

ELOISA DEL PINO y M.<sup>a</sup> JOSEFA RUBIO LARA  
(editoras)

# LOS ESTADOS DE BIENESTAR EN LA ENCRUCIJADA

## POLÍTICAS SOCIALES EN PERSPECTIVA COMPARADA

LOS ESTADOS DE BIENESTAR  
EN LA ENCRUCIJADA

ELOISA DEL PINO  
M.<sup>a</sup> JOSEFA RUBIO LARA  
(editoras)

tecnos

tecnos

Estado de Bienestar es uno de los logros más significativos de los Estados contemporáneos por su capacidad de proteger a los ciudadanos contra la pobreza cuando se encuentran en situaciones de vulnerabilidad derivadas de la enfermedad, el desempleo, la vejez, la niñez o la discapacidad, así como por contribuir a la corrección de la desigualdad social. Sin embargo, las dificultades de su financiación, así como las implicaciones sociales y políticas que le son propias han abierto un debate que en su expresión más radical llega a cuestionar, sobre todo en las últimas décadas, su propia razón de ser.

En este libro se describen y se tratan de explicar las principales transiciones experimentadas por los Estados de Bienestar en los últimos cincuenta años. Estas tareas se abordan desde una perspectiva comparada, lo que permite conocer la diversidad de sus manifestaciones. En la primera parte de este modelo de Estado de Bienestar se analizan sus características institucionales, los actores predominantes, los desafíos que se enfrentan, el alcance de las reformas recientes y los resultados.

En la segunda parte se estudian los cambios que han afectado a las políticas sociales —sanidad, pensiones, lucha contra la pobreza, atención a la dependencia, familia y género, y protección por desempleo—. Como complemento, se incluyen otras políticas que, como la de educación, la fiscalidad o las políticas activas de empleo, no suelen ser objeto de este tipo de análisis sobre los Estados de Bienestar.

LIBRERIA CANAIMA S.L.



\* 978-84-309-5740-8

ESTADOS DE BIENESTAR

EN LA ENCRUCIJADA,

13/11/2014

Ref.: TR00020,67

30 CIENCIAS POLITICAS

www.libreriacanaima.com

tecnos

tecnos

tecnos



## **EDITORAS:**

ELOÍSA DEL PINO MATUTE

M.<sup>a</sup> JOSEFA RUBIO LARA

## **AUTORES:**

MIGUEL ÁNGEL ALEGRE CANOSA

INÉS CALZADA

CÉSAR COLINO-CÁMARA

ELOÍSA DEL PINO MATUTE

JOSÉ M. DÍAZ PULIDO

MARGARITA LEÓN

JAVIER LOSCOS FERNÁNDEZ

VICENTE MARBÁN

PAU MARÍ-KLOSE

MARGA MARÍ-KLOSE

LUIS MORENO FERNÁNDEZ

FRANCISCO J. MORENO FUENTES

BRUNO PALIER

JUAN ANTONIO RAMOS GALLARÍN

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

M.<sup>a</sup> JOSEFA RUBIO LARA

JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL

OLGA SALIDO

JOAN SUBIRATS HUMET



LOS ESTADOS DE BIENESTAR  
EN LA ENCRUCIJADA

ELOÍSA DEL PINO  
M.<sup>a</sup> JOSEFA RUBIO LARA  
(editoras)

LOS ESTADOS  
DE BIENESTAR  
EN LA ENCRUCIJADA  
POLÍTICAS SOCIALES  
EN PERSPECTIVA COMPARADA

MIGUEL ÁNGEL ALEGRE CANOSA  
INÉS CALZADA  
CÉSAR COLINO-CÁMARA  
ELOÍSA DEL PINO MATUTE  
JOSÉ M. DÍAZ PULIDO  
MARGARITA LEÓN  
JAVIER LOSCOS FERNÁNDEZ  
VICENTE MARBÁN  
PAU MARÍ-KLOSE  
MARGA MARÍ-KLOSE

LUIS MORENO FERNÁNDEZ  
FRANCISCO J. MORENO FUENTES  
BRUNO PALIER  
JUAN ANTONIO RAMOS GALLARÍN  
GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO  
M.<sup>a</sup> JOSEFA RUBIO LARA  
JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL  
OLGA SALIDO  
JOAN SUBIRATS HUMET

  
tecnos



Diseño de cubierta:  
JV, Diseño Gráfico, S.L.

*A los más jóvenes, con el deseo  
de que puedan alcanzar una vida mejor  
que la que tienen sus padres.*

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeran, plagiaran, distribuyeran o comunicaran públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística, fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© MIGUEL ÁNGEL ALEGRE CANOSA, INÉS CALZADA, CÉSAR COLINO-CÁMARA, ELOÍSA DEL PINO MATUTE, JOSÉ M. DÍAZ PULIDO, MARGARITA LEÓN, JAVIER LOSCOS FERNÁNDEZ, VICENTE MARBÁN, PAU MARÍ-KLOSE, MARGA MARÍ-KLOSE, LUIS MORENO FERNÁNDEZ, FRANCISCO J. MORENO FUENTES, BRUNO PALIER, JUAN ANTONIO RAMOS GALLARÍN, GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO, M.<sup>a</sup> JOSEFA RUBIO LARA, JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL, OLGA SALIDO y JOAN SUBIRATS HUMET, 2013  
© EDITORIAL TECNOS (GRUPO ANAYA, S. A.), 2013  
Juan Ignacio Luca de Tena, 15 - 28027 Madrid  
ISBN: 978-84-309-5740-8  
Depósito Legal: M-148-2013

---

*Printed in Spain*

## ÍNDICE

|                                                                                                                                                                                                                                                      |      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----|
| ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS Y CUADROS .....                                                                                                                                                                                                           | Pág. | 13 |
| AUTORES .....                                                                                                                                                                                                                                        |      | 15 |
| CAPÍTULO I. EL ESTUDIO COMPARADO DE LAS TRANSFORMACIONES<br>DEL ESTADO DE BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES: DEFINICIO-<br>NES, METODOLOGÍA Y TEMAS DE INVESTIGACIÓN, por <i>Eloisa del Pino</i> y<br><i>M.<sup>a</sup> Josefa Rubio Lara</i> ..... |      |    |
| I. INTRODUCCIÓN: PROPÓSITOS, ALCANCE Y OPORTUNIDAD DE ESTE LIBRO .....                                                                                                                                                                               |      | 23 |
| II. EL ESTADO DE BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES: DEFINICIONES Y PREGUN-<br>TAS DE INVESTIGACIÓN. LA CONVENIENCIA DE LA PERSPECTIVA COMPARADA .....                                                                                               |      | 26 |
| III. PROBLEMAS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS EN EL ANÁLISIS DEL CAMBIO DE<br>LAS POLÍTICAS SOCIALES Y DEL ESTADO DE BIENESTAR .....                                                                                                                   |      | 30 |
| IV. NATURALEZA DISCIPLINAR Y DIMENSIONES DEL ESTUDIO DEL ESTADO DE BIENESTAR .....                                                                                                                                                                   |      | 34 |
| V. LOS CINCO TEMAS PRINCIPALES ALREDEDOR DEL CAMBIO EN EL ESTADO DE BIE-<br>NESTAR .....                                                                                                                                                             |      | 36 |
| VI. PANORÁMICA DEL LIBRO Y APORTACIONES PRINCIPALES .....                                                                                                                                                                                            |      | 48 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                                                                                                                   |      | 52 |

## PRIMERA PARTE

|                                                                                                                                               |  |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----|
| CAPÍTULO II. EL RÉGIMEN DE BIENESTAR CONTINENTAL: DE UN SISTEMA<br>CONGELADO A LAS REFORMAS ESTRUCTURALES, por <i>Bruno Palier</i> .....      |  |     |
| I. INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                         |  | 61  |
| II. ORÍGENES, APOGEO Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR<br>CONTINENTAL .....                                               |  | 62  |
| III. LAS TRAYECTORIAS DE REFORMA Y SUS DETERMINANTES POLÍTICOS .....                                                                          |  | 69  |
| IV. LAS CONSECUENCIAS DE LAS RECIENTES REFORMAS: HACIA UN DUALISMO NEO-<br>BISMARCKIANO .....                                                 |  | 80  |
| V. UNA MIRADA AL FUTURO: LA CRISIS Y MÁS ALLÁ .....                                                                                           |  | 82  |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                            |  | 83  |
| CAPÍTULO III. LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR LIBERALES: ORÍGENES,<br>RESULTADOS Y CAMBIOS, por <i>César Colino</i> y <i>Eloisa del Pino</i> ..... |  |     |
| I. INTRODUCCIÓN: LA HETEROGENEIDAD Y LA MALA REPUTACIÓN DEL RÉGIMEN LIBE-<br>RAL .....                                                        |  | 86  |
| II. ORÍGENES, LÓGICAS Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR<br>LIBERAL .....                                                 |  | 89  |
| III. TRAYECTORIAS DE CAMBIO Y REFORMA EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS: EL EJEMPLO DE<br>REINO UNIDO Y ESTADOS UNIDOS .....                             |  | 97  |
| IV. CONCLUSIONES .....                                                                                                                        |  | 102 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                            |  | 103 |

|                                                                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CAPÍTULO IV. LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO DE BIENESTAR SOCIALDEMÓCRATA. CONTINUIDAD Y CAMBIO DE SUS SEÑAS DE IDENTIDAD, por M. <sup>a</sup> Josefa Rubio Lara .....      | 107 |
| I. INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                                                       | 107 |
| II. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO NÓRDICO DURANTE LA EDAD DE ORO .....                                                                                                         | 108 |
| III. LA TRAYECTORIA DE REFORMA DURANTE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS .....                                                                                                        | 113 |
| IV. ¿PERSISTE EL MODELO NÓRDICO? ¿SIGUE SIENDO UN GRUPO PECULIAR ENTRE LOS ESTADOS DE BIENESTAR? .....                                                                      | 120 |
| V. CONCLUSIONES. DEBATE DEL MODELO SOCIALDEMÓCRATA Y REFORMAS INCREMENTALES .....                                                                                           | 123 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                                          | 124 |
| CAPÍTULO V. BIENESTAR MEDITERRÁNEO: TRAYECTORIAS Y RETOS DE UN RÉGIMEN EN TRANSICIÓN, por Luis Moreno y Pau Mari-Klose .....                                                | 126 |
| I. INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                                                       | 126 |
| II. HIBRIDACIÓN Y LÓGICAS DE FUNCIONAMIENTO .....                                                                                                                           | 127 |
| III. TRAYECTORIAS DE REFORMA, DIVERGENCIAS Y CONVERGENCIAS .....                                                                                                            | 133 |
| IV. COMENTARIOS CONCLUSIVOS .....                                                                                                                                           | 143 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                                          | 145 |
| CAPÍTULO VI. LA IMAGINACIÓN DA EL PODER: ESTRATEGIAS POLÍTICAS PARA EVITAR EL CASTIGO ELECTORAL Y REFORMAR EL ESTADO DE BIENESTAR, por Inés Calzada y Eloísa del Pino ..... | 147 |
| I. LA OPINIÓN PÚBLICA COMO CONDICIÓN PARA TRANSFORMAR EL ESTADO DE BIENESTAR: PREGUNTAS Y DEBATES .....                                                                     | 147 |
| II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE LOS DETERMINANTES DE LAS ACTITUDES HACIA EL ESTADO DE BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES .....                                           | 149 |
| III. ¿CÓMO ES POSIBLE EL CAMBIO EN EL ESTADO DE BIENESTAR?: CAMBIO EN LAS ACTITUDES CIUDADANAS, ESTRATEGIAS POLÍTICAS Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS .....                       | 154 |
| IV. CIUDADANOS RESIGNADOS ANTE POLÍTICOS IMAGINATIVOS .....                                                                                                                 | 162 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                                          | 162 |

## SEGUNDA PARTE

|                                                                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CAPÍTULO VII. POLÍTICAS SANITARIAS EN PERSPECTIVA COMPARADA. DESCENTRALIZACIÓN, MERCADOS Y NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN EN EL ÁMBITO SANITARIO, por Francisco Javier Moreno Fuentes ..... | 169 |
| I. INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                                                                 | 169 |
| II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA SANITARIA .....                                                                                                                        | 170 |
| III. TRAYECTORIAS DE CAMBIO EN LA POLÍTICA SANITARIA .....                                                                                                                            | 178 |
| IV. CONCLUSIONES .....                                                                                                                                                                | 186 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                                                    | 187 |
| CAPÍTULO VIII. LA REFORMA DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN EN PERSPECTIVA COMPARADA. ¿DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO REGULADOR?, por M. <sup>a</sup> Josefa Rubio Lara .....         | 189 |
| I. INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                                                                 | 189 |
| II. RÉGIMENES DE PENSIONES. TIPOLOGÍAS .....                                                                                                                                          | 189 |
| III. FACTORES Y CONDICIONANTES DE LAS REFORMAS .....                                                                                                                                  | 192 |
| IV. LA TRAYECTORIA DE LAS REFORMAS .....                                                                                                                                              | 195 |
| V. ¿HACIA LA CONVERGENCIA DE LOS RÉGIMENES DE PENSIONES? DEL MODELO «UNIPILAR» AL MODELO «MULTIPILAR» .....                                                                           | 202 |

|                                                                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| VI. LA POLÍTICA DE PENSIONES Y EL ESTADO REGULADOR .....                                                                                                                                             | 206 |
| VII. CONCLUSIONES .....                                                                                                                                                                              | 209 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                                                                   | 209 |
| CAPÍTULO IX. POLÍTICAS DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN PERSPECTIVA COMPARADA: HACIA LA RE-MERCANTILIZACIÓN Y LA ACTIVACIÓN, por Eloísa del Pino y Juan Antonio Ramos .....                            | 212 |
| I. INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                                                                                | 212 |
| II. RASGOS BÁSICOS DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO .....                                                                                                                                | 213 |
| III. TRAYECTORIAS DE CAMBIO EN LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO .....                                                                                                                       | 218 |
| IV. CONCLUSIONES: DE LA ESTABILIDAD Y LA PROTECCIÓN A LA FLEXIBILIDAD Y LA ACTIVACIÓN .....                                                                                                          | 232 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                                                                   | 233 |
| CAPÍTULO X. LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN UNA PERSPECTIVA EUROPEA: DE LA ASISTENCIALIZACIÓN A LA CUASI-UNIVERSALIZACIÓN, por Gregorio Rodríguez Cabrero y Vicente Marbán Gallego .....             | 237 |
| I. INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                                                                                | 237 |
| II. LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA. DIVERSIDAD ENTRE RÉGIMENES DE BIENESTAR .....                                                                                 | 239 |
| III. CONTINUIDAD Y REFORMA EN LAS POLÍTICAS DE DEPENDENCIA .....                                                                                                                                     | 252 |
| IV. CONCLUSIONES .....                                                                                                                                                                               | 257 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                                                                   | 259 |
| CAPÍTULO XI. SISTEMAS Y POLÍTICAS EDUCATIVAS COMPARADAS: TRANSFORMACIONES, CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS EN LOS PAÍSES OCCIDENTALES, por Miguel Ángel Alegre Canosa y Joan Subirats Humet .....       | 262 |
| I. INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                                                                                | 262 |
| II. RÉGIMENES EDUCATIVOS EN PERSPECTIVA COMPARADA: TIPOLOGÍAS Y MODELOS .....                                                                                                                        | 263 |
| III. TRAYECTORIAS Y DESAFÍOS ACTUALES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EUROPA .....                                                                                                                       | 275 |
| IV. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS FUTUROS PARA ESTA POLÍTICA .....                                                                                                                                         | 285 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                                                                   | 286 |
| CAPÍTULO XII. LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN A LAS FAMILIAS EN PERSPECTIVA COMPARADA: DIVERGENCIAS NACIONALES FRENTE A DESAFÍOS COMPARTIDOS, por Margarita León y Olga Salido .....                     | 291 |
| I. INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                                                                                | 291 |
| II. TIPOS DE POLÍTICAS DE FAMILIA .....                                                                                                                                                              | 293 |
| III. TRAYECTORIAS DE CAMBIO .....                                                                                                                                                                    | 301 |
| IV. CONCLUSIONES .....                                                                                                                                                                               | 304 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                                                                   | 306 |
| CAPÍTULO XIII. ¿CÓMO SE REDUCE LA POBREZA EN LOS PAÍSES RICOS? POLÍTICAS DE ASEGURAMIENTO, REDISTRIBUCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL EN EL ESTADO DE BIENESTAR, por Pau Mari-Klose y Marga Mari-Klose ..... | 310 |
| I. INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                                                                                | 310 |
| II. LA POBREZA: QUÉ ES Y CÓMO SE MIDE .....                                                                                                                                                          | 311 |
| III. EXCLUSIÓN ECONÓMICA EN LAS SOCIEDADES POSTINDUSTRIALES: FACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS EN LA GENERACIÓN DE UNA NUEVA POBREZA .....                                                               | 314 |
| IV. EL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL ESTADO DE BIENESTAR: GENEROSIDAD Y NIVELES DE POBREZA .....                                                                                                        | 317 |
| V. EL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL ESTADO DE BIENESTAR: ¿CUÁNTO REDUCE LA POBREZA? .....                                                                                                               | 321 |

|                                                                                                                                                                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| VI. POBREZA EN EL CICLO VITAL: EL IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN NIÑOS Y PERSONAS DE EDAD AVANZADA .....                                                                                                                          | 325 |
| VII. LA ÚLTIMA RED DE PROTECCIÓN: LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS .....                                                                                                                                                                      | 331 |
| VIII. CONCLUSIONES .....                                                                                                                                                                                                                     | 334 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                                                                                                           | 336 |
| <br>CAPÍTULO XIV. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL Y LOS SISTEMAS FISCALES: DE LA LIMITACIÓN DEL ESTADO A LA FINANCIACIÓN DEL BIENESTAR, por <i>José Manuel Díaz Pulido, Fco. Javier Loscos Fernández y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell</i> ..... | 339 |
| I. INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                                                                                                                        | 339 |
| II. FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL .....                                                                                                                                                                                                  | 340 |
| III. ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS EN LAS POLÍTICAS Y LOS SISTEMAS FISCALES .....                                                                                                                                                             | 346 |
| IV. CONTENIDO DE LAS REFORMAS EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS .....                                                                                                                                                                               | 348 |
| V. FACTORES CONDICIONANTES DE LAS REFORMAS, ÉXITO Y ESTILOS DE REFORMAS .....                                                                                                                                                                | 360 |
| VI. RESULTADOS DE LAS REFORMAS .....                                                                                                                                                                                                         | 362 |
| VII. CONCLUSIONES: ENTRE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA ESTABILIZACIÓN DE LA ECONOMÍA .....                                                                                                                                              | 369 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                                                                                                           | 371 |

## ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS Y CUADROS

|                                                                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla I.1. Modelos de Estado de Bienestar e Indicadores de Política de Bienestar.....                                                                                     | 28  |
| Tabla III.1. Gasto social público en porcentaje del PIB en distintos regímenes del bienestar (1980-2007) .....                                                            | 94  |
| Tabla III.2. Medidas de dispersión de los componentes del gasto social, pobreza infantil y desigualdad en los 18 países de la OCDE (mediados de los 2000) .....           | 95  |
| Tabla III.3. Características del régimen de bienestar liberal .....                                                                                                       | 96  |
| Tabla III.4. Indicadores de gasto y resultados en la salud de los ciudadanos .....                                                                                        | 97  |
| Gráfico V.1. Riesgo de pobreza infantil antes y después de transferencias sociales. UE-15 (2010) .....                                                                    | 133 |
| Gráfico V.2. Tasas de empleo femenino en la Europa del Sur (1993-2008) .....                                                                                              | 136 |
| Tabla V.1. Cuidado formal de niños (2008) .....                                                                                                                           | 137 |
| Tabla VII.1. Indicadores básicos de los sistemas sanitarios y de salud de la población (2009) .....                                                                       | 177 |
| Tabla VII.2. Evolución del gasto sanitario total como porcentaje del PIB .....                                                                                            | 179 |
| Cuadro VIII.1. Reformas paramétricas (1990-2011) .....                                                                                                                    | 204 |
| Tabla IX.1. Tasas de paro armonizado en los países de la OCDE (1990 a 2010) .....                                                                                         | 222 |
| Tabla IX.2. Gasto público en políticas del mercado de trabajo .....                                                                                                       | 225 |
| Tabla IX.3. Prestaciones por desempleo sobre porcentaje de los ingresos previos ....                                                                                      | 228 |
| Cuadro X.1. Modelos europeos de cuidados de larga duración .....                                                                                                          | 249 |
| Cuadro XI.1. Tipología de modelos institucionales (Dupriez <i>et al.</i> 2008) .....                                                                                      | 264 |
| Gráfico XI.1. Peso de los sectores de titularidad (público, privado dependiente, privado independiente) en educación primaria y secundaria (%). Países europeos, 2010.... | 266 |
| Cuadro XI.2. Tipología de modelos de cuasi-mercado .....                                                                                                                  | 267 |
| Cuadro XI.3. Tipología de modelos de gobierno en educación (Pedró 2007) .....                                                                                             | 268 |
| Gráfico XI.2. Relación entre el gasto público por estudiante y esfuerzo de inversión pública educativa sobre el PIB. Países europeos, 2009 .....                          | 270 |
| Gráfico XI.3. Relación entre el gasto público por estudiante de educación superior y tasa de escolarización de la población de 20 a 24 años. Países europeos, 2009 ....   | 271 |
| Cuadro XI.4. Tipología de modelos de cobertura pública en educación superior .....                                                                                        | 272 |
| Gráfico XI.4. Tipología de regímenes educativos europeos. Correspondencias múltiples 273                                                                                  | 273 |
| Cuadro XI.5. Modelos de régimen educativo en Europa .....                                                                                                                 | 274 |
| Gráfico XI.5. Abandono educativo temprano en Europa (%), 2010 .....                                                                                                       | 276 |
| Gráfico XI.6. Relación entre el peso de la formación profesional y la desescolarización a los 18 años (%). Países europeos, 2009 .....                                    | 279 |
| Gráfico XI.7. Relación entre el gasto directo en ayudas y la tasa de desescolarización a los 18 años (%). Países europeos, 2009 .....                                     | 284 |
| Tabla XI.A1. Características compartidas por los países del modelo comprensivo público .....                                                                              | 289 |
| Tabla XI.A2. Características compartidas por los países del modelo público de cobertura reducida .....                                                                    | 290 |
| Tabla XI.A3. Características compartidas por los países del modelo diferenciado de cuasi-mercado .....                                                                    | 290 |
| Tabla XIII.1. Umbrales de pobreza según composición del hogar UE-27 .....                                                                                                 | 313 |
| Gráfico XIII.1. Riesgo de pobreza según distintos umbrales UE-27 .....                                                                                                    | 314 |
| Gráfico XIII.2. Asociación entre gasto social público y tasas de pobreza (umbral del 50%) 2005.....                                                                       | 318 |
| Gráfico XIII.3. Asociación entre gasto en programas destinados a personas mayores y tasas de pobreza de este colectivo.....                                               | 319 |

|                                                                                                                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla XIII.2. Riesgo de pobreza (umbral 60%) antes y después de transferencias, UE-27 .....                                                                                        | 323 |
| Tabla XIII.3. Riesgo de pobreza (umbral 40%) antes y después de transferencias, UE-27 .....                                                                                        | 324 |
| Gráfico XIII.4. Riesgo de pobreza vital UE-15, 2010 .....                                                                                                                          | 326 |
| Gráfico XIII.5. Riesgo de pobreza intensa de niños y personas mayores en la UE 27, 2010 .....                                                                                      | 328 |
| Gráfico XIII.6. Efecto reductor de la pobreza después de transferencias sociales en menores de 16 y personas de 65 y más años (en variaciones porcentuales) UE-15, 2010 .....      | 329 |
| Gráfico XIII.7. Efecto reductor de la pobreza después de transferencias sociales en menores de 16 y personas de 65 y más años (en variaciones porcentuales) UE-15, 2004-2010 ..... | 330 |
| Gráfico XIV.1. Evolución de la deuda pública durante los años ochenta en varios países .....                                                                                       | 347 |
| Cuadro XIV.1. Tipos de reglas fiscales .....                                                                                                                                       | 349 |
| Gráfico XIV.2. Número de países con reglas fiscales (1990-2009) .....                                                                                                              | 350 |
| Cuadro XIV.2. Evolución de los tipos máximos del impuesto sobre la renta (OCDE, 1981-2010) .....                                                                                   | 353 |
| Gráfico XIV.3. Evolución de los tipos máximos del impuesto sobre la renta por tipos de regímenes del bienestar (OCDE, 1981-2010) .....                                             | 354 |
| Cuadro XIV.3. Evolución del número de tramos del impuesto sobre la renta (OCDE, 1981-2010) .....                                                                                   | 355 |
| Gráfico XIV.4. Evolución del número de tramos del impuesto sobre la renta por tipos de regímenes (OCDE, 1981-2010) .....                                                           | 356 |
| Cuadro XIV.4. Evolución del tipo máximo del impuesto sobre sociedades (OCDE, 1981-2012) .....                                                                                      | 358 |
| Gráfico XIV.5. Evolución del tipo máximo del impuesto sobre sociedades por tipos de regímenes (OCDE, 1981-2012) .....                                                              | 359 |
| Cuadro XIV.5. Evolución de la capacidad o necesidad de financiación (1980-2011) .....                                                                                              | 364 |
| Gráfico XIV.6. Evolución de la capacidad o necesidad de financiación por tipos de regímenes (1980-2011) .....                                                                      | 365 |
| Cuadro XIV.6. Evolución de la recaudación fiscal (1980-2011) .....                                                                                                                 | 366 |
| Gráfico XIV.7. Evolución de la recaudación fiscal por tipologías (1980-2011) .....                                                                                                 | 367 |
| Cuadro XIV.7. Evolución del gasto público (1980-2011) .....                                                                                                                        | 368 |
| Gráfico XIV.8. Evolución del gasto público (1980-2011) .....                                                                                                                       | 369 |

## AUTORES

— MIGUEL ÁNGEL ALEGRE CANOSA

Analista del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (IVA-LUA). Ha sido investigador Ramón y Cajal en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (Universidad Autónoma de Barcelona), y director del Grupo de Investigación en Educación y Equidad (GREDEQ, IGOP). Sus principales ámbitos de investigación giran en torno al estudio de los factores condicionantes de los logros formativos, a nivel nacional e internacional, con especial preocupación por las desigualdades educativas. Ha publicado en revistas de impacto como la *British Journal of Sociology of Education*, *Educational Research*, *British Educational Research Journal*, *Educational Policy* o la *Revista de Educación*. Entre sus monografías destacan: (2010) *Les famílies davant l'elecció escolar. Dilemes i desigualtats en la tria de centre a la ciutat de Barcelona*, Mediterrània (con R. Benito, S. González y X. Chela); (2010) *L'educació postobligatoria a Catalunya*, CSASE (con R. Benito, X. Chela, I. González y B. Albaigés); (2007) *Educación e inmigración. Nuevos retos para España en una perspectiva comparada*, CIS-Academia (con J. Subirats).

— INÉS CALZADA

Doctora contratada Juan de la Cierva, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC). Licenciada en Sociología y en Comunicación Audiovisual y doctora en Sociología. Master en Metodología para las Ciencias Sociales (London School of Economics). Ha sido investigadora invitada en centros de prestigio internacional, entre otros, el Swedish Institute for Social Research, la Universidad de Indiana o el Nuffield College (Oxford). Ha realizado diversos estudios sobre el Estado de Bienestar en perspectiva comparada, interesándose especialmente en las actitudes de los ciudadanos hacia las políticas sociales. Entre sus publicaciones: (2012) «Welfare programs organisation and legitimacy», *Revista Internacional de Sociología*; (2010) «La tela que nos teje. Un estudio comparado de las bases que sustentan la legitimidad de las políticas sociales», *CEPC*; (2011) «Are Spaniards Different? European convergence and regional divergence in the evaluation of Welfare State», *Ashgate* y (2008)

«Perceived Efficacy and Citizens' Attitudes toward Welfare State Reform», *IRAS* (Con E. del Pino).

— CÉSAR COLINO-CÁMARA

Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la UNED. Ha sido profesor en la Universidad de Salamanca y en la Universidad Autónoma de Madrid (2001-2006) e investigador en el Instituto Max-Planck para el Estudio de la Sociedad (MPIfG) en Colonia (1996-1997), en el Instituto de Investigación para la Administración Pública (FOV) en Speyer (1997-2000), en el Centre d'Études et de la Recherche sur la Vie Locale del IEP de Burdeos (2004) y en el Centro de Estudios Federales en la Universidad de Kent (2008). Sus investigaciones han girado en torno a las políticas públicas y las administraciones comparadas, la europeización y el federalismo comparado. Ha publicado en *Regional and Federal Studies*, *Publius: The Journal of Federalism, Policy and Politics*, *Public Administration*. Entre sus publicaciones recientes: (2011) «Spain: the Consolidation of Strong Regional Government and the Limits of Local Decentralization», en J. Loughlin, F. Hendriks y A. Lidström (eds.) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (con E. del Pino). También editó (2006) el número especial sobre *La Reforma del Estado de Bienestar*, Zona Abierta, 115 (con E. del Pino).

— ELOÍSA DEL PINO MATUTE

Científica titular, Instituto de Bienes y Políticas Públicas (IPP-CSIC). Doctora en Ciencia Política, ha sido profesora en las Universidades Rey Juan Carlos y Autónoma de Madrid e investigadora visitante en el Centre National de la Recherche Scientifique de Burdeos, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y la School of Social Policy and Social Research (Universidad de Kent). Ha trabajado sobre los condicionantes políticos de la transformación de los Estados de Bienestar, la reforma de la Administración pública, la eficacia de los modelos descentralizados de organización del poder, las políticas de participación ciudadana y las actitudes ciudadanas hacia el Estado. Entre sus publicaciones recientes: (2011) «Are Spaniards different? European convergence and regional divergence in the evaluation of Welfare State», en A. M. Guillén y M. León (eds.), *The Spanish Welfare State in the European Context*. Ashgate (Con I. Calzada); (2013) «The Spanish Welfare State from Zapatero to Rajoy: Recalibration to Retrenchment», en A. Botti y B. N. Field, (eds.) *Politics and Society in Contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy*. Nueva York: Palgrave. <http://csic.academia.edu/EloisadelPino>. Email: [eloisa.delpino@csic.es](mailto:eloisa.delpino@csic.es)

— JOSÉ M. DÍAZ PULIDO

Profesor del Departamento de Economía Aplicada IV de la URJC y director de administración, calidad y mecenazgo de la Fundación para la Proyección Internacional de las Universidades Españolas. Ha sido director de la división técnica de la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, investigador en el Institute for Social and Economic Research (Reino Unido) y en el Instituto de Estudios Fiscales. Licenciado en Derecho por la UCM y Máster en Economía Aplicada y Análisis de Datos, por la Universidad de Essex (Reino Unido). Sus líneas de investigación principales son el análisis económico de las políticas públicas, el estudio de las actitudes ciudadanas sobre el Estado de Bienestar y el federalismo fiscal.

— MARGARITA LEÓN

Desde el 2011 es investigadora Ramón y Cajal en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Anteriormente fue profesora en Política Social Europea en la Universidad de Kent (Reino Unido). Es doctora en política social por la London School of Economics y ha sido investigadora Marie Curie en el Instituto Universitario Europeo. Es co-editora, junto a Ana M. Guillén del libro *The Spanish Welfare State in European Context* publicado en noviembre del 2011 por Ashgate. Ha publicado en revistas de impacto científico internacional como *European Societies*, *South European Society and Politics*, *Society & Politics*, *European Journal of Women's Studies*, *Journal of European Social Policy*.

— JAVIER LOSCOS FERNÁNDEZ

Profesor del Departamento de Economía Aplicada IV y del Instituto Complutense de Estudios Jurídicos Críticos, en la Universidad Complutense de Madrid, y profesor visitante en la Universidad Continental de Ciencia e Ingeniería, en Perú. Licenciado en Derecho por la Universidad Pontificia «Comillas», de Madrid, Licenciado en Ciencias Económicas por la UNED y Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (Departamento de Economía Aplicada IV). Ha sido profesor en la Universidad de Salamanca (España), investigador en el Instituto de Estudios Fiscales y colaborador del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.



— VICENTE MARBÁN

Doctor en Economía y profesor contratado doctor en la Universidad de Alcalá. Ha sido profesor visitante en Budapest School of Management—Department of Social Studies— e investigador visitante en el CSIC-UPC. Su actividad investigadora está centrada en el análisis socioeconómico de la política social y reformas en el Estado de Bienestar, en los ámbitos relacionados con la protección social, la discapacidad, la dependencia, la exclusión social y el Tercer Sector. En estos ámbitos tiene diversas publicaciones y participaciones en proyectos de investigación de la UE y CYCIT y en proyectos de tipo aplicado para la Administración Pública y Fundaciones privadas. Entre sus publicaciones más recientes destacan (2012) «Long-Term Care in Spain: Between Family Care Tradition and the Public Recognition of Social Risk», en C. Ranci, E. Pavolini (eds.), *Reforms in Long Term Care Policies in Europe*, Springer Science+Business Media (con G. Rodríguez-Cabrero); (2012) «Actores sociales y desarrollo de la Ley de Dependencia en España», *Revista Internacional de Sociología*. Email: vicente.marban@uah.es.

