

Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All

Summary in Spanish

Oportunidades para todos: beneficios de las políticas sociales

Resumen en español

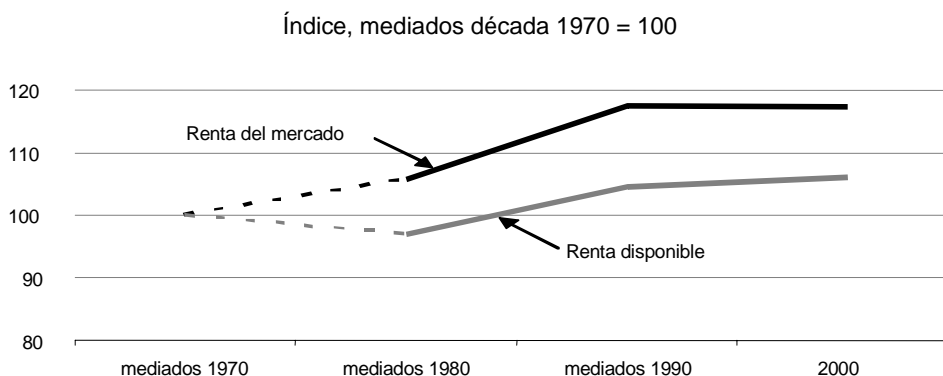
El crecimiento económico y los sistemas de protección social han llevado a enormes mejoras de las condiciones sociales en los países de la OCDE...

Las vidas de millones de ciudadanos de la OCDE han mejorado radicalmente en las últimas décadas. Ahora se vive más años, con mejor salud y más prosperidad. Millones de personas se han incorporado o reincorporado a la vida laboral durante la recuperación económica de la década de 1990, con la consecuente reducción del desempleo y de la función de los subsidios. Hay nuevas iniciativas que apoyan de forma efectiva a niños y a sus familias para que empiecen sus vidas de la mejor forma posible.

... pero no se han resuelto todos los problemas sociales.

Gran parte de esta mejora ha sido el fruto del crecimiento económico que ha tenido lugar en toda la OCDE. Sin embargo, aunque una gran parte del crecimiento se haya destinado a la mejora de la calidad de vida, no ha sido suficiente para resolver todos los problemas sociales. De hecho, a pesar de la mayor prosperidad, una buena parte de la población de cada país de la OCDE sigue estando en riesgo de verse desfavorecida en la infancia, de ser excluida del mundo laboral en la franja de edad de mayor actividad, de sufrir aislamiento y de no ser totalmente autosuficiente en la tercera edad. El que las políticas sociales no hayan contribuido a que las personas se enfrenten de forma adecuada a estos riesgos queda bien demostrado por un hecho esencial: desde mediados de la década de 1970 a mediados de la década de 1990 los ingresos de mano de obra y de capital se vienen distribuyendo de forma más desigual entre la población de cada país de la OCDE.

Figura 1. Tendencias en la distribución de la renta familiar equiparada, media de la OCDE



La base de datos de la OCDE sobre desigualdad en la distribución de la renta y pobreza permite un análisis independiente de la primera (ingresos del trabajo y del capital) y de la renta disponible (ingresos totales después de impuestos y prestaciones sociales). La desigualdad en la distribución de la renta del mercado aumentó rápidamente en las dos últimas décadas, entre mediados de la de 1970 y mediados de la de 1990, aumento que sólo se vio compensado en parte por los impuestos y las prestaciones sociales. Sin embargo, este crecimiento de la desigualdad se ha detenido de media a partir de mediados de la década de 1990. La desigualdad se mide con los valores medios del coeficiente Gini en 17 países de la OCDE a mediados de las décadas de 1980, 1990 y 2000, con valores indexados en 100 a mediados de la década de 1970. Los cambios producidos entre mediados de las décadas de 1970 y 1980 se basan en valores de sólo siete países de la OCDE.

