

GLOBALIZACIÓN Y DEFINICIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS DE PROTECCIÓN
SOCIAL

*GLOBALIZATION AND DRAWING UP OF SOCIAL PROTECTION POLICIES AT
NATIONAL LEVEL*

Javier Bilbao Ubillos
Universidad del País Vasco
javi.bilbao@ehu.es

Recibido: septiembre de 2007; aceptado: enero de 2008

RESUMEN

El artículo plantea la cuestión de la sostenibilidad de los niveles actuales de protección social, en un contexto de creciente exposición de las empresas a la competencia internacional y de paralela pérdida de autonomía en la formulación nacional de medidas típicas de mejora de la competitividad a corto plazo. Tras deducir la conexión teórica entre las estrategias de favorecimiento de la competitividad y la financiación de las prestaciones de protección social, se aporta alguna evidencia empírica (referida al entorno UE) que corrobora la existencia de riesgos potenciales para la consolidación de la intensidad protectora.

Palabras clave: Competitividad; Financiación de las prestaciones de protección social; Integración económica; Internacionalización de las actividades económicas.

ABSTRACT

The essential objective of this article is to link the exposure of firms to increasing international competition and the evolution of social welfare systems, while states lose the use of some policies aimed to improve national competitiveness. The empirical study focuses on EU countries, and investigates whether trends in welfare provision levels and funding are coherent with theoretical hypothesis.

Keywords: Competitiveness; Funding of Social Protection Provisions; Economic Integration; Internationalization of Economic Activities.

Clasificación JEL: H53, F15, J32.

1. INTRODUCCIÓN

Esta colaboración, en memoria del profesor Martínez Cortiña, pretende esbozar apenas un tema esencial y de actualidad acuciante en la economía mundial: la sostenibilidad de los actuales niveles de protección social, en un contexto de creciente exposición de las empresas a la competencia internacional y de pérdida de autonomía en la formulación nacional de las políticas económicas. Aunque los límites de espacio no permiten el desarrollo exhaustivo de los argumentos, ni la aportación de evidencias empíricas concluyentes, este artículo tiene por objeto despertar el interés sobre la cuestión, fomentar la reflexión crítica, y provocar el debate riguroso entre académicos. No se me ocurre mejor homenaje a la brillante trayectoria del profesor Martínez Cortiña.

2. RESTRICCIONES DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA A NIVEL NACIONAL PARA RESTAURAR LA COMPETITIVIDAD RELATIVA

La globalización, con su fenómeno asociado de múltiples procesos de integración económica regional, expone los tejidos productivos nacionales a una competencia exterior creciente. Los desarmes arancelarios (en el marco de procesos bien multilaterales, como el viejo GATT o la actual OMC, bien regionales, o bien interregionales, como sería el caso del eventual acuerdo UE-MERCOSUR) y la liberalización progresiva de los movimientos de capital agudizan la necesidad de los países de mejorar o restaurar (si la evolución reciente ha sido negativa) los niveles relativos de competitividad. Pero, simultáneamente, la participación de un país en un proceso de integración económica requiere, frecuentemente, la renuncia (en diversos grados), por parte de las administraciones nacionales, al uso discrecional de instrumentos típicos de la política económica.

La pérdida de instrumentos típicos de intervención para la obtención de mejoras de competitividad relativa (política arancelaria, manipulación del tipo de cambio a corto plazo, etc.) está obviamente correlacionada con la fase o grado de integración:

- En una zona de libre comercio o una unión aduanera: se pierde o se limita la instrumentación a nivel nacional de la política comercial, y se condiciona normalmente el uso de la política industrial de fomento.
- Si se trata de un mercado común, además de lo anterior, no se puede dificultar, respecto al resto de países socios, el movimiento de capital financiero y productivo, y la circulación de los trabajadores. Normalmente, también se adoptarán medidas de coordinación de los sistemas de seguridad social entre los países o de homologación académica (para asegurar la libertad de establecimiento de profesionales).
- En una unión económica, además de lo anterior, se reduce el margen de maniobra en la manipulación de la política monetaria (y la cambiaria) y la política fiscal.
- En el caso de la unión monetaria, adicionalmente desaparece la posibilidad de definir nacionalmente la política monetaria y, por ende, desaparece la opción de formulación nacional de una política cambiaria.

