

El modelo social europeo ante la crisis: propuestas de reforma

Real Instituto Elcano

I. Introducción

A pesar de haberse fraguado en EEUU, la crisis financiera y la recesión económica que la ha seguido están teniendo un fuerte impacto económico, político y social en la Unión Europea. De hecho, la crisis, al tener un elevado coste fiscal, ha dado una nueva dimensión al debate sobre el futuro del modelo social europeo, que ya estaba sobre la mesa desde que, con la era de la globalización, se planteó la cuestión sobre la competencia entre los diferentes modelos de economía de mercado.

Este documento analiza brevemente los orígenes y el impacto económico y social de la crisis en la Unión Europea, explorando tanto la respuesta europea a la misma como las asignaturas pendientes. En segundo lugar analiza en qué medida los modelos sociales europeos pueden verse alterados por las consecuencias a medio y largo plazo de la crisis.

II. De la crisis financiera a la recesión económica y la convulsión social

La crisis económica global es el resultado de tres elementos combinados: la liberalización financiera de la década de los noventa, que no fue acompañada de una nueva regulación adecuada; el exceso de liquidez global, generado principalmente por la laxa política monetaria de Estados Unidos tras la desaceleración cíclica de principios de esta década; y el surgimiento de Asia, con su enorme capacidad de ahorro, el cual ha creado una oferta de recursos que se ha traducido en aumento del gasto y, por ende, en un boom económico en Estados Unidos. Estos factores alimentaron una euforia financiera que distorsionó la percepción del riesgo, llevando a un exceso de apalancamiento por parte de la banca y las empresas y un sobreendeudamiento por parte de las familias. Es evidente que, aunque la Unión Europea participó en estos fenómenos no fue quien originó la crisis, aunque sí está sufriendo sus consecuencias.

Durante los últimos años, el boom económico americano se fue reflejando en el aumento del precio de los activos (inmobiliarios o no). Esto, unido a la escasa regulación del sector

bancario no tradicional, que permitió el surgimiento de nuevos instrumentos e instituciones financieras, desembocó en una burbuja. El desplome de los precios de la vivienda en Estados Unidos desde mediados de 2007 precipitó la crisis porque el pinchazo de la burbuja provocó importantes pérdidas bancarias, dando lugar a una situación en la que las instituciones financieras se encontraron con demasiada deuda y poco capital. Entonces se vieron obligadas a vender parte de sus títulos (la falta de liquidez les impedía pedir nuevos préstamos a otros bancos), lo que deprimió aún más los precios y generó nuevas pérdidas, además de dejar sin crédito al sector productivo. Este círculo vicioso de desapalancamiento y descapitalización fue a la vez imparable y global. Solo una fuerte intervención pública a finales de septiembre de 2008 pudo frenar el colapso del sistema financiero mundial. Sin embargo, nada pudo evitar una recesión prácticamente global, la peor desde la Gran Depresión, que además está teniendo importantes consecuencias geopolíticas.

Según las últimas previsiones disponibles al escribir este texto, la tasa de crecimiento de la economía mundial en 2009 será del -1,3%, el peor escenario en décadas (datos del FMI recogidos en el cuadro 1). La renta per cápita global se reducirá y habrá una recesión simultánea en todos los países avanzados y en parte de los emergentes, lo que revertirá parcialmente el fenómeno de la expansión de la clase media que tuvo lugar en los países en desarrollo en los últimos años. Aunque el origen de la crisis no está en Europa, la economía de la zona euro caerá más del 4% en 2009. Algunos de los países de Europa del Este, que han recibido ingentes entradas de capital extranjero en los últimos años, podrían experimentar severas contracciones de la actividad como resultado de la “fuga de capitales”. Por su parte, el Reino Unido, muy dependiente del sector financiero, también experimentará una fuerte contracción en 2009.

