) Tesorería General de la Seguridad Social

Es un servicio común de la Seguridad Social, tutelado por el Ministerio correspondiente, con personalidad jurídica propia, donde por aplicación de

los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos económicos y la administración financiera del Sistema de la Seguridad Social.

b) Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Es una Entidad gestora, con personalidad jurídica propia, que tiene encomendada la gestión y administración de las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social.

c) El Instituto Social de la Marina

Es una Entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, de ámbito nacional con una doble dimensión de competencias:

- Organismo encargado de los temas sociales del sector marítimo-pesquero.
- Entidad Gestora del Régimen Especial del la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (REM).

Gestiona la asistencia sanitaria de los trabajadores del mar y sus beneficiarios dentro del territorio nacional con establecimientos propios y a través de conciertos para la asistencia hospitalaria y servicios de especialidades con entidades públicas y privadas.

7.2. Principios Generales de la Seguridad Social Española

El primer pilar de cobertura en España, también es denominado *primer pilar* o *pilar básico*, la LGSS establece como principios fundamentales generales los siguientes: *universalidad, unidad, igualdad y solidaridad*, que a su vez actúan de forma coordinada entre ellos y que, de forma sucinta, pueden definirse de la siguiente forma:

- a) Principio de universalidad se configura tal que todas las personas sujetas al campo de protección participan de los beneficios del sistema;
- b) Principio de unidad. El Estado es el titular de los recursos, obligaciones y prestaciones en un entorno coordinado que busca la eficiencia del conjunto y el cumplimiento del resto de principios fundamentales mediante un sistema de caja única, que recoge también las cuotas y los gastos de desempleo.
- c) Principio de igualdad: Las mismas situaciones dan origen a las mismas coberturas.
- d) Principio de solidaridad: Se manifiesta mediante la aplicación de la solidaridad entre generaciones, de la solidaridad dentro de cada generación y de la solidaridad territorial.

Además de los anteriores principios, hay que destacar el principio de "principio de equivalencia colectiva", que significa que se realiza de manera conjunta, existiendo

una única ecuación de equivalencia financiera: Los compromisos o prestaciones son financiados con las obligaciones o aportaciones.

7.3. Fuentes de Financiación

La Seguridad Social es el mayor seguro colectivo que tiene un país. En ellos la equivalencia entre aportaciones y prestaciones responde al llamado "principio de equivalencia colectiva". De este principio, (Nieto y Vegas, 1993), se pueden destacar tres aspectos:

1. **El colectivo.** Es el grupo de personas al que va dirigido el sistema. Se trata de grupos demográficos abiertos –admiten entradas y salidas de individuos-con una cierta estructura.
2. **La equidad entre derechos (prestaciones) y obligaciones (aportaciones).** Muchas veces responden a un principio social más que individual. Por tanto, los sistemas financiero-actuariales a aplicar pueden diferir de los basados en la capitalización individual. Ejemplo: trabajadores próximos a la jubilación que necesiten aportaciones del colectivo por no poder cubrir con sus aportaciones una pensión mínima (capitalización colectiva).
3. **El salario.** Tanto las prestaciones como las aportaciones giran sobre el sueldo del grupo de personas.

Las principales características de los seguros sociales que los distinguen de los seguros privados son:

- a) En cuanto al ámbito de protección, el seguro social va destinado, principalmente, a proteger a las personas económicamente débiles.
- b) En el aspecto jurídico los seguros sociales son obligatorios; existe normalmente un plan o ley de seguridad social y se dan unas condiciones regladas por grupos de asegurables y por clase de seguros.
- c) En el aspecto económico-financiero, las cuotas son, en parte, a cargo de los empresarios; las inversiones se realizan corporativamente y son de tipo financiero-social.

Hasta la década de los 80, la financiación de la Seguridad Social ha venido sustentada por un proceso de redistribución de la renta nacional y se solía basar en sistemas de reparto; pero, actualmente, en numerosos países de Latinoamérica y de Asia se está dando prioridad a los sistemas de capitalización y a una redistribución de la renta vía impuestos. También, en algunos países europeos (Italia, Suecia) se ha implantado un sistema denominado "Cuentas nocionales", basado en el reparto, pero fundamentado en aportación definida.

La Seguridad Social establece una relación entre los ingresos realizados al sistema (corriente de aportaciones o financiación del sistema) y la estructura de gastos que emana del mismo (corriente de prestaciones o acción protectora



del sistema).

Las fuentes de financiación de la Seguridad Social están constituidas por una serie de recursos:

- a) Aportaciones del Estado, consignadas en los Presupuestos Generales anuales.
- b) Las cuotas de cotización de los sujetos obligados a realizarlas.
- c) Las cuantías recaudadas en concepto de recargos, sanciones y similares.
- d) Los intereses y rentas producidas por los recursos patrimoniales afectos.
- e) Cualquier otro ingreso, excepto los producidos por la venta de bienes y servicios prestados a terceros.

Para el reforzamiento y consolidación del Sistema Público de Pensiones es necesario un proceso de separación de las fuentes de financiación al Sistema de Protección Social. Para ello se han articulado dos medidas:

1. La separación financiera de la Seguridad Social, según la naturaleza contributiva o no contributiva de las prestaciones que otorgue.
2. La constitución de reservas con cargo a excedentes de cotizaciones sociales para garantizar el equilibrio presente y futuro.