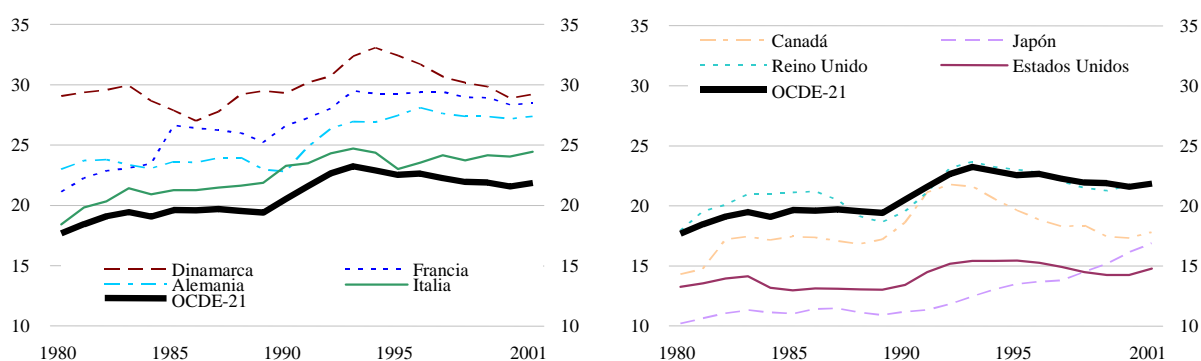
El futuro crecimiento económico se verá perjudicado si continúa creciendo la desigualdad en la distribución de la renta del mercado...

Los políticos están preocupados por el hecho de que la desigualdad en la distribución de la renta ha ido aumentando hasta hace poco *por doquier* en los países de la OCDE. En primer lugar, a pesar de que hay grandes diferencias de percepción de esta desigualdad frente a otros objetivos públicos, como el crecimiento económico y la remuneración de las empresas, pocos son totalmente indiferentes a los resultados de la distribución de la economía de mercado. En segundo lugar, el hecho de que haya pobres es un indicio de que no han participado bien en el mercado de trabajo o en la sociedad: en otras palabras, la pobreza y la desigualdad de una sociedad ineficiente, que derrocha recursos humanos, oportunidades laborales y oportunidades vitales. En tercer lugar, los hijos de padres pobres tienen menos posibilidades de tener éxito en la vida que los de padres ricos: un aumento de la desigualdad de la renta puede llevar a un aumento de la desigualdad de oportunidades. Por todos estos factores, el no poder resolver la pobreza de millones de familias y sus hijos no es sólo socialmente censurable, sino que además influirá de forma importante en nuestra capacidad para mantener el crecimiento económico de los próximos años.

... y el aumento del gasto público no es la solución...

Existen varias fuentes del aumento de esta desigualdad. Este informe no trata la causa del cambio, sino qué es lo que pueden hacer las políticas sociales al respecto. El diseño de las políticas sociales del pasado podría ser un planteamiento para enfocar la creciente desigualdad: gravar a aquéllos que más se han beneficiado del crecimiento económico para compensar a los que no pueden encontrar trabajos bien remunerados. Sin embargo, un problema intrínseco de este planteamiento es que si sigue aumentando la renta del mercado, será más difícil redistribuir todavía más dinero en efectivo, dado que los votantes de mejor posición económica podrían rechazar los aumentos progresivos de impuestos y la subida de impuestos podría disuadir la inversión y el esfuerzo del trabajo. Además ya se están agravando los obstáculos a un mayor gasto social de las arcas públicas debido al aumento de la carga que soportan los trabajadores por la necesidad de mantener a una población que envejece.

Figura 2. Gasto social público bruto en los países de la OCDE, como parte del PIB, 1980-2001



La información de la *base de datos del gasto social en la OCDE* muestra el aumento del gasto público con propósitos sociales. El gasto social público bruto (esto es, antes de impuestos) en 21 países de la OCDE casi se duplicó entre 1960 y 1980 y siguió creciendo después, aunque de forma más moderada, hasta alcanzar una media máxima del 23% del PIB en 1993. El nivel ha disminuido desde entonces de media en alrededor de 1,5 puntos del PIB, siendo responsables de esta disminución los gastos que no fueron sanitarios.