La posibilidad de dotar un presupuesto compensatorio para los países signatarios de un acuerdo de integración (con países que sean contribuyentes netos y otros receptores netos) constituye una herramienta teórica para ir corrigiendo las desigualdades que surjan en el proceso de integración (vencedores/perdedores) o que se deriven de *shocks* asimétricos. Sin embargo, en ningún proceso histórico de integración se ha dotado significativamente dicho presupuesto.

Así pues, cuando más imprescindible es velar por la competitividad de los aparatos productivos nacionales, es menor el arsenal disponible en un país de medidas interventoras que incidan en dicha capacidad para competir.

3. LA INTERACCIÓN ENTRE COMPETITIVIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL

En un contexto de máxima presión competitiva para las empresas nacionales, el riesgo para los niveles de protección social consistiría en que un país se enfrentase imperiosamente a la necesidad de ganar competitividad relativa, en el marco de un acuerdo de integración económica regional o en un proceso multilateral, en virtud del cual desaparecen (o se pierden grados de libertad en su manejo) los instrumentos típicos de la política económica nacional que se venían utilizando históricamente con esa finalidad.

Cuando se habla de competitividad, se alude a ciertas características de un agente económico o de un país que les confieren capacidad para competir en un entorno determinado, constituyendo, por tanto, una *característica relativa, sistémica y dinámica*. En concreto, cuando de la competitividad de los países se trata, ésta debe acompañarse de una mención a aquel entorno geográfico que sirve de referencia, que bien puede ser un bloque comercial, un continente o, más al uso en los últimos tiempos, la economía global.

Hasta ahora, era habitual considerar la competitividad como una característica exclusiva de las empresas; cuando se afirmaba que un país era competitivo, se estaba reconociendo que la mayoría de las empresas de ese país presentaban un alto grado de competitividad (Segura, 1993). No obstante, en los últimos años se ha venido produciendo un debate académico acerca de si tiene sentido hablar de la competitividad de los territorios. Para Krugman (1996), este concepto de competitividad de los países es “engañoso”, puesto que sólo sirve para justificar un intervencionismo que interfiere en la asignación más eficiente de la producción entre países. Camagni (2002) afirma que resulta preciso diferenciar claramente entre regiones y países, de forma que las primeras compiten en la economía global de acuerdo con el principio de ventaja absoluta, mientras que el punto de vista de Krugman, basado en la ventaja comparativa, es aplicable exclusivamente al caso de países.

En mi opinión, tiene pleno sentido referir el concepto de competitividad a un territorio. Así, por competitividad de un país se entenderá en este artículo *la capacidad de esa economía nacional para incrementar su cuota de participación en el producto del ámbito principal de transacciones económicas de sus residentes*. De acuerdo con esta noción de competitividad, un país podría ampliar su cuota de participación en la producción (en su *ámbito principal*) de dos formas básicas:

- Siempre y cuando las *empresas residentes* consigan ampliar sus respectivas cuotas de mercado, en competencia con las empresas del resto de países.
- En la medida en que las *empresas multinacionales*, a través de sus decisiones de IDE en ese país, localicen un porcentaje cada vez mayor de las actividades de su cadena de valor dentro de las fronteras de ese Estado. Lo que, además, inducirá la generación de más actividad en el entorno de la nueva localización de la empresa multinacional.

Por tanto, desde la perspectiva de la intervención pública, esto es, de las políticas económicas para el fomento de la competitividad, *no sólo habrá que considerar las empresas ya radicadas en un país, sino también la capacidad de los países para atraer actividades*.

