

# La gestión del cambio en el marco de la crisis de confianza en las instituciones

## *The management of change in the time frame of the trust crisis of the institutions*

Beatriz Ruiz Marín\*

Miguel Ángel Hernández Oliva\*\*

### **Resumen**

La confianza de ciudadanos, políticos e instituciones se ha ido deteriorando con una proyección multidimensional, al mismo tiempo que la crisis económica se extendía al resto de las subestructuras de la sociedad internacional. El desgaste del Estado de Bienestar es una de las consecuencias más importantes de la quiebra del equilibrio de las subestructuras económica, organizativa-defensiva e ideológica-cultural que amenaza la pervivencia del Estado Social en los países de Europa. Ante esta situación se propone la gestión de un cambio de paradigma que adecue el Estado Social a los nuevos condicionantes del siglo XXI y recupere la confianza perdida.

**Palabras clave:** Cambio, confianza, Estado Social, Estado de Bienestar, Unión Europea, crisis, relaciones internacionales.

### **Abstract**

The trust of the community, politicians and institutions has been deteriorating with a multidimensional projection at the same time in which the economical crisis was expanding to the rest of the substructures of the international society. The weakness of the Welfare State is one of the most important consequences of the crash of the economical substructures, organisational-defensive and ideological-cultural which threatens the survival of the Social State in the European countries. In this situation there is a proposition to manage a change of the paradigm which will fit the model of the Social State with the new conditions of the 21st century and to recuperate the lost trust.

**Key words:** Change, trust, Social State, Welfare State, European Union, crash, international relations.

\* Licenciada en Derecho y experta en Seguridad Social por la Universidad Complutense de Madrid. Funcionaria del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social (A1). Actualmente es consejera técnica del área de Formación y Documentación de la Tesorería General de la Seguridad Social. Correo electrónico: beatrizruizmarin@gmail.com

\*\* Licenciado en Derecho por la Universidad de La Laguna (Tenerife). Funcionario del Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado. Actualmente es jefe de negociado en la Unidad de Formación y Documentación de la Tesorería General de la Seguridad Social. Correo electrónico: miguelhernandezoliva77@gmail.com

La pérdida de confianza por parte de los ciudadanos en las instituciones nacionales, europeas e internacionales viene motivada por el deterioro del Estado de Bienestar debido a la crisis económica. Y es que ni las instituciones estatales ni las europeas han sabido o han querido afrontar el cambio global de escenario que se viene produciendo desde 1945 hasta nuestros días.

La importancia de este cambio de escenario ha sido especialmente visible en el ámbito económico, pero cada vez se muestra con la misma o mayor intensidad en cuanto a los valores e ideas hasta ahora dominantes en nuestras sociedades, al igual que se manifiesta en las formas de organización de la convivencia y a la hora de garantizar la seguridad. En la vieja Europa, donde toda clase de conflictos desangraron de manera cíclica desde los más poderosos hasta a los más desfavorecidos, nació el Estado moderno, que paulatinamente fue adoptado a lo largo y ancho del mundo y se inició también la construcción supranacional como fórmula para armonizar las ambiciones de los gobernantes con las demandas de los gobernados y los intereses de los Estados con el compromiso institucional de cooperación continental. Para la Unión Europea (UE) la prueba de fuego no es ahora una guerra convencional, pero sí una lucha por acertar en las reformas del sistema de protección social que ha de venir precedida de un nuevo pacto general, fruto de la reflexión y el análisis, si se quiere mantener la gran conquista del siglo XX: el Estado Social.

De la confianza y la gestión del cambio en un mundo complejo trata el estudio que se acompaña, en el cual se ha intentado destacar el impulso de las demandas sociales vinculadas a un contexto que se resiste a adaptarse al siglo XXI.

## Introducción<sup>1</sup>

El fin de la Segunda Guerra Mundial transformó la sociedad internacional apareciendo nuevos actores que tendrán gran influencia en la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Consejo de Europa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y lo que hoy llamamos UE.

El temor a una nueva guerra mundial y la necesidad de evitar futuros conflictos en un continente devastado fortaleció la alianza entre los países europeos, así como las relaciones con Estados Unidos.

Sin embargo, no cesaron las amenazas a la recién estrenada paz mundial, surgiendo una nueva confrontación entre el bloque comunista, liderado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), y el capitalista, por Estados Unidos que, aunque se denominó “Guerra Fría” en algunos lugares, como en el caso de Corea, se trató de

<sup>1</sup> Únicamente se pretende contextualizar los inicios del Estado de Bienestar sin profundizar en los acontecimientos históricos.

una auténtica guerra caliente. Se inició así un periodo de tensión bajo la amenaza de una guerra nuclear que dominaría la escena internacional hasta la caída del Muro de Berlín y la disolución de la URSS, dejando a Estados Unidos como única gran potencia tras la caída del bloque comunista.

En este contexto surgió el Estado de Bienestar que, aunque tiene su origen en la Alemania de Bismarck de finales del siglo XIX, no se afianzó en Europa hasta después de la Segunda Guerra Mundial, bajo un nuevo concepto de Estado con la misión de reducir la pobreza y proteger a los ciudadanos contra los riesgos del mercado de trabajo, regulando de manera paulatina el mercado laboral y los seguros de desempleo.

El Estado del Bienestar se sostiene apuntalado en cuatro grandes pilares: la educación, la sanidad, la seguridad social y los servicios sociales. A través de éste, los países de la vieja Europa pretendían acabar con las tensiones decimonónicas que habían desangrado el continente, apostando por un modelo de Estado que recondujese la agresividad hacia la cohesión social necesaria que garantizase la capacidad de producir y el orden democrático.

Desde entonces, se han ido transformando todos y cada uno de los condicionantes bajo los que se creó el Estado de Bienestar. Los Estados y las instituciones fueron atribuyéndose cada vez mayores competencias en la satisfacción de las necesidades sociales a la vez que se asentaban los principios de democracia y Estado de derecho; sin embargo, la primera crisis del petróleo en 1973 puso de manifiesto las dificultades de financiación de los Estados de Bienestar en los periodos de crisis económica.

Posteriormente, la globalización y el desarrollo de las tecnologías y las comunicaciones fueron provocando profundos cambios en los mercados, las sociedades, la cultura y la política, influyendo con fuerza en los Estados, en las instituciones y en los ciudadanos del mundo.

La crisis iniciada en 2008 puso de manifiesto la necesidad de adaptar el Estado de Bienestar a una realidad muy diferente a la de 1945. La desconfianza recíproca de ciudadanos, políticos e instituciones está motivada por la crisis de las tres subestructuras que componen la sociedad internacional: la estructura económica, la estructura organizativa-defensiva y la estructura ideológica-cultural, todas con una proyección multidimensional tanto en el plano macro como en el micro.

## **Desde una perspectiva “macro”**

### *Plano económico*

La mayoría de referencias que encontramos respecto a la crisis son de carácter económico, y es que, como sabemos, la crisis se hace visible en principio en Estados Unidos a consecuencia de la especulación y la irresponsabilidad económica de empresas

y multinacionales. Mucho es lo que se ha escrito y debatido al respecto por expertos de todas las disciplinas, lo cual nos exime de mayores comentarios. Sin embargo, no podemos perder de vista que el auge de las demandas sociales y las medidas adoptadas por los Estados de Bienestar en materia redistributiva articulando complejos sistemas de seguridad social requieren de una importante financiación.