7.4. Prestaciones de naturaleza contributiva

Estas prestaciones deben financiarse con cargo a las cotizaciones de las personas obligadas a ello. Las siguientes prestaciones y gastos se consideran contributivos:

- i) Las prestaciones económicas de la Seguridad Social, con excepción de las de naturaleza no contributiva.
- ii) Las prestaciones derivadas por un accidente laboral o enfermedad profesional (contingencias profesionales)
- iii) Los gastos generados por la gestión de las prestaciones señaladas.
- iv) Los gastos de funcionamiento de los servicios de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial.

7.5. Prestaciones de naturaleza no contributiva

Todas las prestaciones no contributivas y de extensión universal, se financian a través de las aportaciones del Estado a los presupuestos de la Seguridad Social. Tienen una naturaleza no contributiva las siguientes prestaciones:

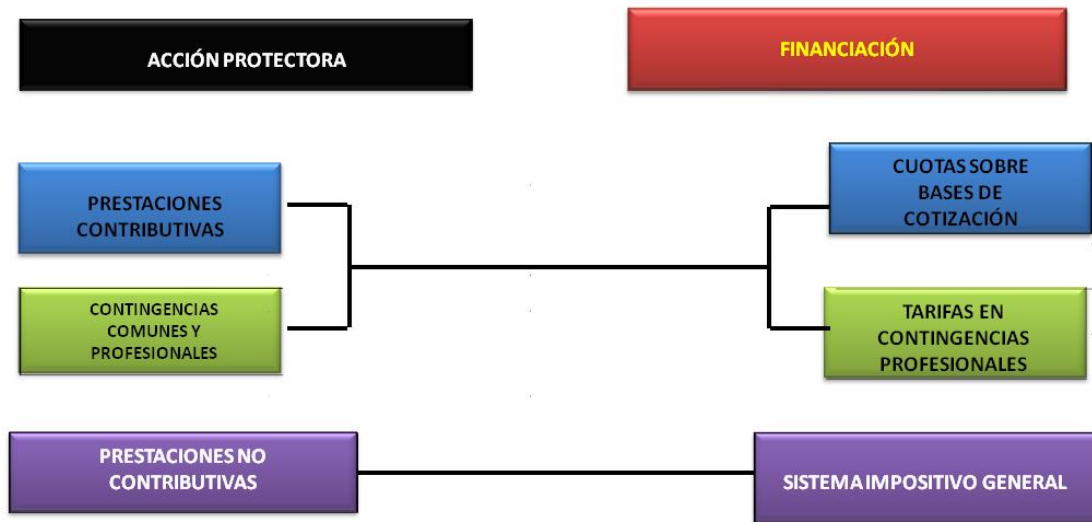
- i) Las prestaciones y asistencia sanitaria financiada a cargo del presupuesto de la Seguridad Social y las correspondientes a los servicios sociales, salvo las que deriven de un accidente laboral o enfermedad profesional.
- ii) Las pensiones no contributivas de incapacidad permanente y jubilación.





- iii) Los complementos a mínimos de las pensiones de la Seguridad Social.
- iv) Las asignaciones que la Seguridad Social realice por hijo a cargo.

Cuadro 2. Relación teórica general entre financiación y prestaciones



Fuente: Elaboración propia.

La relación entre la acción protectora y el sistema de financiación de la Seguridad Social se concreta en dos modalidades teóricas: una contributiva, financiada principalmente a cargo de las cuotas imputadas en origen a empleadores y trabajadores, y otra no contributiva, financiada por impuestos. Sobre esta relación surge directamente una cuestión a estudio al ser necesario determinar qué se ha de entender por “contributivo” y “no contributivo” (también denominado *asistencial* o *universal*), pues hay distintas corrientes de pensamiento para su definición y delimitación.



8. LA SEGURIDAD SOCIAL COMPLEMENTARIA

La previsión social complementaria es un fenómeno relativamente reciente ligado al desarrollo de los sistemas públicos de previsión, al complementar las carencias que éstos últimos pudieran tener. Forman parte del segundo y tercer pilar de previsión anteriormente descrito.

Su finalidad es cubrir las carencias económicas y asistenciales no satisfechas por la Seguridad Social pública. Su grado de desarrollo depende de la existencia de un marco legal y fiscal que la ampare. En muchos países la previsión social complementaria cuenta con regímenes fiscales favorables que se justifican por:

- i) incentivos fiscales del estado para primar el ahorro-previsión de los individuos con el fin de adecuar su situación de pasivo con la que tenían de activo.
- ii) El ahorro que se destina el individuo a la jubilación reduce las aportaciones futuras que el estado deba realizar para tal contingencia
- iii) El ahorro finalista (para una pensión) debe recompensarse con relación a un ahorro para otro fin (consumo, inversión, etc.) por la falta de liquidez y el compromiso a largo plazo.
- iv) El incentivo fiscal busca un incremento del ahorro de los individuos a largo plazo.

El desarrollo de la previsión social complementaria ha sido posterior a la generalización de los sistemas públicos de previsión y su nivel de desarrollo depende en sobremanera del alcance y cobertura que tenga el sistema público. Al ser complementario al sistema público, una seguridad social estatal con grandes coberturas produce poca necesidad de complemento lo que lleva a una previsión complementaria escasa.

En España la seguridad social complementaria viene desarrollada a través de:

- a) Planes y fondos de pensiones, tanto del sistema de empleo como del sistema asociado e individual
- b) Seguros colectivos sobre la vida
- c) Productos alternativos a los planes y fondos de pensiones, como los planes de pensiones asegurados, los planes individuales de ahorro sistemático, los seguros de jubilación, etc.
- d) Mutualidades de Previsión Social Voluntaria.