En efecto, los países también compiten por las Inversiones Directas en el Exterior (Dicken, 1994), sobre todo cuando, además, las *ventajas competitivas* de las empresas en un entorno global derivan, en gran medida, de su capacidad para organizar las actividades en ese ámbito internacional (Porter, 1986). A ello suele aludirse como “gobierno común” de las actividades de una empresa en diferentes países, lo que le permitirá disponer de una mayor cantidad de opciones estratégicas (Dunning, 1993).

La actuación pública deberá satisfacer, por tanto, las necesidades de la competitividad de las empresas nacionales, sin olvidar aquellos factores que incrementan el atractivo de un país como receptor de futuras inversiones directas. Sintetizando, podemos asociar a ambos objetivos las siguientes medidas:

1. Si pretendemos reforzar la *competitividad relativa de las empresas ya radicadas* en el país, deberemos, en primer lugar, vigilar la *evolución de los precios relativos* entre los bienes y servicios nacionales y extranjeros (que normalmente se resume en las variaciones del tipo de cambio efectivo real (TCER)), y, en segundo lugar, favorecer el aprovechamiento de *ventajas competitivas* de las empresas que permitan incrementar su cuota de mercado (ventajas derivadas de la existencia de imperfecciones debidas a las características propias del sector¹; o bien por la tendencia natural de las empresas a crear imperfecciones a través de la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas, así como de prácticas dirigidas a la segmentación de mercados).

En este sentido, la intervención pública en favor de la competitividad de las empresas radicadas en un país comprenderá:

- A nivel macroeconómico, una combinación adecuada de políticas monetaria y fiscal, dirigidas a controlar la inflación, de manera coherente con el mantenimiento de unos tipos de interés nominales y reales bajos, y de un tipo de cambio razonable.
- A nivel microeconómico, una serie de medidas que pueden clasificarse, según Pfaller, Gough y Therborn (1993), entre aquéllas vinculadas a las recetas de la "economía de la oferta" (recortes impositivos, flexibilización del mercado de trabajo y desregulación de mercado) y aquéllas propias de la política industrial (apoyos a las empresas nacionales para incrementar la eficiencia en la realización de las diferentes actividades de su cadena de valor).
- Asimismo, la negociación de buenos acuerdos comerciales favorecerá el desempeño competitivo de nuestras empresas.

2. Si nos planteamos incrementar la competitividad referida a la capacidad de un país para atraer IDE, debemos asumir que, en la configuración de la cadena de valor, las empresas valoran unos requerimientos distintos para localizar cada una de las fases de generación de valor (ej.: en la fase de ensamblaje, una mano de obra abundante y barata, o la cercanía a los mercados finales), y que cada país puede competir con otros de similares características como emplazamiento potencial de cierta actividad empresarial (debemos conocer las características de nuestros competidores y de los proyectos de inversión para plantear nuestra estrategia negociadora).

En este caso, además de las iniciativas recogidas en el apartado anterior, la intervención pública en favor de la competitividad de un país se orientaría a la minimización de las *condiciones de entrada* y las *exigencias operativas* impuestas a las empresas multinacionales potencialmente interesadas en implantarse en nuestro país, sustituyendo los controles sobre la actividad de estas empresas por la promoción de un ambiente macroeconómico y político

¹ Especialmente debidas a la existencia de economías de escala, a la posibilidad de aplicar estrategias de diferenciación del producto y, evidentemente, a la estructura concreta del mercado como resultado de las estrategias de las empresas dominantes.

estable y por la provisión pública de aquellas condiciones más adecuadas para la satisfacción de las necesidades de las multinacionales.