— PAU MARÍ-KLOSE

Investigador JAE, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC). Doctor en Sociología (Universidad Autónoma de Madrid), Máster en Sociología (Universidad de Chicago) y Máster en Ciencias Sociales (Instituto Juan March). Ha sido profesor de la Universidad de Barcelona y responsable científico del Instituto de Infancia y Mundo Urbano, donde fue director de los *Informes de la Inclusión Social en España* de Caixa Catalunya (en 2008 y 2009) y el *Panel de Familias e Infancia*. Ha sido investigador invitado en la University of Northern Iowa (2012). Autor de nueve libros y diversos artículos sobre las transformaciones de la familia en España, sociología de las relaciones intergeneracionales, las nuevas caras de la pobreza y la exclusión social, y los perfiles edatarios de los beneficiarios de las políticas sociales. Destacan: «Prioridades poco prioritarias. Jóvenes en la agenda gubernamental en España 1982-1996» (*REIS*, 2012), *Infancia y futuro: Nuevas realidades, nuevos retos* (con M. Mari-Klose, E. Vaquera, y S. Argeseanu, en la Colección de Estudios Sociales de La Caixa: 2010), *Edad del Cambio: Jóvenes en los Circuitos de la Solidaridad Intergeneracional*, con Marga Mari-Klose, CIS: 2006). Email: Pau.mari.klose@cchs.csic.es.

— MARGA MARÍ-KLOSE

Profesora ayudante doctora, Departamento de Sociología y Análisis de las Organizaciones, Universidad de Barcelona. Ha sido investigadora postdoctoral

del Programa Juan de la Cierva en el Instituto de Infancia y Mundo Urbano. Doctora en Sociología (Universidad de Barcelona) y Master en Social Policy Research (London School of Economics). Realiza investigación en pobreza y exclusión social, género, familia y ciclo de vida. Entre sus publicaciones: «Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar: la protección social contra la pobreza de niños y personas mayores» (con P. Mari-Klose, *Panorama Social*, 2012), *Infancia y futuro: Nuevas realidades, nuevos retos* (2010), *Matrimonios y parejas jóvenes en España* (con J. Iglesias de Ussel, P. Mari-Klose y P. González Blasco, 2009), el *Informe de la Inclusión Social en España* de 2008 y de 2009 de la Obra de Social de Caixa Catalunya, e *Itinerarios vitales. Educación, trabajo y fecundidad en las mujeres* (con Anna Nos, CIS, 1999). Email: mmariklose@ub.edu.

— LUIS MORENO FERNÁNDEZ

Doctor en Ciencias Sociales y Honorary Fellow (Universidad de Edimburgo). Es Profesor de Investigación en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), en Madrid. Ha desarrollado su actividad investigadora y docente en diversas universidades europeas y norteamericanas. Una de sus principales líneas de interés científico es el estudio de las políticas sociales y el Estado de Bienestar. Entre sus libros cabe reseñar: *Ciudadanos precarios. La «última red» de protección social*, *The Territorial Politics of Welfare*, *Reformas de las Políticas de Bienestar en España* y *La Europa asocial. Crisis y Estado de Bienestar*. Ha dirigido una veintena de proyectos de investigación financiados por las instituciones españolas y europeas, el último de los cuales ha analizado las «Actitudes hacia el Estado de Bienestar en una Europa en transformación» (Fundación Europea de la Ciencia).

— FRANCISCO J. MORENO FUENTES

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid y el Instituto Juan March, es científico titular en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Ha sido profesor en las Universidades de Barcelona y Montpellier, así como investigador visitante en la London School of Economics, Harvard University, New York University y el Institut d'Études Politiques de París. Sus áreas de interés giran en torno al análisis de políticas públicas en perspectiva comparada en el estudio de los regímenes de bienestar, la inmigración y las políticas urbanas. Ha publicado diversos libros (entre ellos su tesis doctoral en el Consejo Económico y Social), diversos capítulos en libros editados, así como artículos en revistas nacionales (*Política y Sociedad*, *Documentación Social*, *Revista Española del Tercer Sector*) e internacionales (*International Migration Review*,

*Global Networks, International Journal of Urban and Regional Research, y Politics & Society*).

— BRUNO PALIER

Director de investigación del Centro Nacional de Investigaciones Científicas en Ciencias Políticas, Centre d'études européennes, en París. Doctor en Ciencia Política, es profesor honorario en Welfare state research en la Universidad del South Denmark. Ha sido Guest Professor en la Universidad de Estocolmo (2009 y 2010), Visiting Scholar en la Universidad de Northwestern University (2007) y en el Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Harvard (2001) y Jean Monnet Fellow en el Instituto Europeo de Florencia (1998-1999). Ha sido coordinador científico de la red europea de excelencia RECOWE (Reconciling Work and Welfare, formada por más de 30 universidades europeas, 190 investigadores y 19 países). Ha publicado numerosos artículos sobre la reforma del bienestar en Francia y Europa en *Politics and Society, Journal of European Social Policy, West European Politics, Governance, Socio-Economic Review, Global Social Policy, Social Politics*, así como varios libros, entre ellos: (2012) *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press (con P. Emmenegger, S. Häusermann y M. Seeleib-Kaiser); (2012) *Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges*, The Policy Press, (con N. Morel y J. Palme); (2010) *A long Good Bye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press.

— JUAN ANTONIO RAMOS GALLARÍN

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y D.E.A. en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Profesor titular de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos y colaborador del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Su labor investigadora se centra en las políticas de bienestar y las relaciones intergubernamentales. Ha participado como investigador o consultor en una veintena de proyectos y ha publicado cerca de treinta trabajos, varios de ellos contenidos en la obra colectiva *Reformas de las políticas de bienestar en España* (2009).

— GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

Doctor en Ciencias Económicas y licenciado en Derecho. Actualmente Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá (Madrid). Profesor

visitante en las Universidades de Kent, Bath y Berkeley. Especializado en Estado de Bienestar, actores sociales, así como en problemas sociales contemporáneos: dependencia, discapacidad y exclusión social. Miembro de la network de expertos independientes de la Comisión Europea en materia de inclusión social. Coordinó el grupo técnico de trabajo que evaluó el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia en 2011. Publicaciones recientes: «El sistema de autonomía personal y atención a la dependencia en España (SAAD): "Economía y personas mayores" (2011) (con L. Ayala y M. Sastre) en *Libro Blanco del Envejecimiento Activo* (Imsero); «The consolidation of the Spanish Welfare State (1975-2010)» en A. Guillén y M. León (2011): «The Spanish Welfare State in the European Context» (Ashgate Publishing); «Long-Term Care in Spain: Between Family Care Tradition and the Public Recognition of Social Risk», en C. Ranci, E. Pavolini (eds.), *Reforms in Long Term Care Policies in Europe*, Springer Science+Business Media New York (con V. Marbán). Email: gregorio.rodriguez@uah.es.

— M.<sup>a</sup> JOSEFA RUBIO LARA

Profesora titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Es autora de diferentes trabajos sobre el Estado de Bienestar, entre ellos, *La formación del Estado Social* (Madrid: Ministerio de Trabajo, 1991). Entre sus publicaciones más recientes, ha codirigido el libro colectivo de *Teoría del Estado I. El Estado y sus instituciones* (Madrid: UNED, 2011) y ha sido autora del capítulo «Los avatares del Estado de Bienestar: mercados, política y reforma de las pensiones de jubilación en España» (en C. Colino y R. Cotarelo, *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*. Valencia: Tirant Humanidades, 2012).

— JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL

Catedrático de Economía Aplicada desde 1983, ha sido profesor en las Universidades de Salamanca, Complutense y Rey Juan Carlos de Madrid, donde en la actualidad lleva a cabo su actividad académica, explicando diversas materias relacionadas con la economía del sector público. Ha sido director del Instituto de Estudios Fiscales (entre 2004 y 2008), director del Departamento de Administración y Políticas Públicas de la Fundación Ortega y Gasset, y director del Programa de Igualdad de la Fundación Argentaria. Trabaja en diversos ámbitos de la Hacienda Pública, como reformas fiscales, federalismo fiscal, la distribución de la renta o los efectos de las políticas públicas, campos en los que ha publicado múltiples trabajos. Ha dirigido diecisiete tesis doctorales sobre temas de su especialidad.

— OLGA SALIDO

Profesora titular de Sociología en el Departamento de Sociología III, Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Ciencia Política y Sociología (UCM). Su investigación se ha centrado en el estudio de la estratificación social desde una perspectiva de género, el impacto del ciclo económico sobre la pobreza y la desigualdad, y la evolución reciente de las políticas de familia y de conciliación en España. Ha sido investigadora visitante en las Universidades de Harvard (Wiener Center of Social Policy, Kennedy School Of Government, 2005) y Stanford (Center on Poverty and Inequality, 2012). Es autora del libro *La movilidad ocupacional de las mujeres en España. Por una sociología de la movilidad femenina* (CIS, 2001), y entre sus publicaciones recientes destaca la coordinación de un monográfico sobre «Estado de Bienestar y Política Social» (*Política y Sociedad*, 2007, 44(2)), «Female employment and work-life balance policies in Spain», en A. M. Guillén y M. León (eds.) *The Spanish Welfare State in European Context*. Ashgare, 2011, y «Sobre la difusa relación entre paro y pobreza. España en el cambio de siglo», *Panorama Social*, n.º 12, 2011 (con J. Carabaña). olga.salido@cps.ucm.es

— JOAN SUBIRATS HUMET

Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de Barcelona). Actualmente es catedrático de Ciencia Política e investigador y responsable del programa de doctorado del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) (<http://igop.uab.es>) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido profesor visitante en diversas universidades europeas y americanas. Se ha especializado en temas de gobernanza, gestión pública y en el análisis de políticas públicas y exclusión social, así como en problemas de innovación democrática, sociedad civil y gobierno multinivel, temas sobre los que ha dirigido y dirige proyectos de investigación y sobre los que ha publicado numerosísimos libros y artículos.

## CAPÍTULO I

## EL ESTUDIO COMPARADO DE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO DE BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES: DEFINICIONES, METODOLOGÍA Y TEMAS DE INVESTIGACIÓN

ELOÍSA DEL PINO  
M.ª JOSEFA RUBIO LARA

### I. INTRODUCCIÓN: PROPÓSITOS, ALCANCE Y OPORTUNIDAD DE ESTE LIBRO

El Estado de Bienestar es uno de los logros más significativos de los Estados modernos por su capacidad de proteger a los ciudadanos contra la pobreza cuando se encuentran en situaciones de riesgo —tales como la enfermedad, el desempleo, la vejez, la niñez o la ignorancia— y de contribuir a corregir, en mayor o menor medida, las fracturas sociales. El Estado de Bienestar, surgido en Europa en el último cuarto del siglo XIX, sigue estando presente en los países más desarrollados del planeta. Sin embargo, su alcance en términos económicos y sus implicaciones sociales y políticas han sido objeto de numerosas críticas que han llegado a poner en cuestión su existencia en las últimas décadas.

Therborn (1983) entiende que existe un Estado de Bienestar cuando la mayoría de las actividades del Estado se dedican a promover el bienestar social (y no a otras funciones que también son centrales en los Estados, como la defensa interior y exterior, la garantía del libre comercio, la movilidad de ciudadanos y de mercancías o la administración de justicia). Si se obvia que de entender en sentido estricto la expresión «mayoría de actividades» resultaría difícil encontrar un listado amplio de Estados de Bienestar, la de Therborn es una aproximación interesante, puesto que indica una de las razones de la importancia del estudio del Estado de Bienestar en los Estados desarrollados contemporáneos, al poner el énfasis en que la mayor parte de sus recursos, o al menos una parte sustantiva de ellos, se destina a promover el bienestar de los ciudadanos.

Desde principios de los años setenta y, particularmente, en los ochenta del siglo XX comienza a generalizarse la idea de que el Estado de Bienestar estaba abocado a la crisis. La crítica más contundente provino de las corrientes neoliberales (véase HAYEK, 1982) y neoconservadoras (CROZIER *et al.*, 1975). Según sus postulados, los Estados de Bienestar son demasiado caros, ineficaces e ingobernables y, en lugar de ser mecanismos para luchar contra los fallos del mercado, impiden el crecimiento económico, además de minar la independencia personal y colectiva (HAYEK, 1982). A pesar de la repercusión práctica que tuvieron las ideas de quienes lo cuestionan (véase la revisión de KING y ROSS, 2010), de la globalización y de la internacionalización de la economía, o de los importantes cambios sociodemográficos, que según muchos aconsejan su transformación, la investigación comparada ha puesto de manifiesto la dificultad de reformar y de recortar el Estado de Bienestar (PIERSON, 1994; ESPING-ANDERSEN, 1996).

Uno de los principales obstáculos que han encontrado los gobiernos que pretendieron recortar o la retirada del Estado de Bienestar ha sido, sin duda, el hecho de que sus ciudadanos consideran mayoritariamente que las políticas sociales, como la sanidad o las pensiones, son centrales para mantener su bienestar y creen, además, que esas políticas deben ser prioritarias sobre otras (SVALLFORS, 2010). El aprecio que la ciudadanía siente por el Estado de Bienestar hace que las reformas sean objeto de conflictos sociales de máxima importancia. Solo a partir de los años noventa se ha podido considerar realmente que los Estados de Bienestar se encuentran en proceso de reformas complejas que intentan reorganizar y reestructurar los arreglos de política social existentes, pero para ello los políticos han tenido necesariamente que utilizar estrategias orientadas a esquivar la resistencia ciudadana.

En definitiva, bien sea por su impacto en las condiciones de vida de las personas y la sociedad, por su relevancia en cuanto a que hoy en día es una parte esencial y significativa de la actividad y de los presupuestos de los Estados desarrollados, o por su importancia debido a la centralidad que tienen en el debate político actual, el Estado de Bienestar y las políticas sociales han seducido a numerosos investigadores, siendo un objeto de estudio especialmente interesante para los científicos sociales de diferentes disciplinas.

En este libro se describen y se tratan de explicar las principales transformaciones que el Estado de Bienestar ha experimentado en las últimas décadas. Ambas tareas de descripción y explicación se abordan desde un punto de vista comparativo, lo que permitirá observar la gran diversidad y variabilidad de las formas del Estado de Bienestar que atañen a diferentes dimensiones: a las características institucionales, al contenido de las políticas sociales, a los actores predominantes, al tipo de presiones y desafíos a los que se enfrentan, a sus transformaciones recientes, así como a sus resultados. Por lo que se refiere a este libro, interesan los cambios que han afectado a los más importantes sectores de política, tradicionalmente considerados

como del ámbito social (en concreto: sanidad, pensiones, políticas de lucha contra la pobreza, de atención a los dependientes, de familia y género, y de protección por desempleo). Asimismo, se analizan otros sectores que, como la educación, las políticas activas de empleo o la política fiscal, no suelen ser atendidos en los textos sobre el Estado de Bienestar, pero que, sin embargo, resultan muy relevantes para entender el alcance del intento de conseguir el bienestar social.

En el caso de España, académicos de distintas disciplinas han abordado el estudio del Estado de Bienestar. Existe una gran cantidad de trabajos publicados en diferentes idiomas que analizan pormenorizadamente distintos aspectos del Estado de Bienestar español (en la última década, véanse, entre los libros en castellano, por ejemplo, ADELANTADO, 2000; GONZÁLEZ-TEMPRANO, 2003; GALLEGU, GOMÀ y SUBIRATS, 2003; NAVARRO, 2004; RODRÍGUEZ-CABRERO, 2004; RODRÍGUEZ-CABRERO *et al.*, 2005; GONZÁLEZ y REQUENA, 2005; ESPINA, 2007; VIÑAS I FARRE y PATXOT, 2007; MORENO, 2009; ALONSO, GARCÍA y ALEMÁN, 2011; GALLEGU y SUBIRATS, 2011, este último en catalán, entre otros). Se carece, sin embargo, de trabajos sistemáticos en español interesados por la perspectiva comparada, a diferencia de lo que ocurre en otras lenguas (como excepción podrían citarse MARTÍNEZ-BUSTILLO, 2000; MULAS-GRANADOS, 2010 y, en inglés, el reciente libro de GUILLÉN y LEÓN, 2011, que trata el caso español situándolo en el contexto europeo).

Probablemente, el hecho de que el Estado de Bienestar sea un fenómeno joven en España, ya que se desarrolla muchas décadas después de hacerlo en otros países de Europa, ha hecho que los investigadores atraídos por el tema se centren especialmente en la descripción, consecuencias y principales problemas de las políticas sociales del país. Igualmente, el que existan pocos casos de Estado de Bienestar en América Latina y más bien durante mucho tiempo solo haya podido hablarse de políticas sociales diseñadas casi reactivamente para atender situaciones de necesidad, ha hecho que los trabajos acerca de este objeto de estudio en la región hayan tenido también una vocación aplicada y muy centrada en las situaciones particulares con pocos estudios sistemáticos que además estén publicados en español.

En España, el desarrollo del Estado de Bienestar y su reforma han estado en las agendas de todos los gobiernos desde la reinstauración de la democracia, y tanto en el nivel central de gobierno como en el autonómico. Es de esperar que, en un contexto de cambios profundos de los Estados de Bienestar y de las políticas sociales como el actual, el interés de los académicos y de los propios responsables públicos se dirija hacia lo que sucede en otros países sometidos a presiones internas particulares, pero también a desafíos similares, como la globalización. Se buscan referentes, soluciones y experiencias que permitan explicar mejor las peculiaridades de los casos nacionales. Todo ello hace que tenga sentido dedicar una publicación al estudio de las transformaciones de los Estados de Bienestar y las políticas sociales.

Antes, sin embargo, de abordar el objeto de estudio es necesario definir el alcance de tal propósito y clarificar algunos conceptos. Precisamente esta es la finalidad de este capítulo. En el siguiente epígrafe se realiza una aproximación al concepto de Estado de Bienestar y a la tipología de los regímenes o mundos de bienestar de Esping-Andersen que permite entender la diversidad de este fenómeno. Además, con el objetivo de acotar el alcance del Estado de Bienestar y sus implicaciones se presentan las preguntas de investigación más usuales alrededor del mismo y se reflexiona sobre las ventajas que posee la perspectiva comparada para responderlas. En el tercer epígrafe se explican los problemas conceptuales y metodológicos del análisis comparado del cambio en el Estado de Bienestar. A continuación, se discute sobre la naturaleza interdisciplinar y el interés en el que se centran las distintas materias que se ocupan de su análisis. En el quinto epígrafe se presentan algunos de los principales temas en torno al objeto de estudio y las aportaciones que se hacen en este libro. Finalmente, se ofrece una panorámica del resto del libro.

## II. EL ESTADO DE BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES: DEFINICIONES Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN. LA CONVENIENCIA DE LA PERSPECTIVA COMPARADA

Aunque, como se verá más adelante, la definición y tipología de Esping-Andersen sobre los tres «mundos» o «regímenes» del bienestar no está exenta de críticas, sigue siendo la más utilizada por los investigadores para entender el alcance del Estado de Bienestar. Partiendo de Marshall, Esping-Andersen (1990: 41) sostiene que la ciudadanía social y la concesión de derechos sociales son los elementos básicos del Estado de Bienestar. La ciudadanía ha evolucionado históricamente alrededor de una serie de derechos interdependientes. A medida que los derechos civiles comenzaron a cristalizar en el siglo XVII, se hizo evidente la necesidad de que estos debían salvaguardarse a través de los derechos políticos, que finalmente fueron conquistados en el siglo XVIII. Sin embargo, los derechos políticos solo podrían hacerse efectivos una vez que se garantizara, a través de los derechos sociales, cierta seguridad y recursos económicos adecuados (MARSHALL, 1950; HICKS y ESPING-ANDERSEN, 2005: 510).

En opinión de Esping-Andersen (1990: 41), si los derechos sociales se consideran inviolables y la concesión de los mismos depende de la ciudadanía social y no del comportamiento individual, esto supone una desmercantilización del estatus de los individuos (es decir, su supervivencia y su bienestar no se supeditan totalmente a su participación en el mercado laboral, sino que serán parcialmente independientes del mercado, de la caridad o del apoyo familiar). Además, el concepto de ciudadanía social repercute en la estratificación social, pues el estatus de un individuo como ciudadano compite con su estatus o su

posición de clase, de forma que el Estado de Bienestar puede reconfigurar el orden de clases sociales existente (ESPING-ANDERSEN, 1990: 41).

El estudio pionero de Titmuss (1958, 1970) puso de manifiesto la necesidad de una perspectiva comparada para tratar de arrojar luz sobre el contexto y las razones del surgimiento y evolución posterior del Estado de Bienestar. Titmuss demuestra que este evoluciona de forma distinta en Gran Bretaña, en los países nórdicos y en Estados Unidos, donde el sistema es menos generoso, la obtención de prestaciones sociales está sometida a condiciones y el papel del mercado en el bienestar es más relevante. De ahí que distinguiese entre tres modelos de política social: el modelo de bienestar residual, el modelo de logro personal-rendimiento laboral y el modelo institucional redistributivo (TITMUSS, 1974: 145-146).

A partir de las aportaciones de Marshall y Titmuss, Esping-Andersen (1990: 47), por su parte, pone el acento en el equilibrio entre tres fuentes de provisión del bienestar: el mercado, la familia y el Estado, lo que le permite distinguir tres «regímenes del bienestar» (véase Tabla I.1):

— En el régimen liberal, el Estado tiene un papel residual en la provisión del bienestar y predominan las prestaciones sociales modestas en su cuantía, que se obtienen si se es *elegible* por cumplir estrictos criterios que reflejan el grado de penuria o necesidad. Esta situación obliga a los ciudadanos a ser más dependientes del mercado (existe un bajo nivel de desmercantilización) que en los otros regímenes y explícitamente se les anima por medio de incentivos a acudir a él para solucionar sus problemas relacionados con la cobertura de los riesgos.

— En el modelo conservador (también llamado en la literatura científica corporativista, continental o bismarckiano), el principio básico es el de asegurar los riesgos. La posibilidad de hacerlo depende del estatus laboral, en concreto de si participa en el mercado laboral, por lo que el propio sistema tiende a perpetuar las diferencias de estatus. La familia y, en especial, el varón, como sustentador principal, y la mujer, como ama de casa, son los principales encargados del bienestar. El nivel de desmercantilización es moderado.

— Finalmente, el régimen socialdemócrata se caracteriza por que la desmercantilización y la universalización de los derechos sociales se extienden a todos los ciudadanos. Se trata de un régimen generoso, con buenos resultados en cuanto a la redistribución de la riqueza y la reducción de la pobreza. Igualmente se hace un esfuerzo activo de desfamiliarización y en la cooperación para la búsqueda de un nuevo empleo para los desempleados (HICKS y ESPING-ANDERSEN, 2005).

TABLA I.1

*Modelos de Estado de Bienestar e Indicadores de Política de Bienestar*

| Elementos del Régimen e Impactos  | Conservador<br>(Francia, Italia, España, Alemania, Austria, Bélgica, Japón y Portugal) | Liberal<br>(Estados Unidos, Irlanda, Canadá, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda) | Socialdemócrata<br>(Países nórdicos) |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Cobertura de la población         | Ocupacional                                                                            | Selectivo                                                                            | Universal                            |
| Papel del mercado en el bienestar | Bajo                                                                                   | Alto                                                                                 | Bajo                                 |
| Población objetivo                | (Hombre) empleado                                                                      | Los pobres                                                                           | Todos los ciudadanos                 |
| Grado de desmercantilización      | Medio                                                                                  | Bajo                                                                                 | Alto                                 |
| Grado de des-familización         | Bajo                                                                                   | Bajo                                                                                 | Alto                                 |
| Grado de Re-mercantilización      | Bajo                                                                                   | Medio                                                                                | Alto                                 |
| Redistribución                    | Bajo                                                                                   | Bajo                                                                                 | Alto                                 |
| Reducción de la pobreza           | Medio                                                                                  | Bajo                                                                                 | Alto                                 |

FUENTE: HICKS y ESPING-ANDERSEN, 2005: 513.

La observación de los aspectos del Estado de Bienestar que han interesado a los investigadores es otra forma de aproximarnos al alcance del fenómeno. Dos han sido los conjuntos de preguntas principales de investigación alrededor de los Estados de Bienestar y acerca de las políticas sociales en los últimos cuarenta años (véase PIERSON, 2001c; AMENTA, 2003; HICKS y ESPING-ANDERSEN, 2005; HACKER, 2006). Un primer grupo de trabajos se han interesado por el Estado de Bienestar como un fenómeno a explicar. Considerando el Estado de Bienestar como una variable dependiente, desde al menos los años sesenta, científicos de distintas disciplinas han intentado contestar a preguntas tales como ¿cuáles son los determinantes políticos, económicos o sociales que están en el origen y desarrollo del Estado de Bienestar? o ¿por qué surge el Estado de Bienestar en algunos lugares?, ¿qué factores explican la existencia de distintos regímenes de bienestar o el diferente alcance de determinadas políticas sociales en diversos lugares o periodos de tiempo? A partir de los años ochenta, cuando se empieza a hablar de la crisis del Estado de Bienestar, surgen preguntas como por ejemplo ¿por qué a pesar de que el envejecimiento de la población, la crisis económica o la pertenencia europea afectan de forma parecida a distintas sociedades, las políticas sociales son diferentes en cada lugar?

El segundo grupo de estudios se ha interesado por hasta qué punto los Estados de Bienestar y las políticas sociales pueden explicar distintas circunstancias sociales, políticas o económicas. Además de los académicos de diversas disciplinas, también se han sentido atraídos por esta perspectiva los responsables públicos que trabajan en el sector de las políticas sociales o en otros sectores de política pública, como la económica, los cuales se han interrogado por cuestiones como ¿hasta qué punto afectan las políticas sociales a las condiciones individuales y sociales, tales como la desigualdad o la pobreza? o ¿por qué distintos países presentan distintas tasas de fecundidad o desempleo?, o ¿si, y en su caso, en qué medida, distintos regímenes de bienestar arrojan resultados diferentes en materia de crecimiento económico, calidad de vida e incluso de felicidad de sus ciudadanos?

La respuesta a estas cuestiones induce al estudio comparado. En muchas ocasiones, el fenómeno observado (ya se trate del modelo de bienestar en su conjunto, de determinados problemas sociales o de políticas específicas) se compara con un punto de referencia, por ejemplo, un ideal de justicia social. La mayoría de las veces las finalidades perseguidas, por ejemplo la evaluación de una política o la interpretación de un programa, requieren una estrategia comparativa entre países, aunque estos no son siempre la única unidad de análisis posible de la comparación, ni siquiera la más adecuada (CLASEN, 2005). En ocasiones, la comparación «entre culturas» o «entre sociedades» puede ser más apropiada. Igualmente, también puede ser de utilidad la comparación entre unidades territoriales menores —regiones o municipios— que abarquen a uno o varios países. Finalmente, la comparación temporal posee especial relevancia, pero el alcance de la misma dependerá del objeto de la investigación. Clasen sugiere que las observaciones sistemáticas sobre relativamente largos periodos de tiempo parecen más adecuadas para captar los cambios en las políticas, sus efectos y sus causas. Sin embargo, el mismo autor propone la comparación de distintos programas públicos en momentos críticos para analizar las características específicas de sus cambios.

Mitchell identifica cinco enfoques para comparar los sistemas del bienestar (MITCHELL, 1992) que pueden ayudar a comprender mejor los distintos aspectos que han sido los núcleos de interés de los científicos sociales: 1) comparación de las políticas públicas; 2) comparación de los insumos o recursos que se emplean en la provisión del bienestar; 3) comparación de la producción o de los diferentes tipos de reglas y estructuras, que puede implicar el análisis de la participación de otros actores como la familia y el mercado en la producción del bienestar; 4) comparación del funcionamiento detallado de las prestaciones y servicios, es decir, de las fuentes de financiación y de los medios de suministro de los mismos; y 5) comparación de los resultados e impactos de las políticas o quienes se benefician de ellas.

El enfoque comparado puede ayudar mejor a explicar las diferencias y servir de apoyo a la predicción (COLINO, 1997; SPICKER, 2008; ALCOCK y CRAIG, 2009). En palabras de Harrop (1992: 5), «mediante el análisis comparativo



de las políticas podemos descubrir que los países varían en las políticas que adoptan, aumentar nuestro conocimiento de por qué existen estas diferencias e identificar algunas de las condiciones bajo las cuales las políticas tienen éxito o fracasan». La comparación de políticas públicas es útil (LEICHTER, 1977: 340) porque: 1) añade una dimensión política adicional sobre la cual poder comparar y evaluar los sistemas políticos; 2) promueve la capacidad de generalizar sobre la selección, contenido y consecuencias de la política pública, evitando conclusiones sesgadas culturalmente; y 3) permite hacer investigación cuasi-experimental, al comparar experiencias de unos países que han puesto en práctica una política concreta con otras que no lo han hecho, lo que posibilita contrastar los resultados en ambos casos.

### III. PROBLEMAS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS EN EL ANÁLISIS DEL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y DEL ESTADO DE BIENESTAR

Muchos de los problemas del análisis comparativo de las políticas sociales y del Estado de Bienestar son comunes a cualquier investigación social comparativa. Se pueden citar, por ejemplo, las dificultades relacionadas con la generación de datos que sean comparables, con la identificación o la formulación de conceptos apropiados que puedan ser aplicables y útiles en los distintos países comparados, o que sean lo suficientemente sensibles como para captar las diferencias históricas o culturales.

Este libro trata sobre el cambio de los Estados de Bienestar y en particular en este apartado se exponen algunos de los principales problemas que los investigadores encuentran, también los que participan en este libro, para llegar a conclusiones sobre su dirección y su alcance. El estudio del *cambio en el Estado de Bienestar* y la comparación entre países se han abordado al menos desde que Flora (1986) investigó sobre las causas del desarrollo del Estado de Bienestar y Heclo (1974) estudió las razones que había detrás de las diferencias entre las políticas de protección por desempleo y pensiones en Suecia y en Reino Unido. Bajo lo que se ha dado en llamar «el problema de la variable dependiente» (GREEN-PEDERSEN, 2004, 2007; CLASEN y SIEGEL, 2007), en los últimos años se ha reflexionado con mucha intensidad sobre los problemas conceptuales y metodológicos que se plantean específicamente en la investigación comparada respecto al cambio o a la transformación del Estado de Bienestar y las políticas sociales, y, en concreto, sobre: qué dimensiones cambian, cómo estimar el alcance y la dirección del cambio, qué indicadores pueden medirlo mejor, e, incluso, cuál es el nivel de análisis adecuado para captarlo.

Una primera forma de delimitar el cambio sería distinguir entre la *evolución natural* del sistema y el *cambio deliberado* o *reforma*. Este último puede entenderse en el sentido de «hacer algo» con los programas del bienestar, y, también, en el de no hacerlo, por ejemplo, dejando que las presta-

ciones sociales que reciben ciertos beneficiarios pierdan poder adquisitivo. Aunque el principal interés de este libro se centra en el cambio deliberado, también se reflejan otros cambios sufridos por el Estado de Bienestar relacionados con decisiones de «no hacer». En los capítulos dedicados a la pobreza o al régimen de bienestar mediterráneo se pueden observar ambas aproximaciones.

La investigación actual no duda en considerar cambios en las políticas sociales de muy distinta naturaleza. Una de las razones es que existen una gran variedad de programas de bienestar (por ejemplo, unos están basados en servicios y otros en transferencias monetarias, unos son universales y otros contributivos...). Pero aún más importante es la amplitud del catálogo de reformas emprendidas en cualquiera de los Estados de Bienestar; su complejidad ha aumentado debido a que los gobiernos se han visto obligados a agudizar el ingenio para poder realizarlas, tratando de evitar ser castigados por la ciudadanía. En este sentido, en casi todos los sectores de política social analizados en este libro se podrá observar que los intentos de recorte de los años ochenta han dejado paso a reformas más sutiles.

Los cambios pueden afectar a diferentes dimensiones, entre otras: a la estructura de las prestaciones (forma de cálculo, nivel y duración, por ejemplo de las pensiones o de la protección por desempleo); a los criterios de *elegibilidad* (los requisitos para que los ciudadanos tengan derecho a servicios o a prestaciones, haciéndolos más estrictos, como puede observarse en las reformas de las pensiones o la protección por desempleo); al establecimiento de nuevos deberes (como el de buscar activamente un empleo o realizar un trabajo social); al tipo, cantidad y calidad de las personas que prestan el servicio, o a modificaciones organizativas menores, u otras más importantes como el traspaso de la titularidad de la política a otro nivel de gobierno o su gestión a una organización privada o al tercer sector, quedándose el Estado solo con las competencias reguladoras, tal y como se verá en los capítulos dedicados a la política sanitaria o a las pensiones.