El problema surge en periodos de recesión económica, cuando se incrementa el gasto social debido al desempleo y las bajadas de salario, que sólo puede sufragarse con cargo a las aportaciones del Estado vía impuestos, lo cual supone reducir la competitividad de la economía y la generación de deuda pública, que agrava aún más la situación económica.

Los índices de endeudamiento de algunos países de la UE (Grecia, España, Italia y Portugal) ha sido tal que ha provocado la pérdida de confianza de los acreedores internacionales. Ante la amenaza de quiebra de estos países y sus posibles consecuencias en una economía globalizada, se ha hecho necesaria la intervención internacional.

### **Plano organizativo defensivo**

En esta situación, el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea (lo que algunos llaman la “*troika* europea”), tomaron el papel de garantes o acreedores de dichos Estados. Este “rescate” se condicionó al cumplimiento de una serie de medidas tendentes a fomentar la competitividad y a reducir el gasto público, lo que se tradujo en importantes “recortes sociales”, convirtiendo la crisis económica en crisis social, evidenciándose la supeditación de los Estados a organizaciones internacionales de escasa legitimidad democrática.

Esta situación provocó el descontento de los ciudadanos europeos, aflorando toda clase de extremismos políticos, ya fueran de extrema derecha, como en el caso de Francia, o de izquierdas como en Grecia y España, así como el populismo que gana terreno en Reino Unido. El descrédito político ante el descontento social por la imposición de los intereses financieros y económicos por encima de los principios del Estado Social propició el resurgimiento de antiguos nacionalismos antieuropeístas que responsabilizan a la UE de todos sus males.

Los cambios demográficos también juegan un papel fundamental en este plano, ya que el descenso de la natalidad, así como el incremento de la esperanza de vida, nos conduce a un escenario en que la proporción de pensionistas con respecto a aquellos en edad de trabajar aumentará de manera considerable, lo que hará inasumible el mantenimiento de las pensiones en los Estados de Bienestar.

El creciente desempleo y el descontento por la incapacidad de los Estados para gestionar la crisis se ha visto alimentado por la irresponsabilidad política y la corrupción, contagiando la crisis al plano ideológico cultural.

### *Plano ideológico cultural*

El sistema político europeo aparentemente agotado es uno de los principales síntomas de la crisis de valores y de identidad de la región de los últimos años, y es que han ido diluyéndose las raíces históricas que mantenían unidos a sus habitantes. La crisis moral que ha provocado la búsqueda de beneficio a toda costa y a cualquier precio, así como la desaparición de los valores tradicionales, han llevado a los europeos al “nihilismo” que rechaza el “antiguo” espíritu europeo valiente y de integración del Tratado de Roma.

La devaluación de los que han sido los valores vinculantes en Europa nos ha llevado a una sociedad deshumanizada y codiciosa sin capacidad de reacción ante el auge del radicalismo religioso en Oriente, que ha dado lugar en la última década a sangrientos atentados terroristas en todo el mundo, siendo el más grave de Europa el de Madrid en marzo de 2004, cuando un grupo vinculado a Al-Qaeda causó 191 muertos en varios ataques con explosivos en el metro y en la estación de trenes de Atocha.

Cuando se creó la UE era prácticamente imposible prever todos estos condicionantes. Lo que se inició como una integración de Estados bajo el deseo de una Europa más libre y segura que favoreciese las relaciones mutuas mejorando la calidad de vida de sus habitantes se ha tornado en una institución impotente a la hora de afrontar la crisis en favor de los ciudadanos.

Ésta se proyecta en el descrédito de los políticos nacionales y europeos, así como en sus instituciones, ya que ni la Comisión Europea, ni el Banco Central ni el Parlamento Europeo cuentan con el poder decisorio ni la legitimidad necesaria como para adoptar respuestas eficaces, siendo por lo regular las organizaciones financieras las que ostentan mayor poder. Políticos e instituciones se ven desbordados ante la complejidad de la crisis y la imposibilidad de satisfacer los intereses sociales, lo que se traduce en un progresivo malestar democrático y en el desgaste de la confianza política-institucional.

Los ciudadanos europeos no se sienten representados por los políticos y las instituciones, lo que hace aumentar la desconfianza y la incertidumbre, siendo la creciente desigualdad social y el empobrecimiento de las clases medias las principales causas de la pérdida de confianza. Sin duda podemos hablar de una “crisis de legitimidad política” de graves consecuencias para las instituciones y los gobiernos democráticos. Los ciudadanos necesitan instituciones fuertes y eficaces lideradas por políticos

responsables y honestos, con voluntad de consenso y políticas creíbles que redistribuyan equitativamente la riqueza, creen empleo de calidad y protejan el Estado Social.

La UE es una de las instituciones más capaces para emprender acciones eficaces contra la “crisis estructural”, adaptando las políticas en función de las dificultades y peculiaridades de cada uno de los países miembros, dando virtualidad a los valores que mejor representan a Europa: “el Estado social de derecho”, “los derechos humanos”, “la democracia” y “la paz”. Es posible que esta crisis global pueda ser la oportunidad de gestionar el cambio necesario que nos permita avanzar, superando los condicionantes del pasado.

## Desarrollo

### Confianza

En tanto que los presupuestos y las circunstancias que dieron lugar al Estado de Bienestar se han transformado, se hace necesario un cambio en su configuración, máxime cuando el actual modelo se prevé insostenible. Más adelante desarrollaremos las características de los procesos de cambio, pero ahora trataremos una de especial importancia: la confianza.

En el marco de un proceso de cambio dirigido por instituciones democráticas, se hace esencial la existencia de confianza. Los actores políticos, que en definitiva son los que dirigen las instituciones, precisan mantener la confianza de sus electores. Cuando los frutos beneficiosos de un cambio se posponen en el tiempo, o sus efectos positivos son difíciles de visualizar, la reacción de muchos votantes es retirar su apoyo. Ante el miedo de perder el favor de sus electores, la tentación de los dirigentes es dilatar las decisiones o tomar otras de escasa eficacia.

El problema se agrava en periodos de crisis, caldo de cultivo del populismo. Tanto los efectos inmediatos de la crisis económica como las medidas que se han tomado para paliarla han alimentado a grupos que ofrecen medidas que, de ser adoptadas, aumentarían de manera sensible la sobrecarga del Estado Social. Por ejemplo, en España, el partido político Podemos incluyó en su programa para las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 el adelanto de la edad de jubilación a los 60 años, propuesta que como veremos más adelante es contraria a las recomendaciones de la UE recogidas en el Libro Blanco sobre las pensiones.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El Libro Blanco de las pensiones se basa en una amplia consulta que se puso en marcha en julio de 2010 y propone en particular: a) crear mejores oportunidades para los trabajadores de más edad, instando a los interlocutores sociales a adaptar los lugares de trabajo y las prácticas de los mercados laborales, recurriendo al Fondo Social Europeo para que los trabajadores de más edad puedan

En términos generales, podríamos definir la confianza como la creencia en que los demás actuarán hacia nosotros de forma beneficiosa. Esta creencia facilita la colaboración entre individuos y grupos de un colectivo humano al permitir salvar la incertidumbre sobre el comportamiento de los demás. Muchas de nuestras relaciones sociales suponen un riesgo potencial de pérdida en el caso de que aquel con el que nos asociamos actúe en nuestro perjuicio. Por ello, antes de entablar relaciones que puedan suponer un riesgo de pérdida, realizamos una valoración sobre la fiabilidad de aquellos con los que vamos a tratar. Si creemos que otro sujeto tiene la voluntad de actuar en nuestro beneficio y la capacidad para cumplir su cometido, podrá obtener nuestra confianza.