4. LA PRESIÓN POTENCIAL DE LAS ESTRATEGIAS DE COMPETITIVIDAD SOBRE LOS NIVELES DE PROTECCIÓN SOCIAL: LA SOSTENIBILIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ECONOMÍAS ABIERTAS

Es innegable que la protección social contribuye positivamente a la dinámica económica de varios modos: a nivel general, favorece la cohesión social, afianza un vínculo de solidaridad en la comunidad, y permite sostener los niveles de demanda agregada y de ahorro, sobre todo en los momentos de recesión; a nivel particular, mejora los niveles de capital humano (formación de la mano de obra) y la salubridad de la mano de obra, y puede incentivar el trabajo (en la economía formal), si las prestaciones se gestionan eficazmente sobre una base contributiva.

Pero además de esta indudable contribución positiva, la protección social se enfrenta a riesgos potenciales a medida que se incrementa el grado de competencia al que se exponen las empresas de los distintos países y, sobre todo, las de aquéllos que participan en procesos de integración económica regional. Estos riesgos se deducirían de la siguiente lógica:

a) De las estrategias de fomento de la competitividad se desprende que la gestión macroeconómica debe ser compatible con la estabilidad de precios y con un nivel suficientemente bajo de los tipos de interés, lo cual orienta la política económica hacia la consolidación fiscal, o, al menos, al control del gasto público.

b) De esas mismas estrategias, se deduce la conveniencia de reformar el sistema fiscal de modo que se exonere a las empresas de carga tributaria, lo cual afecta negativamente a los niveles de recaudación impositiva, dificultando el equilibrio presupuestario (*economía de la oferta*).

c) Por otro lado, se considera funcional a la senda de competitividad incrementar los recursos públicos destinados a programas de incentivos a la I+D empresarial, formación e infraestructuras (*política industrial* y de fomento de la *competitividad*), lo cual presiona sobre el potencial uso alternativo de los recursos públicos.

d) En esta tesitura, los riesgos para las prestaciones públicas de protección social se derivan de la noción de *coste de oportunidad* en relación al uso de recursos públicos escasos y susceptibles de usos alternativos: si debemos controlar el gasto, y al mismo tiempo incrementar las partidas destinadas a financiar actuaciones con incidencia potencial directa en la competitividad (infraestructuras, formación, fomento del I+D), en un contexto de recaudación decreciente, el coste de oportunidad de financiar programas sociales se incrementaría enormemente.

e) Junto con este riesgo de percibir algunas partidas sociales como un coste que un sistema económico competitivo no se puede permitir, está el efecto sobre los sectores sociales más vulnerables de la desregulación progresiva del

mercado de trabajo, también defendida desde los postulados de la economía de la oferta. Esta situación podría afectar también negativamente a las condiciones de vida y de trabajo de gran parte de la población.

Tratando de aportar alguna evidencia empírica (obviamente no concluyente sino indicaria) que soporte el razonamiento lógico que se esboza en este artículo, he reunido información relativa a la evolución a largo plazo del gasto en protección social y de su estructura financiera en los países de la UE. La selección de los países obedece a la razón cualitativa de que participan en un ambicioso proceso de integración económica regional (con renuncias implícitas a la instrumentación de medidas típicas de fomento de la competitividad a nivel nacional) y por la razón práctica de la disponibilidad de información estadística homogénea; la selección del periodo obedece al objetivo de abarcar un intervalo dilatado que permita apreciar el comportamiento de las variables a medida que se intensificaba el proceso de integración.

TABLA 1: GASTO TOTAL EN PROTECCIÓN SOCIAL EN UE-15, EXPRESADO COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1970-2004 (1) (2).