En cuanto a la clase de cambio que puede producirse en la política, Hall (1993: 278 y 279) distingue tres tipos: *a)* el cambio de *primer orden* en el Estado de Bienestar consistiría en una utilización distinta de los instrumentos de política existentes (por ejemplo, elevar las contribuciones o reducir las prestaciones); *b)* de *segundo orden* implica modificar tales instrumentos, sin que supongan un cambio en la naturaleza del régimen de bienestar (como la introducción de nuevas reglas de cálculo para la pensión); *c)* de *tercer orden*, que modifica los instrumentos de política e introduce una nueva lógica del bienestar (por ejemplo, haciendo que un derecho o servicio deje de ser universal). Mientras que los cambios de primer y segundo orden se pueden considerar como parte de la actividad normal en la elaboración de las políticas, los de tercer orden implican un cambio sustancial o, según la propia terminología de Hall, un cambio «paradigmático». Precisamente esta es la secuencia descrita

en el caso del régimen de bienestar conservador, que se expone en el siguiente capítulo de este libro.

Pierson (2001b) explica que el tipo de reforma perseguido en cada régimen es distinto: los liberales tienden más a la re-mercantilización (*recommodification*) o grado en que un individuo pasa a ser más dependiente de mercado, los nórdicos se inclinan por la contención del gasto (*cost-containment*) y los continentales se dirigen a la recalibración (*recalibration*), bien a través de la racionalización de los programas públicos para que sigan pudiendo satisfacer los viejos objetivos del bienestar, o bien mediante la actualización de los programas con la finalidad de alinearlos con las características del nuevo entorno económico y social. Incluso en cada sector de política tiende a predominar un tipo u otro de reforma (mercado de trabajo; pensiones y sanidad; políticas de familia y conciliación, respectivamente).

En cuanto a su ritmo, se considerará que un cambio es *incremental* si consiste en pequeñas modificaciones, poco transformadoras por sí solas —lentas en sus efectos—, aunque la suma de ellas a lo largo del tiempo conduzca a que la política cambie de forma sustancial, como se podrá observar en los capítulos dedicados a la protección por desempleo o a las pensiones de jubilación. El cambio *radical*, sin embargo, se produce mediante reformas transformadoras, con efectos rápidos. Como es fácil imaginar, con los primeros es más fácil lograr el consenso y tienden a ser más pacíficos. Los gobiernos pueden preferirlos por ser menos arriesgados electoralmente.

En los últimos años se ha discutido ampliamente acerca de qué aspectos del bienestar deben tenerse en cuenta para estimar el alcance de la reforma. El debate ha girado sobre si lo que tiene que tomarse en consideración son los cambios que se producen en las políticas en sí o los efectos que estos cambios tienen sobre los ciudadanos (el capítulo dedicado a educación introduce especialmente esta perspectiva del impacto de las políticas). Mientras que el fijarse en los *policy outputs* es criticado por quienes sostienen que los cambios en las políticas son sólo importantes si afectan a la vida de los receptores de las prestaciones y servicios, la afirmación de que solo se produce reforma cuando se ven afectados los derechos ciudadanos es criticada por ser demasiado estrecha. En opinión de Green-Pedersen (2004), si se quiere analizar cuál es la influencia de las variables electorales sobre el cambio, a priori parece una definición más adecuada aquella que se preocupa por el efecto de los cambios en la vida de los ciudadanos; sin embargo, la pretensión gubernamental de cambiar, por ejemplo, aspectos relativos a cómo gestionar los programas de pensiones o de desempleo, aunque no suponga una modificación de los derechos, pueden ser suficientes para desencadenar la actuación de actores o instituciones con intereses en juego.

En cuanto a los efectos sobre los ciudadanos, desde el punto medio de un continuo que representa el *statu quo*, hacia un lado se sitúa la *expansión*, y hacia el otro, el *recorte* (CLASEN, 2005). Como podremos observar a lo largo de todos los capítulos del libro, las reformas realizadas en los últimos años in-

cluyen cambios que han tendido a proteger a diversos colectivos escasamente protegidos como los trabajadores con trayectorias laborales incompletas, las mujeres o las personas en situación de dependencia. Sin embargo, también se han producido cambios más negativos, en concreto los que tienen como consecuencia la reducción de derechos o de prestaciones en relación con la situación inmediatamente anterior a ese cambio. En este sentido, aunque una privatización es un cambio importante en el sistema, sería más importante si tuviese un efecto sobre los derechos o las prestaciones que los ciudadanos tenían o habían venido percibiendo hasta el momento.

En cuanto a los indicadores más apropiados para medir el cambio, el indicador de las variaciones en el gasto sigue siendo ampliamente utilizado porque los datos de gasto social son fáciles de encontrar y, en cualquier país, cubren los principales programas. Sin embargo, en los últimos años los investigadores se han vuelto especialmente cuidadosos y sus análisis más sofisticados (véase KITTEL y OBINGER, 2003) debido a las críticas que este indicador ha recibido. La utilización del llamado *esfuerzo en bienestar* (gasto social como porcentaje del PIB) ha sido repetidamente criticada (ESPING-ANDERSEN, 1990; ALBER, 1996; CLAYTON y PONTUSSON, 1998; CASTLES, 2009; SIEGEL, 2007). Las conclusiones acerca de la limitada propensión al recorte de los programas de bienestar se vieron reforzadas durante años debido a la identificación de este con la reducción del gasto social (GREEN-PEDERSEN, 2004). Una vez constatado que el gasto social no se había modificado de forma significativa sino que incluso había aumentado, se concluía que los recortes no se habían producido. El trabajo de Castles (2004) puede ilustrar este problema. Analizó los 21 países de la OCDE, entre 1980 y 1998, y concluyó que el gasto social se había mantenido constante o se había incrementado, en general. Sin embargo, al descender un nivel de análisis y revisar las tasas de cobertura o duración de las prestaciones, observó que se producían recortes en algunos programas y expansión en otros.

Efectivamente, se ha puesto de manifiesto la estrecha dependencia que existe entre el gasto social en algunos programas como el desempleo y la situación económica (por ejemplo, el gasto en desempleo crece porque hay más parados y no porque las prestaciones sean más generosas). Algunos, por ejemplo, proponen que los gastos en desempleo se analicen manteniendo constante el número de receptores (SIEGEL, 2007). Green-Pedersen (2004) recuerda también el hecho de que un elevado gasto público puede ser indicador de ineficiencia más que de generosidad del Estado de Bienestar, o que determinados cambios no puedan ser captados por este indicador sino solo una vez que haya transcurrido el tiempo, o que más gasto no significa más redistribución.

Clayton y Pontusson (1998) plantean el uso de indicadores alternativos o complementarios al gasto, por ejemplo, relacionados con la forma en que se organiza el sector público, la prestación de servicios, el desarrollo del empleo público o la (in)equidad o (in)seguridad en el empleo. De hecho, estos autores consideran que si se hubiera hecho uso de este tipo de indicadores, las conclusiones de autores como Pierson sobre la limitada capacidad de recorte que tuvieron



los gobiernos de Thatcher y Reagan en los años setenta y ochenta podrían ser puestas en duda. En este libro, la importancia del uso de estos indicadores se pone especialmente de manifiesto en el capítulo dedicado al régimen liberal, donde se explica que precisamente el énfasis en el gasto social deja escapar matices interesantes sobre el alcance del Estado de Bienestar en los países anglosajones. De la misma manera, en el capítulo dedicado a educación se pone explícitamente de manifiesto cómo la importancia del gasto es solo relativa, siendo la estrategia de gasto más relevante para explicar los resultados de esta política. Finalmente, la discusión sobre el gasto justifica el estudio de la política fiscal, tal y como se hace en el capítulo de este libro.

Clasen y Clegg (2007) tratan de identificar reformas en el Estado de Bienestar estudiando los cambios en los niveles de condicionalidad. En algunos casos el estar desempleado o jubilado no es suficiente para obtener una prestación. A veces es necesario cumplir una segunda condición vinculada a determinados principios distributivos (por ejemplo, estar en situación de necesidad o haber cotizado). Un tercer nivel de condicionalidad va incluso más allá. Para ser beneficiario de un servicio o prestación se llega a exigir un comportamiento futuro. Así, por ejemplo, un perceptor del subsidio por desempleo debe demostrar que está activo tratando de encontrar un empleo y aceptará uno que la oficina de empleo entienda que es «adecuado». Cómo sea la configuración de estos criterios en un régimen o en una política concreta y cómo se pretenda modificar pueden ser indicadores relevantes de cambios.

Finalmente, no hay duda de que la investigación comparativa se ha beneficiado del desarrollo de las bases de datos internacionales. La llamada SOCX (Social Expenditure Database) de la OCDE, o los datos de ESSPROS (European System of Integrated Social Protection Statistics) de EUROSTAT, u otras de diferentes organismos internacionales como la OIT o CEPAL, permiten comparar el contenido de las políticas y medir su impacto. Sin embargo, como han puesto de manifiesto De Deken y Kittel (2007) y Siegel (2007), estas fuentes presentan numerosos problemas relacionados con la claridad de los datos o la comparación, derivados por ejemplo de la dificultad de elaborar definiciones consensuadas de los programas sociales en cada país a lo largo del tiempo. A ellos habría que añadir el alcance limitado de estas u otras bases, especialmente por lo que se refiere a países en desarrollo, lo que hace que muchas veces sea difícil, si no imposible, encontrar información comparable entre países de distintos continentes.

#### IV. NATURALEZA DISCIPLINAR Y DIMENSIONES DEL ESTUDIO DEL ESTADO DE BIENESTAR

Para algunos científicos la política social es una disciplina por derecho propio, como lo demuestra el hecho de que, al menos en algunos países, se haya alcanzado algún grado de institucionalización a través de la creación de

facultades y carreras específicas (ALCOCK, 1996). Para otros, se trata más bien de un campo u objeto de investigación que puede ser abordado por distintas disciplinas como la sociología, la ciencia política, la historia, la economía, el derecho o la filosofía (SPICKER, 1995; CLASEN, 2004). Desde este último punto de vista, las políticas sociales y el Estado de Bienestar se benefician de una aproximación multidisciplinar, aunque en diferentes momentos del tiempo y alrededor de distintos debates hayan predominado unas u otras disciplinas. Un común denominador de todas ellas es el interés, implícito o explícito, que suscita el cambio del Estado de Bienestar.

Durante los años sesenta y setenta, los sociólogos y los economistas dominaban el debate sobre los *determinantes* del cambio en el Estado de Bienestar. Las variables explicativas que utilizaron giraron alrededor de la teoría de la modernización, la alianza de clases o el cambio demográfico. A partir de los años ochenta y noventa, sin embargo, el enfoque politológico ha predominado en el debate sobre las transformaciones del Estado de Bienestar (VAN KERSBERGEN y BECKER, 2002), estudiándose las instituciones, los actores sociales, los puntos de veto o los partidos políticos como factores explicativos del alcance y del tipo de cambio, así como, sobre todo, las opciones y límites que, en distintos contextos de bonanza o crisis, tienen los responsables públicos para proceder a la reforma y, en particular, a la retirada o recorte de los principales programas y políticas sociales (CLASEN, 2004: 93).

Como explica Clasen (2004), la preocupación por el diseño y la implementación de las políticas sociales, y por la manera en que impactan en el bienestar, ha hecho que tales políticas se hayan convertido en una parte de los estudios de Políticas Públicas (*policy studies* y *policy analysis*) y, en concreto, de Políticas Públicas Comparadas, enmarcada, a su vez, en la Ciencia Política. Desde este prisma y utilizando la propuesta de Heidenheimer, Heclo y Adams (1990) respecto a las razones principales para emprender la comparación de políticas públicas, la Política Social Comparada tendría como finalidad: a) guiar el diseño hacia mejores políticas sociales; b) conseguir una mejor comprensión de cómo operan las instituciones gubernamentales y los procesos políticos cuando se enfrentan a problemas concretos de política social; y c) comprender mejor los diferentes enfoques de resolución de problemas de política social, que deben consistir cada vez más, debido a la interdependencia creciente, en estrategias de política pública transfronterizas. También dentro de la Ciencia Política, la Ciencia de la Administración se encarga del estudio de modelos alternativos de prestación de servicios y de las formas en que se organiza su provisión —lo que implica, por ejemplo, el estudio de las organizaciones públicas y su relación con el sector privado— y de los empleados públicos —tanto de los altos funcionarios y su influencia en la configuración de las políticas sociales, como de los llamados «funcionarios de ventanilla» (*street-level bureaucracy*), por ejemplo, los trabajadores sociales, y su papel en la implementación de tales políticas.

La Filosofía social se pregunta, desde un punto de vista más normativo, sobre qué tipo de sociedad deseamos. Por su parte, la Economía, por ejemplo,

se interroga sobre qué modelo de Estado de Bienestar es más eficaz o qué programas son más redistributivos o producen un mayor bienestar agregado. Específicamente, de forma reciente, la Economía Política se ocupa de cómo pueden afectar los programas sociales mínimos a la relación entre capital y trabajo (HALL y SOSKICE, 2001). Las aproximaciones desde cualquiera de estas disciplinas y más frecuentemente desde la Sociología, incluyen, además, la perspectiva de género (SKOCPOL, 1992) o se interesan por la relación entre la raza y la etnia, por un lado, y la política social, por otro (ALESINA, GLAESER y SACERDOTE, 2001), entre otros muchos asuntos.

## V. LOS CINCO TEMAS PRINCIPALES ALREDEDOR DEL CAMBIO EN EL ESTADO DE BIENESTAR

Como ya se ha señalado, los estudios sobre el cambio en el Estado de Bienestar han sido numerosos. Los núcleos de los análisis se han centrado en distintas dimensiones que abarcan desde la búsqueda de categorías que sean capaces de capturar la variabilidad de la organización del bienestar en distintos lugares y su cambio a lo largo del tiempo, hasta el planteamiento del futuro de este modelo de Estado. De ellos se trata a continuación.

### 1. LA VIGENCIA DE LA TEORÍA DE LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR EN OTROS LUGARES DEL PLANETA. SU CAPACIDAD PARA EXPLICAR EL CAMBIO

El intento de categorizar los diferentes sistemas de bienestar ha sido una actividad principal de la investigación comparada. Sin duda, los tres mundos del bienestar capitalista de Esping-Andersen (1990:19) han sido centrales para comprender que «no todos los Estados del Bienestar son del mismo tipo», sino que cada uno de ellos se estructura según «su propia y diferente lógica de organización, estratificación e integración social» y que sus «orígenes se deben a distintas fuerzas históricas y siguen unas trayectorias de desarrollo cualitativamente diferentes».

Para dar cuenta de la diversidad de los Estados de Bienestar este libro utiliza la clasificación del autor mencionado, si bien ha sido objeto de diferentes críticas (ARTS y GELISSEN 2002: 138 y ss.)<sup>1</sup>, de ellas interesan aquí dos especialmente. Por un lado, se objeta que, al igual que otras tipologías existentes, es demasiado determinista y sirve para explicar mejor la divergencia (se espera que cada régimen siga su propia senda) que la convergencia, que a veces se produce entre los regímenes (LEIBFRIED y MAU, 2008), tal y como se discutirá más adelante al hablar de la globalización.

<sup>1</sup> Los autores citados realizan una síntesis de las tipologías propuestas y una valoración de tales críticas.

Por otro lado, algunos investigadores critican que la clasificación tripartita posee un alcance limitado para dar cuenta de la dinámica de algunos países con sistemas de bienestar no incluidos en ella. Se dice, por ejemplo, que los tipos no parecen exhaustivos, ni exclusivos; que adolecen de problemas metodológicos, pues de haberse utilizado otros indicadores, la clasificación de algunos países cambiaría; asimismo, que no captura el importante papel desempeñado por las familias y las mujeres en la provisión del bienestar, fruto de la particular división del trabajo entre sexos (ORLOFF, 1993). También se observa que la clasificación se centra excesivamente en las transferencias y no en los servicios, o en otras herramientas propias de la política fiscal, cuya importancia es esencial (JENSEN, 2008). Asimismo, se mantiene que la importancia concedida en la tipología a la «desmercantilización» como el principal propósito de los Estados de Bienestar deja fuera otros objetivos de este, como lograr una amplia participación en el mercado de trabajo, lo que daría lugar a otra tipología (LEIBFRIED y MAU, 2008-2009). En este sentido, Kasza (2002) se queja de que el uso de la tipología puede limitar los resultados de la investigación, al crear una ilusión sobre su alcance. Por último, como revela el análisis de políticas específicas, en ocasiones, los distintos grupos de familias de países no se corresponden con los que forman parte de cada uno de los regímenes (según veremos en algunos de los capítulos de este libro).

Respecto a las tipologías que se proponen, en algunos casos son alternativas a la de Esping-Andersen, mientras que en otros simplemente introducen un tipo adicional para reflejar la situación de países como España, a los cuales inicialmente Esping-Andersen (más tarde sí, véase la Tabla I.1) no incluía entre los Estados que podían pertenecer a alguno de sus tipos. La inclusión del tipo mediterráneo (o de los países del sur, véase FERRERA, 1996; BONOLI, 1997; CASTLES y OBINGER, 2008; *Latin Rim*, véase LEIBFRIED, 1992) reflejaría características como la impronta católica, su desarrollo tardío, así como el fuerte papel de la familia en la provisión del bienestar en países como Italia, Grecia, Portugal y España (véase el capítulo de Moreno y Marí-Klose en este volumen). Aunque Esping-Andersen incluye a Australia y Nueva Zelanda entre los países con un régimen liberal (Tabla I.1), otros como Castles y Mitchel (1993) consideran que estos países de las *antipodas* tienen un enfoque más inclusivo en términos de cobertura respecto a los países que tradicionalmente se clasifican en el régimen liberal, puesto que en ellos la seguridad en el empleo y el control salarial tienen especial importancia para perseguir la redistribución.

Algunos investigadores se preguntan si distintos países cuyos Estados realizan un esfuerzo significativo en la provisión del bienestar y que no fueron incluidos por Esping-Andersen en su tipología podrían encajar en ella. Se trata de países de otras partes del planeta, como algunos del mundo islámico, África, América Latina, India y las economías altamente industrializadas del Este asiático —Corea del Sur, Taiwán, Singapur o Hong-Kong— (recuérdese que Esping-Andersen incorpora Japón al régimen corporativista). Así, Gough (2004: 15) ha intentado reconceptualizar el paradigma de los regímenes de

bienestar del Norte para intentar comprender la naturaleza y diversidad de las políticas del Sur.

Gough (2004) plantea que debe tenerse en cuenta que los Estados de Bienestar son solo una de las familias de regímenes de bienestar en un mundo donde existen otras. Distingue además entre los denominados regímenes de seguridad informal y los regímenes de inseguridad. En los *regímenes de Estado de Bienestar* predomina la economía capitalista y la democracia liberal; además, el papel del Estado en la provisión es muy importante (aunque desigual en función de que se trate del régimen conservador, del liberal, del socialdemócrata o del mediterráneo). En el *régimen de seguridad informal* (WOOD, 2004), la división del trabajo no es solo de tipo capitalista y las familias utilizan estrategias diversas para su supervivencia y siguen desempeñando un papel importante en la provisión del bienestar, ya que el Estado es débil y las relaciones son frecuentemente clientelares. Dentro de este régimen, Barrientos (2004) identifica los regímenes liberales-informales de bienestar en América Latina y Gough (2004) define los sistemas productivos en el Este asiático, en donde, a pesar de que el Estado está principalmente orientado al crecimiento, las políticas sociales están subordinadas a tal propósito (HOLLIDAY, 2005: 148), con la excepción reciente de algunos países como Japón, Corea y Taiwan, que han extendido su sanidad o las pensiones de jubilación a sectores no productivos (HWANG, 2011; PENG y WONG, 2010). Finalmente, los *regímenes de inseguridad*, especialmente en el África subsahariana (BEVAN, 2004), se caracterizan por un modelo de capitalismo predatorio y un Estado que frecuentemente es corrupto o inexistente.

## 2. FACTORES EXPLICATIVOS DEL SURGIMIENTO Y DEL CAMBIO

La identificación de las razones por las que surge y de los factores explicativos de la evolución del Estado de Bienestar ha sido uno de los temas que ha suscitado más interés por parte de los científicos sociales. La investigación comparativa se ha interesado especialmente por la capacidad de estos factores para explicar los cambios que tienen lugar en los *distintos regímenes y en las diferentes políticas*, y sobre su poder explicativo a lo largo de todas las *fases* por las que ha atravesado el Estado de Bienestar (GREEN-PEDERSEN y HAVERLAND, 2002).

Desde su surgimiento a finales del siglo XIX en Alemania, el Estado de Bienestar ha pasado por una fase de desarrollo y consolidación, la llamada *Edad de Oro del capitalismo* entre 1940 y 1970 y una compleja etapa de crisis a partir de los años setenta. Por lo que se refiere a las últimas décadas, tal y como veremos en los distintos capítulos del libro, desde los años ochenta comienza a aparecer en el debate político de las democracias occidentales la idea de recorte o retirada (*retrenchment*) del Estado de Bienestar. Tras décadas de crecimiento, la vehemencia de los discursos de líderes tan influyentes como

M. Thatcher y R. Reagan sobre los supuestos negativos efectos sociales y económicos del *Big Government*, hizo pensar que la hora del desmantelamiento del Estado de Bienestar había llegado.

Sin embargo, tras analizar la reforma del bienestar en Reino Unido y Estados Unidos durante la década anterior, Pierson (1994) demostró que a pesar de los intentos de reducir el Estado de Bienestar, el recorte efectuado no había sido significativo. Se argumentó incluso que determinadas políticas, como la de pensiones o desempleo, o regímenes de bienestar, especialmente como veremos en el capítulo correspondiente, el régimen conservador, estaban «congelados» (ESPING-ANDERSEN, 1996). Ya a finales de la década de los noventa, sin embargo, algunas investigaciones empezaron a advertir de la necesidad de revisar ciertos aspectos metodológicos en relación a como se había medido el cambio (ALBER, 1996; CLAYTON y PONTUSSON, 1998), y a partir de la década de 2000, los datos demostraban que las reformas restrictivas no eran tan imposibles de implantar como parecía (SEELEIB-KAISER, 2008).

Para algunos autores (por ejemplo, ESPING-ANDERSEN, 1996 y otros), los factores que sirvieron para explicar el surgimiento y expansión del Estado de Bienestar entre 1890 y 1973 —en particular, los de tipo socioeconómico y los relacionados con los actores sociales y partidos políticos, así como las instituciones—, siguen siendo útiles para dar cuenta tanto de su estabilidad y resistencia ante las intenciones de reforma y recortes (1973-1995), como de su demostrada reforma, algunas veces consistente en recortes o cambios sustantivos (desde 1995 hasta la actualidad). Por el contrario, Pierson (1994) y gran parte de la literatura científica a partir de este autor han sostenido que son necesarios nuevos enfoques.

En relación con su surgimiento y primer desarrollo, se pueden destacar al menos tres grupos de teorías. Desde las *perspectivas funcionalistas*, el Estado de Bienestar sería el resultado de la industrialización (WILENSKY, 1975; GIDDENS, 1973). La emigración y la urbanización desordenada de las ciudades industriales fueron las causas de nuevas necesidades sociales que ponían en riesgo la estabilidad social y el proceso de acumulación económica. Como respuesta a esta situación, el aparato del Estado empezó a proveer determinados bienes sociales, lo que fue facilitado por el crecimiento económico. Más que la importancia de la industrialización como desencadenante de los procesos sociodemográficos que conducen al Estado de Bienestar, otros autores consideran que la relevancia de la industrialización tiene más bien que ver con la movilización social y política producida por ella (FLORA y HEIDENEIMER, 1981).

A pesar de que los primeros pasos en política social se dieron en países conservadores y autoritarios (HICKS y ESPING-ANDERSEN, 2005), el *enfoque de los recursos de poder* es útil para explicar el crecimiento del Estado de Bienestar (KORPI, 1983). Según este enfoque, el Estado de Bienestar es el resultado del conflicto entre las clases sociales y, en particular, de la fortaleza de la clase trabajadora apoyada, especialmente, por los partidos socialdemócratas y los sindicatos. Finalmente, la *teoría institucionalista*

sostiene, en esencia, que la fragmentación del poder y la existencia de puntos de veto retrasaría el desarrollo del Estado de Bienestar (HUBER, RAGIN y STEPHENS, 1993). Los Estados centralizados con grandes e influyentes burocracias serían un caldo de cultivo adecuado para ese desarrollo, mientras que los Estados débiles o fragmentados lo habrían dificultado. Asimismo, diferentes tipos de sistemas políticos, parlamentarios o presidenciales o de sistemas de partidos generarían distintas oportunidades para el desarrollo del Estado de Bienestar (entre otros, LIPHART, 1984; ORLOFF y SCKOPOL, 1964; INMMERGUT, 1990; ROTHSTEIN, 1998).

Estos tres enfoques han sido cuestionados por lo que se refiere a su capacidad para explicar las reformas de los Estados de Bienestar en las últimas décadas. Buena parte de ello tiene que ver con el trabajo de Pierson, a su vez inspirado en el de Sckopol sobre el desarrollo del Estado de Bienestar en EEUU y las ideas de Weaver (1986). Pierson explica que el Estado de Bienestar forma ya parte del corazón de las sociedades occidentales y ha generado compromisos difíciles de traicionar sin que los gobiernos sufran el castigo electoral. En general, estas circunstancias hacen que las posibles reformas se limiten a cambios que siguen la senda marcada por las políticas existentes (*path dependence*) —ya se trate de pensiones, sanidad u otras—. Si los gobernantes desean reformar las políticas sociales sin perder las elecciones, deben tratar de «evitar la culpa», buscando estrategias para conseguirlo (como se verá en el capítulo de Calzada y Del Pino).

En cuanto a los *enfoques institucionalistas*, Pierson cree que si la fragmentación del poder hubiese dificultado el surgimiento del Estado de Bienestar, también debería explicar su más fácil reforma o recorte. Sin embargo, este autor cuestiona el hecho de que la concentración o la menor fragmentación del poder obstaculicen las reformas. Aunque la fragmentación proporciona vetos (por ejemplo, en un sistema de gobierno multinivel los gobiernos subnacionales pueden vetar las reformas del gobierno central), también es eficaz para difuminar la culpa (por ejemplo, un gobierno nacional puede acusar a la Unión Europea de obligarle a recortar) y facilitar desde un punto de vista electoral los recortes. Además, otra crítica a los institucionalistas se refiere a que sus aportaciones son útiles para explicar la continuidad de las políticas, pero no lo son tanto para dar razón de la reforma o de los cambios radicales que se han producido en algunos Estados de Bienestar. Dicho de otro modo, predicen mejor la estabilidad que el cambio.

En cuanto a la *teoría de los recursos de poder*, aunque se ha reconocido la importancia de los partidos de izquierda y de los sindicatos para la formación de las políticas sociales (PIERSON, 2001; IVERSEN y STEPHENS, 2008), para Pierson (1994, 1996) la pérdida de poder de la socialdemocracia y de los sindicatos —la densidad sindical, por ejemplo, ha descendido en la OCDE de un 34 % a un 18 % desde 1975 hasta 2008 (PIERSON, 2011)— no puede explicar el hecho de que los programas públicos del bienestar continúen existiendo. Este último autor considera que el análisis debe cambiar el énfasis desde el movi-

miento obrero a las clientelas surgidas alrededor de los programas del bienestar —por ejemplo, los pensionistas— (PIERSON, 1994). Estas se convierten en importantes actores políticos cuando tienen capacidad de movilización y esta puede traer consecuencias electorales. Esta perspectiva trata a la clase media (BALDWIN, 1990), los empleadores (MARES, 2010), los movimientos de mujeres o a los trabajadores del Estado (DE SWAAN, 1998) como colectivos que también tienen intereses en el desarrollo del Estado de Bienestar. Recientemente, los investigadores están especialmente interesados en determinar si hay diferencias entre las políticas de respuesta a la crisis que ponen en marcha los partidos socialdemócratas y los partidos liberales o conservadores, o si el único margen de maniobra que tienen es el de cómo explicar a la opinión pública reformas que les vendrían impuestas por las circunstancias.

Según los *enfoques funcionalistas y neofuncionalistas*, fenómenos como la postindustrialización o el envejecimiento de la población pueden jugar un papel decisivo en la etapa actual de reforma de todos los Estados de Bienestar. Desde este punto de vista, el resultado sería la convergencia de las reformas realizadas por los diferentes países en sus estructuras de bienestar. Sin embargo, como se verá más adelante, distintos trabajos apuntan a que se pueden detectar diferentes grados de convergencia (o divergencia). De ello cabe deducir que el papel de los decisores públicos y su capacidad para elegir las reformas, así como los partidos y las instituciones existentes es también importante (CASTLES y OBINGER, 2008).

En los últimos años, algunos investigadores, insatisfechos con el poder explicativo de los enfoques existentes para dar cuenta de las reformas del Estado de Bienestar, han puesto el énfasis en el papel del discurso normativo y la presencia de una elite convencida de que es necesario «construir socialmente la necesidad de reformar» (COX, 2001; SCHMIDT, 2002; ROOS, 2000). El constructivismo hace hincapié en factores cognitivos para explicar el comportamiento y los *outcomes* sociales; este enfoque ha recibido distintas etiquetas como «interpretativismo» o hermenéutica. La decisión de la reforma es política y no para todo el mundo resulta evidente su necesidad. La reforma exige de un discurso capaz de vencer el escepticismo de los que se resisten; a fin de persuadirlos de su indispensabilidad, generalmente se apela a sus ventajas socioeconómicas, pero también a los valores normativos presentes en cada sociedad. Solo así es posible «configurar la trayectoria» necesaria para encarnar la reforma (Cox, 2001: 475).

Finalmente, Carnes y Mares (2007), tras cuestionar la capacidad explicativa de algunas de los enfoques expuestos cuando tratan de dar razón del surgimiento y las características de Estados de Bienestar distintos a los usualmente estudiados, han reclamado la necesidad de acumular más investigación, más casos procedentes de otros lugares del planeta sobre los factores determinantes, la secuencia de desarrollo del Estado de Bienestar o la necesidad de incluir nuevas variables explicativas, como el grado de apertura económica, u otros enfoques.

### 3. LOS RESULTADOS DE LOS DISTINTOS TIPOS DE RÉGIMENES Y DE LOS DIFERENTES TIPOS DE POLÍTICAS

El Estado de Bienestar tiene consecuencias respecto a las relaciones de género o entre grupos étnicos, entre generaciones y entre clases sociales. De manera más general, lo que principalmente se espera del mismo es que tenga un impacto positivo en la eliminación de la pobreza y la desigualdad, bien a través del incremento de los ingresos de una parte de los ciudadanos y a través de transferencias —que serán financiadas mediante impuestos progresivos y contribuciones sociales—, o bien mediante la provisión de servicios públicos para la población, o ambas. Además, los científicos sociales también se han preocupado por el impacto del Estado de Bienestar en términos macroeconómicos, el crecimiento económico, el empleo o la inflación, entre otros.

El efecto redistributivo del Estado de Bienestar ha sido confirmado por numerosos estudios a lo largo del tiempo (SAUNDERS, 2010). Sin embargo, en los años sesenta del siglo XX, algunos análisis llamaron la atención sobre el hecho de que, a pesar de la extensión del Estado de Bienestar, la pobreza y la desigualdad seguían persistiendo (HICKS y ESPING-ANDERSEN, 2005). Ello suscitó el interés de los comparativistas que han tratado de explicar hasta qué punto este resultado puede generalizarse a todos los regímenes de bienestar y a los diferentes modelos de políticas sociales, con independencia de la estructura y tamaño de los programas. La evidencia arroja resultados complejos. Por ejemplo, hoy sabemos que países con menor gasto en transferencias sociales, como por ejemplo Australia, tienen mejores resultados en términos de pobreza que otros, por ejemplo España. Ello significa que no solo el volumen de gasto importa, sino también las propias características de los programas de bienestar (véanse en este libro especialmente los capítulos dedicados a la política educativa y de lucha contra la pobreza) o, incluso, otros factores ajenos al propio Estado de Bienestar.

Se ha demostrado que, efectivamente, el tipo de régimen de bienestar importa para explicar la pobreza y la desigualdad. En primer lugar, los Estados de Bienestar menos generosos e inclusivos dejan lagunas sin cubrir respecto al bienestar (HICKS y ESPING-ANDERSEN, 2005). Como veremos en el capítulo correspondiente, el objetivo básico de aseguramiento contra los riesgos del régimen conservador reproduce las diferencias de estatus y conduce a la dualización social, entre los *insiders*, trabajadores con carreras laborales largas y estables, y los *outsiders*. En el capítulo dedicado a los países mediterráneos observaremos que durante mucho tiempo algunos Estados de Bienestar han permanecido incompletos en el sentido de que no han desarrollado alguno de los denominados «pilares» del bienestar, tales como la atención a las personas en situación de dependencia o a las familias, debido al papel atribuido a las mujeres como cuidadoras, lo que limita su eficacia en términos de proteger a determinados colectivos.

También existe un interesante debate sobre qué tipo de programas corrigen mejor la desigualdad. Podría pensarse que las políticas o programas más fo-

calizados —es decir, los que destinan los recursos a grupos específicos, como los más necesitados, los inmigrantes o las mujeres— son más eficaces que los programas universales —esto es, los servicios o prestaciones uniformes que benefician a todos los ciudadanos independientemente de su renta o clase social—. Sin embargo, como han explicado Korpi y Palme (1999) en su «paradoja de la redistribución», los programas focalizados, predominantes en el Reino Unido o Estados Unidos —y que solo benefician a un escaso número de individuos que cumplen determinados requisitos relacionados con su situación de necesidad—, reciben menos apoyo por parte de los demás ciudadanos. La focalización sería una especie de «estrategia Robin Hood», en la que se quita dinero a los más afortunados económicamente para distribuirlo entre los más pobres. Estos ciudadanos afortunados pueden considerarse contribuidores netos del Estado de Bienestar, ya que pagan impuestos, pero no se benefician de las prestaciones, lo que a la larga puede socavar el apoyo al sistema y provocar que los programas sean menos generosos y, también, más fáciles de recortar, como explican Calzada y Del Pino en este mismo libro.