Su valor es tal, que las sociedades se rodean de elementos para reforzarla, fomentándose en las diferentes culturas comportamientos éticos como el valor de la palabra dada, el honor, la honestidad, la honradez, la lealtad o la fidelidad.

Los ordenamientos jurídicos, conscientes de su importancia, reconocen una serie de figuras jurídicas, entre las que destaca el principio de buena fe, que obliga a todos a observar una determinada actitud de respeto y lealtad, de honradez en el tráfico jurídico, tanto cuando nos encontramos en el ejercicio de un derecho como en el cumplimiento de un deber.

En el campo del derecho internacional público, señala el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969,<sup>3</sup> al enunciar el

---

acceder al empleo. Capacitar a las personas para que trabajen más tiempo es uno de los componentes centrales de 2012, declarado por la Comisión Europea Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional; b) constituir planes privados de jubilación complementarios animando a los interlocutores sociales a crearlos y a los Estados miembros a optimizar los incentivos fiscales y de otro tipo; c) mejorar la seguridad de los planes de pensiones complementarios, por ejemplo mediante la revisión de la Directiva sobre fondos de pensiones de empleo y la mejora de la información al consumidor; d) hacer que los planes de pensiones complementarios sean compatibles con la movilidad, protegiendo, a través de la legislación, los derechos a una pensión de los ciudadanos que se desplazan e impulsando el establecimiento de servicios de rastreo de pensiones en toda la UE. De este modo es posible proporcionar a los ciudadanos información sobre sus derechos de pensión y previsiones sobre sus ingresos tras la jubilación; e) animar a los Estados miembros a que fomenten la prolongación de la vida laboral, vinculando la edad de jubilación a la esperanza de vida, restringiendo el acceso a la jubilación anticipada y eliminando las diferencias que existen entre hombres y mujeres en materia de pensiones; f) mantener el seguimiento de la adecuación, la sostenibilidad y la seguridad de las pensiones y apoyar las reformas de los Estados miembros en materia de pensiones. Véase Comisión Europea, “La Comisión Europea toma medidas para mantener unas pensiones justas y equitativas”, 21 de febrero de 2012, Comisión Europea, disponible en [ec.europa.eu/spain/.../pensiones-libro-blanco\\_es.htm](http://ec.europa.eu/spain/.../pensiones-libro-blanco_es.htm)

<sup>3</sup> Instrumento de adhesión del 2 de mayo de 1972 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 142, 13 de junio de 1980.

principio de *pacta sunt servanda*, “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

La confianza política (*confidence*) es aquella que pertenece a la esfera pública y política y se construye con base en fuentes secundarias, en especial en los medios de comunicación de masas.

Para que los ciudadanos confíen en los representantes políticos, los destinatarios de sus actos han de tener dos percepciones:

- 1) que aquellos cumplirán con sus compromisos y lo harán de buena fe, buscando el bien común y no sólo el beneficio propio; y
- 2) que serán eficaces, es decir, que serán capaces de obtener resultados positivos.

El elemento principal para generar estas percepciones es la experiencia de los ciudadanos. Cuando los electores comprueban que sus representantes actúan buscando el bien común y sus medidas producen efectos positivos, aumentará la confianza. Si estas experiencias se suceden, la confianza entrará en un círculo virtuoso. Por contra, del mismo modo que las experiencias positivas generan confianza, las negativas la destruyen, de manera que el ciudadano se volverá cada vez más desconfiado. Si los miembros de los partidos políticos pierden la confianza, el ciudadano puede comenzar a desconfiar del sistema institucional.

La primera solución para volver a entrar en el círculo virtuoso de la confianza es ofrecer al ciudadano experiencias positivas en cuanto a las dos percepciones expuestas en el conjunto de sus actuaciones. Por un lado, deben cumplir sus compromisos y actuar en beneficio del bien común, para lo cual es imprescindible reducir drásticamente los casos de corrupción y de nepotismo. Por otra parte, deben demostrar que sus soluciones son acertadas, para lo que sería conveniente reforzar los criterios de meritocracia y capacidad técnica en la selección de sus miembros.

De la capacidad de nuestros políticos para recuperar la confianza dependerá no sólo su propia supervivencia, sino quizá también de nuestras instituciones y del sistema democrático, en particular para el caso que nos ocupa, del Estado Social.

Pero aun cuando el sistema institucional sea generador de confianza, las medidas que deberán tomarse para corregir las deficiencias del Estado de Bienestar, como podría ser el ajuste de las prestaciones, el aumento de periodos de cotización y el aplazamiento de la edad de jubilación, son potencialmente degradadoras de la confianza alcanzada, en tanto que a corto plazo el ciudadano lo percibe como un perjuicio inmediato sin entrar a valorar que estas medidas son las que asegurarán la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Por ello, los políticos no sólo deben conseguir mantenerla, sino tener especial cuidado al implementar las reformas necesarias para evitar el deterioro de la confianza que hayan atesorado.

Entre las medidas que permitirían reducir la pérdida de confianza podríamos citar las siguientes:

- a) el ofrecimiento de información clara y veraz sobre la situación actual, las previsiones de futuro y las posibles respuestas para, en el peor de los casos, mitigar los perjuicios. Esta información permitirá a los ciudadanos tomar conciencia de la necesidad de los cambios que de otra manera podrían parecer perjudiciales. En esta tarea tendrían mucha importancia los medios de comunicación, en tanto que distribuidores de información y generadores de opinión. Serán estos medios los que permitirán que el ciudadano pueda discriminar la información veraz entre el confuso volumen de datos que ofrece la sociedad de la información;
- b) la transparencia, que permite conocer en todo momento las actuaciones y verificar que se está cumpliendo con las soluciones propuestas. Para ello, las instituciones pueden aprovechar la capacidad de difusión que permiten las redes sociales e *Internet*;
- c) establecer sistemas de control, tanto a través de la creación de órganos de seguimiento y supervisión en que participen organizaciones en las que ya confíen los ciudadanos, como también a través de órganos externos de fiscalización independientes;
- d) fomentar el carácter técnico de las instituciones. Sin dejar de lado la necesaria dirección política, la propuesta de medidas y la ejecución de ésta deben ser llevadas a cabo por expertos en la materia, en tanto que son ellos quienes se muestran como los más capaces e imparciales;
- e) el acuerdo entre las fuerzas políticas y los interlocutores sociales, que no sólo descarte replanteamientos aventurados y la adopción de medidas que quiebren estos consensos básicos, sino que eluda la demagogia con fines electoralistas;
- y
- f) la aplicación paulatina de los cambios. No es necesario que todas las medidas sean tomadas de manera inmediata, pues la crisis ha podido ser prevista con muchos años de antelación. La adopción progresiva de éstas permite asumirlos con mayor facilidad, ya que por un lado ofrece una mayor sensación de control y, por otro, facilita su asimilación.

El cambio deberá acometerse por fases, analizando previamente las transformaciones de la realidad económica, organizativa-defensiva e ideológica-cultural.

*Gestión del cambio*<sup>4</sup>

Como comentábamos al comienzo de este estudio, podemos constatar que desde que se creó el Estado de Bienestar hasta ahora se ha producido una verdadera transformación de las distintas subestructuras que forman la sociedad internacional. La globalización y las tecnologías de la información y las comunicaciones han sido fundamentales en el proceso de cambio que se impone como una realidad ineludible.