Cuadro 1. Producción mundial (cambio porcentual anual)

	2007	2008	2009*	2010*
Producción mundial	5,2	3,2	-1,3	1,9
Economías avanzadas	2,7	0,9	-3,8	0,0
Estados Unidos	2,0	1,1	-2,8	0,0
Zona Euro	2,7	0,9	-4,2	-0,4
Japón	2,4	-0,6	-6,2	0,5
Canadá	2,7	0,5	-2,5	1,2
Reino Unido	3,0	0,7	-4,1	-0,4
Otras economías avanzadas	4,7	1,6	-4,1	0,6
Mercados emergentes y países en desarrollo	8,3	6,1	1,6	4,0
Mercados emergentes	8,3	6,1	1,5	3,9
Otros países en desarrollo	8,3	6,5	3,2	4,7
África	6,2	5,7	2,0	3,9
África Subsahariana	6,9	5,5	1,7	3,8
Europa Central y Oriental	5,4	2,9	-3,7	0,8
CEI	8,6	5,5	-5,1	1,2
Asia en desarrollo	10,6	7,7	4,8	6,1
Asia del Sur	8,7	7,0	4,3	5,3
India	9,3	7,3	4,5	5,6
Asia oriental	11,4	8,0	5,1	6,4
China	13,0	9,0	6,5	7,5
Oriente medio	6,3	5,9	2,5	3,5
América Latina	5,7	4,2	-1,5	1,6

* Estimaciones

Fuente: FMI

La crisis tendrá un elevado impacto social en todo el mundo. En los países desarrollados, podría provocar tensiones sociales importantes, aunque previsiblemente menos virulentas que las que pueden experimentar las economías emergentes, con estados de bienestar más limitados. La contracción del crédito, del gasto y del comercio ha dado lugar a un aumento de los niveles de desempleo sin precedentes. El paro alcanza el 18% en España, el 9% en Francia y Alemania, el 11% en Bélgica, y se sitúa en el conjunto de la zona euro en el 9,2, cuando hace apenas dos años estaba en torno al 6% (en el Reino Unido es del 7,5% y en Estados Unidos, del 9,5%). No cabe duda de que los estabilizadores automáticos y las redes de cobertura social permiten que estas elevadísimas tasas de desempleo sean socialmente tolerables y políticamente manejables, por lo que en la Unión Europea no se plantea que pueda haber tensiones sociales que provoquen desestabilización política (si bien alguno de los nuevos Estados miembros de Europa del Este que no pertenecen al euro sí que podrían sufrir convulsiones políticas). Aún así es esencial aprovechar la oportunidad que abre esta crisis para reformular y prolongar la llamada Estrategia de Lisboa, un conjunto de políticas cuyo horizonte temporal inicial era el año 2010, para poder avanzar en las reformas que dinamicen la economía europea y aumenten su productividad. Estos retos llevan casi una

década sobre la mesa, pero los años de crecimiento han hecho que no se percibieran como urgentes. Además, muchas de estas políticas de liberalización y reducción de la segmentación de los mercados requieren un gran consenso social. La crisis puede ser el revulsivo necesario para conseguir dicho consenso y abordarlas de forma razonable y pragmática, y sin un coste político elevado.

La respuesta europea a la crisis financiera

La Unión Europea ha sido capaz de dar una respuesta coordinada a la crisis financiera y de aportar liderazgo político y técnico en los momentos de máxima incertidumbre. Aunque tras la quiebra de Lehman Brothers el 15 de septiembre de 2008 los países europeos pusieron en marcha acciones unilaterales y descoordinadas, en un corto espacio de tiempo el Eurogrupo, el Reino Unido, el Banco Central Europeo y el Presidente de la Comisión Europea adoptaron una postura común, que luego fue aplicada al conjunto de los veintisiete Estados Miembros de la Unión. Se ampliaron las garantías mínimas de los depósitos bancarios hasta 50.000 euros para fomentar la seguridad de los ahorradores y evitar que la respuesta de cada Estado miembro se percibiera como un “sálvese quien pueda”; se establecieron mecanismos para avalar las operaciones en el mercado interbancario; y, asimismo, se fijaron reglas comunes para los paquetes de rescate del sistema financiero, para los que se habilitaron más de 2 billones de euros.

Además, la propuesta del Primer Ministro británico, Gordon Brown, de nacionalizar parcialmente el sistema bancario para recapitalizarlo resultó ser la estrategia más adecuada, y fue imitada por varios países europeos y, posteriormente, por Estados Unidos, lo que colocó a la Unión Europea en general y al Reino Unido en particular en una posición de liderazgo técnico e intelectual en la respuesta a la crisis. Por último, Gordon Brown y el presidente francés, Nicolás Sarkozy, plantearon la necesidad de convocar una cumbre del G-20 para buscar una respuesta coordinada y global a la crisis y reformar el sistema financiero internacional. A dicha reunión, que se celebró en Washington el 15 de noviembre de 2008, asistieron siete países de la Unión Europea más la Comisión (los cuatro miembros permanentes del G-20, España, Holanda y Polonia), por lo que Europa fue la región del mundo con mayor representación tanto absoluta como en relación a su PIB. Lo

mismo sucedió con la reunión del G-20 celebrada en Londres en abril de 2009, donde el liderazgo europeo fue, una vez más, determinante.