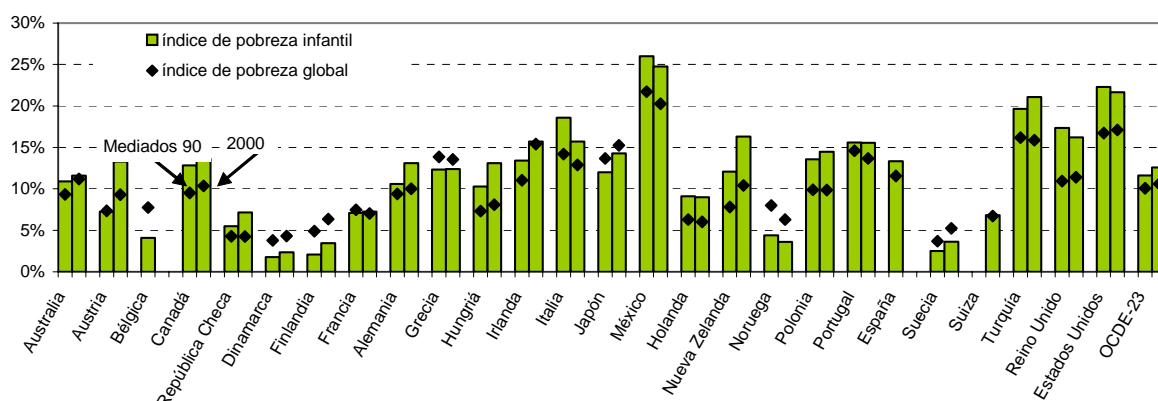
Necesitamos políticas sociales más ambiciosas.

En lugar de basarse solamente en los impuestos y en las transferencias públicas, los países de la OCDE tienen que buscar otras formas de enfrentarse a los problemas sociales actuales. *Las políticas sociales activas* tratan de cambiar las condiciones en las que se desarrolla el individuo en lugar de limitarse a mejorar las penurias que causan estas condiciones. Este alejamiento del planteamiento reactivo y compensatorio del pasado pone mayor hincapié en invertir en la persona para maximizar su potencial de ser miembros autosuficientes y autónomos de la sociedad. Hace asimismo hincapié en la importancia de basar las políticas sociales en una perspectiva de por vida para ver cómo las condiciones de una determinada fase vital del individuo influyen inevitablemente en las fases siguientes y cómo anticiparse a los problemas que pueden surgir mañana.

Las políticas sociales activas como prioridad proporcionan a los niños el mejor arranque posible en la vida...

1. Muchos problemas sociales tienen su origen en la infancia. Terminar con la pobreza infantil tiene una importancia inimaginable para la política social: los niños que crecen en hogares desfavorecidos son más proclives a tener un rendimiento escolar deficiente, a tener dificultades para tener un puesto de trabajo y a convertirse en desempleados, estar enfermos y discapacitados en la edad adulta, precipitando un ciclo intergeneracional de desfavorecimiento y privación. La inestabilidad familiar y un cuidado inadecuado pueden por otra parte limitar las oportunidades en la vida. Lo que se necesita es una combinación de reformas en el sistema fiscal y de transferencias, ayuda para la atención a la infancia y a los padres que trabajan para que puedan compatibilizar sus responsabilidades profesionales y familiares.

Figura 3. Bajos ingresos en la infancia



En la mayoría de los países de la OCDE el riesgo de renta baja (medida tomando como referencia el 50% de la renta media equiparada) se ha desplazado en los últimos 20 años hacia los niños y sus familias. De media, más del 12% de todos los niños de estos países estaban por debajo del 50% del umbral de pobreza en el año 2000, superando el 20% en varios países. A pesar de que los porcentajes de pobreza infantil suelen ser superiores en países con mayor nivel global de pobreza, hay grandes diferencias entre países en cuanto a la pobreza infantil respecto al nivel de pobreza de toda la población, lo cual sugiere que determinados factores pueden aumentar el riesgo de desfavorecimiento infantil en algunos países. Los datos, procedentes de la base de datos de la OCDE sobre desigualdad en la distribución de la renta y pobreza, son de diferentes años entre mediados de la década de 1990 y 2000.