*Transformación del plano económico*

Como sabemos, el Estado de Bienestar es un modelo socioeconómico fundamentado en sus orígenes en la tesis económica de Keynes y en el Informe Beveridge,<sup>5</sup> que procuraba la protección de los ciudadanos en situaciones de necesidad y promovía la igualdad de oportunidades.

Tras la Segunda Guerra Mundial, el Estado intervencionista jugó un papel clave que se tradujo en términos de crecimiento, tanto económico como en el empleo, activando el consumo y la producción.

Como consecuencia de la crisis del petróleo de 1973 se produjo la primera recesión económica del Estado de Bienestar debido a los elevados precios del combustible, cuyo resultado fue una crisis empresarial, disminuyendo así la producción y el empleo, sin que la intervención del Estado fuese capaz de recobrar la estabilidad económica anterior.

A la vista de los acontecimientos, James O'Connor,<sup>6</sup> sociólogo y economista estadounidense, ponía de manifiesto las contradicciones de un Estado de Bienestar intervencionista dentro de un sistema económico capitalista liberal. En este contexto surgen distorsiones derivadas de hacer simultáneas la actividad estatal hacia la acumulación y la riqueza con la integración y el consenso social.

Según la tesis mantenida por O'Connor, el crecimiento del sector público es indispensable para el crecimiento del sector privado y, a su vez, este crecimiento del sector público genera crisis fiscal y económica debido a una sobrecarga del sector público sin medios suficientes para asumirla, de manera que el Estado ve en la reducción del gasto público la única solución viable.

Esta tesis cobra de nuevo plena actualidad en el siglo XXI, ya que los diferentes

<sup>4</sup> En relación con el cambio, resulta interesante el libro de Spencer Johnson, *¿Quién se ha llevado mi queso? Cómo adaptarnos a un mundo en constante cambio*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1998.

<sup>5</sup> William Beveridge, *Seguro social y servicios afines. Informe de Lord Beveridge*, Carmen López Alonso (trad. y coord.), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

<sup>6</sup> James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona, 1981, p. 20.

Estados de Bienestar han asumido la tarea de asegurar la total satisfacción de las necesidades de la población que han ido incrementándose hasta la asfixia del sector público, poniéndose de manifiesto la incapacidad real de atender tal pretensión.

A la vista de que no es posible aumentar el gasto público sin contar con un crecimiento económico y productivo, la mayoría de Estados europeos han optado por una reestructuración del gasto que se ha traducido en recortes sociales, por un lado, y en transferencias de capital a entidades financieras, por otro, lo que ha provocado un importante malestar en los ciudadanos que ven reducidas las prestaciones sociales que consideran contrapartida de sus impuestos. En palabras de Niklas Luhmann, “esta discrepancia entre pretensión y realidad arruina las ideologías políticas del Este y del Oeste, comienza a pulverizar también los últimos restos de confianza política”.<sup>7</sup>

El Estado de Bienestar ha sacrificado la libertad individual en aras de la igualdad social, tratando de satisfacer cada una de las necesidades de la población, lo que ha llevado a una sobrecarga administrativa y económica, multiplicando el tamaño del Estado que se atribuye competencias que vacían y coartan la iniciativa individual.

Una de las mayores críticas que se hace al Estado de Bienestar consiste en que éste hace de sus ciudadanos personas dependientes de “papá-Estado”, con objetivos cortoplacistas y egoístas, pues la sobrecarga estatal sin la financiación suficiente conduce irremediamente a la crisis fiscal, motivada también por la irresponsabilidad del político en su búsqueda constante de maximización del número de votos a costa de prometer la satisfacción de todas las necesidades humanas.

El Estado ha querido ser Dios (Estado Providencia), por definición todopoderoso y omnipresente, y el resultado no ha podido ser más adverso. Un Estado agotado económicamente y enfermo por saturación, y una sociedad desencantada que carece de la madurez y de los recursos suficientes como para buscar individualmente la satisfacción de sus propias necesidades.

#### *Transformación del plano organizativo defensivo*

El Estado del Bienestar supuso una transformación en el ámbito laboral por la regulación de los acuerdos entre empresarios y trabajadores que llevaron a la negociación colectiva, cuyos frutos fueron las prestaciones de carácter profesional y posteriormente los servicios sociales y la asistencia social de ámbito cada vez más universal.

Ante el progresivo aumento de las demandas sociales se incrementaron los costes laborales, hecho que condujo a una pérdida de competitividad por parte de las

<sup>7</sup> Niklas Luhmann, *Teoría política en el Estado de Bienestar*, F. Vallespín (trad.), Alianza, Madrid, 1994, p. 148.

empresas y a un fuerte incremento del desempleo que agravó la situación de crisis.

Como apuntara Luhmann<sup>8</sup> 20 años después de la primera crisis del petróleo, el Estado de Bienestar se ha convertido en “la situación organizativa de la sociedad”. En la misma línea, el profesor británico Anthony King<sup>9</sup> asegura que se ha creado en el pueblo la costumbre de recurrir al Estado ante cualquier problema para que éste lo solucione.

La crisis del Estado de Bienestar hunde sus raíces en el empeño por la separación y el enfrentamiento entre Estado y sociedad, concibiéndose ambos como realidades ajenas y diferenciadas, cuando en nuestra opinión no puede darse el uno sin la otra. En palabras de Luhmann:<sup>10</sup> “El Estado no es nada fuera de la sociedad”. El ciudadano exige al Estado la liberación total de la necesidad, sin asumir que él mismo, como integrante de la sociedad, forma parte del Estado.

Esta confusión es común tanto en el Estado como en la sociedad y, así, uno y otra han ido desplazando a las instituciones clásicas que se encargaban de atender aquellas necesidades que no podían satisfacerse de manera individual. Era el caso de las familias, la iglesia, las asociaciones profesionales o de beneficencia, etc. Esto ha provocado el aislamiento y la des-socialización que impide el desarrollo integral de las personas, porque se pasa de depender de la familia a depender del Estado, en una relación “nociva” de mutua necesidad entre éste y el individuo.

A esta coyuntura se añade la incorporación de la mujer a la vida profesional, el descenso de la natalidad y el envejecimiento de la población, incrementándose la esperanza de vida, lo que tendrá su reflejo en el plano ideológico cultural.

En este contexto, e impulsado por una fuerte globalización mundial, se ha ido difuminando el poder de los Estados, así como el de organizaciones supranacionales como la UE. Surge un nuevo espacio de índole transnacional que requiere una gestión diferente por resultar insuficiente el margen de maniobra de los actores internacionales tradicionales, incapaces de dar respuesta a las demandas particulares y globales (seguridad, derechos humanos, lucha contra la pobreza, empleo, derechos de los trabajadores, etc.).

En relación con estas demandas globales hay que destacar tres cuestiones de relevancia por su trascendencia en el plano organizativo defensivo, a saber:

- a) la lucha contra el terrorismo, que debe concebirse de manera global, ya que no afecta en exclusivamente a la UE, sino que amenaza la seguridad mundial,

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 148.

<sup>9</sup> Anthony King, “Overload: Problems of Governing in the 1970s” en *Political Studies*, 23 (1975), pp. 2-3.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 41.