Asignaturas pendientes

A pesar de que la crisis ha reforzado el papel de la Unión Europea, también ha puesto de manifiesto sus debilidades. En primer lugar, a corto plazo existen problemas de coordinación en la respuesta de estímulo fiscal a la crisis que están dificultando la propia recuperación europea, sobre todo en la zona euro. Dados los intensos vínculos económicos entre los países miembros de la zona euro, el impacto macroeconómico de un impulso fiscal será tanto mayor si está coordinado. Como parte del gasto nacional sirve para reactivar la demanda externa vía importaciones, si hay países que no aumentan su gasto están aprovechando los fondos públicos de otros de forma oportunista, a modo de *free riders*. Además, desde un punto de vista global, es más eficiente que sean los países con superávit por cuenta corriente, sobre todo Alemania, los que aumenten en mayor medida su gasto. Sin embargo, Alemania es reacia a liderar el estímulo fiscal, lo que ha generado problemas para los países con mayor déficit por cuenta corriente.

Por ello, ante la crisis han surgido voces que reclaman la ampliación del presupuesto comunitario o la creación de un tesoro único para la zona euro capaz de coordinar los rescates financieros y empresariales, mejorar la coordinación de la política fiscal y eventualmente emitir deuda pública para toda la zona euro. Los problemas de dicha propuesta son varios. Por ejemplo, se profundiza el problema del rescate (el problema de quién financia el rescate de un país fiscalmente irresponsable y quién carga con el mayor coste de financiación de la deuda pública propia como consecuencia de ello). Por otra parte, se abre la pregunta sobre el origen de los recursos para financiar dicha política fiscal común, en cómo se articularía un tesoro de la zona euro con el presupuesto del resto de la Unión. Por último, habría que plantearse, como mínimo, la cuestión de la legitimidad de dicho tesoro en un contexto de desigual “euroentusiasmo” entre los ciudadanos de los Estados miembros.

En cualquier caso, la crisis ha vuelto a poner de manifiesto que la ausencia de políticas monetarias y cambiarias independientes requiere una efectiva coordinación de las políticas

fiscales nacionales y la aplicación decidida de reformas estructurales para garantizar un mejor funcionamiento del área monetaria.

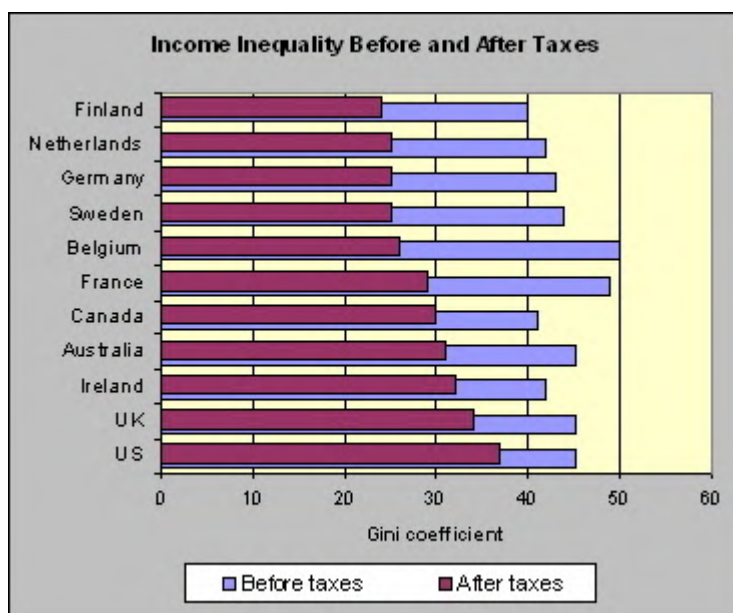
III. La crisis y el futuro del Modelo Social Europeo

Los distintos modelos de protección social de los países europeos comparten ciertas características que los diferencian del de Estados Unidos, y, aunque hay que tener en mente que se trata de formas de protección muy distintas entre sí, en conjunto puede hablarse de un modelo social europeo, simplemente por comparación con el estadounidense.