Parte de estos problemas se obviarían con un sistema más igualitario, con prestaciones o servicios similares para todos, el llamado sistema Beveridge, en honor al autor de la propuesta del mismo nombre. Aunque estos programas han sido criticados por producir el llamado «efecto Mateo»: «el rico se hace más rico y el pobre se hace más pobre», lo cierto es que la evidencia empírica demuestra que los regímenes universalistas arrojan mejores resultados en la reducción de la pobreza. Los ciudadanos acostumbran a proporcionar más apoyo a los programas por los que pagan, pero de los que también se benefician. Cuando puede reunirse bajo las mismas instituciones del bienestar a los más desfavorecidos con los afortunados, las cosas mejoran para ambos (KORPI y PALME, 1999), puesto que se produce una mayor presión por la calidad de los mismos.

Igualmente, la lógica de funcionamiento de los programas focalizados está detrás de algunos de sus problemas. Estos programas, generalmente poco generosos, proporcionan apoyo una vez que otras redes de ayuda han fallado (los servicios públicos o la propia familia, por ejemplo). Sin embargo, cuando el individuo se encuentra ya en situación de pobreza o exclusión, es muy difícil evitar la cronificación, ya que muchas veces se han perdido las redes de ayuda más elementales. Se trata de un serio problema que afecta además a la legitimidad de los programas sociales, ya que debido a su supuesta incapacidad para rescatar a los ciudadanos de la pobreza son desprestigiados y acusados de desincentivar el esfuerzo individual.

Con una lógica parecida, se viene discutiendo sobre la (in)conveniencia de sustituir programas financiados mediante contribuciones sociales, como las pensiones de jubilación contributivas o la prestación por desempleo, por otros financiados a través de los impuestos. Como los beneficiarios de estos nuevos programas ya no podrían apelar a que, en realidad, se trata de un «salario diferido por el que ya han contribuido», al Estado le sería más fácil realizar ajustes que, además, generarían menos resistencia. También en relación a la



conveniencia de adoptar unos u otros tipos de programas existe evidencia sobre el hecho de que dentro de los programas de gasto, las prestaciones para aquellos en edad de trabajar tienen un efecto redistributivo mayor que las que se dirigen a los jubilados (SAUNDERS, 2010).

Aunque se ha demostrado que el gasto social destinado a prestaciones sociales para aquellos que están en edad de trabajar puede llegar a tener efectos redistributivos, incluso mayores que el crecimiento económico y el empleo (CASTLES, 2009a), Hicks y Esping-Andersen (2005: 521) sostienen que lo que verdaderamente tiene efecto sobre la eliminación de la pobreza es que hombres y mujeres tengan trabajos estables y bien pagados (tal y como se verá en el capítulo dedicado a la protección por desempleo, los gobiernos están crecientemente interesados por la introducción de programas de activación laboral que ponen en relación la protección social con el empleo).

Finalmente, la evidencia del impacto negativo del Estado de Bienestar sobre la economía y el empleo es mucho menos clara de lo que sostienen las críticas teóricas que tradicionalmente ha generado (véanse especialmente los capítulos dedicados a política fiscal y protección por desempleo)<sup>2</sup>. La idea central de estas críticas es que la financiación de las políticas sociales exige un elevado nivel de impuestos, el cual distorsiona y aminora los incentivos de los actores privados para invertir, lo que a su vez provoca la ralentización o la disminución del crecimiento económico. Igualmente, respecto al empleo, se suele argumentar que los programas sociales y la legislación laboral incrementan los costes laborales, que si se trasladan a las empresas, acaban teniendo un impacto negativo en él.

Sin embargo, distintos estudios han encontrado que el crecimiento del gasto social es compatible con el crecimiento económico e incluso puede coadyuvar al mismo (además de KORPI, 1985, véanse LINDERT, 2004; MACLLUN y BLAIS, 1987), gracias por ejemplo a las externalidades positivas de determinadas políticas como la educación (MARES, 2003, 2006). Otros han obtenido resultados poco concluyentes acerca de la relación entre el incremento de impuestos o el tamaño de Estado, por un lado, y el crecimiento económico (MENDOZA *et al.*, 1994) o el empleo, por otro; tales efectos se vinculan al diseño de las políticas y a otros factores, o a instituciones externas como la negociación salarial (MARES, 2010).

#### 4. LOS NUEVOS DESAFÍOS DEL ESTADO DE BIENESTAR: NUEVOS RIESGOS SOCIALES Y LA GLOBALIZACIÓN

Los Nuevos Riesgos Sociales y la globalización son los dos desafíos actuales más importantes del Estado de Bienestar. La situación se ha hecho más compleja para los Estados de Bienestar actuales, puesto que se les sigue pidiendo que sean capaces de afrontar viejos retos desatendidos y, a la vez, nuevos desafíos, los llamados *Nuevos Riesgos Sociales* (NRS). Con estos últimos

<sup>2</sup> Se sigue la revisión de MARES 2010: 541 ss.

se alude a los que se enfrentan las personas en la actualidad y «durante el curso de sus vidas como resultado de cambios económicos y sociales asociados con la transición a una sociedad postindustrial» (TAYLOR-GOOPY, 2004a: 3).

Taylor-Gooby destaca cuatro procesos importantes en relación con los NRS: 1) la mayor participación de la mujer en el mercado laboral; 2) el incremento del número de personas mayores; 3) las nuevas necesidades de personal cualificado que exige el mercado de trabajo y las consecuencias de no disponer de la cualificación necesaria, como el (des)empleo precario; 4) la privatización de los servicios públicos cuando no están bien regulados y sometidos a estándares rigurosos de calidad. Para Bonoli (2007) se pueden considerar como NRS en concreto: el problema de la conciliación de la vida familiar y laboral, la maternidad/paternidad individual, la fragilidad de la tercera edad, la posesión de habilidades obsoletas o escasas y la insuficiente cobertura de la protección social. Estos y otros cambios, como los que afectan a la estructura de clases o al modelo de familia, exigen nuevos planteamientos de las políticas sociales.

La mayoría de estos nuevos riesgos surgen porque las políticas tradicionales del bienestar (TAYLOR-GOOPY, 2004b) no consiguen darles respuestas y empujan a las administraciones públicas a diseñar políticas inéditas o a asumir más tareas que, casi siempre, implican nuevas áreas de gasto. En situación de recursos limitados o de permanente austeridad estas nuevas políticas tienen que afrontarse con creatividad, reestructurando los programas tradicionales, o reposicionando el dinero público en programas nuevos, lo que puede suponer recortes o incluso la desaparición de programas clásicos. En definitiva, los NRS pueden suponer a la vez expansión y retirada.

La globalización económica y, en concreto, la nueva división internacional del trabajo que ha ocasionado la transferencia de buena parte de la actividad manufacturera a los países en vías de desarrollo, ha afectado de lleno al Estado de Bienestar. La creciente competencia amenaza la generosidad de las prestaciones que reciben los trabajadores de los Estados de Bienestar, cuyas empresas tienen que competir con aquellas de los países en desarrollo que pueden ofrecer precios más baratos al prescindir de una parte importante de los derechos y costes sociales de sus trabajadores. Con el objeto de responder a estos desafíos, la Unión Europea y otros organismos internacionales sugieren a los gobiernos, con distintos grados de intensidad, la adopción de diferentes medidas que buscarían mejorar la competitividad y que afectan a la configuración de sus agendas sociales.

La influencia internacional en las políticas nacionales también se produce a través de otros mecanismos. La transferencia de políticas públicas o el aprendizaje mutuo pueden producirse por distintos mecanismos —como la pertenencia a organismos internacionales, o la formación de comunidades formales o informales de intereses—, en los que los problemas públicos y sus soluciones tienden a definirse de una forma homogénea.

A pesar de todo, existe una valoración dispar del efecto de la globalización (ADELANTADO y CALDERÓN, 2006). Mientras que algunos autores consideran

que se puede hablar de convergencia en las reformas que han llevado a cabo los distintos países en relación con su Estado de Bienestar, otros, sin embargo, consideran que las presiones derivadas de la globalización son filtradas por las instituciones y el contexto nacional, perdiendo así su fuerza y dando lugar a respuestas divergentes. Schmitt y Starke (2011), en un análisis sobre los países de la OCDE, encuentran que la convergencia se produce, aunque su velocidad e intensidad dependen del grado de globalización, de la pertenencia a la Unión Europea y del tipo de régimen de bienestar. Palier (2010) pone el énfasis en la labor de filtro de las características institucionales del sistema de protección social, en particular de la gobernanza del sistema —el papel del Estado y los agentes sociales— y de los mecanismos de financiación del mismo.

La idea de la convergencia divergente (SEELEIB-KAISER, 2011) puede ser respaldada por las conclusiones de cada uno de los capítulos de este libro. En síntesis, pueden encontrarse tendencias comunes (activación, remercantización, endurecimiento de las condiciones para generar derecho a las prestaciones, cierta dualización y residualización del bienestar, introducción de diversos grados y tipos de privatización, atención a los nuevos riesgos sociales, entre otras) que, sin embargo, tienen matices diversos en función de la arquitectura institucional de los sistemas de protección social (por ejemplo, los programas de activación pueden ser muy distintos en función del régimen del bienestar).

## 5. PROPUESTAS SOBRE EL FUTURO DEL ESTADO DE BIENESTAR

Los acontecimientos acaecidos a partir de la crisis de 2008 añaden más incertidumbre al futuro del Estado de Bienestar, en particular para quienes viven en los países del sur de Europa, ya que en ellos su repercusión ha sido más profunda; también en otros lugares del mundo donde su desarrollo es incipiente todavía. En contra de lo que pudiera parecer, no existe un único camino posible por el que deba transitar el Estado de Bienestar.

Una postura claramente reconocible en el debate es la de quienes piensan que si es necesario mantener un Estado de Bienestar, éste tiene que ser mínimo. Por un lado, en opinión de algunos, la responsabilidad para garantizar el bienestar debe devolverse a la comunidad. Se aboga por la desburocratización y la autogestión comunitaria de forma que esta esté más localizada y sea menos jerarquizada. Por otro lado, los neoconservadores y neoliberales son, por ejemplo, partidarios de que la responsabilidad del bienestar recaiga en las familias y en los mercados, mientras que el alcance del Estado debe limitarse a la provisión de la seguridad colectiva frente al exterior, a la preservación del orden y de la ley (las normas que regulan la propiedad privada o los contratos, esencialmente), así como a la provisión de aquellos bienes públicos que el mercado no puede proporcionar de forma eficiente (por ejemplo, la construcción de carreteras o la seguridad interior). En todo caso, el Estado podría

intervenir como última red de protección social, y de forma residual, cuando los otros actores y mecanismos fallen.

Sin embargo, claramente estas propuestas presentan numerosos problemas que van desde cuestiones prácticas a otros asuntos más sustantivos (PIERSON, 2006). Por ejemplo, problemas derivados de los riesgos de la informalidad en la prestación de los servicios como la falta de continuidad en los mismos o la arbitrariedad —ambos mejor abordados por el aparato estable e impersonal del Estado—; de la inequidad que pueden producir las soluciones demasiado locales; de la falacia de la libre elección, de modo que esta se limite solo a los más afortunados económicamente, mientras que los servicios públicos mal dotados o escasamente financiados se queden para los que no pueden elegir por disponer de menos recursos económico o sociales; o, entre otras muchas críticas, del alto riesgo de reproducción de las desigualdades derivadas de la familia donde se nace, si no existe ningún mecanismo que garantice la igualdad de oportunidades.

De entre todos los actores políticos y sociales, hay uno, la socialdemocracia, de quien especialmente se esperarían propuestas sólidas de adaptación del Estado de Bienestar tradicional, y más si esta realmente ha asumido, como a veces parece haberlo hecho, que la globalización y la postindustrialización hacen inviable el Estado de Bienestar tradicional (KING y ROSS, 2010). Entre otros, debido a los problemas mencionados, la socialdemocracia no parece que pueda aceptar las dos propuestas relacionadas con el Estado mínimo que hemos visto más arriba.

El *Estado de Bienestar como inversión social*, basándose en propuestas de Giddens (1998) y/o Esping Andersen (2002), parte de la idea de «preparar» más que de «reparar» (MOREL, PALIER y PALME, 2012a: 1). En la era del conocimiento, el aprendizaje continuo (y en cierto modo, la auto-reinversión) a lo largo de la vida, se convierte en una necesidad básica para lograr navegar con éxito en una economía distinta, en la cual, mal que nos pese, la seguridad (del empleo y otras) ha dejado de existir y han surgido nuevos riesgos sociales (véase más arriba). Frente a la visión neoliberal, en la que las políticas sociales son vistas como una rémora y un coste que hay que minimizar, esta propuesta, que aspira a convertirse en el nuevo paradigma inspirador del Estado de Bienestar, considera que las políticas sociales pueden utilizarse estratégicamente para contribuir al crecimiento económico y del empleo.

El énfasis se pone en las políticas que inviertan en capital humano —la educación temprana de los niños, basada en la evidencia que sostiene que la escolarización precoz previene la pobreza, y la formación constante a lo largo de toda la vida— y en otras que hacen más eficiente el capital humano —en concreto, las políticas de apoyo a las mujeres y a los padres o madres solos, las políticas activas de empleo y la flexiseguridad (véase el capítulo de protección por desempleo), la vejez activa, la integración de los inmigrantes y la modernización administrativa—. Estas ideas han recibido numerosas críticas. Desde aquellas que sostienen que tales propuestas suponen mayor intervención del Estado y control social, hasta, casi las opuestas, acusándolas de que coinciden con la lógica neoliberal. Sin embargo, en relación con la última, Morel, Palier y Palme (2012b: 363) argumentan



que existen diferencias sustantivas tanto en el diagnóstico de los problemas como en las soluciones y sus objetivos. La equidad se presenta como un elemento central: las políticas de activación laboral no sustituyen sino que complementan a las tradicionales políticas de protección; asimismo la universalidad y la perspectiva de un Estado que acompaña a lo largo de la vida son centrales en esta propuesta.

Para acabar, y de manera mucho más sintética de lo que merecen, también tienen interés las ideas sobre el bienestar basado en dotaciones universales de renta o capital (véase PIERSON, 2006: 240 ss.). La primera implica la concesión de una *renta básica* periódica a cada ciudadano, sin ninguna condición. La propuesta se justifica porque una parte de la riqueza de cada generación es el resultado del conocimiento acumulado por las generaciones anteriores y del uso de recursos que, como el medio ambiente, son patrimonio de toda la sociedad y por el cual todos merecen ser compensados (VAN PARIJS, 2005). La segunda propuesta consistiría en dotar a cada ciudadano de un *capital básico* determinado (para algunos se trata de capital social, en el sentido de habilidades, etc.; para otros consistiría en capital real —existen propuestas de entre 1.000 y 80.000\$—) al cumplir la mayoría de edad, que sería financiado a través de los impuestos (también hay diversas propuestas, la renta o sucesiones), que el ciudadano podría utilizar de diversas maneras (algunos proponen que se limiten a aspectos relacionados con el bienestar) y con la finalidad última de evitar condiciones desiguales de partida y aumentar la autonomía personal (ACKERMAN y ALSTOTT, 1999: 3). Aunque estas propuestas han sido criticadas, algunas iniciativas de política pública se basan en gran medida en ellas, por ejemplo, las ayudas que se conceden por nacimiento.

## VI. PANORÁMICA DEL LIBRO Y APORTACIONES PRINCIPALES

Aunque ya se ha hecho referencia a lo largo de esta introducción a las aportaciones que realizan los autores de este libro, a continuación se presenta la lógica de organización del mismo y se sintetizan algunas de las conclusiones principales en relación a las trayectorias de los distintos regímenes de bienestar y de las políticas sociales. El libro consta de dos partes. En la primera se analizan las transformaciones de los cuatro regímenes de bienestar que agrupan a la mayoría de los países europeos y de América del Norte. Los autores analizan el origen y las características de los regímenes, para estudiar después sus principales trayectorias de cambio en los últimos cuarenta años; en concreto, los desafíos que han tenido que afrontar, la forma en que han respondido a los mismos, junto con las razones y condicionantes tanto de su capacidad de cambio como el contenido de este, siempre desde una perspectiva comparativa. En la segunda parte, con los mismos intereses, se aborda el estudio de diferentes sectores de política social; sobre ellos los autores encuentran familias o agrupaciones de países no siempre coincidentes con los regímenes de bienestar.

En el capítulo segundo, Bruno Palier sostiene que si bien se defendió, en los años ochenta y noventa, que el régimen de bienestar conservador o con-

tinental se encontraba «congelado», en realidad ha sido objeto de reformas incrementales «silenciosas», condicionadas por los desafíos relacionados con la globalización que el sistema tenía que afrontar y, principalmente, por la propia inercia de las instituciones del bienestar existentes. Estas reformas han contribuido a institucionalizar un dualismo que afecta a múltiples dimensiones del sistema de bienestar y, sin duda, a los propios ciudadanos, pudiéndose hablar de una «segunda división» en la sociedad.

A continuación, en el capítulo tercero de César Colino y Eloísa del Pino se analiza el régimen de bienestar anglosajón, donde algunas iniciativas de los últimos años, como los programas de lucha contra la pobreza en el Reino Unido y Estados Unidos o la reforma sanitaria del Presidente Obama, parecen estar arrojando resultados positivos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que se trata de programas que persiguen objetivos ya alcanzados por otros países hace décadas. Además, la evolución del propio sistema y las tímidas reformas que se están adoptando en determinadas políticas parecen conducir también, al igual que el régimen continental, a la consolidación de procesos de dualización social. Por su parte, M.<sup>a</sup> Josefa Rubio Lara, en el capítulo cuarto, dedicado al régimen de bienestar socialdemócrata o nórdico, señala que las revisiones realizadas permiten mantener, en parte, que el *welfare state* ha transitado hacia un *workfare state* porque la seguridad, en comparación con otras épocas, depende más de la participación en el mercado laboral, lo que contribuye a que las sociedades se vuelvan más duales. Sin embargo, el objetivo redistributivo de este régimen se sigue satisfaciendo. Si bien, a finales de la década de los noventa, una valoración compartida fue que las peculiaridades de este tipo de Estado de Bienestar habían permanecido invariables, en los últimos años se han introducido matices a lo que ha podido contribuir tanto el carácter multidimensional de los cambios como la implantación incremental de los mismos.

En el capítulo quinto, Pau Marí-Klose y Luis Moreno plantean la repercusión que los cambios sociodemográficos y la postindustrialización de las últimas décadas están teniendo en uno de los elementos definitorios del régimen de bienestar mediterráneo, el papel de la familia como proveedora de bienestar. También ponen de manifiesto la incidencia de la crisis sobre la propia legitimidad del Estado de Bienestar como instrumento que hasta ahora era considerado por los ciudadanos como el mejor garante de la justicia social, sobre la supervivencia de los programas que aún no han logrado consolidarse, y al igual que Palier, sobre la extensión y cronificación de fenómenos de pobreza y exclusión. En el sexto y último capítulo de esta primera parte, Inés Calzada y Eloísa del Pino presentan un estado de la cuestión sobre la investigación acerca de la relación entre la opinión pública y la capacidad de reforma del Estado de Bienestar. Si en cada uno de los capítulos anteriores se estudia de forma transversal el papel de otros condicionantes de las reformas del bienestar como las propias instituciones y políticas del bienestar, los nuevos riesgos sociales, la globalización u otras características del sistema político, este capítulo se centra en uno de los principales factores que, como ha puesto de manifiesto Pierson, parece clave

en las democracias para determinar la dirección de las reformas del Estado de Bienestar. Frente a lo que cabría esperar de la lógica electoral, los gobernantes ponen en marcha, muchas veces, reformas consistentes en recortes u otras iniciativas como el endurecimiento de las condiciones para generar el derecho a servicios o prestaciones. Entre otras razones, la ausencia de castigo en las urnas es atribuida al uso por parte de los políticos de distintas estrategias políticas para esquivar su responsabilidad por las reformas impopulares.

En cuanto a las políticas sociales, como ya se ha anticipado, este libro se centra en las que forman el núcleo del Estado de Bienestar. Además, se incluyen otras que, siendo menos habituales en los textos dedicados a su estudio comparado, poseen, sin embargo, especial relevancia para su comprensión. En primer lugar, en el capítulo séptimo, dedicado a la política sanitaria, Francisco Javier Moreno Fuentes mantiene que los retos más importantes de los sistemas sanitarios actuales derivan de los cambios sociodemográficos, del incremento de la desigualdad y del crecimiento de las expectativas ciudadanas sobre el propio sistema de salud producidos en las últimas décadas y que se manifiestan en un incremento significativo del gasto en este sector. Las reformas llevadas a cabo en los últimos años han estado condicionadas por los equilibrios institucionales específicos de cada sistema sanitario y atienden a tres ejes: la redefinición de los equilibrios instituciones entre mercado y Estado, el nuevo reparto de responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno y el desarrollo de sistemas integrados de gestión sanitaria. Para el autor, los sistemas sanitarios públicos son instrumentos de cohesión social y sostiene que, mientras los criterios de mercado pueden introducir eficiencia en la gestión, deben usarse como complementarios de los sistemas públicos.

En el capítulo octavo, M.<sup>a</sup> Josefa Rubio Lara, a partir del análisis de las reformas acometidas en los sistemas de pensiones de Finlandia, Suecia, Alemania, España y Francia, subraya los desajustes que se han introducido en los principios del sistema de reparto. Por una parte, la tendencia a trasladar los riesgos a los beneficiarios provoca que el nivel de las pensiones no sea el previsto en su diseño y se diluya la certeza de la prestación. Por otra parte, el impulso de las pensiones privadas marca una clara tendencia convergente de los sistemas de reparto con el modelo «multipilar». Este capítulo también aborda la idea que se viene sosteniendo, desde los años ochenta y noventa, de que el Estado de Bienestar camina hacia un «Estado regulador». Sin embargo, esta presumible transformación plantea peculiaridades cuando se contrasta con las reformas de las pensiones en los países estudiados, ya que la intervención estatal y los instrumentos utilizados para fomentar el desarrollo del mercado de pensiones privadas, más que con un nuevo modelo de Estado, poseen un claro paralelismo con los utilizados en el siglo XIX para la creación de las empresas.

La protección por desempleo y las políticas activas de empleo se abordan en el capítulo noveno por Eloísa del Pino y Juan A. Ramos. Los autores consideran que existe cierta «convergencia divergente» en las reformas emprendi-

das en este sector de política pública. Aunque, en general, en todos los países, las condiciones para recibir las prestaciones se han endurecido, se han hecho menos generosas y menos dependientes del historial contributivo y cada vez el conjunto de ciudadanos susceptibles de ser «empleables» se amplía, algunos programas como, por ejemplo, los relacionados con la activación pueden llegar a tener muy distinta naturaleza, alcance y propósitos según el lugar. Diferentes factores y, en especial, tal y como han puesto de manifiesto otros autores de este mismo libro, las características de las políticas existentes en cada país, limitan la convergencia, mientras otros factores, como los cambios económicos globales, la pertenencia europea o el aprendizaje y la transferencia de políticas, la favorecen. Además, encuentran que los cambios en las políticas son en ocasiones difíciles de rastrear y en todo caso para hacerlo es necesario tener en cuenta otros indicadores distintos a gasto.

En el capítulo décimo, sobre la política de dependencia, Gregorio Rodríguez Cabrero y Vicente Marbán sostienen que el envejecimiento de la población, las demandas de calidad de vida, los cambios que ha experimentado la familia y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo han conducido al desarrollo de sistemas de atención a la dependencia en el espacio social europeo. Las prestaciones por dependencia han logrado cierta universalización en los países europeos, aunque sin llegar a sustituir la tradicional responsabilidad individual y familiar en este ámbito; respecto a su diseño, predominan las prestaciones monetarias sobre las de servicios, lo que obstaculiza la creación de empleo en el sector, además de afianzar el papel de la mujer cuidadora. Los autores ponen de manifiesto que la raíz nacional de cada sistema y la forma en que la crisis afecta a los Estados pueden explicar las diferencias respecto al desarrollo del sistema en cada lugar y sus posibles trayectorias futuras.

En el capítulo undécimo, Miguel Ángel Alegre y Joan Subirats analizan las diversas opciones de política pública utilizadas por los Estados europeos para afrontar los desafíos actuales de los sistemas educativos, y en particular, el aumento de la desigualdad educativa y el abandono prematuro del ciclo educativo. En este capítulo se atiende particularmente a los resultados de cada una de estas opciones de política pública y se pone de manifiesto la influencia de otros factores ajenos a la política educativa en los resultados del sistema. Los autores identifican un esfuerzo por establecer objetivos comunes en materia educativa entre los distintos países europeos, pero también cierta divergencia en ellos a la hora de priorizar sus objetivos o en los mecanismos utilizados para lograr sus propósitos, encontrándose así sistemas con mayor o menor grado de mercantilización y comprensividad, entre otras características.

Las políticas de familia y género son abordadas por Margarita León y Olga Salido en el capítulo duodécimo. Las autoras destacan que su diseño ha estado influido por las tendencias demográficas y la aparición de nuevos riesgos sociales. Aunque el abanico de instrumentos de política pública utilizados por los distintos gobiernos es similar, no se ha producido una convergencia sino una divergencia que se desencadena por la inercia de los puntos de partida de

cada país y las dinámicas sociopolíticas internas. La política contra la pobreza se aborda en el capítulo decimotercero por Pau Mari-Klose y Marga Mari-Klose, quienes confirman que, a pesar de la reducción de la pobreza que afecta a ciertos colectivos, esta persiste en los países ricos y alcanza diversos grados de intensidad en función de los regímenes de bienestar. En los últimos años, la globalización económica y los constreñimientos electorales parecen estrechar el margen de maniobra de los gobiernos de distintas posiciones ideológicas en cuanto a los instrumentos de política pública a utilizar para combatir, ya no tanto la desigualdad, como la exclusión social.

Por último, José M. Díaz Pulido, Francisco Javier Loscos y Jesús Ruiz-Huerta, ante los negativos resultados de las políticas de ajustes presupuestarios aplicadas frente a la reciente crisis financiera, sobre todo en el sur de Europa, justifican la necesidad de volver a la política expansiva anticíclica, así como a sistemas fiscales más progresivos, aunque adaptados a las circunstancias creadas por la globalización económica, lo que exige una integración de la política fiscal y una revisión de las reglas de gobernanza a nivel internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, B. y ALSTOTT, A. (1999): *The Stakeholder Society*, Yale University Press, New Haven.
- ADELANTADO, J. (coord.) (2000): *Cambios en el Estado de Bienestar*, Icaria, Barcelona.
- ADELANTADO, J. y CALDERÓN CUEVAS, E. (2006): «Globalization and the Welfare State: the same strategies for similar problems?», *Journal of European Social Policy*, 16 (4), 374-386.
- ALCOCK, P. y CRAIG, G. (2009): «The International Context», *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*, 2.ª edición, Palgrave Macmillan, Basingtoke, 1-24.
- ALONSO, J. M.ª, GARCÍA, M. y ALEMÁN, C. (2011): *Servicios Sociales Públicos*, Tecnos, Madrid.
- AMENTA, E. (2003): «What We Know About the Development of Social Policy. Comparative and Historical Research in Comparative and Historical Perspective», en Mahoney, J. y Rueschemeyer, D., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, 91-130.
- ARTS, W. A. y GELISSEN, J. (2002): «Three Worlds of Welfare Capitalism or more? A state-of-the-art-report», *Journal of European Social Policy*, 12, 2, 137-1.
- BALDWIN, P. (1990): *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BARRIENTOS, A. (2004): «Latin America: towards a liberal-informal welfare regime», en Gough, I. y Wood, G. (eds.): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*, Cambridge University Press, Cambridge, 121-168.
- BEVAN, P. (2004): «Conceptualizing in/security regimes», en Gough, I. y Wood, G. (eds.) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*, 88-118.
- BONOLI, G. (1997): «Classifying Welfare States: A Two-Dimension Approach», *Journal of Social Policy*, 26, 351-372.
- (2007): «Time matters. Post-industrialisation, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies», *Comparative Political Studies*, 40, 495-520.
- CALZADA, I. y DEL PINO, E. (2008): «Perceived Efficacy and Citizens' Attitudes toward Welfare State Reform», *International Review of Administrative Sciences*, 74 (4), 555-574.

- CARNES, M. E. y MARES, I. (2007): «The Welfare State in global perspective», en Boix, C. y Stokes, S.: *Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford, 868-885.
- CASTLES, F. G. (2004): *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford University Press, Oxford.
- (2009): «What Welfare States do: A disaggregated expenditure analysis», *Journal of Social Policy*, 38, 1, 45-62.
- CASTLES, F. G. y MITCHEL, D. (1993): «Worlds of Welfare and Families of Nations», en Castles, F. G., (ed.): *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Dartmouth Publishing Company, Aldershot, 93-128.
- CASTLES, F. G. y OBINGER, H. (2008): «World, Families, Regimes: Country Clusters in European and OECD area Public Policy», *West European Politics*, 31, 321-344.
- CLASEN, J. (2004): «Defining Comparative Social Policy», en Patricia Kennet, *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 91-102.
- (2005): *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford University Press, Oxford.
- CLASEN, J. y SIEGEL, N. A. (2007): «Comparative Welfare State Analysis and the dependent variable problem» en Clasen, J. y Siegel, N. (eds.): *Investigating Welfare State Change. The Dependent Variable Problem in Comparative Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 3-12.
- CLAYTON, R. y PONTUNSSON, J. (1998): «Welfare State Retrenchment Revisited», *World Politics*, 51, 67-98.
- COLINO, C. (1997): «Estudio Comparativo de las Políticas Públicas. Una Subdisciplina en la Encrucijada de la Ciencia Política», en López Nieto, L. (ed.): *Democratización y Políticas Sociales*, UNED, Madrid, 33-107.
- COX, R. H. (2001): «The Social Construction of An Imperative. Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany», *World Politics*, 53, 463-498.
- CROZIER, M.; HUNTINGTON, S. P. y WATANUKI, J. (eds.) (1975): *The Crisis of Democracy*, New York University Press, Nueva York.
- DEKEN, J. y KITTEL, B. (2007): «Social expenditure under scrutiny: the problems of using aggregate spending data for assessing welfare state dynamics», en Clasen, J. y Siegel, N. (eds.): *Investigating Welfare State Change. The Dependent Variable Problem in Comparative Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 72-105.
- DE SWAAN, A. (1998): *In care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in Modern Era*, Oxford University Press, Nueva York.
- ESPINA, A. (2007): *Modernización y Estado de Bienestar en España, Siglo XXI*, Madrid.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press & Princeton, Princeton University Press, Cambridge.
- (1996): *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Sage, Londres.
- ESPING ANDERSEN, G.; GALLIE, D.; HEMERICK, A. y MYLES, J. (2002): *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2009): *Incomplete Revolution: Adapting Welfare State to Women's New Roles*, Polity Press, Cambridge.
- ESPING-ANDERSEN, G. y PALIER, B. (2010): *Los tres grandes retos del Estado del Bienestar*, Ariel, Barcelona.
- VIÑAS I FARRE, R. y PATXOT, C. (2007): *Evaluación de la sostenibilidad del Estado de Bienestar en España*, Ediciones 2010, Madrid.
- FERRERA, M. (1996): «The "Southern Model" of Welfare on Social Europe», *Journal of European Social Policy*, 6, 1, 17-37.
- FLORA, P. (1986): *Growth limits: the Western European Welfare States since World War II*. 5 vols, De Gruyter, Berlín.

- FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A. J. (ed.) (1981): *The Development of Welfare State in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick.
- GIDDENS, A. (1973): *The Class Structure of the Advanced Societies*, Hutchinson, Londres.
- (1998): *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Blackwell, Oxford.
- GLENNESTER, H. (2010): «The Sustainability of Western Welfare States», en Castles, F.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H.; Pierson, C. (eds.): *The Oxford Handbook of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 689-702.
- GALLEGO, R., GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (eds.) (2003): *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid.
- GALLEGO, R. y SUBIRATS, J. (dirs.) (2011): «Autonomies i desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar», Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona.
- GONZÁLEZ, J. J. y REQUENA, M. (eds.) (2005): «Tres décadas de cambio social en España», Alianza Editorial, Madrid.
- GONZÁLEZ TEMPRANO, A. (dir.) (2003): *La consolidación del Estado del Bienestar en España*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- GOUGH, I. (2004a): «Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis», en Gough, I. y Wood, G. (eds.): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, Social Policy in Development Contexts, Cambridge University Press, Cambridge, 15-49.
- GOUGH, I. (2004b): «East Asia: the limits of productivists regimes», en Gough, I. y Wood, G. (eds.): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, Social Policy in Development Contexts, Cambridge University Press, Cambridge, 169-201.
- GOUGH, I. y WOOD, G. (2004): «Conclusion: Rethinking Social Policy in Development contexts», en Gough, I. y Wood, G. (eds.): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, Social Policy in Development Contexts, Cambridge University Press, Cambridge, 312-326.
- GREEN-PEDERSEN, C. (2004): «The Dependent Variable Problem within the Study of the Welfare State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions», *Journal of Comparative Policy Analysis*, 6, 1, 3-14.
- GREEN-PEDERSEN, C. (2007): «More than data questions and methodological issues: theoretical conceptualization and the dependent variable 'problem' in the study of welfare reform», en Clasen, J. y Siegel, N. (eds.): *Investigating Welfare State Change. The Dependent Variable Problem in Comparative Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 13-23.
- GREEN-PEDERSEN, C. y HAVERLAND, M. (2002): «The New Politics and Scholarship of the Welfare State», *Review Essay, Journal of European Social Policy*, 12, 1, 43-51.
- GUILLÉN, A. M. y LEÓN, M. (eds.) (2011): *The Spanish Welfare State in European Context*, Ashgate, Farnham.
- HACKER, J. S. (2006): «The Welfare State», en Rhodes, R. A. W.; Binder, S. A. y Rockman, B. A.: *The Oxford Handbook of Political Institutions*, OUP, Nueva York, 385-406.
- HALL, P. (1993): «Policy Paradigm Social Learning and the State. The Case of Economic Policy in Britain», *Comparative Politics*, 25, 3, 275-296.
- HARROP, M. (ed.) (1992): *Power and Policy in Liberal Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HAYEK, F. (1982): *Law, Legislation and Liberty*, 3 vols., Routledge and Kegan Paul, Londres.
- HECLO, H. (1974): *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, New Haven.
- HEIDENHEIMER, A. J.; HECLO, H. y ADAMS, C. T. (1990): *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan*, MacMillan, Londres.
- HICKS, A. y ESPING ANDERSEN, G. (2005): «Comparative and Historical Studies of Public Policy and the Welfare State», en Janoski, T.; Alford, R.; Hicks, A. y Schwartz, M. A.: *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge University Press, Cambridge, 509-525.
- HUBER, E.; RAGIN, C. y STHEPENS, J. D. (1993): «Social democracy, Christian Democracy, constitutional structure, and the welfare state», *American Journal of Sociology*, 99, 3, 711-49.

- HWANG, G.-J. (2011): «New global challenges and welfare state restructuring in East Asia: continuity and change», en Hwang, G. J.: *New Welfare States in East Asia. Global Challenges and Restructuring*, Edward Elgar, Cheltenham, 1-14.
- INMMERGUT, E. (1990): «Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care», *Journal of Public Policy*, 10, 04, 391-416.
- IVERSEN, T. y STHEPANS, J. (2008): «Partisan politics, the welfare state, and the three worlds of human capital formation», *Comparative Political Studies*, 41, 4/5, 600-637.
- JENSEN, C. (2008): «Worlds of welfare services and transfers», *Journal of European Social Policy*, 18, 151-162.
- KASZA, G. J. (2002): «The Illusion of Welfare Regimes», *Journal of Social Policy*, 31, 2, 271-287.
- KING, D. y ROSS, F. (2010): «Critics and Beyond», en Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C. (eds.): *The Oxford Handbook of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 45-57.
- KORPI, W. (1985): «Economic Growth and the Welfare State: Leaky bucket or irrigation system?», *European Sociological Review*, 1, 2, 97-118.
- (1993): *The Democratic Class Struggle*, Routledge and Paul Kegan, Londres.
- KORPI, W. y PALME, J. (1998): «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in Western Countries», *American Sociological Review*, 63, 5, 661-687.
- LEIBFRIED, S. (1992): «Towards a European Welfare State?: On Integrating Poverty Regimes in the European Community», en *Social Policy in a Changing Europe*, Ferge, Z. y Kolberg, J. E., Campus-Verlag, Frankfurt, 245-280.
- LEIBFRIED, S. y MAU, S. (2008): «Welfare States: Construction, Deconstruction y Reconstruction», en Leibfried, S. y Mau, S. (eds.): *Welfare States: Construction, Deconstruction y Reconstruction. Vol I. Analytical Approaches*, Edward Elgar, Cheltenham, xi-lxiv.
- LEICHTER, H. M. (1977): «Comparative Public Policy: Problems and Prospects», *Policy Studies Journal*, 5, 583-596.
- LIJPHART, A. (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, CT: Yale University Press, New Haven.
- LINDERT, P. (2004): *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, vol. 1. *The Story*, vol. 2. *Further Evidence*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MCCALLUM, J. y BLAIS, A. (1987): «Government, special interest groups and economic growth», *Public Choice*, 54, 2-18.
- MARES, I. (2003): «The Sources of Business in Social Insurance. Sectoral versus National Differences», *World Politics*, 55, 229-258.
- MARES, I. (2010): «Macroeconomic Outcomes», en Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C. (eds.): *The Oxford Handbook of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 539-551.
- MENDOZA, E. G.; RAZIN, A. y TESAR, L. L. (1994): «Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross-Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption», *Journal of Monetary Economics*, 34, 297-323.
- MITCHEL, D. (1992): «Welfare States and welfare outcomes in the 1980s», Conferencia «Social security 50 years after Beveridge», Universidad de York, Nueva York.
- MONTAGUT, T. (2008): *Política social. Una introducción*, Ariel, Barcelona.
- MOREL, N.; PALIER, B. y PALME, J. (2012a): «Beyond the Welfare State as we knew it?», en Morel, N.; Palier, B. y Palme, J. (eds.): *Towards a social investment Welfare State. Ideas Policies and Challenges*, The Policy Press, Bristol, 1-30.
- MOREL, N.; PALIER, B. y PALME, J. (2012b): «Social investment a paradigm in search of a new economic model and political mobilization», en Morel, N.; Palier, B. y Palme, J. (eds.): *Towards a social investment Welfare State. Ideas Policies and Challenges*, The Policy Press, Bristol, 353-376.
- MORENO, L. (ed.) (2009): *Reformas de las Políticas de Bienestar en España*, Siglo XXI, Madrid.

- MULAS-GRANADOS, C. (coord.) (2010): *El Estado dinamizador. Nuevos Riesgos, Nuevas Políticas y la Reforma del Estado de Bienestar en Europa*, UCM, Madrid.
- MUÑOZ BUSTILLO, R. (eds.) (2000): *El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo: Una Perspectiva Comparada*, Alianza Editorial, Madrid.
- NAVARRO, V. (coord.) (2004): *El Estado de Bienestar en España*, Tecnos, Madrid.
- ORLOFF, A. S. (1993): «Gender and the social rights of citizenship», *American Sociological Review*, 58, 303-28.
- ORLOFF, A. S. y SKOCPOL, T. (1984): «Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Welfare in Britain and the United States, 1880s-1920s.», *American Sociological Review*, 49.
- ØVERBYE, E. (2010): «Disciplinary Perspectives», en Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C. (eds.): *The Oxford Handbook of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 152-166.
- PALIER, B. (ed.) 2010: *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of the Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- PENG, I. y WONG, J. (2010): «East Asia», en Castles, F.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C. (eds.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 656-670.
- PIERSON, C. (2006): *Beyond the Welfare State. The New Political Economy of the Welfare*, Polity Press, Cambridge.
- PIERSON, P. (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (2001a): «Introduction. Investigating the Welfare State at Century's End», en Pierson, P.: *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 1-14.
- (2001b): «Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies», en Pierson, P.: *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 410-456.
- (2001a): «Three Worlds of Welfare State Research», *Comparative Political Studies*, 33, 6/7, 791-821.
- (2011): *The Welfare State Over the Very Long Run*, ZeS-Working Paper, N. 2.
- POWELL, M. (2004): «In search of the dependent variable: Welfare Change in Europe», Paper presented at COST A15 conference, 21-22 mayo, Nantes.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado de Bienestar en España: Debates, Desarrollo y Retos*, Editorial Fundamentos, Madrid.
- RODRÍGUEZ-CABRERO, G.; ARRIBA, A.; MARBÁN, V. y SALIDO, O. (2005): *Actores sociales y reformas del bienestar*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- ROSS, F. (2000): «Framing Welfare Reform in Affluent Societies: Rendering Retrenchment more Palatable?», *Journal of Public Policy*, 20, 169-193.
- ROTHSTEIN, B. (1998): *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SAUNDERS, P. (2010): «Inequality and Poverty», en Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, S.; Obinger, H. y Pierson, C. (eds.): *The Oxford Handbook of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 526-538.
- SEELEIB-KAISER, M. (2008): *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Nueva York.
- SCHMIDT, V. A. (2002): «Does Discourse Matter in Politics of Welfare State Adjustment?», *Comparative Political Studies*, 35, 2, 168-193.
- SCHMITT, C. y STARKE, P. (2011): Explaining Convergence of OCDE Welfare States: a conditional approach», *Journal of European Social Policy*, 21, 2, 120-135.
- SIEGEL, N. A. (2007): «When (only) money matters: the pros and cons of expenditure analysis», en Clasen, J. y Siegel, N. (eds.): *Investigating Welfare State Change. The Dependent Variable Problem in Comparative Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 43-71.
- SPICKER, P. (2008): *Social Policy: Themes and Approaches*, Policy Press, Bristol.

- STARKE, P. (2008): *Radical Welfare State Retrenchment*, Palgrave, Nueva York.
- SVALLFORS, S. (2010): «Public Attitudes», en Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C. (eds.): *The Oxford Handbook of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 241-251.
- SWANK, D. (2010): «Globalization», en Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C. (eds.): *The Oxford Handbook of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 318-330.
- TAYLOR-GOODY, P. (ed.) (2004a): *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- TAYLOR-GOODY, P. (2004b): «Open markets and welfare values. Welfare values, inequality and social change in the silver age of the welfare state», *European Societies*, 6(1), 29-48.
- THERBON, G. (1983): «When, how and why does a welfare state become a welfare state», ECPR.
- TITMUS, R. M. (1958): *Essays on Welfare State*, Allen & Unwin, Londres.
- (1974): «What is Social Policy?», en Abel-Smith, B. y Titmuss, K. (eds.): *Social Policy: An Introduction*, Pantheon Books, Nueva York, 23-32.
- VAN RARDIJ, P. (1995): *Real Freedom for All*, Oxford University Press, Oxford.
- WEAVER, R. K. (1986): «The Politics of Blame Avoidance», *Journal of Public Policy*, 6(4), 371-398.
- WILENSKY, H. L. (1975): *The Welfare State and Inequality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley.
- WILKINSON, R. y PICKETT, K. (2009): *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Bloomsbury Press, Nueva York.
- WOOD, G. (2004): «Informal security regimes; the strength of relationships», en Gough, I. y Wood, G. (eds.): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, Social Policy in Development Contexts, Cambridge University Press, Cambridge, 49-87.

PRIMERA PARTE



CAPÍTULO II

EL RÉGIMEN DE BIENESTAR CONTINENTAL:  
DE UN SISTEMA CONGELADO  
A LAS REFORMAS ESTRUCTURALES\*

BRUNO PALIER

I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizan los rasgos y las transformaciones del sistema de bienestar continental: aquel en el que el aseguramiento social es el mecanismo principal de provisión del bienestar, donde el acceso a las prestaciones depende del empleo y de la carrera contributiva previa; aquel en el que las prestaciones se proveen principalmente en efectivo y se calculan como una proporción de los ingresos obtenidos mientras se percibía un salario; donde la mayor parte de la financiación proviene de las cotizaciones sociales pagadas por los empleadores y empleados; y aquel en el que la gobernanza así como la gestión del sistema no corre a cargo directamente del Estado ni de las empresas privadas, sino de fondos colectivos de seguro social obligatorios. Estas características dominan los sistemas de bienestar de Alemania, Francia, Bélgica, Austria y, en menor medida, de los Países Bajos.

Los sistemas de bienestar de los países de Europa continental por lo general han sido tratados muy negativamente por la literatura científica comparativa sobre el Estado de Bienestar, denominándolos peyorativamente «corporativistas conservadores» (ESPING-ANDERSEN, 1990); han sido acusados de tener unos resultados relativamente pobres desde una perspectiva social, de afrontar profundos problemas económicos y sociales desde la década de los setenta hasta la actualidad y de ser incapaces de cambiar y adaptarse (ESPING-ANDERSEN, 1996; SCHARPF y SCHMIDT, 2000; HUBER y STEPHENS, 2001; PIERSON, 2001). Aunque aquí no se niegan los problemas que afectan a estos sistemas de bienestar de la parte occidental de Europa continental, se pretende al menos explicar la lógica interna de tales sistemas «desde dentro» y demostrar que han cambiado enormemente en los últimos quince años.

\* Traducción del inglés por ELOÍSA DEL PINO.

La primera parte de este capítulo se centrará en los orígenes de estos sistemas, los objetivos principales que trataron de alcanzar a lo largo de su historia y los principios específicos en los cuales se basan. La segunda parte mostrará cómo se desarrollaron y funcionaron durante su Edad de Oro, haciendo hincapié en sus rasgos institucionales y afinidades con ciertas variantes del capitalismo industrial. En la tercera parte se analizarán las características particulares de la crisis que afecta a estos sistemas. En el apartado cuarto se discutirán las diversas secuencias de reformas de bienestar que han conducido a estos sistemas a adoptar reformas estructurales y sus determinantes políticos principales. La última parte se centrará en los procesos de dualización que caracterizan los principales cambios de los sistemas de bienestar bismarckianos. Finalmente, se abordan algunos aspectos de la crisis actual.

## II. ORÍGENES, APOGEO Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR CONTINENTAL

### 1. SUS ORÍGENES INDUSTRIALES

La utilización del concepto de «Estado de Bienestar» para designar los sistemas de bienestar de la Europa continental es probablemente equívoca, ya que el Estado no creó los instrumentos de aseguramiento social, ni los financió en su totalidad (y sigue sin hacerlo) ni, en realidad, los implantó. Inicialmente, el papel principal del Estado fue hacer que el aseguramiento social fuese obligatorio. Los entes de seguro social fueron creados antes de que el Estado interviniera, en el nivel de las empresas o de la industria, bien por los propios trabajadores o por sus empleadores.

Con la llegada de la industrialización, las condiciones de vida cambiaron. La mayoría de los trabajadores de la industria vivía en zonas urbanas, lejos de sus familias extensas y de otros proveedores más cercanos que les proporcionaran ayuda en caso de necesidad. No eran autosuficientes. Tenían que vender su fuerza de trabajo para sobrevivir —en efecto, como Marx y Polanyi, entre otros, han sugerido, se transformaron en mercancías—. Esto significaba, por supuesto, que se enfrentaban a enormes problemas si no podían trabajar debido a razones tales como la vejez y la incapacidad, la enfermedad o los accidentes de trabajo, que eran frecuentes en las primeras etapas de la industrialización, o simplemente porque no había empleo.

Para afrontar estas circunstancias, durante el siglo XIX, algunos trabajadores —por lo general los relativamente politizados/instruidos/cualificados— lograron organizarse (ZOLA, 1885). Copiaron los mecanismos desarrollados en los gremios y las corporaciones de la Edad Media de ciertas profesiones urbanas y crearon lo que se denominó *friendly societies* (en Inglaterra), *Hilfskassen* (en Alemania), *Société de secours mutuelles* (en Francia), un tipo de clubes solidarios cuyos miembros debían pertenecer a la misma profesión/ocupación y pagar una contribución (una parte de su salario). Estas sociedades también

se convirtieron en lugares de debate político, podían organizar movimientos sociales y huelgas, y en parte estuvieron en el origen del desarrollo de los sindicatos. Cuantos más trabajadores lograban organizarse, más presión podía ejercerse sobre los empleadores, y esta presión se podía utilizar para reivindicar la mejora de las condiciones de trabajo y el bienestar de sus miembros.

Por su parte, los empleadores no siempre trataron de reprimir estas organizaciones. Al contrario, algunos de ellos reconocían que podía ser de su interés desarrollar o al menos subsidiar estas sociedades solidarias. Isabella Mares (2003) ha demostrado que los empleadores tenían dos intereses principales en relación con el aseguramiento de sus trabajadores. En primer lugar, podrían compartir el riesgo que ellos mismos estaban corriendo, al tener que pagar las consecuencias de los accidentes laborales. Una vez que los trabajadores estaban organizados y podían demandarles por negligencia, tenía sentido admitir un cierto grado de responsabilidad y colectivizar el riesgo mediante la creación de sistemas de seguro contra accidentes (EWALD, 1986). En segundo lugar, enfrentados a la volatilidad de los mercados de trabajo —téngase en cuenta que los contratos de trabajo no eran comunes antes del siglo XX—, los empleadores no tenían la seguridad de poder retener a sus «buenos» trabajadores, aquellos que no eran conflictivos, que trabajaban bien y, sobre todo, aquellos en quienes los empleadores habían invertido intensamente en su formación profesional. La oferta de un mayor salario no era suficiente para retener a los mejores trabajadores y el ofrecimiento de protección social a los trabajadores cualificados con el fin de asegurar su fidelidad a la empresa se convirtió en una herramienta de gestión de personal (MARES, 2003).

Por supuesto, no fueron solo los empleadores alemanes, franceses o belgas los únicos que perseguían su propio interés económico promoviendo y financiando sistemas de aseguramiento social para sus empleados. Peter Swenson (2002) ha demostrado que los empleadores de Estados Unidos o Suecia también apoyaron la protección social para sus trabajadores. Lo específico de la Europa continental —especialmente en Alemania, Francia y Bélgica y, en menor medida, Austria y los Países Bajos— fue el tipo de mecanismos de protección social elegidos y el contexto político en el que se ampliaron posteriormente.

Mientras que en Estados Unidos se prefirieron soluciones basadas en el mercado —los empleadores contrataban con fondos privados de pensiones o aseguradoras privadas de salud para sus empleados— o soluciones basadas en el mercado para establecer un sistema nacional de aseguramiento en el Reino Unido (a partir de 1911 con la Ley Nacional de Aseguramiento) y en Escandinavia, los países de la Europa continental prefirieron confiar en las mutualidades laborales de seguro social (el alemán *Kassen* y las *Caisses* francesas), no gestionadas por las empresas privadas sino por entes sin ánimo de lucro dirigidos por representantes de los trabajadores y los empleadores (en adelante llamados los «agentes sociales»). Sin embargo, estos fondos de seguro social no eran (ni lo son ahora) organismos públicos, sus representantes buscaban en la medida de lo posible mantenerse independientes del Estado.

Por eso, cuando a mediados del siglo XIX se debatió en Francia acerca de si el Estado debía legislar para hacer obligatorio el seguro social, algunos parlamentarios representantes de la clase trabajadora se opusieron a la idea del Estado Providencia (*Etat-providence*) ya que se resistían a la interferencia del Estado en el ámbito de la protección social. En el mismo sentido, cuando Bismarck, después de aprobar las tres leyes de seguros sociales en 1883 (enfermedad), 1884 (accidente) y 1889 (vejez e invalidez), quería volver a reforzar el papel del Estado en la administración y la financiación de los entes de aseguramiento, se encontró con la oposición de los agentes sociales, que desconfiaban de un Estado autoritario y querían defender su autonomía de gestión (*Selbstverwaltung*) y la autofinanciación de los sistemas de seguro social que estaban a su cargo (contribuciones sociales sobre los salarios percibidos en lugar de impuestos sobre todos los ingresos).

Esta desconfianza en las soluciones estatales o de mercado se reflejaba en la doctrina social católica, tal y como se elaboró a finales del siglo XIX, como una reacción a la creciente participación de muchos Estados europeos en los dominios tradicionales de intervención de la Iglesia, como la educación y el auxilio a los pobres. Esta doctrina promovía la subsidiariedad del Estado como principio más importante para la distribución de competencias en materia de temas sociales. La familia, en primer lugar, o las organizaciones religiosas de caridad y otras asociaciones (incluidas las de trabajadores), en segundo lugar, debían ocuparse de la provisión del bienestar, mientras que el Estado desempeñaría un papel de último recurso, si las otras instituciones fallaban. Como Kees Van Kersbergen (1995) ha demostrado, esta doctrina social católica fue decisiva en la configuración del enfoque sobre cuestiones sociales que adoptaron los partidos democristianos europeos emergentes, los cuales se convertirían en una de las fuerzas motrices de la expansión de los sistemas de bienestar en la Europa continental a lo largo del siglo XX (véase también HUBER y STEPHENS, 2001; VAN KERSBERGEN y MANOW, 2009).

Este corto relato histórico permite entender mejor las características principales de estos sistemas de protección social que sobrevivieron después de la Segunda Guerra Mundial. Nacidos con el capitalismo industrial, estos sistemas de aseguramiento social colectivo se concentraron principalmente en proporcionar empleo y garantía de ingresos para los trabajadores industriales varones. Basados en el principio de subsidiariedad, reflejan una desconfianza en las instituciones estatales o de mercado, favorecen el aseguramiento social laboral y se centran en las necesidades de las familias. Su objetivo principal es proporcionar la sustitución de los ingresos a las personas aseguradas cuando están en una situación de riesgo social. Con sistemas de seguros específicos, en diferentes industrias o empresas, estos sistemas estaban altamente fragmentados y eran heterogéneos. En este marco, la adscripción laboral es crucial para la definición de la identidad social de un individuo, los derechos sociales se obtienen en gran medida a través del empleo y se pone el énfasis en la protección colectiva y en los derechos colectivamente negociados. Los

sistemas de seguros sociales no son tanto un ámbito donde se desarrolle el conflicto industrial como un mecanismo de inserción de los agentes sociales destinado a abordar la cuestión de la integración social y política de los trabajadores industriales —*die Arbeiterfrage* en alemán, *la question sociale* en francés—, y una garantía de la paz social. Por lo que se refiere a la justicia social, estos sistemas están menos preocupados por la pobreza o la desigualdad que por asegurar la proporcionalidad de las prestaciones con respecto a los niveles salariales anteriores y a las cotizaciones realizadas, es decir, refuerzan el llamado principio contributivo (*Äquivalenzprinzip*). Como lo expresa Richard Titmuss: «El modelo de logro personal-rendimiento laboral de política social... incorpora una función importante para las instituciones de bienestar social como apéndices de la economía. Sostiene que las necesidades sociales deben ser satisfechas sobre la base del mérito, del rendimiento en el trabajo y la productividad» (TITMUSS, 1974: 31).

## 2. LOS SISTEMAS DE SEGURO SOCIAL EN SU APOGEO

La expansión de los sistemas de bienestar bismarckianos se basaba en un compromiso específico de la posguerra. Aunque los gobiernos de Europa occidental compartían la opinión de que todas las personas deberían estar protegidas contra los riesgos sociales principales, algunos decidieron confiar en una solución estatal (el Reino Unido y más tarde los países nórdicos), mientras que los gobiernos continentales europeos, donde los demócratacristianos o bien dominaban o bien jugaban un papel importante, optaron por permanecer fieles a su propia historia y recurrir a «medios bismarckianos» para alcanzar objetivos de tipo «beveridgeano». En lugar de cambiar radicalmente su sistema de aseguramiento social, lo expandieron progresivamente para cubrir a todos los trabajadores por cuenta ajena y a los autónomos (y sus familiares), partiendo del supuesto de que serían los hombres los que formarían parte de la fuerza de trabajo y de que las mujeres se mantendrían en el hogar y cuidarían de los niños y/o de los ancianos dependientes.

En lugar de una ruptura importante, la historia de la expansión de estos sistemas durante los «Trente Glorieux» (la Edad de Oro del Estado de Bienestar de 1945-75) en los países occidentales de la Europa continental es, por tanto, una historia de ampliación progresiva de la cobertura y la generosidad de los distintos sistemas de aseguramiento social que ya existían. Muy a menudo, en lugar de integrar a toda la población dentro de un esquema universal, los diferentes grupos profesionales querían preservar o crear sus propios regímenes. Como resultado, estos sistemas habían alcanzado un carácter «casi-universal» en la década de los setenta, es decir, proveían seguros sociales a todos los trabajadores y derechos sociales derivados a sus familiares; aunque estaban fragmentados y eran desiguales, proporcionaban mejores prestaciones para algunas profesiones (trabajadores industriales, empleados públicos) que

para otros (trabajadores del campo, por ejemplo, o autónomos). La fuerte fragmentación de estos sistemas es una de sus características principales. A finales de los ochenta se podían contar 1.200 fondos laborales o seguros de asistencia sanitaria a nivel de empresa en Alemania, mientras la provisión de la pensión estaba mucho más integrada, con dos sistemas principales —uno para los obreros manuales y otro para los trabajadores de oficina— y planes especiales para los mineros, los empleados públicos y los trabajadores autónomos; en Francia había 19 planes de seguros de salud diferentes, más de 600 planes de pensiones básicas y más de 6.000 planes complementarios de pensiones. Bélgica y Austria también se caracterizaban por una fuerte fragmentación. Los Países Bajos tenían un sistema de pensiones universal básico (tipo Beveridge), y un abanico fragmentado de planes complementarios de pensiones y numerosos proveedores de seguros de salud. En general, el seguro de desempleo estaba mucho menos fragmentado, pero seguía manifestando un alto grado de «corporativismo», al estar a cargo de ambos interlocutores sociales o únicamente del sindicato en Bélgica. Los sistemas asistenciales, por su parte, no estaban en ningún sitio basados en el aseguramiento, estaban a cargo del nivel local, se financiaban a través de los impuestos generales y lo gestionaban los poderes públicos. Las prestaciones familiares, generalmente, tampoco estaban vinculadas a las contribuciones previas y podían concederse a todas las familias o solo a las más pobres.

A principios de la década de los ochenta, los sistemas de bienestar bismarckianos de Alemania, Francia, Austria, Bélgica y los Países Bajos compartían las mismas características institucionales básicas:

- Los seguros de jubilación, salud y de accidente de trabajo se hicieron obligatorios para todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia (se exceptuaba a los más ricos de la atención sanitaria en Alemania y los Países Bajos) y el seguro de desempleo se generalizó.

- El acceso al aseguramiento se basaba principalmente en las contribuciones derivadas de los salarios.

- Las prestaciones eran proporcionadas en metálico, en proporción a los ingresos previos, expresadas en términos de tasa de sustitución de ingresos y condicionadas al pago de las cotizaciones sociales, de ahí su nombre de «prestaciones contributivas». A principios de los ochenta, la proporción de las prestaciones contributivas era desde los dos tercios de todas las prestaciones en Alemania, al 80 % en Francia. Incluso las prestaciones sanitarias eran concebidas como prestaciones en metálico, un seguro de salud que cubre o reembolsa el costo de los servicios sanitarios, así como los salarios dejados de percibir en caso de enfermedad. En definitiva, los sistemas de bienestar bismarckianos estaban fuertemente orientados a las prestaciones en metálico, dejando los servicios (por ejemplo, los relacionados con el cuidado familiar) en manos de las mujeres o del tercer sector (en nombre del principio de subsidiariedad).

- La financiación provenía principalmente de las cotizaciones sociales: hasta dos tercios de todo el sistema de bienestar en Austria o en Alemania y hasta el 80 % en Francia.

- Las estructuras administrativas eran parapúblicas, con la participación de los interlocutores sociales en la gestión de los fondos de aseguramiento social. Incluso si el Estado estaba implicado, tenía que compartir la responsabilidad. En muchos casos, el Estado no participaba en la administración de los regímenes, como en los seguros de vejez y de salud en Alemania o en el desempleo y los sistemas complementarios de pensiones ocupacionales en Francia.

En términos de impacto social, estos sistemas se han caracterizado por niveles medios de desmercantilización y una fuerte reproducción de la estratificación social (ESPING-ANDERSEN, 1990), es decir, niveles muy significativos de desigualdad (ingresos y género). Debido a que el aseguramiento social está vinculado al desempeño de un empleo, los sistemas de protección social en la Europa continental se han basado en el pleno empleo para garantizar la cobertura social universal.

En estos sistemas, el nivel de protección social ofrecido depende de la situación laboral, del estatus profesional, del sexo y edad de la persona. Gracias a que la tasa de sustitución de los ingresos anteriores que proporcionaban las prestaciones sociales era relativamente generosa (en torno al 70 % del salario neto para las pensiones de vejez en Francia, Austria o Alemania, y entre un 50 y un 70 % para las prestaciones por enfermedad o seguro de desempleo), estos sistemas garantizan a los asegurados un cierto nivel de independencia del mercado en caso de una contingencia [de ahí el nivel medio de la desmercantilización, asociada a este régimen de bienestar por GØSTA ESPING-ANDERSEN (1990)]. En este caso, la dependencia del mercado de trabajo es indirecta, en la medida en que el nivel de prestaciones sociales proporcionadas por estos sistemas está en sí mismo relacionado con el empleo previo (y la situación familiar). Dado que las prestaciones son proporcionales a los ingresos y a la cotización (en virtud del principio contributivo), los altos niveles de desigualdad en el mercado laboral (entre los trabajadores manuales y de oficina, entre los cualificados y no cualificados) se reproducen en estos sistemas de aseguramiento social. La universalidad de la cobertura depende de la capacidad de la sociedad para garantizar el pleno empleo (masculino).

Debido al peso en estos sistemas del varón como sustentador principal del hogar, siendo Francia y Bélgica hasta cierto punto la excepción (LEWIS, 1992), las mujeres obtenían la protección social principalmente de forma indirecta, derivada de su papel de esposas y/o madres. Los niños también obtuvieron protección a través de las prestaciones derivadas, y no como individuos (lo que creaba problemas a los adultos jóvenes sin historial laboral).

Dado que el derecho al aseguramiento está muy relacionado con el empleo y la cotización, y debido a que a menudo las mujeres no tienen un trabajo

remunerado, sino que son responsables del cuidado familiar, ellas reciben prestaciones mucho más modestas de los sistemas de pensiones, desempleo, accidentes y discapacidad (HAUSERMANN, 2010). A pesar de que este fuerte sesgo de género y las desigualdades en relación con los derechos y las prestaciones derivadas del mismo han sido fuertemente criticadas por los académicos feministas, debe tenerse en cuenta que muchos movimientos feministas europeos continentales han sido durante mucho tiempo defensores de la libertad de elección (prestaciones monetarias para el cuidado en el hogar o para incorporarse al mercado laboral) y no solo del apoyo a la inserción laboral (NAUMAN, 2003).

Desde una *perspectiva económica*, el énfasis del seguro social en la «relación laboral estándar» típica de la industria y de la función pública en estos países, puede considerarse coherente con el tipo de desarrollo capitalista que caracteriza a la Europa continental. La expansión de los sistemas de bienestar bismarckianos estuvo vinculada a la industrialización masiva y se produjo principalmente en el contexto del apogeo fordista (posguerra) del capitalismo industrial. En esto se diferenciaba tanto del Estado de Bienestar británico, que en parte se estableció antes, como de los Estados de Bienestar socialdemócratas, que despegaron más tarde, en un contexto postindustrial. Los sistemas de bienestar europeos continentales deben también entenderse en el contexto del desarrollo de formas específicas de «economías de mercado coordinadas», típicas de la Europa continental, que requieren de capital paciente, estabilidad del mercado de trabajo, cooperación entre empleadores y empleados y altos niveles de cualificación. Como señala Bernhard Ebbinghaus (2010):

La teoría neocorporativista vio la expansión de los sistemas de bienestar continentales en la posguerra como parte de un pacto social implícito: la protección social se amplió a cambio de la aceptación de las incertidumbres de la economía social de mercado... En las economías orientadas a la exportación, la protección social se convirtió en un importante amortiguador contra la proclividad cíclica del mercado internacional, que de esta forma ayuda a mantener el consenso social típico en los pequeños Estados corporativistas europeos, como Austria, Países Bajos y Suiza... Más recientemente, el enfoque de las «Variedades de Capitalismo» ha vinculado el desarrollo de economías de mercado *coordinadas* en Alemania y sus vecinos... a la aparición de instituciones de bienestar que eran beneficiosas para mantener una fuerza de trabajo cualificada (ESTEVEZ-ABE *et al.*, 2001).

En resumen, el Estado de Bienestar bismarckiano en el período de posguerra partía del supuesto de que los varones estaban trabajando a tiempo completo y tenían carreras largas e ininterrumpidas que les conducían a una jubilación relativamente breve. En la mayoría de los países del continente, el concepto de pleno empleo se refería sobre todo a los varones como sustentadores principales del hogar. Era él quien debía apoyar a toda la familia y gracias a su salario se tenía derecho a las prestaciones sociales. Con frecuencia se tomaron medidas para desincentivar la participación de las mujeres en el mercado laboral. Esta dependencia que tenían las familias de los ingresos y de los privilegios del cabeza de familia masculino, hicieron que se concediese más importancia a la seguridad laboral y a las garantías del estatus laboral (el

principio de antigüedad, la regulación de la contratación y del despido), que a la consecución del pleno empleo (ESPING-ANDERSEN, 1996). Como se verá más adelante, todas estas características parecen haber agravado las consecuencias de los problemas económicos que aquejan a estos países desde finales de la década de los años setenta en adelante.