- trascendiendo a los propios Estados, que deben aliarse y colaborar implementando políticas comunes si quieren proteger los valores sobre los que se fundó la UE: respeto a la dignidad humana y a los derechos humanos, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho;
- b) la inmigración, que actualmente alcanza la categoría de emergencia civil sin precedentes, no sólo en la UE, sino también en Estados Unidos. En el caso europeo, los Estados responden de manera diferente ante la crisis humanitaria de los inmigrantes y refugiados que cruzan el Mediterráneo y buscan refugio huyendo de conflictos y guerras, dividiendo a la opinión pública en relación con la ayuda que debe asistirles;
- c) el déficit democrático, instalado en las instituciones europeas y nacionales desde antes de la crisis económica, se traduce en el desplazamiento de los principios democráticos por “las leyes del mercado”, configurándose como uno de los problemas que deslegitiman la actuación política. Esta crisis se manifiesta tanto en el progresivo descenso en la participación de los ciudadanos europeos en las elecciones<sup>11</sup> como en el auge de movimientos y partidos antieuropeístas y nacionalistas. Estos movimientos de rechazo surgen desde dos sectores: por una parte, los países europeos del Norte ven en los “PIGS”<sup>12</sup> un lastre que retrasa y dificulta el desarrollo económico de la Unión por sus excesos fiscales y, por otra, los países del Sur sienten la opresión y fiscalización constante a las exigencias de los mercados impuestos desde la UE a costa de recortar derechos sociales. En los últimos tiempos ha ido perdiendo fuerza la participación popular, lo que ha llevado a un debilitamiento crónico de la democracia y a una crisis de legitimidad del Estado.

Todas estas cuestiones han llevado a plantear restricciones del Tratado de Schengen con el fin de mejorar y reforzar los controles en las fronteras, presentándose un conflicto entre la seguridad, los derechos humanos y el principio de libre circulación de la UE, que constituye la piedra angular de la ciudadanía de ésta y forma parte del acervo comunitario.

#### *Transformación del plano ideológico cultural*

En el plano ideológico cultural, y desde el punto de vista micro, el Estado de Bienestar se construyó sobre una concepción de la sociedad y la familia basada en el trabajo del

<sup>11</sup> En las más recientes elecciones al Parlamento Europeo en 2014 la participación ciudadana fue inferior a 50 por ciento del electorado.

<sup>12</sup> Portugal, Italia, Grecia y España.

varón que proveía los recursos económicos suficientes para el mantenimiento de la familia, atribuyéndole a la mujer la tarea de criar a los hijos, así como cuidar a los familiares más débiles, ancianos o enfermos.

Por lo general, el acceso a la formación venía condicionado por los recursos económicos familiares o por la caridad de entidades religiosas, diferenciándose la educación masculina de la femenina, siendo poco común la presencia de mujeres en las universidades. En aquel momento el mercado de trabajo contaba con cierta estabilidad, de manera que era habitual la permanencia en el mismo empleo durante la mayor parte de la vida profesional.

Sin embargo, el aumento del paro, la bajada de salarios y la inestabilidad laboral fueron transformado el mercado de trabajo, al mismo tiempo que iban perdiendo fuerza los roles tradicionales que relegaban a las mujeres al ámbito doméstico.

La incorporación de las mujeres a la vida profesional, la aparición de nuevas estructuras familiares y el acceso a las universidades son sólo un ejemplo de cómo ha cambiado la sociedad y sus valores.

De nuevo, se exige al Estado que las funciones que históricamente habían sido asumidas por las mujeres en el pasado sin ningún coste sean ahora gestionadas por éste (guarderías, residencias, geriátricos, etc.).

En cuanto a la perspectiva macro del ámbito ideológico cultural, si bien desde la creación de la UE se ha ido estableciendo una serie de valores y principios comunes recogidos en los diferentes tratados, tales como el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación, el resultado ha sido una enorme dificultad para poner en práctica tales principios en un mundo de desigualdades crecientes, lo que ha provocado el debilitamiento de la credibilidad europea, incapaz de la defensa de sus propios valores.

La profunda falta de madurez de la sociedad viene motivada en muchos casos por el aislamiento, el fuerte individualismo, el consumismo, la inseguridad, la falta de educación en valores, el relativismo ético y el desconocimiento de las raíces y de la identidad histórico-cultural. “La sociedad consumista desvirtúa asimismo el sentido de la felicidad haciendo creer que se encuentra en el consumo, la posesión de bienes y la satisfacción inmediata. Favorece una confusión entre la felicidad y el bienestar, que no son, obviamente lo mismo”.<sup>13</sup>

Se ha ido reduciendo de manera progresiva la faceta moral y espiritual del ser humano, subrogada al atesoramiento de bienes materiales, dejando de lado la transmisión cultural y dirigida a una mentalidad clientelista y de corto plazo en la que

<sup>13</sup> Tony Anatrella, “¿Una sociedad depresiva?”, disponible en [http://www.healthpastoral.org/eventos/18conference/anatrella\\_01.htm](http://www.healthpastoral.org/eventos/18conference/anatrella_01.htm) p. 3.

se vota atendiendo a las promesas realizadas, en un ejercicio narcisista de egoísmo utilitarista.

En definitiva, la crisis pone de manifiesto la necesidad de una profunda transformación que supondrá la redefinición de roles que los diferentes agentes públicos y privados (Estado, organizaciones supranacionales, sindicatos, familia, asociaciones profesionales, vecinales, mercado, etc.), deben desempeñar dentro de un mundo cada vez más globalizado.

Expuestos algunos de los cambios producidos desde la creación del Estado de Bienestar hasta nuestros días y ante la pérdida de confianza en las instituciones, se impone la necesidad de redefinir las estrategias y las medidas necesarias dirigidas a la renovación y reforma del Estado de Bienestar.

En este sentido el cambio supone un proceso que ofrece nuevas oportunidades, una vez que hemos comprobado que el Estado de Bienestar, tal y como se creó, no es viable en la dinámica y compleja coyuntura actual.

En nuestra opinión, entendemos que el cambio debe realizarse de “dentro a fuera”, es decir, desde las personas hasta las instituciones, y este cambio debe ir enfocado al análisis de las causas de la crisis para identificar posibles soluciones a éstas. No se trata de ruptura, sino de continuidad en el marco de un proceso que debe ser gradual, aprovechando la experiencia del pasado e involucrando a los diferentes agentes públicos y privados para que participen voluntariamente, pues nada genera mayor resistencia que las imposiciones.

La formación integral (académica y en valores), se configura como eje de transformación social e institucional, tomando los medios de comunicación un papel fundamental en su doble vertiente de informadores veraces de lo que ocurre en el mundo y de formadores de opinión pública, teniendo la responsabilidad de salvaguardar los valores de dignidad humana propios del Estado de Bienestar. La comunicación, la claridad, la transparencia y la honestidad serán piezas clave si se quiere lograr la implicación de todos.

La presión y el crecimiento del mercado, los cambios políticos, las nuevas realidades socioculturales y los avances de las tecnologías y las comunicaciones, hacen que las competencias para implementar el cambio varíen, tomando un mayor protagonismo la ciudadanía.

El cambio tiene como objetivo hacer que las cosas sean diferentes y por ello debe estar dirigido y planificado para conseguir el efecto deseado. En ningún caso debe ser improvisado.

El grado de resistencia al cambio vendrá condicionado tanto por la falta de información sobre el mismo como por el sentimiento de pérdida. El desarrollo de las nuevas tecnologías permite que la información sea patrimonio de todos, fomentándose la crítica y el debate, así como el análisis y el consenso, definiendo hacia

dónde se quiere ir, aprovechando las oportunidades y evitando los riesgos.