	1970	1980	1990	1996	2003	2004
Bélgica	18.7	27.6	26.7	28.6	29.7	29.3
Dinamarca	19.6	28.7	29.7	31.4	30.9	30.7
Alemania(3)	21.5	28.8	25.4	29.9	30.2	29.5
Grecia	n.d.	9.6	23.2	22.9	26.3	26.0
España	8.8	17.9	19.9	21.9	19.7	20.0
Francia	19.2	25.4	27.7	31.0	30.9	21.2
Irlanda	13.8	20.8	19.1	17.8	16.5	17.0
Italia	n.d.	19.5	24.1	24.8	26.4	26.1
Luxemburgo	15.6	26.5	22.6	24.1	23.8	22.6
Holanda	19.7	28.8	32.5	30.1	28.1	28.5
Austria	n.d.	n.d.	27.8 ¹	29.8	29.5	29.1
Portugal	n.d.	12.7	15.6	21.2	24.3	24.9
Reino Unido	14.3	21.5	23.2	28.0	26.7	26.3
Finlandia	n.d.	n.d.	33.1 ¹	31.6	26.9	26.7
Suecia	n.d.	n.d.	37.1 ¹	33.9	33.5	32.9
EU-15	n.d.	n.d.	27.7 ¹	28.4	28.3	27.6

Fuentes: Barrada y Gonzalo (1997) para 1970; EUROSTAT (2002 y 2008) para el resto.

¹ Dato para el año financiero 1992; n. d.: no disponible.

(1) El gasto total en protección social incluye las prestaciones de protección social, los gastos administrativos y otros gastos del sistema.

(2) Los datos de las dos primeras columnas (1970 y 1980) se obtuvieron de acuerdo a la metodología SEEPROS 1981 (EUROSTAT, 1981), mientras que las restantes (1990, 1996 y 2004) se obtuvieron de acuerdo a la metodología SEEPROS 1996 (EUROSTAT, 1996). Sin embargo, los cambios en la metodología no afectaron a la distribución del gasto por funciones más que a la determinación del gasto agregado.

(3) RFA en 1970, 1980 y 1985, y Alemania reunificada en 1990, 1996 y 2004.

En la Tabla 1, se puede apreciar cómo el esfuerzo en protección social de los países de la UE comienza a estancarse en los 90, tras unas tasas notables de incremento en décadas anteriores. Incluso el esfuerzo disminuye de 1996 a 2003, en diez de los quince estados miembros, a pesar de la presión sobre la demanda de prestaciones sociales inherente al envejecimiento de las poblaciones.

En la Tabla 2 se recoge la evolución de las fuentes de financiación de las prestaciones sociales en la UE-15, para el período 1985-2002. Se observa fácilmente la tendencia generalizada a reducir la participación de las empresas en la financiación del sistema de protección social, en coherencia con la hipótesis que habíamos formulado. Si comparamos, para UE-12, la evolución de la participación media de las empresas en la financiación de las prestaciones desde 1985 a 2002, obtenemos que dicha participación desciende más de 10 puntos (de 39,1% a 28,6%), en detrimento del Estado, que se convierte en el principal origen de los recursos.

TABLA 2: FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS PRESTACIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PRINCIPALES PAÍSES DE LA UE, 1985-2002 (%)