### III. LAS TRAYECTORIAS DE REFORMA Y SUS DETERMINANTES POLÍTICOS

#### 1. ENTRE 1975 Y EL FINAL DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA: EUROESCLEROSIS

Desde mediados de los años setenta, los sistemas de protección social en las democracias prósperas han estado expuestos a nuevos y similares desafíos socioeconómicos: la movilidad creciente del capital, la competencia intensa entre las economías, la desindustrialización, el desempleo estructural y en masa, el envejecimiento de la población y el aumento de la participación femenina en el mercado laboral. Sin embargo, ciertos sistemas parecen ser más vulnerables que otros a estos cambios. En efecto, estas dificultades no afectan de la misma manera a todos los países, debido al efecto de filtro que desempeñan las propias instituciones del bienestar.

Las medidas adoptadas por los países de la Europa continental en respuesta a la crisis económica de los setenta y al aumento del desempleo que la crisis trajo consigo difieren radicalmente de las de los países nórdicos (los cuales reaccionaron para compensar este último, aumentando el sector servicios público) o de las estrategias neoliberales seguidas por los países angloparlantes (recorte o repliegue, desregulación y aumento de la flexibilidad del mercado de trabajo). Dentro del contexto de la lógica imperante desde 1950 hasta 1970, los países de la Europa continental querían ante todo preservar los empleos de los trabajadores varones cualificados mediante la exclusión de otros trabajadores (los no-cualificados, mujeres, jóvenes) del mercado laboral. Por lo tanto, estos países trataban de resolver sus problemas de empleo a través de la disminución de la oferta de mano de obra, o de la población activa, la denominada en inglés *labour shedding strategy*, lo que condujo a lo que Esping-Andersen (1996) llama el síndrome del «bienestar sin trabajo».

Los países de Europa continental prefirieron garantizar los ingresos, la jubilación anticipada y la reducción de las horas de trabajo a fin de mantener los salarios y la seguridad laboral de los trabajadores fijos o *insiders* con elevadas cualificaciones y productividad (varones). Las propias empresas se mostraron partidarias de una estrategia basada en salarios altos y la producción de buena calidad, lo que favoreció a los trabajadores fijos y altamente cualificados en detrimento de los trabajadores con menos cualificación o sin cualificar o

*outsiders*. Las reducciones de plantilla se negociaban a menudo sobre la base de ingresos garantizados y la jubilación anticipada, con la esperanza de que el coste de la jubilación masiva pudiese ser compensado con un aumento proporcional de la productividad (KOHLE *et al.*, 1991). Estas estrategias fueron apoyadas por el Estado, que, por un lado, proporcionó subsidios significativos para los acuerdos de prejubilación y mantuvo un alto nivel de prestaciones por desempleo y, por otro, creó una variedad de prestaciones sociales diseñadas para garantizar un nivel mínimo de ingresos para las personas que ya no formaban parte de la población activa.

Las estrategias aplicadas durante la década de los ochenta y comienzos de los noventa estaban estrechamente relacionadas con el modelo de protección social basado en el «salario familiar»: el hombre es la fuente de ingresos a través del salario y de las transferencias para toda la familia, de ahí que los ingresos y la protección social de este hombre debieran ser preservadas en primer lugar. Esto dio lugar a niveles muy bajos de empleo y a un alto grado de polarización del mercado laboral (ESPING-ANDERSEN, 1996) entre aquellos muy bien integrados (hombres cualificados entre los 25 y los 55 años) y los que se hallaban marginados o directamente excluidos (con cualificaciones pobres o inexistentes, jóvenes, mujeres y trabajadores de más de 55 años, inmigrantes). Mientras que en la década de los noventa la tasa de participación masculina en la población activa era comparable a la de los países nórdicos (entre el 75 y 80 %), la tasa de participación de las personas de entre 55 y 64 años era claramente mucho menor: en 1992, el 22,2 % en Bélgica, un 36,2 % en Alemania, el 29,8 % en Francia y un 28,7 % en los Países Bajos (Eurostat, serie de datos de empleo).

A pesar de que los problemas que estos países afrontan han sido enormes (crecimiento muy lento y altas tasas de desempleo durante los años ochenta y noventa en Bélgica, Francia y Alemania, con resultados considerablemente mejores en Austria y los Países Bajos), hasta hace poco la implantación de cambios ha sido difícil en el modelo bismarckiano. Cuando Esping-Andersen analizó «la adaptación nacional en las economías globales» y comparó la capacidad de los diferentes regímenes de bienestar para afrontar los nuevos retos económicos, destacó la rigidez de las características del Estado de Bienestar continental, hablando de un «paisaje continental congelado» resultado del «fordismo congelado» de Alemania, Francia e Italia (ESPING-ANDERSEN, 1996). Llegó a la conclusión de que «la suerte está echada a favor del *statu quo* del Estado de Bienestar en estos países» (ibid.: 267). Scharpf y Schmidt (2000) también argumentaban que, a pesar de que todos los Estados de Bienestar son de diversas maneras cada vez más vulnerables a las economías abiertas, los sistemas de bienestar basados en el aseguramiento social afrontaban las mayores dificultades de todos, mientras Pierson (2001) señaló que las reformas significativas del Estado de Bienestar eran más raras y más problemáticas en los regímenes corporativistas conservadores.

Estas críticas, sin embargo, son anteriores a los grandes cambios, cada vez más visibles, que se han hecho en los países de Europa continental desde el advenimiento del nuevo milenio. Durante la década de 2000, todos los países de Europa continental han puesto en marcha importantes reformas estructurales en sus sistemas de bienestar. A pesar de que estos cambios solo se han vuelto completamente evidentes para la mayoría de los observadores en la última década, deben, sin embargo, entenderse como la culminación de una trayectoria de reforma que viene de más lejos en el tiempo.

## 2. LA DÉCADA DE LOS NOVENTA Y 2000: ¿UN LARGO ADIÓS A BISMARCK?

La investigación reciente ha demostrado que, en lugar de bloquearse, los sistemas continentales de bienestar han experimentado un proceso sustancial de transformación: en primer lugar, una transformación institucional relativamente silenciosa y luego una serie relativamente abrupta de cambios estructurales que ocurrieron en la década de 2000. Con el fin de presentar y entender estos acontecimientos, hay que analizar las tres fases sucesivas después de las primeras reacciones a la crisis explicada más arriba<sup>1</sup>.

### — Recortes tímidos y negociados

La estrategia de disminución de la oferta de mano de obra (*labour shedding strategy*) adoptada en los setenta y ochenta tuvo como consecuencia la disminución de la tasa de empleo global y el aumento de los costes laborales a través del continuo incremento de las cotizaciones sociales destinadas al apoyo de aquellos que habían perdido sus puestos de trabajo: el pequeño número de personas que seguían trabajando tenía que pagar cada vez más para preservar su protección social y proporcionar ingresos a los inactivos. Esta tendencia entraba en conflicto directo con el nuevo contexto económico de principios de los noventa, en el período en que el mercado único europeo se puso en marcha (1992) y la moneda única se estaba preparando (los criterios de Maastricht se aprobaron en 1993). A mediados de los noventa se adoptaron en los países de la Europa continental una serie de decisiones destinadas a estabilizar o incluso a reducir los gastos sociales.

Estas reformas tenían por objetivo reducir los niveles de las prestaciones sociales a la vez que se preservaba la lógica del sistema. Se pueden mencionar aquí a las llamadas reformas de «consolidación» que afectaron a la pensión de jubilación y a los sistemas de seguro sanitario en Alemania a finales de los

<sup>1</sup> Se puede encontrar una descripción detallada de la transformación secuencial de los sistemas de bienestar bismarckianos en sus diversos ámbitos de política social en Palier y Martín (2008), y país por país, en Palier (2010a).



ochenta y principios de los noventa, a las numerosas reformas de las pensiones en Austria, o a las reformas sectoriales francesas, cuyo objetivo era «salvaguardar el sistema de protección social» (nuevos acuerdos médicos en sanidad a principios de los noventa, una nueva prestación en el seguro de desempleo aprobada en 1992 y nuevos modos de cálculo de las pensiones de jubilación a partir de 1993). Estas reformas comparten ciertas características, relacionadas con la configuración institucional específica de los sistemas de bienestar basados en el aseguramiento social.

La técnica principal utilizada para la reducción de las prestaciones sociales fue el fortalecimiento del vínculo entre el importe de la cotización y el volumen de la prestación (a través de un cambio en la fórmula de cálculo y normas más estrictas para ser beneficiario). Por supuesto, esto se basó en la lógica ya existente de estos sistemas (el derecho a las prestaciones sociales se deriva del pago de las cotizaciones sociales), a pesar de que estas reformas significaran, por lo general, un desplazamiento desde los principios redistributivos (de la equidad horizontal y vertical) a los principios actuariales. Por ejemplo, la reforma de las pensiones aprobada en 1989 en Alemania previó la introducción de una reducción permanente para las pensiones solicitadas antes de la edad legal de jubilación, la eliminación gradual de los subsidios a la jubilación anticipada (hasta 2012), un cambio en el método de indexación desde los salarios brutos a los netos y un aumento de los subsidios federales aportados al régimen (HINRICHS, 2010).

En Francia, la reforma de las pensiones de 1993, que se limitó a los empleados en el sector privado, aumentó de 37,5 a 40 el número de años de contribución necesarios para tener derecho a una pensión completa del 50 % del «salario de referencia». Al mismo tiempo, el «salario de referencia» pasó a ser el salario promedio de los 25 mejores años (en lugar de 10 años). La indexación de las prestaciones se desplazó de los salarios brutos a los precios. En el mismo sentido, en Francia, en 1992 se aumentó el período de cotización requerido para acceder a las prestaciones por desempleo (PALIER, 2010b). En Austria, la base de cálculo se extendió por etapas de 5 a 15 años de cotización; la elegibilidad para la jubilación anticipada se ha endurecido (1996), mientras que la tasa de cotización para los trabajadores autónomos y los agricultores se incrementó en 1995. Por otra parte, el gobierno de la Gran Coalición aprobó medidas para armonizar el cálculo de las pensiones de los funcionarios con el de las pensiones generales. También se cambió el método de indexación de las prestaciones (ajustado en base al salario neto en vez de al salario) y se introdujeron las deducciones en caso de jubilación anticipada (OBINGER y TALOS, 2010).

A menudo, estas reformas generaron una oposición considerable y tuvieron que ser negociadas con los agentes sociales para lograr que fuesen aceptadas. Dado que los sistemas se financian a través de cotizaciones sociales derivadas de los salarios (y no a través de los impuestos), los representantes de aquellos que contribuyen y se benefician de los sistemas son los principales actores

en el juego político en torno a las reformas de política social. Ellos tienen algo que decir en el proceso y tienen, eventualmente, el poder de bloquear las propuestas con las que no están de acuerdo. La aceptación por parte de los interlocutores sociales de los recortes de las prestaciones fue el resultado de un *quid pro quo* (BONOLI, 2000), vinculado a los ajustes en las fórmulas de financiación. A menudo, el recorte en los programas de seguro social se acompañó de una clarificación de las competencias: el gobierno propuso a los interlocutores sociales que el Estado asumiera la financiación de las prestaciones no contributivas (una pensión mínima de cuantía fija para los ancianos, los discapacitados, los desempleados de larga duración; el abono de las cotizaciones por períodos sin trabajo debido al desempleo, educación de los hijos, etc.) a cambio de la aceptación de los recortes en las prestaciones de aseguramiento social. A través de estas negociaciones, los sindicatos lograron garantizar la posición de los actuales trabajadores estables (*insiders*), mediante un largo período de introducción gradual de las reformas en los derechos de jubilación y mediante una recalibración que introdujo una dualidad en las prestaciones por desempleo, que serían mayores para los que habían trabajado a tiempo completo y menores para aquellos trabajadores con trayectorias laborales más precarias (CLEGG, 2008). Estas negociaciones comenzaron a introducir un nuevo mundo de bienestar para los trabajadores «atípicos», mediante el desarrollo de subsidios no contributivos financiados mediante de los impuestos generales.

#### — Cambios institucionales, meta-reformas

Estas iniciativas de retirada o recorte fueron extremadamente difíciles de implantar, lo que provocó gran descontento y la necesidad de negociación para lograr su aceptación. Las dificultades políticas que causaron y su fracaso relativo en términos de resultado (el gasto social siguió aumentando y el desempleo continuó siendo obstinadamente elevado) enseñó a los gobiernos la lección de que la propia configuración institucional de los sistemas existentes se había convertido en un problema. A partir de entonces, los gobiernos se concentraron cada vez más en «meta-reformas institucionales», dirigidas a transformar las bases mismas de los sistemas de bienestar: cambios en los mecanismos de financiación (hacia menos contribuciones y más impuestos), así como en los mecanismos de gobernanza (debilitamiento de los interlocutores sociales, privatización o mayor control público o estatal).

Desde principios de los noventa, se percibe de forma creciente que los sistemas de bienestar basados en el aseguramiento social agravan las dificultades económicas, sociales y políticas. Antes del recorte, las prestaciones del seguro se utilizaban como apoyo a las víctimas de la crisis (indemnización) y como una herramienta para contrarrestarla (políticas de reactivación, estrategias de bienestar sin trabajo). En el período siguiente, cuando el continuo aumento del gasto social parecía inasumible, se intentaron recortes, pero esencialmente



con el objetivo de salvaguardar el sistema de aseguramiento, que se percibía como una víctima de la crisis (menos recursos, más gastos). En los nuevos análisis, que apoyan reformas cada vez más profundas, estos sistemas se veían como parte de la crisis. El sistema de aseguramiento social es acusado de ser, en cierta medida, la causa de una serie de problemas económicos, sociales y políticos: del propio peso de las cotizaciones sociales, de obstaculizar la competitividad e impedir la generación de empleo debido a los altos costes de la mano de obra y de debilitar la capacidad del Estado para controlar el gasto e implantar reformas, dando una influencia indebida a los interlocutores sociales.

Los pilares básicos de aseguramiento social bismarckiano han estado bajo vigilancia: la financiación y la participación de los interlocutores sociales en la gestión de la seguridad social. Algunas reformas recientes se han dirigido a la modificación de estos arreglos institucionales. Este ha sido el caso de Francia mediante el aumento de las exenciones en las cotizaciones sociales, así como el desarrollo de un nuevo impuesto para financiar los subsidios sociales no contributivos (CSG) y la potenciación del papel del Parlamento en el proceso de formulación de las políticas sociales. En Alemania, la limitación de la cuantía de las contribuciones sociales fue fundamental en las reformas de la década de los noventa y se introdujo un nuevo impuesto («impuesto verde») para financiar algunas prestaciones sociales, mientras que la subida del IVA en la década de 2000 sustituyó una parte de las contribuciones de los empleadores. Los cambios también han afectado a la gobernanza del sistema, por lo general a expensas de los interlocutores sociales. Se pueden observar dos tendencias: un refuerzo de la intervención del Estado en la formulación de políticas sociales (muy visible en todos los sistemas de bienestar bismarckianos) y la privatización de algunas funciones de protección social (que se manifiesta en el creciente papel de los seguros complementarios de salud privados en Francia, de los fondos de pensiones en todas partes y en la privatización de los servicios de empleo en los Países Bajos). Mientras tanto, se introdujeron nuevos tipos de subsidios para apoyar a los más pobres, que no tienen un historial de cotización suficiente para generar derecho a las prestaciones: renta mínima de inserción en Francia, la pensión mínima en Alemania, residualización de la prestación por desempleo en Bélgica. Estas reformas institucionales introdujeron nuevos instrumentos por lo general vinculados a una lógica distinta de bienestar (focalización, fiscalidad, gestión pública o privada de las prestaciones). Estas reformas allanaron el camino a cambios estructurales más profundos que se hicieron visibles durante la década de 2000.

#### — Las reformas estructurales de los 2000

Desde la década de 2000 se ha impulsado una nueva ola de reformas en los países de la Europa continental.

— En Alemania, en 2001, la reforma de las pensiones puesta en marcha por el ministro de Trabajo Riester preveía un recorte adicional de la cuantía de la pensión pública e introdujo la posibilidad de futuros derechos de pensión complementarios a través de planes de pensiones personales o profesionales; a principios de los 2000, las cuatro reformas llamadas Hartz han transformado profundamente el mercado laboral alemán y el seguro de desempleo, introduciendo la activación y extendiendo los empleos de «bajo coste»; entre 2003 y 2007, se incrementó el copago sanitario de los pacientes, se aumentó la competencia entre los proveedores de seguros de asistencia sanitaria y se implantaron nuevos mecanismos de financiación a través de impuestos (HINRICHS, 2010).

— En Francia, la reforma de 2001 supuso la introducción de la activación para la mayoría de los desempleados, mientras que se han ido desarrollando progresivamente los ingresos complementarios para trabajadores con bajos salarios (*Prime pour l'emploi, revenu de solidarité active*). La reforma de las pensiones de 2003 amplió el alcance del recorte a los trabajadores del sector público pero también creó planes de ahorro de jubilación, tanto individuales como profesionales. A lo largo de la década de 2000, el copago se ha incrementado en el sector sanitario ambulatorio y ha aumentado el protagonismo de los seguros privados en el sistema, mientras que la reforma de la sanidad de 2004 y 2008 incrementó el control de las autoridades públicas nacionales y regionales sobre el resto del sistema (control de los pacientes en general y sobre el sector hospitalario) (PALIER, 2010b).

— En Austria, las diversas leyes de pensiones de la primera mitad de la década de 2000 cerraron las opciones de salida temprana del mercado laboral, armonizaron el sistema mediante la integración de los empleados públicos federales en el régimen general, disminuyeron la cuantía de las pensiones del sistema de reparto y se introdujo progresivamente un pilar privado complementario (financiado mediante la conversión de aportaciones anteriores a la seguridad social, como en Italia). Las políticas de empleo también se han caracterizado por el endurecimiento de las condiciones de elegibilidad para percibir las prestaciones de desempleo, un mayor recurso a las políticas de activación y un creciente esfuerzo para crear oportunidades de empleo para los trabajadores no cualificados. En cuanto a la asistencia sanitaria, debido al creciente incremento de los copagos, la proporción de gasto privado en salud como porcentaje del gasto total ha aumentado de forma continua y se aplican nuevos principios de financiación (se ha disminuido la contribución patronal), mientras que se han creado nuevas agencias estatales para mejorar el control del sistema (OBINGER y TALOS, 2010).

— En Bélgica, tras la reforma de la protección por desempleo para concentrarse en la protección de un ingreso mínimo, se adoptaron medidas de activación entre 1999 y 2005, así como un pacto generacional para disminuir la jubilación anticipada; las pensiones públicas provistas por la seguridad social se han rebajado tanto que los trabajadores con salarios medios o altos han tenido que acudir a planes de pensiones empresariales o privados para obtener

una pensión más acorde con sus ingresos pasados. La Ley Vandenbroucke de 2003 sobre las pensiones complementarias tenía como objetivo generalizar el acceso a dicha provisión privada (HEMERIJCK y MARX, 2010).

— En los Países Bajos, las políticas de activación se remontan a mediados de la década de los noventa, con los llamados «empleos Melkert» para los trabajadores poco cualificados, las mujeres, los trabajadores jóvenes, los extranjeros nacionalizados y los desempleados de larga duración; la introducción en 1997 de recortes en las contribuciones patronales a la seguridad social para los desempleados de larga duración y los trabajadores precarios; y la Ley de Solicitantes de Empleo (WTW) en 1998 con la imposición de una entrevista de evaluación en cada nueva prestación por desempleo. La competencia entre los sistemas de seguros de salud entró en vigor en 2005 (HEMERIJCK y MARX, 2010).

Además de estos cambios en los sistemas tradicionales de aseguramiento social, están surgiendo nuevas «políticas de atención o cuidado». Las familias alemanas se beneficiaron de más programas de cuidado infantil, mientras que a finales de los noventa también se implantaron nuevas políticas para hacer frente a los nuevos riesgos sociales relacionados con los cuidados de larga duración y las situaciones de «dependencia de las personas mayores». Estas incluyen un nuevo sistema de seguro social para la atención a las personas en situación de dependencia en Alemania (*Pflegeversicherung*), un sistema financiado con impuestos en Austria (*Pflegegeld*) y una nueva prestación para las personas dependientes en Francia (*Allocation personnalisée à l'autonomie*). Aunque la mayoría de estas últimas medidas asumen las rutinas típicas de un marco de aseguramiento social, parten de la base de unos mayores niveles de trabajo remunerado para las mujeres —adaptándose a la extinción del modelo tradicional en el que el varón era el sustentador principal del hogar— y han servido como herramientas para la creación de empleos con salarios más bajos (para las mujeres) en el sector de servicios (MOREL, 2008).

### 3. ¿CÓMO DEBE EXPLICARSE LA TRAYECTORIA DE REFORMA DEL BIENESTAR BISMARCKIANO?

El proceso político de reforma del Estado de Bienestar en la Europa continental ha sido analizado desde diversas perspectivas teóricas. La mayoría de las investigaciones han utilizado el concepto de «inercia de la trayectoria existente» (*path dependence*) y han concluido que los sistemas de bienestar corporativistas conservadores no han cambiado significativamente. Esta interpretación ya no es enteramente satisfactoria.

Entre aquellos que identificaron posibilidades de cambio en los Estados de Bienestar europeos continentales, algunos han explicado que la política partidista es central. Levy (1999), en particular, argumentó que los partidos de

izquierda están en condiciones de hacer «de la necesidad virtud». Aunque lo expuesto hasta ahora confirma este argumento, no es capaz de explicar el giro general y común hacia las reformas estructurales y la activación en la década de 2000, que se han implementado incluso bajo gobiernos conservadores. Para entender este cambio, la idea del surgimiento y adopción de un nuevo paradigma de política social parece más adecuada. Esta perspectiva enfatiza el papel del aprendizaje y de las ideas de política pública. Además, al comparar los procesos descritos en este capítulo con los documentados por Peter Hall, vemos que debe concederse más peso explicativo a los mecanismos de evolución institucional, que nos llevan a entender la trayectoria de reforma del bienestar bismarckiano como una sucesión de cambios institucionales alimentados por diversas reacciones a las reformas, dirigidos en última instancia a la adopción (y adaptación «corporativista conservadora») del paradigma ortodoxo dominante de la política.

Empezando por el papel de los partidos, una posible interpretación de las reformas más recientes y significativas en los sistemas de bienestar bismarckianos es que han sido implementadas por los partidos progresistas, los cuales han sido capaces de centrarse en los «vicios» de estos sistemas con el fin de hacerlos a la vez más eficientes económicamente y justos socialmente. Algunos casos parecen confirmar este análisis. La mayor parte de las reformas «modernizadoras» destinadas a mejorar la situación de los trabajadores a tiempo parcial y, en especial de las mujeres, han sido implementadas ya sea por gobiernos socialdemócratas o por coaliciones que incluían partidos de izquierda. La reforma de las pensiones de 2001 con Schröder en Alemania creó prestaciones mínimas para las personas mayores y en parte mejoró las reglas de cálculo de la pensión para las mujeres. Más recientemente, los cambios modernizadores de los seguros sociales, impulsados por la Nueva Izquierda, los Verdes y las organizaciones de mujeres, han permitido una mejor integración del trabajo a tiempo parcial y una mejora de la situación de las mujeres en Suiza, al tiempo que se ha reducido el nivel de las prestaciones para los trabajadores estables. Sin embargo, la implantación de tales reformas no ha sido monopolizada por el centro-izquierda, ya que en Austria fue la Gran Coalición la que introdujo nuevas medidas para hacer frente a la pobreza y los nuevos riesgos sociales; en Francia, el gobierno de derechas de Fillon implantó ligeras mejoras en las reglas de cálculo para el trabajo a tiempo parcial en su reforma de las pensiones; y en Alemania, la Gran Coalición impulsó la creación de centros de atención de día.

Muchas reformas similares se han llevado a cabo tanto por la derecha o la izquierda como por gobiernos de coalición. Por otra parte, las reformas a menudo refuerzan las tendencias de fragmentación de los sistemas de bienestar conservadores corporativos, en particular mediante la institucionalización de dualismos (PALIER y THELEN, 2008). Por tanto, en relación con estas reformas, no puede decirse que hayan sido impulsadas por una estrategia de hacer de la «necesidad virtud». Este enfoque puede ayudar a explicar algunas de las

reformas de modernización, pero sin duda no todos los recortes adicionales ni las reformas estructurales de los seguros sociales tradicionales. Como hemos sugerido, las mayores innovaciones en los sistemas de bienestar bismarckianos, tales como el desarrollo de sistemas de protección de ingresos mínimos, el aumento de las políticas de activación y la aparición de niveles privados en los sistemas de pensiones y de salud, parecen ser una especie de adaptación bismarckiana al nuevo paradigma de política social ortodoxo que ha estado en circulación desde finales de los ochenta.

Sin embargo, el giro hacia este enfoque del lado de la oferta no sucedió exactamente de la misma manera que la adopción del nuevo paradigma de política macroeconómica que describió en su día Hall (1993). La reforma de los sistemas de protección social bismarckianos se ha caracterizado por tres secuencias tal como las ha identificado Hall: en primer lugar, utilizando los instrumentos disponibles —la estrategia de reducción de la oferta de mano de obra (*labour shedding strategy*); en segundo lugar, cambiando los instrumentos para hacer frente a las persistentes dificultades, con el fin de salvaguardar el sistema —los primeros recortes—; en tercer y último lugar, adoptando un nuevo paradigma de política social como la única manera de superar las anomalías acumuladas que habían derivado a una crisis del propio sistema. Al igual que Hall, aquí también se ha destacado la importancia del aprendizaje de una reforma para otra y se ha observado una alteración en el centro de poder para permitir el cambio de tercer orden, de un modelo de formulación de las políticas sociales (generalmente) tripartito al refuerzo de las competencias y del control del Estado sobre las reformas del bienestar. En estos casos, sin embargo, ha habido más de tres secuencias y más continuidad de la que Hall observó en las políticas macroeconómicas. Contrariamente al argumento de Hall, no hubo una ruptura completa con el pasado y una sustitución general de las políticas anteriores por las nuevas políticas. La adopción del nuevo paradigma ha sido más bien posible gracias al desarrollo de las reformas anteriores, que sirvieron como base para la implementación de las nuevas políticas.

Debido a la «rigidez» de las instituciones del Estado de Bienestar (PIERSON, 2001), y a su enorme popularidad, los gobiernos no fueron capaces de cambiar los sistemas completos, incluso cuando se alegaba que estos sistemas estaban fallando al afrontar los problemas económicos y sociales. Más bien, los cambios fueron inicialmente incrementales, pasando por una fase intermedia basada en una transformación institucional evolutiva relativamente «silenciosa» (cambios en la financiación, cambios en las relaciones de poder), que debilitaron las bases institucionales y políticas de los sistemas de bienestar y facilitaron las reformas estructurales basadas en un nuevo paradigma de la política social. Aunque estas nuevas políticas sociales no han sustituido totalmente a las anteriores, sí han contribuido a la transformación del viejo sistema para que afronte nuevas metas.

No se ha seguido la misma trayectoria de reforma en todas partes. Los Países Bajos comenzaron con reformas estructurales mucho antes, Bélgica no

ha sido realmente testigo de un giro hacia la activación e Italia y Austria no modernizaron sus políticas sociales. El proceso político de reforma también ha sido diferente; las reformas han sido muy conflictivas en algunos países y se han negociado a través de pactos sociales en otros, Europa importa más en unos casos que en otros y así sucesivamente. No obstante, se pueden destacar algunas variables que pueden ayudar a entender las «variaciones sobre un mismo tema»:

*Cuando el proceso político, importa.* Como ya se ha mencionado, si la política partidista no parece ser del todo decisiva respecto a los recortes y a las reformas estructurales de los sistemas continentales europeos de bienestar, sí parece más importante para explicar su modernización. Las políticas modernizadoras se ponen en marcha cuando los partidos (generalmente, aunque no siempre, los de centro-izquierda) son capaces de construir nuevas coaliciones que incluyen a los afectados por los nuevos riesgos sociales (HÄUSERMANN, 2010). Inversamente, cuando hay una clara mayoría conservadora en el gobierno, tales políticas no se implantan. En general, el ritmo de la trayectoria de reforma es también muy dependiente de la política partidista: muy a menudo un cambio en la secuencia viene provocado por la llegada al poder de una nueva mayoría o coalición. El color político de este nuevo gobierno, sin embargo, no parece determinar demasiado el contenido de la nueva fase.

*Las instituciones macropolíticas,* como la estructura del Estado, el sistema electoral y el grado de fragmentación del sistema de relaciones laborales son también de crucial importancia para explicar las variaciones, especialmente respecto al ritmo y la intensidad (si no el contenido) de las reformas. Esto puede ilustrarse muy bien comparando las reformas belgas y holandesas: «Los dos países son diferentes respecto a los marcos institucionales del sistema político en los que se alojan sus Estados de Bienestar y sus sistemas de relaciones industriales, lo que sugiere posibles variables para explicar resultados de política pública *divergentes*. En comparación con los Países Bajos, el federalismo belga y el regionalismo lingüístico han limitado decisivamente el alcance de la intervención del Estado, no solo en la negociación salarial, sino también en muchas otras áreas de política social y económica. Además, la interlocución social está más fragmentada, lo que hace más difícil establecer y aprobar amplios acuerdos sociales corporativistas» (HEMERIJCK y MARX, 2010).

Por lo que parece, sin embargo, la explicación principal de si los países han seguido la misma trayectoria o no, está relacionado con la *configuración institucional* originaria de sus sistemas de bienestar. Las principales divergencias en sus trayectorias se explican por las diferencias en el punto de partida. La estructura inicial de las pensiones y de la sanidad en los Países Bajos o Suiza es importante para entender sus trayectorias específicas de reforma. Como Hemerijck y Marx (2010) apuntan, «los legados de política social nacionales y las particularidades políticas institucionales configuran las opciones disponibles de los actores políticos estatales y no estatales para reconfigurar los acuerdos del bienestar continental». En pocas palabras, cuanto más se

apartaba el punto de partida de la norma bismarckiana, más se «desviaba» la trayectoria de la reforma.

Por lo demás, también hay que reconocer que se pueden observar tendencias similares (e incluso trayectorias) a las descritas aquí fuera de la Europa continental. En gran medida, esto confirma una vez más nuestra hipótesis básica: por lo general estas similitudes se refieren a campos de la política social, donde al menos una parte de las instituciones de bienestar son similares a las que se pueden encontrar en Europa continental (en especial, derechos sociales basados en el historial contributivo y el predominio de las prestaciones contributivas). Las diferencias restantes se explican de nuevo por las variaciones de la arquitectura institucional de los sistemas de protección social, especialmente las relacionadas con la financiación y la gobernanza.

#### IV. LAS CONSECUENCIAS DE LAS RECIENTES REFORMAS: HACIA UN DUALISMO NEOBISMARCKIANO

La acumulación de todos estos recientes cambios institucionales y estructurales puede significar un cambio general de paradigma para los sistemas de bienestar continentales, evidenciando un alejamiento de los sistemas que tenían como objetivo el mantenimiento de los ingresos y el estatus, hacia un sistema de bienestar orientado al empleo y al mercado. Tanto los objetivos como los instrumentos de las reformas recientes son sensiblemente diferentes a los que eran típicos de la reacción tradicional de los sistemas bismarckianos cuando afrontaban problemas sociales: la introducción de los sistemas de capitalización en pensiones, la reducción de las pensiones de jubilación anticipada y la activación de la población inactiva (incluidas las madres, incluso madres solas) y, por lo tanto, la desfamilización del cuidado y un incremento del control estatal sobre el gasto público en sanidad, paralelo a la introducción de la competencia y de la privatización desenfrenada en los sistemas de seguros sanitarios. En muchos campos, estas reformas también han significado un debilitamiento de la autonomía de los interlocutores sociales. Estos cambios estructurales están muy lejos de la antigua «estrategia de la disminución de la oferta de mano de obra [*labour shedding strategy*]», con gobiernos que buscan la manera de escapar de la trampa del «bienestar sin trabajo». A largo plazo, esta evolución también puede forzar una transformación estructural de los sistemas de bienestar bismarckianos.

Tales adaptaciones estructurales pueden parecer marginales a primera vista. Sin embargo, un estudio de los casos nacionales muestra (PALIER, 2010a) que, por triviales que puedan parecer cuando se introducen, presentándolas generalmente como un mero complemento a los sistemas de seguro sociales centrales, estas políticas pueden ser el germen para desarrollar gradualmente un verdadero «segundo mundo» del bienestar dentro de un país (sobre estos cambios acumulativos, pero transformadores en los sistemas de bienestar, véase

se PALIER, 2005). Una dualización de la provisión de bienestar puede, por lo tanto, ser una de las principales consecuencias de las reformas recientes.

Las recientes reformas han dado lugar a dualizaciones múltiples: el desarrollo de dos mundos de bienestar dentro del sistema público, la adición de un componente privado a lo público y la división de la población entre los trabajadores con una carrera laboral larga y estable, los *insiders* asegurados, y los *outsiders* asistidos o activados. Además de los sistemas de seguros restantes —pero más individualizados y parcialmente privatizados—, se está desarrollando un mundo secundario de trabajo y bienestar para los *outsiders*, compuesto por empleos secundarios atípicos, políticas de activación y prestaciones focalizadas para las que es necesaria la comprobación previa de carencia de ingresos. Esto significa que ya no toda la población está cubierta por los mismos principios e instituciones. ¡El aseguramiento social bismarckiano ya no es capaz de alcanzar los objetivos *beveridgeanos*!