En primer lugar, destaca una mayor igualdad de renta, como consecuencia de la recaudación de impuestos progresivos por parte del Estado. Los tipos impositivos máximos son más elevados en Europa continental que en Estados Unidos y el Reino Unido, y el resultado es que, en el primer grupo, la distribución de la renta que arroja el mercado se ve más modificada que en los segundos.

En segundo lugar, los países europeos (salvo el Reino Unido) se caracterizan por una mayor protección de la renta de las personas que se ven afectadas por contingencias como el paro, la enfermedad, la vejez, etc. El Estado recauda impuestos progresivos y realiza transferencias monetarias a determinados colectivos que no trabajan por diversas razones. En definitiva, como ilustran los valores del índice de Gini del cuadro 2, las sociedades de Europa continental tienden a mostrar una menor desigualdad de la renta que las anglosajonas.

Cuadro 2. Nivel de desigualdad de la renta antes y después de impuestos



Fuente: OCDE. Los índices están calculados para un año distinto en cada país, pero todos corresponden al periodo 2000-2005.

En conjunto, estas dos características implican que la variabilidad de la renta (tanto entre personas como a lo largo de la vida de una persona que se encuentra con diversas contingencias que le impiden trabajar) sea menor en Europa que en Estados Unidos.

En tercer lugar, dicha mayor igualdad de la renta tiene una desventaja asociada: una mayor presión fiscal. Tal y como muestra el cuadro 3, la presión fiscal (porcentaje de la renta que los ciudadanos pagan en forma de impuestos) en Estados Unidos es del 36,6%, casi diez puntos menos que la media de la zona euro. Además, en países como Suecia, Dinamarca, Finlandia o Francia la presión fiscal se sitúa por encima del 50%.

Cuadro 3. Presión Fiscal, porcentaje de impuestos sobre el PIB

	1990	1995	2000	2005	2008
Australia	36,2	39,2	35,7	35,7	35,5
Austria	51,5	56,0	51,4	49,5	48,2
Bélgica	51,9	51,4	48,6	49,1	48,9
Canadá	48,8	48,5	41,1	39,5	40,0
República Checa	..	54,4	42,1	44,2	42,4
Dinamarca	55,9	59,5	53,9	54,0	52,1
Finlandia	48,3	59,0	48,8	50,9	50,6
Francia	49,3	54,4	51,6	53,9	53,0
Alemania	44,5	48,3	45,1	46,8	45,0
Grecia	50,2	51,0	52,1	47,7	46,9
Hungría	..	56,9	47,9	50,3	48,8
Islandia	41,7	43,0	42,7	45,0	43,2
Irlanda	42,9	41,2	31,5	35,8	35,2
Italia	54,4	53,4	46,9	49,2	49,0
Japón	31,8	35,9	38,3	37,4	37,8
Corea	20,0	20,8	23,9	30,9	31,1
Luxemburgo	43,3	45,0	38,6	46,1	44,7
Holanda	52,5	49,3	43,4	47,7	46,6
Nueva Zelanda	53,3	41,9	39,3	37,6	39,0
Noruega	54,0	51,5	42,7	46,1	46,5
Polonia	..	51,3	44,9	42,8	42,4
Portugal	40,6	43,4	43,7	47,6	47,1
República Eslovaca	..	46,4	50,9	40,2	39,0
España	42,5	44,1	38,9	38,5	38,7
Suecia	61,9	67,7	57,4	57,2	56,3
Suiza	30,0	34,6	33,9	36,9	36,1
Reino Unido	42,2	45,0	37,5	44,9	45,7
Estados Unidos	37,1	37,0	34,2	36,6	36,6
Zona euro	48,0	50,5	46,4	47,9	46,9
Total OCDE	40,2	42,1	39,1	40,9	40,7

Fuente: OECD

Por último, algunas economías europeas, sobre todo en el pasado, tendían a tener mayores tasas de desempleo estructurales que los países anglosajones. Ello respondía a que en Europa continental los mercados de bienes y factores eran menos flexibles y dinámicos. Sin embargo, este aspecto, que tradicionalmente se había considerado la cuarta característica diferenciadora de los modelos de protección social de ambas orillas del Atlántico, se ha venido difuminando últimamente debido a las reformas realizadas en varios países europeos. Dichas reformas, que persiguen el objetivo conocido como “flexi-seguridad”, han

permitido mantener elevados niveles de protección de la renta así como elevada presión fiscal, con un menor coste en términos de paro, como se indica más abajo.