... y facilitar la compatibilidad entre vida profesional y familiar de los padres..

Si se consigue se crearán unas circunstancias más favorables para aumentar los índices de natalidad, que en la mayoría de los países de la OCDE están por debajo de la fecundidad de renovación. Estos índices causan grandes costes económicos y sociales a la sociedad: el coste de las pensiones que recae en cada trabajador está aumentando; se desalienta la inversión; y se reduce la capacidad de las familias numerosas para atender las necesidades de sus miembros. Los gobiernos han dejado de usar políticas de natalidad por motivos históricos y culturales obvios. No obstante, si tenemos en cuenta que la mujer declara querer tener más hijos de los que tiene, es razonable considerar si los gobiernos podrían ayudarlas a alcanzar sus metas.

Las prioridades políticas serían por tanto las siguientes:

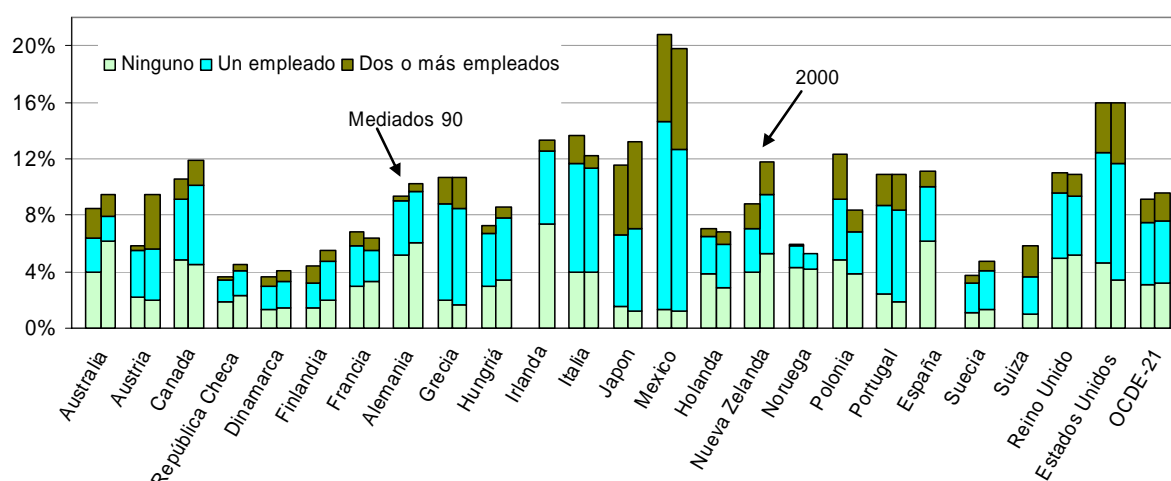
- Invertir en la infancia, con programas de intervención temprana, prestando especial atención a su diseño y a que involucren estrechamente a la familia.
- Aumentar el empleo de las madres, ajustando los sistemas fiscales y de prestaciones para no desanimar la aportación de un segundo sueldo.
- Compatibilizar las responsabilidades profesionales y familiares coordinando una serie de áreas como la atención a la infancia, bajas por maternidad y puestos de trabajo compatibles con las necesidades familiares.
- Crear un marco favorable para el aumento de las tasas de natalidad mediante políticas que asuman más costes en la crianza de los hijos y gracias a las cuales las parejas jóvenes puedan tener una estabilidad laboral.

... ayudar a la franja de edad de mayor actividad a superar las barreras que la separa de los mejores puestos de trabajo mediante políticas tipo Welfare-to-Work (oportunidades para trabajar).