Es necesario retomar el espíritu del Estado de Bienestar bajo una nueva realidad, redefiniendo las necesidades humanas. Ya no se trata de cubrir exigencias vitales, pues las personas tienen necesidades inmateriales, espirituales, de prestigio, de sentirse útiles, de comunicarse, de relacionarse con otros, de participar en las decisiones, de reconocimiento, de cariño, y lo que procede es facilitar que sean los propios individuos en un entorno favorable de igualdad de oportunidades los que satisfagan éstas bajo el análisis reflexivo de los retos, las oportunidades y los riesgos.

La transformación del Estado de Bienestar debe desarrollarse mediante un proceso general de aprendizaje que conduzca al cambio de premisas y actitudes, gestionando el cambio desde dentro. La confianza en la necesidad del proceso será fundamental para la implicación de los diferentes agentes. Actualmente, gracias a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), contamos con toda la información necesaria para adquirir una visión más global que nos lleve al análisis de las fortalezas y las debilidades. El cambio ocurrirá inevitablemente.

Para desarrollar con éxito un proceso de cambio deben concurrir ciertos requisitos: necesidad de cambio, visión de futuro, plan de acción y recursos.

#### *Fases del cambio*<sup>14</sup>

El cambio se desarrolla en una secuencia de fases o etapas, a saber:

- 1) fase de negación: viene propiciada por una situación de desconcierto que obliga a salir de la “zona de confort”; predomina el miedo, evitando el cambio tanto como sea posible. Suelen buscarse culpables por las dificultades inherentes a cualquier cambio y se cuestionan los métodos y los datos relacionados con el proceso. Es posible que durante esta etapa se pierdan oportunidades, ya que la planificación suele ser insuficiente. Esta fase debe afrontarse proporcionando información objetiva explicando el por qué y el cómo;
- 2) fase de resistencia: se manifiesta la inconformidad y el miedo al futuro, apareciendo una actitud defensiva y una sensación de pérdida de poder. En ocasiones esta resistencia al cambio puede llegar a ser agresiva. Normalmente se cuestionan las decisiones adoptadas ante el sentimiento de que el proceso

<sup>14</sup> Estas fases del cambio son una “adaptación” del modelo Kübler-Ross, que en general es común para entender qué les pasa a las personas a la hora de afrontar un cambio o una pérdida. Es posible que según la persona o la entidad que deba acometer dicho cambio no siempre se sucedan las etapas aquí enumeradas, pero el modelo que definió Elisabeth Kübler-Ross (1926-2004) es efectivo a la hora de visualizar el esquema básico de las fases del cambio cuando se decide afrontar un reto.

de cambio nos sobrepasa, criticando y ridiculizando las directrices adoptadas y recurriendo a los fracasos del pasado. Se evita asumir riesgos y se entorpece el funcionamiento del proceso. La estrategia será la consideración de los argumentos, fomentando el apoyo y la cohesión de todos los que aspiran al cambio;

- 3) fase de exploración: se manifiesta cuando todos reconocen que el cambio es necesario e importante y aparece el estímulo y la motivación, tratando de descubrir nuevas posibilidades bajo el deseo de resolver problemas y creando una visión de un mejor futuro para todos. Debe promoverse la colaboración, pues suele haber dificultades para enfocar la situación; sin embargo, todos visualizan el cambio como algo viable en lo que pueden contribuir. Esta fase debe afrontarse concentrando los recursos en priorizar y enfocar el cambio, fomentando la capacitación y la información necesaria de los que deban tomar decisiones al máximo nivel, fijando metas a corto plazo y reconociendo los avances y los logros obtenidos; y
- 4) fase de compromiso: se alcanza cuando todos deciden acceder al cambio, aceptándose la nueva situación como la mejor opción para todos. Predomina el sentimiento de confianza y control tomando conciencia de la importancia del cambio y adquiriendo nuevas habilidades. Se trabaja de manera eficaz en aras de la eficiencia, en un acuerdo tácito de valores comunes bajo el compromiso de alcanzar los objetivos propuestos en un progreso continuo. La mejor estrategia será la fijación de metas a medio y largo plazo concentrando los esfuerzos de todos, apoyando a los más reactivos al cambio y mirando sin miedo hacia el futuro.  
Entonces, ¿cómo se lleva la teoría a la práctica?

#### *Plano económico*

Manteniendo los derechos sociales como base fundamental del Estado de Bienestar, corrigiendo la excesiva dependencia del Estado, valorando el esfuerzo, la responsabilidad y respetando la autonomía y la libertad individual.

La gestión de estos derechos debe integrarse en una economía de mercado pero de desarrollo global sostenible,<sup>15</sup> procurando unas instituciones eficaces que puedan cumplir sus objetivos de forma eficiente con el menor coste, evitando la excesiva burocratización.

<sup>15</sup> Lester R. Brown, "Throwing out the throwaway economy" en *Earth Policy News*, 20 agosto de 2009.

Cuestión fundamental supone establecer fuentes alternativas de financiación del Estado diferentes a los costes sociales y al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, tales como impuestos que graven las transacciones financieras, evitando los paraísos fiscales, regulando los flujos financieros, castigando la economía sumergida, el blanqueo de capitales, la especulación y los delitos fiscales, incentivándose la creación de empresas que generen empleo.

Además, urge redefinir las fronteras entre el Estado y la sociedad reduciendo la demanda social y facilitando la flexibilidad de los mercados. El Estado debe reducir su actuación en función del caso concreto, procurando el término medio entre el intervencionismo y el “Estado mínimo”,<sup>16</sup> favoreciendo el desarrollo económico y la generación de riqueza, siendo esto sólo un medio para conseguir un fin: el Estado Social.

#### *Plano organizativo-defensivo*

Corresponde a los Estados concentrarse en las medidas redistributivas y de igualdad de oportunidades, armonizando las normas de protección social y empleo de la UE, para que todos los ciudadanos en el ejercicio de su libertad puedan satisfacer sus necesidades vitales tanto materiales como espirituales. Es el momento de que los ciudadanos exijan coherencia a las instituciones, redefiniendo el proyecto de construcción europea.

Así mismo, se exige que la sociedad civil asuma su responsabilidad en el Estado de Bienestar, delimitando el papel del Estado, la familia, la sociedad, las organizaciones y el mercado.

El mantenimiento de los derechos sociales debe gestionarse dentro de una economía de mercado, fomentando la negociación colectiva.

Respecto a las medidas para combatir el terrorismo y garantizar la seguridad, apremia intensificar el intercambio de información, reforzando la cooperación y el trabajo de campo con los países árabes y mediterráneos. Para la UE es fundamental abordar las crisis y conflictos abiertos, colaborando con los actores internacionales ante una amenaza común, sin ignorar los problemas de la inmigración y los refugiados, arbitrando actuaciones humanitarias conjuntas.

En el ámbito europeo urge una reforma de las instituciones que reconduzca el déficit democrático y dote de virtualidad al Parlamento Europeo.

<sup>16</sup> James M. Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Estados Unidos, 1962.

### *Plano ideológico cultural*

Ante la pérdida de confianza en las instituciones y el sentimiento de desilusión generalizada, es imprescindible redoblar los esfuerzos tanto en la educación como en el respeto a los derechos humanos, jugando las universidades y los medios de comunicación un papel clave. El mensaje debe ser de reflexión ideológica y cultural para no olvidar nuestra identidad, ponderando valores como la honradez y el esfuerzo. Se favorecerá el diálogo y el encuentro entre culturas, religiones e ideologías diferentes, aprovechando las redes científicas, artísticas e intelectuales que nos prestan las TIC.

Para la UE es fundamental mostrar su capacidad de resiliencia sobreponiéndose a las dificultades y manteniéndose firme en sus valores, aprovechando una sociedad civil global más comprometida, donde las mujeres quieren alzar su voz.