Antes de concluir esta sección, hay que señalar que, a pesar de estos rasgos comunes, no se habla hoy día de un único modelo social europeo, ya que la regulación para obtener una menor variabilidad de la renta de las personas y la financiación de los sistemas de protección social tienen grandes diferencias y arrojan resultados en términos de presión fiscal, tasa de paro y grado de cobertura social nada desdeñables. Así, en general (y siguiendo la terminología clásica de Esping-Andersen) se solían describir tres modelos paradigmáticos: el liberal (Estados Unidos y Reino Unido), el conservador (Francia y Alemania) y el Social-Demócrata (países nórdicos, sobre todo Suecia).

Ahora bien, como estos tipos ideales fueron planteados por Esping-Andersen en 1990, hoy deben ser matizados. Por ejemplo, los países mediterráneos han aumentado sustancialmente sus niveles de cobertura social y países como Alemania, Dinamarca o Austria han introducido reformas estructurales que han acercado partes de su estructura socio-económica al modelo liberal.

De hecho, tal vez resulte más útil y operativa la categorización de Sapir, según la cual habría cuatro modelos, clasificados así en función de los resultados que los países obtienen en términos de eficiencia y equidad (cuadro 4).

Cuadro 4. Tipología de modelos europeos

		Eficiencia	
		<i>Baja</i>	<i>Alta</i>
Equidad	<i>Alta</i>	Continental	Nórdico
	<i>Baja</i>	Mediterráneo	Anglosajón

Fuente: Sapir, André (2005): GLOBALISATION AND THE REFORM OF EUROPEAN SOCIAL MODELS. Bruegel Policy Brief

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 otra parte, 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. También hay que tener en cuenta que los países mediterráneos son más pobres que los de Europa continental.

Reformas estructurales y flexi-seguridad

En los últimos años, se ha puesto un importante énfasis en la necesidad de avanzar en las reformas estructurales para hacer posible mejorar cualquiera que sea el modelo que los ciudadanos decidan mantener en cada país. Este debate ha abarcado la reforma en los mercados de bienes y servicios a fin de reducir la segmentación de los mercados y fomentar la competencia, la mejora de las políticas de defensa de la competencia, la inversión en el sistema educativo, la promoción de centros de excelencia investigadora y la política de innovación. El objetivo, enmarcado en la Estrategia de Lisboa, era conseguir incrementar el potencial de crecimiento de la productividad de las economías europeas, que sistemáticamente viene siendo menor que el de Estados Unidos.

Entre los aspectos que más interés han suscitado de la Agenda de Lisboa, se encuentra el debate sobre la reforma del mercado laboral. En este ámbito, tradicionalmente se contraponían los modelos anglosajón (alto nivel de empleo y mucha dispersión salarial) con el continental (bajo nivel de empleo, menor dispersión salarial y mayor cobertura social para los desempleados). Sin embargo, las experiencias más recientes han puesto de manifiesto que los países no están obligados necesariamente a elegir entre estas dos opciones.

El modelo danés de “flexiguridad” ha mostrado que es posible flexibilizar el mercado mediante el abaratamiento del despido y la reducción o eliminación de las cotizaciones sociales para crear empleo, al tiempo que garantiza la seguridad de la renta de aquellos que están temporalmente desempleados. Dinamarca ha sido capaz de desarrollar un sistema que tiene por objeto combinar mercados laborales flexibles con seguridad en la obtención de renta individual. El modelo está basado en tres puntos fundamentales: amplias provisiones sociales, políticas activas de empleo y educación y un mercado de trabajo móvil y flexible. El resultado ha sido espectacular: incluso en tiempos de crisis la tasa de desempleo está por debajo del 4%, y la tasa de actividad en el mercado de trabajo alcanza el 76%. En la actualidad, Dinamarca goza de una economía competitiva, con un mercado de trabajo dinámico y que incluso ha aumentado las prestaciones sociales, prestaciones financiadas tanto por el mayor nivel de empleo como por una elevada presión fiscal.