2. Conseguir trabajo para los desempleados y proporcionar a los desfavorecidos una preparación adecuada para obtener mejores salarios son la solución ideal para conciliar el progreso económico y el social. Hay que romper el círculo vicioso que lleva del desempleo a la pérdida de confianza en uno mismo, la pérdida de cualificaciones, el aislamiento y la exclusión. El progreso conseguido por muchos países de la OCDE recortando drásticamente algunas prestaciones e integrando a los desempleados en el mundo laboral se tiene que ampliar ahora a las familias monoparentales y a los discapacitados mediante intervenciones a la medida que hagan más hincapié en esta integración. Pero aunque los resultados de estas políticas tipo Welfare-to-Work sean positivos, también apuntan a la necesidad de políticas complementarias.

El bienestar en el puesto de trabajo es fundamental para que los destinatarios de las prestaciones no sólo busquen trabajo, sino que los mantengan y evitar así la pobreza. Para los individuos socialmente más desfavorecidos sigue siendo fundamental una ayuda social más efectiva que proporcione estándares de vida adecuados. Además hay que encontrar alternativas al trabajo remunerado en la economía de mercado para estimular la participación en la vida social y asegurarse de que la cultura de la dependencia no enraíce en los hijos de familias que viven de los subsidios.

Figura 4. Tasas bajos ingresos entre familias con un individuo en edad activa en el año 2000, por número de adultos trabajando



Aunque el riesgo de caer en los bajos ingresos (o pobreza relativa) es mucho mayor en familias que no tienen adultos empleados que en las que tienen alguno, las familias con uno o varios empleados suponen una parte muy sustancial de pobres con ingresos en todos los países de la OCDE. Incluso las familias con uno o varios empleados no son inmunes al riesgo de tener ingresos inadecuados. La altura de cada barra representa el índice de pobreza (usando un umbral de ingresos promedio del 50%) entre personas que viven en hogares con un individuo en edad activa en cada país.

Las prioridades políticas serían por tanto las siguientes:

- Terminar la agenda de políticas Welfare-to-Work, prestando especial atención a familias monoparentales y, en la mayoría de los países, a personas con discapacidades.
- Progresar respecto al bienestar en el puesto de trabajo mediante políticas para que el "trabajo sea retribuido", aumentar la conservación del empleo y las perspectivas profesionales de los trabajadores peor retribuidos.
- Hacer más efectivos los programas sociales encaminados a personas a las que les resulta difícil tener un trabajo remunerado en la economía de mercado, ampliando la

cobertura y aplicando los programas existentes a todas aquellas personas que los necesiten, asegurando la adecuación del subsidio ofrecido y yendo más allá del “empleo” como único objetivo de las políticas sociales.

- Fomentar la coherencia de las distintas políticas que afectan a la pobreza y a la exclusión y adoptar compromisos a largo plazo para reducir la pobreza.