### **Reforma del sistema de protección social en la UE<sup>17</sup>**

Hasta aquí se han expuesto, bajo una perspectiva “macro”, las distintas vicisitudes a las que ha tenido que hacer frente con mayor o menor acierto el Estado de Bienestar, relacionando las diferentes transformaciones que se han ido produciendo en todos los ámbitos desde su creación hasta nuestros días.

Sin embargo, no debemos perder de vista que el Estado de Bienestar surge fundamentalmente para satisfacer una serie de necesidades sociales, desembocando en los actuales sistemas de seguridad social europeos.

El paso de una seguridad social sólo para algunos, a una seguridad social para todos los ciudadanos marca la aparición del Estado de Bienestar. Los derechos de seguridad social, es decir, las pensiones, la sanidad, el desempleo, junto a los servicios sociales, el derecho a la educación, la cultura y otros servicios públicos aplicados al conjunto de los ciudadanos y no sólo a los trabajadores, definirán la política de bienestar social como sello de identidad de las democracias europeas más avanzadas.<sup>18</sup>

La situación actual de pérdida de confianza en las instituciones se proyecta también en el ámbito de la protección social, en especial respecto a los sistemas de seguridad social, que hasta ahora habían sido “la joya de la corona” del Estado de Bienestar.

<sup>17</sup> No se pretende un análisis de los sistemas de protección social europeos, pero al tratarse una materia tan compleja, resulta de gran utilidad revisar el texto de Adolfo Jiménez Fernández, *La financiación de la protección social. La reforma financiera del sistema español de seguridad social en 1989*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1991.

<sup>18</sup> John Kenneth Galbraith *Un viaje por la economía de nuestro tiempo*, Ariel, 1994.

A continuación se expone, desde una perspectiva “micro”, una breve referencia en relación con los profundos cambios en los sistemas de seguridad social europeos, con los retos y objetivos que deben acometerse si se quiere salvaguardar el Estado Social.

Para situar el tema, debemos comenzar destacando algunos conceptos básicos de los sistemas de seguridad social. Los sistemas de protección social en Europa pueden responder a dos modelos: bismarckiano,<sup>19</sup> de tipo contributivo, donde las aportaciones de los cotizantes financian las prestaciones de éstos, excluyendo a los que quedan fuera del sistema, o beveridgeano, de tipo no contributivo donde la financiación proviene tanto de cotizaciones sociales como de aportaciones del Estado, siendo las prestaciones de carácter universal.

A su vez, los sistemas de seguridad social en Europa pueden ser de tres clases: centroeuropeo o continental, anglosajón y mixto. En el primer caso se trata de un sistema contributivo, de corte bismarckiano, cuyo ámbito de protección se limita a los trabajadores ante una eventual pérdida de sus rentas y se financia con cotizaciones sociales. Por lo que respecta al anglosajón, es de corte beveridgeano, dirigido a garantizar una asistencia básica a todos los ciudadanos financiado con impuestos y cotizaciones sociales; por último, el mixto supone un híbrido entre los dos sistemas anteriores, cuya función consiste en la sustitución de rentas y compensación de ingresos ante situaciones de necesidad, financiándose de manera tripartita.

En cuanto a las diferentes fuentes de financiación, distinguimos tres tipos de ingresos posibles: cotizaciones sociales (de empresarios y trabajadores), aportaciones del Estado y otros ingresos. En relación con el régimen financiero, éste puede ser de reparto, de capitalización o mixto.

Dicho esto, hay que recordar que, a partir de mediados del siglo XX, la evolución de los sistemas europeos de seguridad social se va ampliando de manera progresiva tanto en el ámbito subjetivo como en el objetivo, fruto de los consensos sociales y la negociación colectiva, que desembocará en un aumento de gasto en prestaciones de seguridad social, duplicándose la participación del PIB.<sup>20</sup> Como consecuencia de la crisis económica de finales de los años setenta, empieza a cuestionarse la viabilidad de los sistemas de seguridad social por las profundas transformaciones en las diferentes subestructuras, el descenso de la natalidad, el envejecimiento de la población, el impacto de las migraciones, la globalización del mercado y las economías, así como la evolución de los sistemas políticos y sociales a los que hemos hecho referencia, poniendo de

<sup>19</sup> Beveridge, William, *El seguro social y sus servicios conexos*, Carlos Palomar y Pedro Zuluaga (trad.), Jus, México, 1946.

<sup>20</sup> Peter Baldwin, *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*, Salvador Pérez Zamora (trad.), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1992.

manifiesto las dificultades y los inconvenientes respecto a la financiación de la seguridad social. Las sucesivas crisis económicas, la necesidad de reducir los déficits públicos y la situación demográfica en Europa cuestiona la supervivencia de los sistemas públicos de pensiones, surgiendo otras opciones con diferentes características y finalidades, como es el caso de los planes de pensiones y los ahorros privados.

De manera esquemática, podemos resumir los retos a los que se enfrentan los sistemas de pensiones en Europa:

- a) en el plano económico, el impacto de la crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de implementar las reformas necesarias que garanticen la sostenibilidad de las haciendas públicas por las repercusiones de éstas en las prestaciones públicas, estableciendo, para los sistemas de pensiones capitalizadas, la reglamentación necesaria que garantice la seguridad de los fondos en casos de crisis financieras;
- b) en el plano organizativo y por lo que respecta al ámbito demográfico: el descenso de la natalidad nos lleva a un escenario en el que dentro de 45 años habrá tan sólo dos personas en edad de trabajar por cada pensionista mayor de 65 años, frente a los cuatro que hay actualmente, mientras que la media de esperanza de vida sigue subiendo de manera progresiva y el envejecimiento de la población es cada vez más notable. Esto se proyecta directamente sobre las prestaciones del sistema de seguridad social, en especial en la jubilación, ya que al incrementarse la esperanza de vida ha aumentado el tiempo de percibo de ésta, ocasionándose un desequilibrio respecto de la situación anterior entre el tiempo trabajado (cotizado) y el tiempo de percibo de la pensión. Esta situación, añadida al abuso de las jubilaciones anticipadas, ha desestabilizado el sistema en materia económica; y
- c) el plano ideológico cultural será de especial importancia, pues supone la educación de los ciudadanos en la responsabilidad de la previsión individual y del uso adecuado del sistema de protección social, así como la concienciación de los dirigentes políticos a la hora de tomar las decisiones que permitan la supervivencia de los sistemas de seguridad social.

Por lo que respecta a la gestión de los cambios que deben producirse en los sistemas de pensiones en Europa si quiere asegurarse su viabilidad, debemos destacar los siguientes aspectos:

- a) garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, adecuando lo aportado con lo percibido, vinculando la edad de jubilación con la esperanza de vida y restringiendo el acceso a las jubilaciones anticipadas;

- b) favorecer la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y de los trabajadores de más edad, impulsando la prolongación de la vida laboral y suprimiendo las diferencias entre hombres y mujeres en materia de pensiones;
- c) articular planes alternativos y complementarios de jubilación y de ahorro; y
- d) escuelas, universidades, centros de formación, medios de comunicación, entre otras entidades, deberán implicarse en la información y en la educación de la sociedad en relación con la racionalización de los sistemas de protección social y en la responsabilidad de acometer aquellas reformas que permitan la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social.