Evidentemente, el concepto de “flexi-seguridad” debe adaptarse a las características, necesidades y cultura laboral de cada país. Como en tantos otros ámbitos de la economía, en éste no existe una “receta única” milagrosa.

El impacto de la crisis en el largo plazo

La crisis financiera y la recesión económica han llevado a los gobiernos europeos a incrementar sensiblemente su déficit público y a realizar grandes emisiones de deuda. Todo ello hará más difícil la financiación de los presupuestos de los países europeos, y por tanto, ejercerá presión sobre el modelo social europeo en el futuro. Además, es posible que el aumento de los volúmenes de deuda ejerza una presión al alza a largo plazo sobre los tipos de interés que haga aún más costoso financiar los programas sociales del Estado del Bienestar. Incluso podrían darse problemas de expulsión de la inversión privada por parte de la deuda pública (*crowding out*) con un resultado negativo en términos de potencial de crecimiento de la productividad, lo cual a su vez redundaría en menor recaudación impositiva y peores opciones de financiación del Estado del Bienestar.

Sin embargo, este no es el problema principal al que se van a enfrentar los países europeos para continuar financiando sus modelos de protección social. Al inesperado aumento de la deuda pública provocado por la crisis hay que añadir el aumento de la deuda pública que durante la próxima década supondrá la jubilación de la generación del *baby-boom* (los nacidos entre 1945 y 1975).

Así, en el futuro, Europa tendrá una población más envejecida, menos productiva y con una mayor tasa de jubilados sobre activos, incluso si aumenta la llegada de inmigrantes. Ello supone que los países europeos tendrán que hacer frente a nuevas emisiones de deuda pública para financiar los sistemas de pensiones y la sanidad pública para una población crecientemente envejecida. Todo ello ejercerá nuevas presiones sobre el modelo social europeo. De hecho, como muestra el cuadro 5 el impacto fiscal de la crisis es mínimo cuando se lo compara con el gasto que los países desarrollados (incluidos Estados Unidos y Japón) tendrán que asumir como consecuencia del envejecimiento de su población.

Cuadro 5. Comparación del coste fiscal de la crisis y del envejecimiento de la población hasta 2050 (valor actual neto en porcentaje del PIB)



Fuente: The Economist

Ante esta situación, las sociedades europeas volverán a enfrentarse a la decisión de proteger la renta de las personas a costa de una mayor presión fiscal y ciertas rigideces en los mercados, o aceptar mayor riesgo en las variaciones de la renta personal, con la ventaja de

tener menor presión fiscal y mercados más flexibles. Se tratará, en definitiva, de una elección intrínsecamente política.

Si los europeos vuelven a elegir un modelo de mayor protección ratificarán que lo que les separa de los estadounidenses en términos de la concepción del contrato social es su predisposición a reconocer el riesgo de percibir rentas bajas al que se enfrentan los individuos, sin saber cada uno de los ciudadanos *a priori* si se encontrará ante determinadas contingencias a lo largo de su vida. En definitiva, los europeos volverán a poner de manifiesto que son rawlsianos y adversos al riesgo. Esa decisión deberá tomarse dentro de unos años. Lo que ha hecho la crisis financiera es adelantar este importante debate al poner todavía más presión sobre las cuentas públicas de todos los países europeos.

IV. Conclusión

La crisis económica internacional está golpeando severamente a los países de la Unión Europea. A corto plazo es necesario que las autoridades pongan en marcha políticas para minimizar el impacto social de la crisis, utilizando el carácter contra-cíclico de la política fiscal para hacer transferencias a los grupos más desfavorecidos e intentar compensar la caída de la demanda privada con inversión pública.

Sin embargo, para asegurar el crecimiento a largo plazo y perpetuar el modelo social europeo también es imprescindible abordar las reformas estructurales que forman parte de la Agenda de Lisboa. Paradójicamente, la crisis supone una oportunidad para avanzar en dichas reformas porque durante los periodos de estancamiento la necesidad de realizar políticas que aumenten la productividad y la actividad es más manifiesta.

Asimismo, los gobiernos europeos se han visto obligados a aumentar el déficit y deuda públicos para hacer frente a la recesión. Estos mayores niveles de endeudamiento, sumados a los que, con certeza, se generarán conforme la población vaya envejeciendo, reabrirán el debate sobre la sostenibilidad del modelo social europeo en el largo plazo.