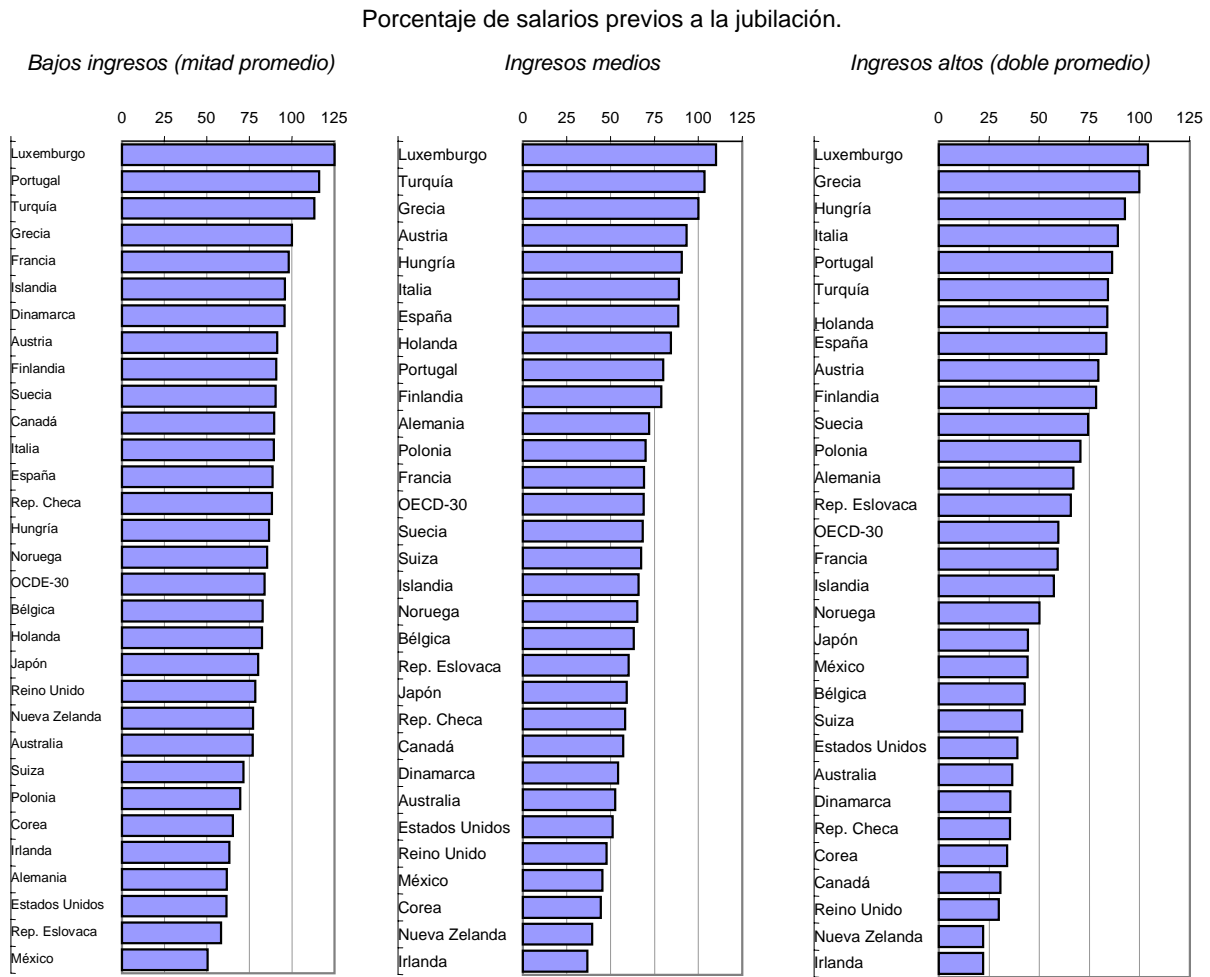
.. y aumentar la participación de las personas mayores en la vida económica y social en el contexto de las reformas de las pensiones públicas ..

3. Los sistemas de pensiones de pago inmediato han sido fundamentales para la mejora del bienestar de las personas mayores, pero sus costes crecientes están amenazando su sostenibilidad financiera y la capacidad de hacer inversiones sociales en las siguientes generaciones. La solución no se puede limitar a reducir el nivel de las pensiones de los mayores: faltar a los compromisos de pensiones en los que la gente ha basado sus planes de jubilación podría minar la confianza en el gobierno y arriesgar el nivel de vida de la tercera edad. Además, la pobreza entre la tercera edad no ha desaparecido. Para que las promesas tengan una base real, los sistemas de pensiones deberán ser más realistas por un lado en cuanto a las prestaciones y, por otro, en cuanto a la esperanza de vida y la renta de la población en edad activa. Ni es razonable ni es el deseo de muchos mayores que las siguientes generaciones gasten proporciones siempre decrecientes de sus vidas en el trabajo.

... abordando además las necesidades de una atención de calidad y asequible.

La necesidad de inducir a más mayores a permanecer trabajando no implica un aumento generalizado de la edad de jubilación: las tasas de enfermedad y de discapacidad indican que algunos mayores no trabajan por motivo de su edad, sino por otros motivos que también hay que abordar. Además, cada vez más mayores van a necesitar atención de calidad y asequible a largo plazo. Ello hace necesarias políticas que combinen atención formal e informal, de forma que los mayores más débiles reciban la atención que más se adecúe a sus circunstancias y que las responsabilidades de la atención, muchas de las cuales las asume la mujer, no recaigan excesivamente sobre ella o hagan que pierda su puesto de trabajo.