Debido a la reducción progresiva de los regímenes de seguro social a través del endurecimiento de los criterios para generar derecho a las prestaciones, cada vez menos personas están cubiertas por el seguro y las que lo están, lo están *menos bien*. Este encogimiento del aseguramiento deja espacio tanto por debajo (para la cobertura de los más pobres, con ingresos mínimos) como por arriba, el sistema público (para componentes privados voluntarios, es decir, los fondos privados de pensiones y los seguros privados de salud). Se trata de una nueva arquitectura de los sistemas de bienestar bismarckianos, con un aseguramiento social todavía central, pero ya no hegemónico.

Esta nueva arquitectura ha creado nuevas formas de dualismo vertical en la sociedad. La propia población parece estar cada vez más dividida: por un lado, los que pueden gozar de programas de seguro social más bien generosos y siguen teniendo acceso, gracias a sus empleadores o a su propia riqueza —a complementos privados— y, de otro lado, aquellos que han salido del sistema y dependen de los subsidios mínimos. A este último grupo, probablemente, deberían añadirse los que están siendo «activados» mediante contratos atípicos (CLEGG, 2008). Las reformas de la protección social han contribuido a aumentar las desigualdades y a dividir la sociedad entre los incluidos en el sistema y los excluidos del mismo.

Se podría argumentar que este modo dualista de la reforma es la forma típica (conservadora y corporativista) de adaptarse al nuevo mundo económico y social (BLESES y SEELEIB-KAISER, 2004) y pronosticar que esta vía segmentada es bastante sólida, y, probablemente, configurar el futuro de la provisión de bienestar en los países de Europa continental. A pesar de que estos sistemas estaban ya fragmentados y eran desiguales, es evidente que las tendencias recientes tienden a profundizar las divisiones y a crear nuevas fracturas sociales: un mercado laboral dual, un sistema de protección dual y una sociedad, incluso, más dividida de lo que estaba antes entre incluidos y excluidos del sistema.

## V. UNA MIRADA AL FUTURO: LA CRISIS Y MÁS ALLÁ

Desde 2008, el mundo ha entrado en un período de crisis intensa, lo que ha llevado a la recesión económica y al agudo incremento del desempleo. Por supuesto, es imposible predecir con precisión cuáles serán las consecuencias de esta crisis en la trayectoria de reforma de los sistemas de bienestar bismarckianos. Antes de la crisis, los sistemas de bienestar parecían haberse adaptado a las nuevas circunstancias, aunque con frecuencia a costa del aumento del número de empleos de mala calidad y la institucionalización de una «segunda división» en la sociedad, que vive a costa de programas asistenciales y de empleos precarios subsidiados. Solo algunos países han comenzado a modernizar sus sistemas de protección social de manera positiva.

Como sostienen Esping-Andersen (2010) y Hemerijck y Eichhorst (2010), lo que está en juego es la capacidad para mejorar el crecimiento económico y la situación social de las personas, mediante la inversión en actividades orientadas a la economía basada en el conocimiento, y, por lo tanto, en formación del capital humano, el cuidado de niños, la educación y el aprendizaje permanente a lo largo de la vida, y —como se ha abogado durante mucho tiempo por los académicos feministas quienes primero se centraron en el trabajo de cuidado y atención en el hogar— prestando más atención a la situación de las mujeres (ORLOFF, 1993, y para una revisión véase ORLOFF, 2009). Estas son las condiciones necesarias para una adaptación positiva de la Europa continental al nuevo mundo del siglo XXI.

¿Proporcionará esta crisis la oportunidad para introducir más cambios en esa dirección? ¿O, al contrario, sus consecuencias (y especialmente sus consecuencias fiscales) conducirán a la aplicación de nuevos recortes reaccionarios y dualizadores? La explosión de los déficits y las deudas públicas a partir de 2009 bien puede ser un mal augurio para el futuro, si los gobiernos siguen confiando en los instrumentos y estrategias existentes. Las primeras reacciones a las crisis profundas no son normalmente cambios significativos de los instrumentos y de los objetivos de las políticas, sino que más bien se siguen utilizando los instrumentos de política pública y recetas anteriores.

Un escenario probable para los próximos años es, pues, una aceleración de algunas de las tendencias que hemos analizado, impulsadas por las nuevas circunstancias económicas. La principal reacción de los gobiernos en 2008 y 2009 ha sido la de «dejar hacer a los estabilizadores automáticos» a través del seguro de desempleo y los subsidios al empleo, todo lo cual lleva a enormes aumentos de los déficits públicos y de las deudas. Frente a esto, los gobiernos pueden en un futuro próximo sentirse obligados a poner en práctica una tercera ola de recortes, a residualizar más la protección social y a obligar a la gente a confiar cada vez más en los seguros privados para el mantenimiento de los ingresos. Los gobiernos se verán tentados a hacer más estrictas las condiciones para acceder a los programas asistenciales, a implantar nuevos programas de activación y a apoyar la multiplicación de los empleos de baja cualificación, mal pagados y protegidos en el sector servicios. Todo lo cual no haría más que reforzar los efectos

más negativos de la trayectoria de reforma típica de los sistemas bismarckianos, sobre todo el dualismo y la desigualdad, pero también el crecimiento lento.

Finalmente, la estrategia de un *Estado de Bienestar orientado a la inversión social*<sup>2</sup> que pueda ser plenamente implantado en la Europa continental, debe cumplir las siguientes condiciones:

— Un sentimiento compartido de que las reformas anteriores han incrementado la dualización y no han proporcionado las herramientas para garantizar el crecimiento económico sostenible y el progreso social; un respaldo explícito de la estrategia de inversión social para la agenda post-Lisboa. La estrategia de Lisboa adoptó ambigüamente algunos de los rasgos del enfoque de la inversión social en 2000, pero se desestimó en 2005. No está claro lo que vendrá a partir de 2010; una expansión y estabilización de las pocas políticas nuevas ya aplicadas en algunos países europeos continentales, como «apoyo a la renta mínima continua», «estrategia de inversión familiar activa», centrándose en el cuidado infantil, las bajas parentales y las inversiones en las políticas de empleo que «fortalezcan el vínculo a largo plazo con el mercado laboral, promuevan la inversión en capital humano durante toda la vida e impulsen el retraso de la jubilación y su flexibilización». Las nuevas políticas hacia la inmigración, dirigidas a la «integración a través de la participación», también deben desarrollarse (HEMERJCK y EICHHORST, 2010).

— Reformas de las metapolíticas públicas para sortear los obstáculos institucionales y políticos con el fin de emprender nuevas acciones: intentos renovados de desarrollar pactos sociales, la transformación de los seguros sociales fragmentados en sistemas más inclusivos, la creación de nuevos impuestos para sustituir algunas de las contribuciones sociales y poder financiar las nuevas políticas.

— La difusión y adopción en la Europa continental de la perspectiva de inversión social como el paradigma de la nueva política social.

— La aparición de nuevas coaliciones políticas que favorezcan las políticas modernizadoras, que involucren tanto a actores *insiders* como a los afectados por los nuevos riesgos sociales.

Si se lograsen reunir todas estas condiciones, habría realmente una oportunidad para decir adiós a los aspectos más negativos de la tradición bismarckiana de bienestar.

## BIBLIOGRAFÍA

BLESES, P. y SEELEIB-KAISER, M. (2004): *The Dual Transformation of the German Welfare State*, Houndmills, Palgrave, Basingstoke.

<sup>2</sup> Sobre la estrategia de inversión social, véase Esping-Andersen *et al.* (2002), Jenson y Saint Martin (2006), Jenson (2009) y Morel, Palier y Palme (2012). Véase también el primer capítulo de este volumen.



- BONOLI, G. (2000): *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CLEGG, D. (2008): «Continental Drift, On Unemployment Policy Change in Bismarckian Welfare States», en Palier, B. y Martin, C. (eds.): *Reforming the Bismarckian welfare systems: Broadening perspectives on social policy*, Blackwell, Oxford, 62-81.
- EBBINGHAUS, B. (2010): «Reforming Bismarckian Corporatism: The Changing Role of Social Partnership in Continental Europe», en Palier, B. (ed.): *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 255-278.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Oxford.
- (ed.) (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*, Sage, Londres.
- (2010): «Prologue: What Does it Mean to Break with Bismarck?», en Palier, B. (ed.): *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 11-18.
- ESTÉVEZ-ABE, M.; IVERSEN, T. y SOSKICE, D. (2001): «Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State», en Hall, P. y Soskice, D. (eds.): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Londres, 145-184.
- EWALD, F. (1986): *L'Etat providence*, Grasset, París.
- HALL, P. (1993): «Policy Paradigm Social Learning and the State. The Case of Economic Policy in Britain», *Comparative Politics*, 25, 3, 275-296.
- HAUSERMANN, S. (2010): *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York.
- HEMERIJCK, A. y MARX, I. (2010): «Continental Welfare at a Crossroads. The choice between activation and minimum income protection in Belgium and the Netherlands», en Palier, B. (ed.): *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 129-156.
- HEMERIJCK, A. y EICHHORST, W. (2010): «Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms», en Palier, B. (ed.): *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 301-332.
- HINRICHS, K. (2010): «A Social Insurance State Withers Away. Welfare State Reforms in Germany-or: Attempts to Turn Around in a Cul-de-sac», en Palier, B. (ed.): *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 45-72.
- HUBER, E. y STEPHENS, J. (2001): *Political Choice in Global Markets: Development and Crisis of Advanced Welfare States*, University of Chicago Press, Chicago.
- KOHLI, M.; REIN, M.; GUILLEMARD, A.-M. y GUNSTEREN, H. VAN (1991): *Time for Retirement*, Cambridge University Press, Cambridge.
- JENSON, J. (2009): «Lost in translation: the Social Investment Perspective and gender equality», *Social Politics*, 16 (4), 446-483.
- JENSON, J. y SAINT MARTIN, D. (2006): «Building blocks for a new social architecture: the LEGOTM paradigm of an active society», *Policy and Politics*, 34, 3, 429-451.
- LEWIS, J. (1992): «Gender and the Development of Welfare Regimes», *Journal of European Social Policy*, 2 (3), 159-173.
- LEVY, J. (1999): «Vice into virtue? Progressive politics and welfare reform in continental Europe?», *Politics and Society*, 27, 2, 239-273.
- MARES, I. (2003): *The Politics of Social Risks, Business and Welfare State Development*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MOREL, N. (2008): «From subsidiarity to "free choice": child-and elderly-care policy reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands», en Palier, B. y Martin, C. (eds.):

- Reforming the Bismarckian welfare systems: Broadening perspectives on social policy*, Blackwell, Oxford, 82-101.
- MOREL, N.; PALIER, B. y PALME, J. (eds.) (2012): *Towards a social investment Welfare State. Ideas Policies and Challenges*, The Policy Press, Bristol.
- NAUMANN, I. (2005): «Child care and feminism in West Germany and Sweden in the 1960s and 1970s», *Journal of European Social Policy*, 15 (1), 47-63.
- OBINGER, H. y TALOS, E. (2010): «Janus-faced developments in a prototypical Bismarckian welfare state: Welfare Reforms in Austria since the 1970s», en Palier, B. (ed.): *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 101-128.
- ORLOFF, A. S. (1993): «Gender and the social rights of citizenship», *American Sociological Review*, 58, 303-28.
- (2009): «Gendering the comparative analysis of Welfare States: an unfinished agenda», *Sociological Theory*, 27, 3, 317-343.
- PALIER, B. (2005): «Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s», en Thelen, K. y Streeck, W. (eds.): *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- PALIER, B. (ed.) (2010a): *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- (2010b): «The Dualisations of the French Welfare System», en Palier, B. (ed.): *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 73-100.
- PALIER, B. y MARTIN, C. (2008): *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Blackwell, Oxford.
- PALIER, B. y THELEN, K. (2010): «Institutionalizing dualism, complementarities and changes in France and Germany», *Politics and Society*, 38, 1, 119-48.
- PIERSON, P. (ed.) (2001): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- SCHARPF, F. y SCHMIDT, V. (eds.) (2000): *From Vulnerability to competitiveness: Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- SWENSON, P. (2002): *Capitalists Against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford University Press, Nueva York.
- TITMUS, R. (1974): *Social Policy, an Introduction*, Allen y Unwin, Londres.
- VAN KERSBERGEN, K. (1995): *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, Routledge, Londres/Nueva York.
- VAN KERSBERGEN, K. y MANOW, P. (2009): *Religion, Class Coalitions, and Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ZOLA, E. (1885): *Germinal*, Charpentier, París.



## CAPÍTULO III

LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR LIBERALES:  
ORÍGENES, RESULTADOS Y CAMBIOSCÉSAR COLINO  
ELOÍSA DEL PINOI. INTRODUCCIÓN: LA HETEROGENEIDAD  
Y LA MALA REPUTACIÓN DEL RÉGIMEN LIBERAL

El régimen o «mundo» de bienestar liberal o, como algunos prefieren denominarlo, régimen anglosajón de bienestar o familia de países angloparlantes (ESPING-ANDERSEN, 1990, 2000; MYLES, 1998; CASTLES y OBINGER, 2008; CASTLES, 2010), engloba a Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Irlanda, Australia y Nueva Zelanda. Este régimen se ha caracterizado fundamentalmente por favorecer soluciones privadas o de mercado, frente a las estatales o las familiares, para la provisión del bienestar, así como por una asistencia social residual manifestada en la utilización intensiva de políticas sociales focalizadas para las personas fuera del mercado, a las que se les conceden prestaciones una vez comprobada su carencia de recursos. En la práctica, ello implica que el volumen de gasto público social de estos países es, en comparación con los regímenes socialdemócrata y continental, más bajo, dándose la desigualdad más alta de entre todos los países desarrollados. Esto, junto con la ausencia de derechos sociales universales otorgados por la mera ciudadanía, que lleva a la completa dependencia del mercado para poder ser beneficiario de las políticas sociales (baja *desmercantilización*, ESPING-ANDERSEN, 1990), y el carácter poco generoso de la asistencia social en algunos casos o su escasa cobertura en otros, ha llevado a que este régimen tenga en la literatura científica sobre políticas sociales comparadas, sobre todo europea, la peor reputación de entre todos los regímenes o mundos de bienestar.

A pesar de existir claras similitudes entre todos estos países, pueden encontrarse peculiaridades en cada uno de ellos. Aunque mantienen la configuración típica de este régimen en las relaciones entre Estado, mercado y familia, ofrecen algunas variantes manifestadas en el diseño de los programas sociales, en sus resultados en términos de igualdad y eficiencia económica y en las

trayectorias de reforma observadas. Dicho en otros términos, los países del régimen liberal muestran diferencias en los modelos utilizados para financiar y distribuir las prestaciones, además de haber cambiado en algunos casos cualitativamente con el paso del tiempo. Por ello, podemos encontrar países como Reino Unido y Canadá con sistemas de asistencia sanitaria universales, o sistemas de pensiones públicas como el de EEUU que asemejan a estos países a otros regímenes europeos en algunos casos.

Estas variaciones tienen su origen en la historia y en otras condiciones institucionales y sociopolíticas de cada uno de estos países, como pueden ser la organización federal o descentralizada del gobierno (Australia, Canadá, EEUU, Reino Unido), la experiencia colonial (Irlanda, Australia, Nueva Zelanda), la diversidad social y la importancia de las relaciones raciales (EEUU, Australia, Nueva Zelanda), los nacionalismos internos y las tensiones intergubernamentales (Canadá y Quebec), la presencia tradicional de partidos laboristas o socialdemócratas en algunos casos y períodos (Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia), el poder de los grupos de interés empresariales en la provisión de las políticas sociales (EEUU) y o la existencia de una tradición católica, corporativista y clientelista en la política social (Irlanda). Todos estos factores se han usado para explicar las diferentes trayectorias y las perspectivas de reforma dentro de unas pautas generales que, sin embargo, permiten considerarlos a todos como pertenecientes a un tipo o régimen común.

Podrían resumirse en tres los debates principales que han dominado recientemente la literatura científica respecto a este régimen de bienestar:

En primer lugar, se ha debatido sobre hasta qué punto alguno de estos países, debido a ciertas características peculiares, pueden ser adecuadamente clasificados dentro de este régimen o realmente suponen excepciones difícilmente clasificables en él o incluso podrían dar lugar a otros grupos o regímenes diferenciados. En relación con esto, en varios casos se han tratado de entender las fuentes de esos «excepcionalismos» y cómo se explica su divergencia con otros sistemas de bienestar europeos o anglosajones, sobre todo en cuanto a su incapacidad de constituir sistemas de protección social con mayor cobertura y eficiencia social. Se ha discutido intensamente la excepcionalidad de las políticas sociales estadounidenses y hasta qué punto el sistema estadounidense es comparable con otros sistemas y puede converger hacia ellos (véase HACKER, 2002; CASTLES, 2010; ALBER, 2010; BELAND y WADDAN, 2012). Así, se ha llamado recientemente la atención sobre el hecho de que este sistema de bienestar es más voluminoso de lo que suele afirmarse en sus tradicionales calificaciones como residual, porque a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países europeos, se basa en prestaciones sociales privadas provistas por los empleadores, de las cuales los académicos europeos no se han ocupado. También se ha recordado el uso de otros instrumentos de política más ocultos, como las deducciones fiscales para conseguir objetivos de política social, que han llevado a algunos a hablar de un Estado de Bienestar «oculto» o «sumergido» (HOWARD, 2008; METTLER, 2011). Otros trabajos han

puesto en cuestión lo adecuado de incluir al Reino Unido, con su mezcla de elementos universalistas, su alto nivel de gasto y sus efectos redistributivos, en este grupo. Asimismo, se ha sugerido que los países de las Antípodas formarían su régimen propio, basado en el llamado Estado de Bienestar «de los asalariados» que se manifiesta en el control público del mercado de trabajo, para garantizar un nivel alto de los salarios, con altos efectos redistributivos (CASTLES y MITCHELL, 1992; BRYSON y VERITY, 2009).

En segundo lugar, recientes estudios han abordado la cuestión de hasta qué punto tiene fundamento la mala reputación en política social de estos países o si por el contrario responde a ciertos enfoques o sesgos metodológicos basados en una implícita preferencia en la literatura científica por las políticas sociales típicas de los sistemas nórdicos y universalistas. Aquí también varios autores han tratado de incluir otros tipos de medidas públicas y privadas de bienestar ampliando así el concepto de políticas sociales (ALBER, 2010) que permiten entender mejor sus consecuencias. En algunos casos, si se incluyen los gastos privados en bienestar, países como EEUU aparecen como comparables o superiores en esfuerzo social de bienestar a muchos sistemas europeos. Otros estudios como los que resume Castles (2010) han señalado también que a pesar de que los sistemas de bienestar liberales muestran un gasto y una imposición total menor, sus efectos redistributivos y la progresividad de los impuestos son los mayores de todos.

Por último, la literatura ha prestado una atención cada vez mayor a las tendencias de evolución y a la efectividad de estos sistemas en el contexto de crecientes problemas detectados con la provisión privada de algunos programas de bienestar, como las pensiones de jubilación o la asistencia sanitaria. En el contexto de la globalización, la crisis económica o los nuevos riesgos sociales, se ha percibido una decreciente cobertura y una creciente asistencialización y dualización de las políticas sociales en muchos de estos países que atestiguan una cada vez más preocupante insuficiencia, falta de equidad distributiva y un aumento insostenible de los costes de la provisión privada (por ejemplo, de los planes de pensiones privados o la lucha contra la pobreza) agravados por la crisis actual (BLACKBURN, 2008; SEELEIB-KAISER *et al.*, 2012). A su vez, otros autores han señalado algunos progresos en la lucha contra la pobreza infantil o en la creciente universalización de la sanidad en EEUU.

Este capítulo no pretende repasar exhaustivamente ninguno de estos tres debates, aunque intenta ofrecer un panorama actualizado sobre las políticas sociales de estos países tratando a la vez de entender sus problemas actuales y los intentos de reforma de los últimos decenios en función de sus orígenes y bases ideológicas comunes. Para ello, centrándose sobre todo en los casos más representativos o paradigmáticos, como los EEUU y el Reino Unido, el segundo apartado se centra en los orígenes de estos sistemas y algunas de las causas de sus diferencias, sus objetivos normativos y sus rasgos comunes y el diseño típico de sus programas, con sus ocasionales variaciones y resultados conseguidos. El apartado tercero repasa los cambios y reformas a que se han

visto sometidos en los últimos treinta años esos mismos países. El último apartado presenta alguna de las tendencias observadas en estos sistemas y sus posibles consecuencias de futuro.

## II. ORÍGENES, LÓGICAS Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR LIBERAL

### 1. SUS ORÍGENES Y SURGIMIENTO: DISTINTOS DISEÑOS Y TRADICIONES, Y DIFERENTES EXPLICACIONES

Los orígenes del Estado de Bienestar británico se suelen remontar al gobierno liberal de 1905-1915, que introdujo varias medidas de bienestar, como las comidas gratuitas en las escuelas, las pensiones de vejez y el seguro nacional de salud. A pesar de que las prestaciones se limitaban a las personas relativamente pobres, estas medidas fueron muy populares por distinguirse de la asistencia social basada en las tradicionales «Leyes de Pobres» (MITTON, 2009). Sin embargo, el grueso del desarrollo del Estado de Bienestar británico llegó con las reformas que tuvieron lugar después de la Segunda Guerra Mundial influidas por el histórico informe Beveridge de 1942. En esos años se introdujeron la educación gratuita hasta los 15 años, un Servicio Nacional de Salud (NHS) gratuito, el compromiso del gobierno con el pleno empleo, la vivienda pública en alquiler y varias prestaciones de seguridad social, además de la asistencia social y las prestaciones familiares (ALCOCK, 2009).

En EEUU podemos hablar con alguna propiedad del inicio de un Estado de Bienestar en el contexto de la Gran Depresión y el *New Deal*, a raíz de la Ley de Seguridad Social de 1935, que establecía una clara distinción entre el régimen de aseguramiento social y los programas de asistencia pública, instaurando dos programas de seguro social a escala nacional para cubrir los riesgos de la vejez y el desempleo: un sistema federal de prestaciones de vejez para trabajadores jubilados y un sistema federal-estatal de seguro de desempleo (CLARKE y PIVEN, 2009). Asimismo, se establecían algunos programas para aquellos que no tenían derecho a la seguridad social, como las Ayudas a Niños Dependientes (ADC) (ORLOFF, 1988; SKOCPOL, 1992; HACKER, 1998). Una segunda etapa de desarrollo corresponde con una expansión gradual de los programas de seguridad social. Con las reformas de la seguridad social en 1965 que crearon *Medicare* y *Medicaid* y los nuevos sistemas de lucha contra la pobreza, con la Ayuda a Familias con Niños Dependientes (AFDC). *Medicare* se establecía para proveer asistencia sanitaria a las personas de 65 años o más, independientemente de sus ingresos, y *Medicaid* (transferencias federales gestionadas por los estados) proporcionaba asistencia médica a las personas con bajos ingresos. Asimismo, de esta época data otro programa a nivel nacional para personas de bajos ingresos como la deducción por Ingreso

del Trabajo (EITC), iniciada en 1975 como un medio para estimular el empleo y combatir la dependencia de las ayudas sociales (DAGUERRE, 2011).

Canadá, por su parte, empezó su política social en la tradición británica de las «leyes de pobres» a principios del siglo XX. Al principio, sin embargo, la política social no fue una competencia del gobierno federal, sino de los gobiernos municipales o provinciales o de la beneficencia local. Más tarde, la política social se convirtió en una cuestión nacional y del gobierno federal. En 1927 se estableció una pensión de vejez supeditada a la comprobación de recursos del beneficiario. La asistencia social mostraba importantes diferencias entre las distintas provincias. La Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial favorecieron la introducción de una política social de mayor alcance, y varias de las propuestas contenidas en el llamado Informe Marsh, el equivalente canadiense del Informe Beveridge, fueron poniéndose en práctica en los siguientes 30 años (MYLES, 1998). El programa del Seguro de Vejez (OAS) se implantó en 1951 y el subsidio familiar en 1944, financiado en exclusiva por el gobierno federal, que tenía rasgos universalistas aunque modestos, por ser de cuantía fija para todos. El equivalente canadiense del Estado de Bienestar keynesiano incluía el compromiso de mantener un nivel de empleo «alto», si no pleno, la extensión de la negociación colectiva y la promulgación de un salario mínimo (en el nivel provincial). La atención médica hospitalaria universal llegó en 1958, seguida del seguro universal de asistencia sanitaria en 1965, que se convirtió en una de las características paradigmáticas del sistema de bienestar canadiense (LIGHTMAN y RICHES, 2009). La Ley de Asistencia Sanitaria establecía cuatro principios básicos: la cobertura completa de servicios médicos, la universalidad, la administración pública y la portabilidad de los servicios. La Ley de Sanidad (*Canada Health Act*) de 1984 codificó estos en la legislación y añadió un quinto principio: «la igualdad de acceso de acuerdo a términos y condiciones uniformes», diseñado para prohibir la imposición de tarifas a los usuarios y la facturación adicional por los médicos.

También en Australia y Nueva Zelanda, en algunos casos de forma muy pionera, debido al gobierno de partidos laboristas, se establecieron sistemas de seguridad social y pensiones (BRYSON y VERITY, 2009) y sistemas de asistencia social previa comprobación de medios del beneficiario. En Nueva Zelanda, la pensión de jubilación se remonta a 1909. A diferencia de muchos otros países, el pago de las pensiones en Australia también se basaba no en la cotización sino en la comprobación de carencia o escasez de recursos del beneficiario (OBINGER *et al.*, 2010; DAVEY y GREY, 2009).

Los factores que se han utilizado en la literatura científica para explicar las diferencias en el desarrollo de los sistemas de seguridad social y de asistencia sanitaria o de protección contra la pobreza han sido numerosos. Así, se ha recurrido a la cultura política, las instituciones (sistemas presidenciales o parlamentarios, federales o unitarios), el poder de los grupos de interés o el impacto de la inercia institucional y las decisiones estratégicas adoptadas en ciertos momentos críticos de la evolución de los países, que en algunos casos

habían comenzado sus políticas sociales en puntos de partida muy semejantes (MAIONI, 1998; TUOHY, 1999). En EEUU, por ejemplo, se ha hecho referencia a la ausencia de partidos laboristas o socialistas y a la heterogeneidad o animosidad racial que, combinadas con las instituciones electorales y políticas, habrían impedido políticas sociales redistributivas hacia los pobres, que estaban desproporcionalmente constituidos por la población negra, lo que las hacía poco atractivas para muchos votantes blancos (QUADAGNO, 1994; ALESINA, *et al.*, 2001). Asimismo, varios autores se han referido a las instituciones y el poder de los grupos de interés para explicar el fracaso de las reformas en una línea más universalista como la reforma de la sanidad del presidente Clinton (STEINMO y WATTS, 1995). Por su parte, más recientemente Campbell y Morgan (2011) han explicado la peculiaridad del desarrollo del sistema de bienestar estadounidense de provisión privada refiriéndose al hecho de que los responsables políticos han evitado a menudo la provisión directa por el Estado de prestaciones y servicios, debido a contradicciones fundamentales en la opinión pública norteamericana, que muestra una preferencia simultánea por programas sociales y por un Estado de dimensiones reducidas. Esto ha hecho que, ante esa ambivalencia, los responsables políticos hayan contratado programas públicos con actores no estatales, incluidas las organizaciones voluntarias y entidades con fines de lucro, como una forma de enmascarar el papel del Estado en el bienestar.

Por último, otro estudio reciente ha tratado de explicar las diferencias entre los sistemas sanitarios de Canadá y EEUU, a pesar de muchas condiciones similares, haciendo referencia al papel de las relaciones raciales en EEUU y de la política territorial en Canadá, especialmente de las tensiones entre el gobierno federal y la provincia de Quebec (BOYCHUK, 2008).

## 2. LA LÓGICA DE SU CONCEPCIÓN, OBJETIVOS TÍPICOS, ELEMENTOS NORMATIVOS E IDEOLÓGICOS

Para entender la configuración de las políticas sociales en los países del régimen liberal, su lógica de funcionamiento y su peculiar combinación de instrumentos y diseños en ellos, a pesar de unas pautas comunes, debe hacerse referencia a los objetivos normativos de los regímenes de bienestar liberales y a sus diferentes bases normativas e ideológicas, que a veces combinan varias concepciones del papel del Estado y el mercado en la organización social. Esto permite comprender también la coexistencia de diversos elementos dentro de este régimen liberal, que para algunos son contradictorios.

Si bien todos estos países basan su política social en el liberalismo como concepción política general, como ha señalado MISHRA (1994), el régimen liberal combina al menos dos tradiciones distintas de ideología y práctica política: el liberalismo clásico o *laissez-faire* y la tradición social liberal o colectivista, representada por pensadores como Keynes, Beveridge y Galbraith. Esta distinción de varios tipos de liberalismo es importante para entender la

política y la ideología del Estado de Bienestar de los países de habla inglesa. O'Connor *et al.* (1999), por su parte, distinguen tres momentos en el desarrollo del liberalismo: el liberalismo clásico, el liberalismo social y el neoliberalismo. Además, otros autores como Mahon (2008) añaden recientemente una cuarta variedad, el «liberalismo inclusivo» como una adaptación del neoliberalismo a los retos a los que se ha enfrentado.

Si el liberalismo clásico se centraba en proteger el mercado y en las libertades negativas, el liberalismo social también promovería las libertades positivas de oportunidad y desarrollo personal (MISHRA, 1994; O'CONNOR *et al.*, 1999: 50). En esta concepción el Estado tendría un papel positivo. Este liberalismo, representado por ejemplo en el informe Beveridge, tendría como objetivo la seguridad y la igualdad de oportunidades y pondría el énfasis en el principio de ciudadanía social como un derecho básico. Asimismo, con la formación del Estado de Bienestar keynesiano, el papel interventor de los gobiernos en las políticas sociales se dota de una justificación pragmática en la gestión macro-económica de la demanda tendente conseguir el pleno empleo.

Por su parte, el neoliberalismo, extendido de manera acelerada y extensiva en los países angloparlantes desde los años setenta y ochenta, ha tratado de impugnar el Estado de Bienestar keynesiano, celebrando el individualismo de mercado y el Estado mínimo. Así, ha promovido herramientas como la privatización, la subcontratación y las asociaciones público-privadas. Para el neoliberalismo, las prestaciones de política social solo deberían servir para alentar los esfuerzos de los individuos de entrar en el mercado de trabajo, ya sea directamente o a través de las subvenciones como los programas de deducción de impuestos. Sin empleo, las prestaciones deben reducirse a un mínimo para así persuadir a los beneficiarios de la necesidad de buscar cualquier empleo remunerado. Es la idea de activación que ha inspirado muchas reformas recientes de las prestaciones por desempleo en todos los países angloparlantes. Cuando el neoliberalismo se combina con el conservadurismo social, trata de reinventar la forma de familia con el varón como sustentador de la familia y el matrimonio tradicional (MAHON, 2008).

Por último, en lo que respecta al más reciente liberalismo inclusivo, se diferencia claramente del neoliberalismo y ha estado asociado con la llamada «Tercera Vía» y las políticas del *New Labour* británico y el llamado «Estado de inversión social». Para esta concepción, la seguridad ya no significa protección contra las perturbaciones del mercado sino la capacidad de adaptarse a este. El énfasis se ha desplazado de las transferencias de rentas a la inversión en el conocimiento y las habilidades necesarias para prosperar basadas en el conocimiento y la economía global (BANTING, 2006). Anthony Giddens, por ejemplo, es una muestra de esta idea, al buscar una tercera vía entre liberalismo y socialdemocracia, argumentando que los gastos sociales deben cambiar su orientación tradicional desde la redistribución de la renta hacia a la inversión en capital humano, sustituyendo así el tradicional Estado de Bienestar por un «Estado de inversión social» (GIDDENS, 1998). En esta concepción, la

globalización se interpreta como algo que requiere la intervención del Estado en lugar de como algo que deba desalentarla. La política de bienestar se centraría también, como en el neoliberalismo, en la activación y el individualismo, pero a la vez en la lucha contra la pobreza (sobre todo infantil) y en el aumento de la participación laboral femenina, tratando de mantener la habitual gama de prestaciones y servicios, con una continua presión por la eficiencia de sus costes (ABRAHAMSON, 2010).

### 3. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y DISEÑO DE PROGRAMAS EN EL RÉGIMEN LIBERAL: RASGOS COMUNES, DIFERENCIAS Y PRINCIPALES RESULTADOS

En los regímenes de bienestar liberales, como se ha señalado ya, los trabajadores dependen de su posición en el mercado laboral mucho más que en otros países. Sin embargo, entre los regímenes liberales hay grandes diferencias en lo que sucede con los individuos y las familias que fracasan en el mercado (MYLES, 1998). En la mayoría de ellos se produce un cierto dualismo entre los programas de política social con comprobación de recursos para los pobres y los programas de previsión o seguro privado para la clase media.