Año	1985			1992			2002		
País	Empres	Trabaj	Estado	Empres	Trabaj	Estado	Empres	Trabaj	Estado
Bélgica	40,2	24,3	31,5	41,8	26,7	21,6	42,8	22,7	34,3
Dinamarca	10,1	4,0	78,5	6,9	5,1	81,6	6,2	21,9	65,9
Alemania	40,9	30,1	25,4	28,0	29,8	26,3	28,9	27,8	41,6
Grecia	55,4	31,1	6,3	48,1	27,4	15,7	26,9	23,2	45,7
España	53,9	18,3	25,4	52,9	17,3	27,8	42,4	17,6	39,1
Francia	52,3	25,0	19,6	50,9	28,8	17,7	32,2	23,5	44,0
Irlanda	22,2	12,4	64,5	22,9	15,2	60,6	15,3	13,5	70,9
Italia ¹	52,6	14,6	29,5	50,5	15,9	30,6	43,6	14,4	38,9
Luxemburgo	33,4	25,6	34,1	30,6	21,8	40,5	21,2	18,4	52,0
Holanda ¹	31,9	36,1	16,3	19,9	41,7	22,6	28,4	37,4	15,3
Portugal	47,7	16,1	33,3	41,8	20,8	32,4	30,6	17,9	47,5
R. Unido	29,6	16,6	43,7	26,1	15,8	42,8	25,1	19,7	53,6
<i>EUR 12</i>	<i>39,1</i>	<i>21,2</i>	<i>34,0</i>	<i>35,0</i>	<i>22,2</i>	<i>35,1</i>	<i>28,6</i>	<i>21,5</i>	<i>45,7</i>
Austria ²	n.d.	n.d.	n.d.	32,5	26,4	40,1	32,0	26,3	39,9
Finlandia ²	n.d.	n.d.	n.d.	19,6	13,4	66,7	23,6	11,0	65,0
Suecia ²	n.d.	n.d.	n.d.	26,4	6,8	66,1	29,8	9,4	60,1
<i>EUR-15</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>33,2</i>	<i>20,9</i>	<i>39,6</i>	<i>28,6</i>	<i>19,7</i>	<i>47,6</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT (2002 y 2005).

¹ El tercer dato corresponde a 1999, al no disponerse de un dato más actualizado.

² El segundo dato corresponde al año 1996, por no disponerse del dato de 1992.

n.d.: dato no disponible.

5. CONCLUSIONES

En este artículo de síntesis se ha pretendido esencialmente alertar sobre la aparente fragilidad de los niveles actuales de protección social en un contexto de creciente exposición a la competencia y de máxima movilidad del capital, características ambas de la presente globalización. El objetivo último de esta breve y modesta contribución, lejos de caer en el fatalismo histórico, consiste en llamar la atención sobre este tema y en apuntar sobre las posibles alternativas disponibles para garantizar las prestaciones de protección social, negando su condición de lastre para la competitividad de un país. Entre las alternativas disponibles estarían:

- la intervención cualitativa de organismos multilaterales, prohibiendo las prácticas devaluadoras de los niveles de protección, es decir, fijando unos estándares sociales mínimos (por ejemplo, un procedimiento de vigilancia mutua e interdicción del *dumping* social);
- la armonización de las políticas de protección social en los países que participen de un proceso de integración regional;
- la *comunitarización* de las políticas de protección social, en el sentido de organizar la provisión a escala supranacional o, por lo menos, de financiar las prestaciones con cargo a un presupuesto común a todos los países miembros del acuerdo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barrada, A. y Gonzalo, B. (1997): *La financiación de la protección social en España: a propósito del Pacto de Toledo*, CES, Madrid.
- Camagni, R. (2002): "On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?", *Urban Studies*, 39 (13), 2395-2411.
- Dicken, P. (1994): "Global-Local Tensions: Firms and States in the Global Space-Economy". *Economic Geography*, 70 (2), 101-128.
- Dunning, J. H. (1993): *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison-Wesley Publishing Company, Wokingham.
- EUROSTAT (2002): *Base de datos New Cronos*, Luxemburgo.
- EUROSTAT (2005): *Estadísticas básicas de protección social*, Luxemburgo.
- EUROSTAT (2006): *Base de datos New Cronos*, Luxemburgo.
- EUROSTAT (2008): *Social Protection in the European Unión*, Luxemburgo.
- Krugman, P. (1996): "Making Sense of the Competitiveness Debate", *Oxford Review of Economic Policy*, 12 (3), 17-25.
- Pfaller, A., Gough, I. y Therborn, G. (comps.) (1993): *Competitividad Económica y Estado de Bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Informes y Estudios, Madrid.

- Porter, M. E. (1986): "Changing Patterns of International Competition", *California Management Review*, XXVIII, 9-40.
- Segura, J. (1993): "Sobre políticas microeconómicas de competitividad", *Papeles de Economía Española*, 56, 348-363.