Figura 5. Porcentajes netos de sustitución de los sistemas de pensiones de la OCDE para trabajadores de diferentes niveles salariales



Esta gráfica, extraída del próximo informe de la OCDE *Repaso a las pensiones – políticas públicas en los países de la OCDE*, muestra el porcentaje de pensión que esperan obtener en el futuro de los sistemas de pensiones privados obligatorios y públicos los trabajadores varones con carrera completa que se incorporan actualmente al mercado laboral. Los porcentajes son netos, después de impuestos y seguridad social. Un trabajador de sueldo medio puede esperar un porcentaje justo por debajo del 70% (esto es, su pensión de jubilación después de impuestos será alrededor de un 30% inferior al sueldo neto anual *individual* de toda su vida). Los trabajadores de mayores ingresos (el doble de la media) recibirán menos del 60%. Los países aparecen clasificados por orden decreciente de porcentajes de sustitución neta.

Las prioridades políticas serían por tanto las siguientes:

- Limitar el coste de las pensiones para el presupuesto público diversificando más los ingresos por jubilación entre los jubilados de ingresos medios y altos y una mejor selección de las pensiones para los de bajos ingresos.
- Favorecer una vida laboral más prolongada con una combinación de medidas que cierren las vías de la jubilación anticipada, aumenten la edad media para tener derecho a una pensión pública, corrijan en los sistemas de pensiones y de otras prestaciones la falta de incentivos para una jubilación anticipada y animen a las empresas a contratar y mantener a sus empleados de más edad.
- Mejorar la calidad y el acceso a una atención a largo plazo mediante políticas que apoyen las carreras informales, aumentar la disponibilidad de servicios de atención formal domiciliaria para los mayores más débiles, ofrecer a los usuarios más alternativas de atención y mejorar su control.

Las políticas sociales activas siguen prometiéndolo compatibilizar mejor los objetivos económicos y sociales...

La correcta aplicación de esta agenda de políticas sociales activas aumentaría el nivel y la calidad del empleo, reduciría la dependencia de pagos por transferencia y estrecharía la distribución de los ingresos del mercado. Estos efectos hacen que las políticas sociales activas sigan prometiéndolo reducir los efectos negativos de la protección social en el crecimiento económico que ha dominado largo tiempo los debates públicos sobre el estado de bienestar. La aplicación de esta agenda no sólo serviría mejor al "bien público", sino que también reduciría el aislamiento y la exclusión social, ayudaría a los individuos a alcanzar sus metas personales y les ofrecería una vida más segura en edades avanzadas.

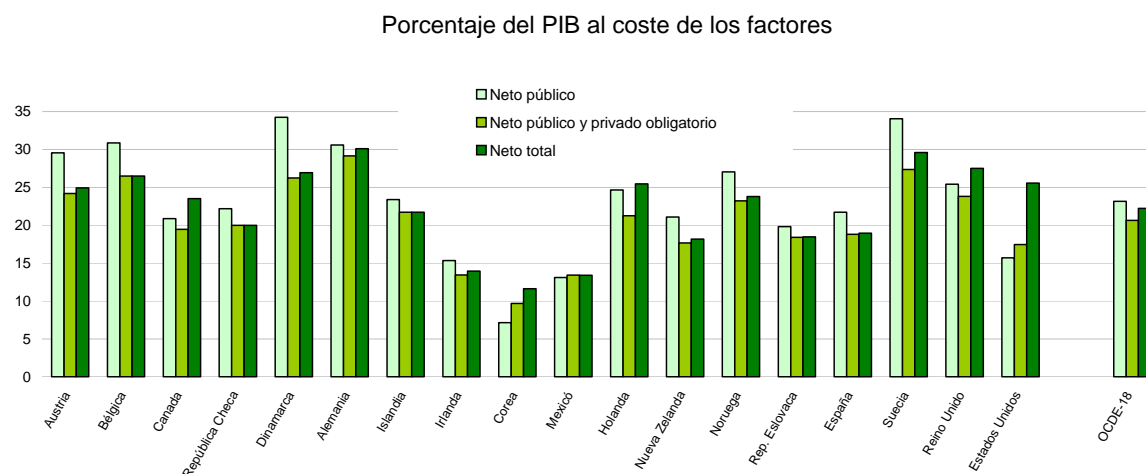
... pero requiere acciones más coherentes y a más largo plazo...