El “Método Abierto de Coordinación”<sup>21</sup> de los sistemas de seguridad social de la UE, así como las recomendaciones del Libro Blanco sobre las pensiones, marcarán los objetivos hacia los que debe dirigirse el cambio. Como sabemos, los sistemas de seguridad social son competencia exclusiva de los Estados; sin embargo, a través de los reglamentos comunitarios puede regularse la seguridad social de los trabajadores migrantes y a través de directivas la igualdad de género en materia social.

El “Método Abierto de Coordinación” será el cauce para adoptar las mejores prácticas en coordinación y ayuda mutua con los países de la UE, definiendo objetivos a corto, medio y largo plazo, estableciendo controles y evaluaciones periódicas en relación con las mejores prácticas y valorando la influencia de las recomendaciones europeas en las políticas nacionales.

Debido a los problemas que deben afrontar los sistemas de seguridad social en Europa, se han llevado a cabo diferentes reformas dirigidas a controlar los gastos y aumentar los ingresos, de manera que haya una mayor racionalidad entre ingresos y gastos que permita la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, y más cuando la realidad demográfica indica que se pagarán más pensiones, de mayor cuantía y durante más tiempo, debido al envejecimiento demográfico de toda Europa.

Por este motivo, se aumenta la edad de jubilación, se restringen las jubilaciones anticipadas, se establecen nuevos criterios de revalorización de las pensiones, se amplían los periodos de carencia para acceder a la pensión máxima y, en algunos países, como en España, se prevé la introducción progresiva del “factor de sostenibilidad”.

En el caso español, el contexto de la reforma viene marcado por las orientaciones de la UE en su Estrategia Europa-2020<sup>22</sup> y por el resto de reformas en los sistemas de

<sup>21</sup> Margarita Robles Carrillo, “El método abierto de coordinación tras el Tratado de Lisboa” en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Derecho social internacional y comunitario*, vol. 92, España, 2011, p. 283-327.

<sup>22</sup> Jaime Cabeza Pereiro y María Amparo Ballester Pastor, “La Estrategia Europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español” en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Derecho social internacional y comunitario*, vol. 97, España, 2012, pp. 338- 394.

pensiones. A la vista de las previsiones en la variación de la pirámide de la población española y teniendo en cuenta la evolución del saldo de la seguridad social, la Ley 27/2011<sup>23</sup> vino a establecer algunos ajustes en el acceso y cuantificación de la pensión de jubilación. Las variables que determinan la cuantía inicial de la pensión serán fundamentalmente la edad y el periodo de cotización, estableciéndose nuevos esquemas de jubilación anticipada que serán de aplicación gradual, así como el “factor de sostenibilidad”, que entrará previsiblemente en vigor en 2027.

El “factor de sostenibilidad” es un estabilizador automático que relaciona las pensiones (tanto en su determinación como en la revalorización) con la evolución de determinados indicadores que inciden en el sistema. Estos indicadores se basan en la evolución de la esperanza de vida, la economía (Producto Interno Bruto), la relación entre cotizaciones y pensiones y la productividad.

Este factor de sostenibilidad se ha ido incorporando en algunos de los sistemas de seguridad social europeos, como ha sido el caso de Suecia, Francia, Alemania y Portugal, entre otros. En España la Ley 23/2013, del 23 de diciembre, del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización,<sup>24</sup> se aplicará a los nuevos pensionistas a partir de 2019 y por lo que respecta a la revalorización de las pensiones, se llevará a cabo teniendo en cuenta la situación financiera del sistema de seguridad social, aplicable a todos los pensionistas desde 2014.

## A modo de conclusión

El Estado Social representa los valores sociales y culturales de la UE y del Estado moderno, valores que se identifican con la igualdad de oportunidades y la justicia social. “Hoy más que nunca necesitamos demócratas; es decir: personas *libres* y *responsables*, que es la definición de *educados* de la Constitución de la Unesco. Personas capaces de disentir, de decir sí o no en virtud de sus reflexiones; esto es ser libre”.<sup>25</sup>

Es el momento de tomar decisiones acometiendo las reformas necesarias que garanticen un cambio de paradigma, superando lo que debe transformarse y conservando lo que merezca ser salvado.

Hay que iniciar el cambio que nos conduzca a un nuevo comienzo, facilitando el

<sup>23</sup> Ley 27/2011, del 1º de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 184, España, 2 de agosto de 2011.

<sup>24</sup> Ley 23/2013, del 23 de diciembre, del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 309, España, 26 de diciembre de 2013.

<sup>25</sup> Federico Mayor Zaragoza, “Nuestra esperanza es lo inesperado” (entrevista), disponible en *el diario.es* España, 15 de marzo de 2014.

pluralismo, la libertad y el diálogo, sentando de nuevo las bases de la confianza perdida, poniendo en valor la gran conquista del siglo xx fruto del consenso social, “porque sólo los países que tienen memoria tienen futuro”,<sup>26</sup> reafirmando la capacidad y el compromiso de los ciudadanos, de los políticos y de las instituciones para responder al reto que supone salvar el Estado Social y dirigir nuestro futuro hacia un porvenir más prometedor.

### Fuentes consultadas

- Anatrella, Tony, “¿Una sociedad depresiva?”, disponible en [http://www.healthpastoral.org/eventes/18conference/anatrella\\_01.htm](http://www.healthpastoral.org/eventes/18conference/anatrella_01.htm)
- Baldwin, Peter, *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*, Salvador Pérez Zamora (trad.), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1992.
- Beveridge, William, *Seguro social y servicios afines. Informe de Lord Beveridge*, Carmen López Alonso (trad. y coord.), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.
- Beveridge, William, *El seguro social y sus servicios conexos*, Carlos Palomar y Pedro Zuluaga (trad.), Jus, México, 1946.
- Ley 27/2011, del 1º de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 184, España, 2 de agosto de 2011.
- Ley 23/2013, del 23 de diciembre, del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 309, España, 26 de diciembre de 2013.
- Brown, Lester R., “Throwing out the throwaway economy” en *Earth Policy News*, 20 agosto de 2009.
- Buchanan, James M. y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Estados Unidos, 1962.
- Cabeza Pereiro, Jaime y María Amparo Ballester Pastor, “La Estrategia Europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español” en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Derecho social internacional y comunitario*, vol. 97, España, 2012.
- Comisión Europea, “La Comisión Europea toma medidas para mantener unas pensiones justas y equitativas”, 21 de febrero de 2012, Comisión Europea, disponible en [ec.europa.eu/spain/.../pensiones-libro-blanco\\_es.htm](http://ec.europa.eu/spain/.../pensiones-libro-blanco_es.htm)

<sup>26</sup> *Idem*.

- Instrumento de adhesión del 2 de mayo de 1972 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 142, 13 de junio de 1980.
- Jiménez Fernández, Adolfo, *La financiación de la protección social. La reforma financiera del sistema español de seguridad social en 1989*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1991.
- Johnson, Spencer, *¿Quién se ha llevado mi queso? Cómo adaptarnos a un mundo en constante cambio*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1998.
- Kenneth Galbraith, John, *Un viaje por la economía de nuestro tiempo*, Ariel, 1994.
- Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de Bienestar*, F. Vallespín (trad.), Alianza, Madrid, 1994.
- Mayor Zaragoza, Federico, "Nuestra esperanza es lo inesperado" (entrevista), disponible en *el diario.es* España, 15 de marzo de 2014.
- O'Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona, 1981.
- Robles Carrillo, Margarita, "El método abierto de coordinación tras el Tratado de Lisboa" en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Derecho social internacional y comunitario*, vol. 92, España, 2011.