El desafío que plantea esta agenda para la política pública es enorme. Los problemas sociales reflejan ampliamente acciones ajenas a la competencia inmediata de las políticas sociales. Las complejas relaciones entre problemas sociales y entre procesos económicos y sociales apuntan a la necesidad de alejarse del típico planteamiento de "un problema / un instrumento" y basarse en evaluaciones explícitas de las consecuencias sociales de las políticas en diferentes campos, determinando soluciones de transición para objetivos que entran en conflicto y encontrando la forma de ir cambiando con el tiempo estas soluciones. Pero invertir en políticas sociales activas resulta caro. Los resultados se ven a menudo en un futuro distante, cuando los niños de hoy se incorporen al mundo del trabajo, por ejemplo. Ello quiere decir que las reformas de las políticas sociales implican una doble carga: pagar los errores del pasado e invertir para garantizar que tales errores no se reproduzcan en el futuro.

... y una capacidad para impulsar las iniciativas y los recursos de los actores no públicos.

Como las presiones sobre el gasto público ya son bastante grandes, las sociedades de la OCDE buscan cada vez más profundizar los programas públicos para alcanzar sus objetivos sociales. La importancia de suplir la acción gubernamental ya resulta patente en la creciente importancia de las pensiones de financiación privada y en la atención a largo plazo, que en su mayor parte ya corre a cargo de cuidadores informales. ¿Cuál es la base para seguir avanzando? Las empresas se beneficiarán de una mano de obra más numerosa y productiva, por lo que deberían asumir algo de responsabilidad para garantizar que los padres puedan hacer compatible su trabajo y el cuidado de los hijos, y que los trabajadores mayores o los que tengan problemas de salud puedan encontrar un nicho en el mercado laboral. Cada individuo debería ser además más responsable a la hora de aprovechar estas oportunidades que paga la sociedad para ponerlas a su disposición. La financiación privada y la protección social pueden resultar formas más eficientes y sensibles de protección social, dado que las organizaciones no gubernamentales son a menudo capaces de movilizar recursos y entusiasmo hasta un punto imposible para las organizaciones no públicas. Pero desviar la financiación y la protección social fuera del gobierno plantea cuestiones difíciles como el alcance y la imparcialidad de la cobertura, no proporcionando siempre la mayor eficiencia y el ahorro esperados. El gobierno debería además dejar de ser el proveedor directo de la protección para asumir funciones nuevas y más complejas.

Figura 6. Gasto social público y privado, 2001



Aunque el gasto público directo suponga la principal fuente del gasto social en todos los países de la OCDE, no es ni mucho menos la única. En primer lugar, el gasto público se complementa a menudo con ventajas fiscales sociales, y tanto la imposición fiscal directa como la indirecta recuperan de la parte que obtiene el cliente de las ayudas monetarias del gobierno. En segundo lugar, el gasto social puede correr a cargo de individuos y de empresas en lugar del sector público, sea porque el gobierno lo requiera legal o voluntariamente, a pesar de que pueda fomentarlo con gastos fiscales u otros subsidios. La figura 6, basada en información de la base de datos de la OCDE sobre gastos sociales, muestra que algunos países han sido bastante efectivos a la hora de movilizar el gasto privado para conseguir objetivos sociales.

© OCDE 2005

El presente resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se autoriza la reproducción del presente resumen, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE publicados originalmente en inglés y en francés.

Se pueden obtener en línea de forma gratuita en el OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/

Si desea más información, póngase en contacto con la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones OECD.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
Francia

Visite nuestro sitio web www.oecd.org/rights/