Como se apuntaba más arriba, en la época de surgimiento del Estado de Bienestar en la segunda posguerra, los sistemas se diseñaron en torno a tres elementos básicos: 1) la asistencia social residual con comprobación de carencia de recursos para los pobres, heredado de la época anterior a la guerra; 2) el modelo de logro industrial de aseguramiento social sobre la base de la trayectoria del individuo en el mercado laboral; y 3) el modelo de ciudadanía universal, con prestaciones en efectivo de cuantía fija uniforme (MYLES, 1998; SEELEIB-KAISER *et al.*, 2012). Varios de los países de este régimen liberal, como EEUU, el Reino Unido o Canadá, muestran una combinación o amalgama de seguro social universal, programas de asistencia basados en la comprobación de recursos y planes de previsión privados o laborales. Asimismo, algunos han ofrecido acceso universal a la atención sanitaria con servicios nacionales de salud. Como se ha mencionado ya, la Ley Federal de Sanidad de Canadá (CHA) contiene varios criterios que cada sistema sanitario provincial debe cumplir para poder recibir fondos federales.

Otros, por el contrario, como EEUU, cubrían a la mayoría de la población mediante seguros privados de asistencia sanitaria basados en la empresa. En ellos, los empleadores ofrecen seguro médico como una prestación adicional a sus trabajadores y el Estado exime a los empleadores de ciertas cotizaciones. Sin embargo, como se ha señalado, la cobertura privada ha ido disminuyendo debido al aumento de los costes de la prima. En EEUU, en 2008, solo el 68 % de la población tenía un seguro sanitario privado, frente al 73 % en 1990, mientras que la cobertura de los programas públicos creció del 24 al 27 % (CACACE y SCHMID, 2008).

Por lo que respecta al gasto social público, tradicional indicador de política social, según indican todos los datos comparados (véase Tabla III.1), aunque los Estados de Bienestar liberales difieren ligeramente en sus niveles de gasto público, la importancia atribuida al mercado laboral en la provisión de bienestar se traduce necesariamente en menores niveles de gasto público con respecto a los otros regímenes de bienestar, en una menor carga fiscal global y niveles de población activa altos o moderadamente altos. Asimismo, los países del régimen liberal difieren entre ellos en el modo en que se financia y distribuye el gasto y en su efecto redistributivo (CASTLES, 2010). Los países del régimen liberal muestran además no solo niveles menores de gasto total, sino también de impuestos y de gasto en seguridad social, con una tendencia decreciente de todos ellos desde los años noventa (CASTLES, 2010).

TABLA III.1

*Gasto social público en porcentaje del PIB en distintos regímenes del bienestar (1980-2007)*

|                         | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2007 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Régimen liberal         | 14,6 | 16,8 | 16,3 | 17,5 | 16,6 | 17,3 | 17,4 |
| Régimen conservador     | 22,1 | 24,8 | 23,8 | 27,2 | 26,6 | 27,5 | 26,6 |
| Régimen socialdemócrata | 20,7 | 23,2 | 25,5 | 28,7 | 24,6 | 25,6 | 24,3 |
| Régimen mediterráneo    | 13,4 | 16,2 | 17,2 | 18,8 | 20,4 | 22,3 | 22,6 |

FUENTE: Estadísticas de la OCDE: <http://www.oecd.org>. En el régimen liberal se incluye: Reino Unido, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, Canadá e Irlanda; el régimen conservador incluye: Alemania, Francia, Austria y Bélgica; el régimen mediterráneo incluye: España, Italia, Grecia y Portugal; el régimen socialdemócrata: Finlandia, Noruega, Suecia y Dinamarca.

Todos los países del régimen liberal presentan también bastantes rasgos en común en varias políticas públicas relacionadas con la esfera personal, por ejemplo muestran siempre niveles más altos de propiedad de la vivienda, así como mayores niveles de fertilidad y tasas de divorcio. Por otra parte, en todos ellos se han mostrado pautas comunes y peculiares de actitudes hacia el Estado de Bienestar. También todos ellos han manifestado en los últimos años tendencias parecidas de declive en el gasto educativo, así como una actitud más agresiva en el recorte de los subsidios y un enfoque particular de regulación del mercado de mercancías y el laboral (CASTLES, 2010). La Tabla III.2 muestra algunos de estos indicadores de gasto de manera comparativa con los países europeos y con el caso de EEUU de manera aislada para poder comprobar hasta qué punto EEUU representa realmente un caso excepcional dentro del régimen liberal o anglosajón.

TABLA III.2

*Medidas de dispersión de los componentes del gasto social, pobreza infantil y desigualdad en los 18 países de la OCDE (mediados de los 2000)*

|                      | Europeos |                 | Angloparlantes |                 | Estados Unidos |                     | Desviación estándar |
|----------------------|----------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|---------------------|---------------------|
|                      | Media    | Coef. variación | Media          | Coef. variación | Valor          | Posición en ranking |                     |
| Gasto público total  | 26.0     | 21.5            | 19.8           | 12.3            | 17.1           | Bajo                | 5.6                 |
| Incidencia impuestos | 3.3      | 81.0            | 0.9            | 171.1           | -1.4           | Bajo                | 2.7                 |
| Gasto privado neto   | 3.1      | 84.7            | 4.6            | 73.7            | 10.1           | Alto                | 2.6                 |
| Gasto neto total     | 25.7     | 16.4            | 23.0           | 19.6            | 27.2           | 6.º                 | 4.2                 |
| Pobreza infantil     | 9.8      | 57.6            | 14.8           | 25.3            | 21.0           | Bajo                | 5.5                 |
| Índice Gini          | 0.288    | 15.6            | 0.333          | 8.1             | 0.381          | 17.º                | 0.045               |

FUENTE: CASTLES, 2010: 641. A partir de datos de la OCDE. Países comparados: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos. Reino Unido e Irlanda no están incluidos en los datos sobre países europeos.

Castles (2010) ha señalado la paradoja de que estos países sean también, a pesar del poco nivel de impuestos y transferencias, los que muestran los niveles mayores de exacción de impuestos sobre la renta y los beneficios con niveles mayores de progresividad. Lo explica por el uso que algunos de estos países han hecho de los impuestos para proporcionar una cierta redistribución de la renta y por la existencia en algunos países de salarios mínimos estatalmente garantizados.

La Tabla III.3 presenta de manera resumida, y basándose en los atributos típicos de un régimen de bienestar y en diferentes variables empíricas de gastos e impuestos, las características que permiten reconocer y diferenciar a los regímenes liberales de otros sistemas de provisión de bienestar (ESPING-ANDERSEN, 2000; CASTLES y OBINGER, 2008).

TABLA III.3  
Características del régimen de bienestar liberal

|                                                                                                                               | Régimen liberal                 |                                                                                                                                                                             | Familia de naciones angloparlantes            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Papel de:<br>• Familia<br>• Mercado<br>• Estado                                                                               | Marginal<br>Central<br>Marginal | Variables significativas:<br>Tasa de fecundidad<br>Gasto en educación<br>Carga fiscal global                                                                                | Alto<br>Bajo<br>Bajo                          |
| Estado de Bienestar:<br>• Modo de solidaridad dominante<br>• Locus de la solidaridad<br>• Grado de <i>desmercantilización</i> | Individual<br>Mercado<br>Mínimo | Impuestos sobre renta y beneficios<br>Total de gastos<br>Población activa femenina<br>Población activa masculina<br>Empleo público<br>Transferencias de la seguridad social | Alto<br>Bajo<br>Medio<br>Alto<br>Bajo<br>Bajo |

FUENTE: CASTLES, 2010: 637 (basado en ESPING-ANDERSEN, 2000, y CASTLES y OBINGER, 2008).

En lo que respecta a los resultados de los sistemas de bienestar liberales, si bien en la época dorada del apogeo capitalista industrial estos consiguieron no excluir a la mayoría de los trabajadores de la protección social, desde mediados de los años setenta, la desindustrialización y el desarrollo de un capitalismo postindustrial invirtió esa tendencia y aceleró la desprotección, la desigualdad y la dualización entre trabajadores *insiders* cubiertos por la protección o las pensiones privadas y los trabajadores *outsiders*, que se convirtieron en dependientes de la asistencia residual basada en la comprobación de medios y una escasa generosidad o y tasa de sustitución de sus salarios originales (SEELEIB-KAISER *et al.*, 2012).

Para observar algunos indicadores clásicos que permiten ver la incidencia del sistema de bienestar en la salud de la población es útil comprobar algunos datos disponibles sobre el nivel de gasto y los resultados sociales en salud de los diversos sistemas sanitarios de los países anglosajones y compararlos con los otros regímenes de bienestar. La Tabla III.4 muestra estos indicadores en el terreno de las políticas de sanidad. En este caso, los datos no muestran un rendimiento peor de los sistemas liberales con respecto a los demás.

TABLA III.4  
Indicadores de gasto y resultados en la salud de los ciudadanos

| País           | Esperanza de vida | Tasa Mortalidad infantil | Mortalidad (por cada 100.000 habs. en 2007) | Médicos por cada 1.000 habs. | Enfermeras por cada 1.000 habs. | Gasto en sanidad per cápita (USD PPP) | Costes de sanidad en % del PIB | % de los ingresos del Estado dedicado a sanidad | % de costes de sanidad financiados por el Estado |
|----------------|-------------------|--------------------------|---------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Australia      | 81,4              | 4,2                      | 57                                          | 2,8                          | 10,1                            | 3,35                                  | 8,5                            | 17,7                                            | 67,5                                             |
| Canadá         | 81,4              | 5,2                      | 77                                          | 2,2                          | 9,0                             | 3,84                                  | 10,0                           | 16,7                                            | 70,2                                             |
| Reino Unido    | 80,1              | 4,9                      | 83                                          | 2,5                          | 9,5                             | 3,05                                  | 8,4                            | 15,8                                            | 81,3                                             |
| Estados Unidos | 78,1              | 6,8                      | 96                                          | 2,4                          | 10,6                            | 7,44                                  | 16,0                           | 18,5                                            | 45,1                                             |
|                |                   |                          |                                             |                              |                                 |                                       |                                |                                                 |                                                  |
| Francia        | 81,0              | 3,5                      | 55                                          | 3,3                          | 7,7                             | 3,68                                  | 11,0                           | 14,2                                            | 78,3                                             |
| Alemania       | 79,8              | 3,7                      | 76                                          | 3,5                          | 10,5                            | 3,72                                  | 10,4                           | 17,6                                            | 76,4                                             |
| Italia         | 80,5              | 3,5                      | 60                                          | 4,2                          | 6,1                             | 2,77                                  | 8,7                            | 14,1                                            | 76,6                                             |
| Japón          | 82,6              | 2,6                      | 61                                          | 2,1                          | 9,4                             | 2,75                                  | 8,2                            | 16,8                                            | 80,4                                             |
|                |                   |                          |                                             |                              |                                 |                                       |                                |                                                 |                                                  |
| Noruega        | 80,0              | 3,0                      | 64                                          | 3,8                          | 16,2                            | 4,88                                  | 8,9                            | 17,9                                            | 84,1                                             |
| Suecia         | 81,0              | 2,5                      | 61                                          | 3,6                          | 10,8                            | 3,43                                  | 8,9                            | 13,6                                            | 81,4                                             |

FUENTE: <http://www.oecd.org/health/healthpoliciesanddata/oecdhealthdata2012-countrynotes.htm>

Los niveles de cobertura y protección, la igualdad de género y la desigualdad de rentas han aumentado en todos estos países en los últimos años, aumentando con ello gravemente el fenómeno de la llamada inseguridad económica. En EEUU, por ejemplo, la Fundación Rockefeller publica un índice de seguridad económica que mide el porcentaje de estadounidenses que sufren a al menos un 25 % de disminución en su renta familiar disponible, debido bien a una disminución de los ingresos o un aumento en el gasto médico, o a una combinación de los dos, y que carecen de una adecuada red de seguridad económica para su sustento en caso de bancarrota. Asimismo, en el Reino Unido y en los EEUU, la disminución del número de personas cubiertas por planes privados o laborales de pensiones o de seguros privados de asistencia sanitaria en determinados sectores industriales ha dado lugar a un gran aumento de la desigualdad y las divisiones sociales (HACKER, 2004).

### III. TRAYECTORIAS DE CAMBIO Y REFORMA EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS: EL EJEMPLO DE REINO UNIDO Y ESTADOS UNIDOS

La crisis del petróleo de 1973 puede considerarse en el Reino Unido como el antecedente inmediato de los cambios en el Estado de Bienestar británico



tradicional. La crisis afectó especialmente a este país, y una primera reacción de los gobiernos laboristas (1974 y 1979) fue la de tratar de reforzar algunos aspectos de su sistema de bienestar a cambio de conseguir el apoyo de los sindicatos para moderar los salarios, de modo que se mantuviera la competitividad económica. Sin embargo, los propios laboristas acabaron emprendiendo algunos recortes mientras los salarios, la inflación y el desempleo crecían. Antes de la llegada al poder de los conservadores, a partir de 1979, la situación de la economía británica llevaba décadas deteriorándose y había pasado de ocupar el octavo lugar en el ranking mundial al decimoséptimo (algo similar a lo que ocurrió con Nueva Zelanda, que pasó del tercer lugar al decimosexto). En definitiva, tanto la situación económica concreta del momento como la trayectoria pesaron en la percepción de que las reformas en el sistema eran necesarias (RHODES, 2000; MITTON, 2009; STARKE, 2008).

Con los argumentos de que el gasto social era una rémora para la competitividad de la economía británica y creaba una «cultura de dependencia» contraria a la ética del trabajo, los gobiernos conservadores de Thatcher (1979-1990) y Major (1990-1997) trataron de reducir el tamaño del Estado en general e introdujeron reformas importantes en su sistema de bienestar. Además de una reducción de la imposición directa, el papel del sector privado creció en este periodo como también lo hizo la mercantilización de las familias y los ciudadanos, que pasaron a ser más dependientes del mercado por dos vías principales (MITTON, 2009). En primer lugar, se les alentó a financiar su propio bienestar, ahorrando para su pensión futura o para la contratación de seguros sanitarios privados y se recortó la prestación por desempleo. En segundo lugar, el Estado empezó a contar con proveedores privados y del tercer sector para la prestación de los servicios de bienestar en la creencia de que esto haría al sistema más eficiente. Todo ello contribuyó también a disminuir el peso de los agentes sociales en la adopción de decisiones (CLASEN, 2005).

La aplicación de la Nueva Gestión Pública en todos los sectores de política pública, incluida la política social, dio lugar a la introducción de nuevas formas de organización y criterios de gestión como la descentralización, la flexibilización y la desregulación, o los sistemas en red de múltiples proveedores de distinta naturaleza, o la creación de mercados de servicios públicos y cuasimercados, sobre todo en el sector educativo y sanitario. El hecho de que no se consiguiera la privatización del Sistema Nacional de Salud (*National Health Service*), tal y como parecía estar en la agenda de los gobiernos conservadores, ha sido interpretado como un fracaso por su parte debido a la popularidad con la que contaba entre los ciudadanos este sistema de cobertura universal, que ha servido como modelo en los países escandinavos o el sistema español. A pesar de todo, como recuerda Mitton, se acusó al gobierno de «vender» el Estado del Bienestar aun a costa de un incremento de la desigualdad.

La llegada de Blair en 1997 supuso la recuperación del poder por parte de los laboristas tras casi veinte años de hegemonía conservadora. Blair, con un enfoque pretendidamente pragmático, promovió una «Tercera Vía», intermedia

entre los postulados que consideraban que la apuesta por el mercado podía solucionar todos los problemas económicos y los que, desde la izquierda tradicional, no admitían poner en cuestión la provisión pública de los servicios de bienestar. En la práctica, durante sus tres legislaturas los gobiernos laboristas apostaron por fórmulas de partenariado público-privado, el incremento del empoderamiento de los usuarios en la planificación de los servicios y por la regulación (POWELL, 2011).

En el periodo de Blair, una de las iniciativas de política pública más importantes fue la introducción de las llamadas políticas de activación con el lema «trabajo para aquellos que puedan y seguridad para aquellos que no puedan» (STARKE, 2008; POWELL, 2011) y la premisa de que la mejor forma de evitar la pobreza es disponer de un empleo. Los programas llamados de *New Deal* implicaban la adopción de una definición amplia de desempleado, o lo que es lo mismo, de «personas susceptibles de emplearse», de modo que hoy se consideran como tales también a individuos a los que tradicionalmente no se les había considerado como población activa, como las familias monoparentales o las personas con discapacidad. Con el objetivo prioritario de integrar a los desempleados en el mercado laboral se adoptaron diversas medidas. Se incrementó la condicionalidad de las prestaciones y subsidios, exigiendo a los beneficiarios la participación en programas de formación y la búsqueda activa de un empleo. También en este periodo se pusieron en marcha salarios complementarios para trabajadores con empleos mal pagados (MITTON, 2009).

Por lo que se refiere en concreto a las prestaciones contributivas por desempleo, a partir de 1980 se hicieron menos generosas. No solo debido a que se introdujeron requisitos de activación, sino a causa de que la cuantía y duración de la prestación contributiva (*Jobseekers Benefit*) se limitó. En la actualidad, los desempleados pasan más rápidamente a percibir el subsidio no contributivo para buscadores de empleo (*Jobseekers Allowance*), lo que implica un descenso significativo del nivel de protección bajo la premisa de que, en esta situación, el trabajador hará lo posible por reintegrarse de nuevo y con premura en el mercado laboral. Cuando las personas no encuentran un empleo durante un largo periodo de tiempo, o los que no han tenido una carrera laboral lo suficientemente larga como para generar el derecho a las prestaciones contributivas, pasan a depender de subsidios, condicionados a la comprobación de que el preceptor se encuentre en una situación de necesidad.

Uno de los objetivos más importantes del Nuevo Laborismo fue sin duda hacer frente a la «exclusión social» y especialmente a la pobreza infantil, que había alcanzado tasas llamativas en el país. Entre otros programas puestos en marcha tanto por Blair como por su sucesor Brown, puede destacarse el llamado *Sure Start* dirigido a familias con niños menores de cuatro años. Aunque los resultados de estas iniciativas no fueron exitosos al principio, ya que entre 1980 y mediados los 2000 la pobreza había aumentado especialmente en los países anglosajones, incluido el Reino Unido. En la actualidad, tanto Irlanda como el Reino Unido parecen haber conseguido reducir la pobreza infantil. De

hecho, el Reino Unido es uno de los países de la Unión Europea donde el riesgo de pobreza infantil más disminuye después de las transferencias sociales.

Por otro lado, el sistema de pensiones pasó de ser un sistema sujeto a la comprobación de recursos, a partir de 1946, a proveer de pensiones contributivas a los jubilados que hubiesen cotizado durante su vida laboral. Aunque mantuvo su originaria naturaleza de ser una pensión de cuantía fija y modesta, a partir de los años setenta empezó a actualizarse con la inflación y la evolución de los salarios. Esto fue suprimido en los primeros años ochenta y la correspondencia de la pensión básica con los salarios anteriores ha ido disminuyendo (30 % en 1980, 20 % en 2003), aunque existen algunos subsidios que completan esta pensión una vez comprobada la situación de necesidad del perceptor de las cuales se benefician alrededor de un 45 % de los pensionistas (SCHULZE y MORAN, 2007). La decreciente generosidad de las pensiones públicas en el Reino Unido, que a partir de 1986 se redujo a la mitad, hizo que a partir de esa fecha la contratación de pensiones privadas fuera promovida por el gobierno y creciera muy significativamente si se compara con otros países como Alemania (CLASEN, 2005). En la actualidad, los ciudadanos tienen la obligación de contratar una pensión complementaria o secundaria que puede ser privada o pública y depende de las cotizaciones del trabajador. Alrededor del 65 % de la población dispone de pensión privada, ya sea vinculada a su empresa o a una entidad financiera. Sin embargo, los crecientes problemas con las pensiones de empresa que eran las mayoritarias animaron a los gobiernos laboristas a buscar iniciativas de colaboración público-privada. En los últimos años también se ha retrasado la edad de jubilación, se ha aumentado el número de años necesarios para cobrar el 100 % de la pensión y se han introducido incentivos para que el jubilado pueda continuar trabajando, medidas que también se han adoptado en Estados Unidos.

En el caso de Estados Unidos, al igual que en el Reino Unido, la situación de la economía tras la crisis de los años setenta propició la llegada al poder del gobierno conservador de Ronald Reagan. El apoyo ciudadano a los programas de seguridad social (jubilación y seguro de desempleo y enfermedad) hizo que pudieran soslayarse los primeros recortes (PIERSON, 1994; MISHRA, 2000). Sin embargo, no ocurrió lo mismo con los programas asistenciales. Si durante las décadas anteriores, los gobiernos habían reaccionado al crecimiento de la pobreza mediante este tipo de programas, como los bonos de comida o la asistencia sanitaria dirigida a los más desfavorecidos, conocidos como programas de la Gran Sociedad, en los años ochenta estos fueron los primeros en ser recortados. A pesar de que tuvieron cierto éxito en la eliminación de la pobreza, el discurso, con tintes racistas, sobre el efecto desincentivador y su contribución a crear una cultura de la dependencia encontró fácilmente su acomodo en una situación de crisis económica, en la que el gasto social se observaba con mayor atención, y en un contexto de desprestigio del Estado.

A principios de 1990 el otrora popular programa de Ayudas a Familias con Hijos Dependientes (AFDC) se había convertido en el programa social

más impopular del país y la cuantía de las prestaciones a este y otros programas dejaron primero de ser actualizadas con la inflación para después sufrir recortes sustantivos en todos los aspectos (DAGUERRE, 2008). Finalmente, en agosto de 1996, el presidente demócrata Bill Clinton acabó sancionando una ley aprobada por la mayoría republicana en el Congreso y que en principio había vetado. La «Ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y la Oportunidad Laboral» (PROWRA, por sus siglas en inglés) reflejaba la victoria del discurso que atribuía la pobreza al carácter dependiente e indolente de los más desfavorecidos, frente a los que pensaban que la pobreza en el país estaba vinculada al crecimiento de los empleos precarios y a la falta de igualdad de oportunidades. Esta ley reemplazó a la AFDC con un programa de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF), condicionando la percepción a estar en disposición de buscar empleo. Este programa perdura hasta la actualidad, aunque sus condiciones son distintas en función del estado de residencia. El mecanismo de financiación está pensado para conseguir que los estados incentiven por todos los medios posibles a los beneficiarios de estos programas. De modo que el Estado puede retener los fondos que previamente le ha transferido el gobierno federal, si consigue que estas personas se integren en el mercado laboral, independientemente de la calidad de los empleos que puedan conseguir. Aunque el programa ha recibido críticas, algunos estudios han resaltado el incremento de beneficiarios del programa que han conseguido un empleo y el aumento de los ingresos en las familias encabezadas por mujeres solas (DAGUERRE, 2008).

Con la llegada del conservador presidente Bush en 2001, si bien se reforzó esta visión ideológica, hasta el extremo de promover el matrimonio para evitar los nacimientos extramatrimoniales (el programa llamado *Healthy Marriage*), también han cambiado algunas cosas. En particular, creció el peso de los servicios sociales, de modo que los estados gastan el 60 % de sus presupuestos para bienestar en servicios sociales frente a las prestaciones monetarias, por ejemplo, cuidado de niños, capacitación laboral, la educación de adultos, la salud mental, la atención a drogodependientes, etc. (ALLARD, 2007). Además, el gobierno ha animado a las organizaciones religiosas a participar más activamente en este tipo de programas.

Por lo que respecta a las pensiones, aunque gracias a una elevada fecundidad y a la inmigración el problema de EEUU en relación con el envejecimiento de la población no es tan grave como en otros países anglosajones (por ejemplo, Australia y Canadá) o del resto de Europa o Japón, el sistema de pensiones sí afronta algunos desafíos. Uno de ellos es la creciente tendencia de los empleadores privados a eliminar o disminuir la aportación a los fondos de pensiones de sus trabajadores, de modo que en 2006 solo alrededor de un 42 % de los trabajadores contaba con este tipo de planes. El incremento de la factura pública para pagar las pensiones ha hecho que además de la merma en la generosidad de las prestaciones que viene produciéndose desde la Ley del Seguro Social de 1983, se hayan adoptado otras medidas como el retraso en la edad de jubilación. Finalmente, con el objetivo de contrarrestar las pér-

didas de los fondos de pensiones como consecuencia de la crisis comenzada en 2008, el Congreso aprobó en febrero de 2009 la *American Recovery and Reinvestment Act*, que consiste en un paquete de medidas de estímulo expansivas que incluyen provisiones de gasto en educación, sanidad, desempleo y otras prestaciones sociales, así como en incentivos fiscales para tratar de animar la actividad económica.

En lo que respecta a la sanidad, a diferencia de lo que ocurre en otros países desarrollados, EEUU no ha contado con un sistema de cobertura universal. Como se señalaba más arriba, únicamente los estadounidenses mayores de 65 años pueden acceder a un sistema público de sanidad conocido como *Medicare*, que se puso en marcha en 1965. También existe el programa *Medicaid* para la población sin recursos (niños, mujeres embarazadas, padres con ingresos bajos y personas con ciertas discapacidades), que pueden acceder a los servicios públicos sanitarios. El resto de los ciudadanos deben preocuparse bien de asegurar cobertura médica, que consiguen a través de la suscripción de seguros privados o de sus empleadores, o bien de abonar el coste de sus tratamientos.

El incremento del coste de los seguros sanitarios ha hecho que muchos ciudadanos no puedan permitírselo. El hecho de que alrededor de 47 millones de personas (de 300 millones de habitantes) no cuenten con cobertura sanitaria, y que más de la mitad de las bancarrotas declaradas por los ciudadanos estén relacionadas con las facturas médicas (del 69 % de todos los trabajadores que contaban con seguros sanitarios a cargo de su empleador en 1979, se ha pasado al 55 % en 2006), ha mantenido durante más de un decenio en el centro del debate público la discusión sobre la conveniencia o no de reformar el sistema sanitario, a pesar de la feroz oposición de los republicanos y de diversos colectivos que defienden intereses particulares, principalmente las compañías aseguradoras y los profesionales del sector (BÉLAND y WADDAN, 2012).

La reforma reciente de la sanidad emprendida por el presidente Obama es un ejemplo de ello (HACKER, 2010). Históricamente, la preeminencia de los mecanismos de mercado en el cuidado de la salud han condicionado el desarrollo de la sanidad pública. De hecho, como explican Béland y Hacker (2004: 47), el desarrollo original de las prestaciones privadas ha limitado el alcance de la intervención gubernamental. Eso explica la escasa ambición de la reforma reciente, el llamado *Obamacare*, una propuesta de extensión de un seguro público de asistencia sanitaria que en un primer momento fue rechazada rápidamente en el Senado en el otoño de 2009 y que luego hubo de superar otros obstáculos como el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Supremo de EEUU.

#### IV. CONCLUSIONES

Algunas reformas realizadas en los países anglosajones han supuesto una expansión del Estado de Bienestar y han logrado objetivos que deben valorar-

se. Es el caso de los programas de lucha contra la pobreza en el Reino Unido y Estados Unidos o la reforma sanitaria del Presidente Obama en este último país. No hay que olvidar, sin embargo, que se trata de reformas para cubrir riesgos ya cubiertos en otros países desarrollados, como la atención sanitaria de cobertura universal o, en el caso de la pobreza, para paliar situaciones de necesidad que afectaban en estos países a más ciudadanos que en otros, precisamente debido a la propia estructura de su régimen de bienestar.

Otros cambios observados en el régimen de bienestar anglosajón o liberal, sin embargo, no arrojan resultados que puedan ser saludados desde el punto de vista de la justicia social. La mayoría de las reformas parecen conducir a la consolidación de procesos de dualización social. En el caso de las pensiones, el Reino Unido y Estados Unidos muestran que los ciudadanos pueden confiar cada vez en menor medida en los planes de pensiones provistos por los empleadores, mientras que las pensiones públicas son cada vez menos generosas y difíciles de conseguir, lo que demuestra los límites de los enfoques liberales del bienestar basados en la voluntariedad (SEELEIB-KAISER *et al.*, 2012). Mientras que aquellos con empleos estables pueden confiar en sus acuerdos privados con sus empleadores para conseguir condiciones ventajosas si son despedidos, la mayoría de los trabajadores precarios deben resignarse con subsidios marginales que les abocan a la pobreza o al encadenamiento de empleos precarios para poder sobrevivir.

En cuanto a las nuevas concepciones sobre la política social que tratan de abandonar la transferencia de rentas y la preocupación por la pobreza en favor del capital humano y la «inversión social», como sugiere Banting (2006), todavía son muchos los desafíos existentes en estos países que hay que resolver relativos a la redistribución de la riqueza, la pobreza y la desigualdad de ingresos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALBER, J. (2010): «What the European and American Welfare States have in Common and Where they Differ: Facts and Fiction in Comparisons of the European Social Model and the United States», *Journal of European Social Policy*, vol. 20(2), 102-125.
- ABRAHAMSON, P. (2010): «European Welfare States Beyond Neoliberalism: Toward the Social Investment State», *Development and Society*, vol. 39, n.º 1, 61-95.
- ALCOCK, P. (2009): «The United Kingdom: Constructing a Third Way?», en Alcock, P. y Craig, G. (eds.): *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*, Palgrave Macmillan.
- ALESINA, A.; GLAESER, E. y SACERDOTE, B. (2001): «Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State?», *Brookings Paper on Economic Activity*, 187-278.
- ALLARD, S. W. (2007): «The Changing Face of Welfare during the Bush Administration», *Publius: The Journal of Federalism*, 37, 3, 304-332.
- BANTING, K. (2006): «Disembedding Liberalism: The Social Policy Trajectory in Canada», en Green, D. y Kesselman, J. (eds.): *Dimensions of Inequality in Canada*, UBC Press, Vancouver, 417-452.

- BATTLE, K. (1998): «Transformation: Canadian Social Policy Since 1985», *Social Policy & Administration*, 32, 4, 321-340.
- BÉLAND, D. (2006): «The Politics of Social Learning: Finance, Institutions, and Pension Reform in the United States and Canada», *Governance*, 19, 4, 559-583.
- (2010): «Quel avenir pour les régimes publics de pension?», *Policy Options*, March, 14-16.
- BÉLAND, D. y WADDAN, A. (2012): *The Politics of Policy Change: Welfare, Medicare, and Social Security Reform in the United States*, Georgetown University Press.
- BLACKBURN, R. (2008): «The Anglo-American pension regime. Failures of the divided welfare state», en Arza, C. y Kohli, M. (eds.): *Pension Reform in Europe Politics, policies and outcomes*, 155-174.
- BOYCHUK, G. (2008): *National Health Insurance in the United States and Canada: Race, Territory and the Roots of Difference*, Georgetown University Press, Washington, D.C.
- BRYSON, L. y VERITY, F. (2009): «Australia: From Wage-Earners to Neo-Liberal States», en Alcock, P. y Craig, G. (eds.): *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*, Palgrave Macmillan.
- CACACE, M. y SCHMID, A. (2008): «The Healthcare Systems of the USA and Canada: Forever on Divergent Paths?», *Social Policy & Administration*, 42, 4, 396-417.
- CAMPBELL, A. L. y MORGAN, K. J. (2011): *The Delegated Welfare State: Medicare, Markets, and the Governance of American Social Policy*, Oxford University Press, Nueva York.
- CASTLES, F. (2010): «The English-Speaking Countries», en Castles, F.; Leibfried, G. S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C. (ed.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, Nueva York, 630-642.
- CASTLES, F. y MITCHELL, D. (1992): «Identifying Welfare State Regimes: The Links between Politics, Instruments and Outcomes», *Governance*, 5, 1-26.
- CASTLES, F. G. y OBINGER, H. (2008): «Worlds, Families, Regimes: Country Clusters in European and OECD Area», *West European Politics* 31(1), 321-344.
- CLARKE, J. y PIVEN, F. F. (2009): «An American Welfare State?», en P. Alcock y G. Craig (eds.): *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*, Palgrave Macmillan.
- CLASEN, J. (2005): *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford University Press, Oxford.
- DAGUERRE, A. (2011): «US Social Policy in the 21st Century: The Difficulties of Comprehensive Social Reform», *Social Policy & Administration*, 45, 4, 389-407.
- DALY, M. y YEATES, N. (2003): «Common origins, different paths: adaptation and change in social security in Britain and Ireland», *Policy & Politics*, 31, 1, 85-97.
- DAVEY, J. y S. GREY (2009): «New Zealand: From Early Innovation to Humanising the Market», en Alcock, P. y Craig, G. (eds.): *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*, Palgrave Macmillan.
- DWYER, P. (2008): «The conditional welfare state», en Powell, M. (ed.): *Modernising the welfare state. The Blair legacy*, The Policy Press, Bristol, 199-218.
- ESPIG-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press & Princeton, Princeton University Press, Cambridge.
- (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona.
- GIDDENS, A. (1998): *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- HACKER, J. S. (2002): *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge University Press, Nueva York.
- (2004): «Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States», *American Political Science Review* 98, 2, 243-260.
- (2010): «The Road to Somewhere: Why Health Reform Happened Or Why Political Scientists Who Write about Public Policy Shouldn't Assume They Know How to Shape It», *Perspectives on Politics*, 8, 3, 861-876.
- HOWARD, C. (2008): *The Welfare State Nobody Knows: Debunking Myths about U.S. Social Policy*, Princeton, Princeton University Press, N. J., Woodstock.

- LIGHTMAN, E. y RICHES, G. (2009): «Canada: One Step Forward, Two Steps Back?», en Alcock, P. y Craig, G. (eds.): *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*, Palgrave Macmillan.
- MAHON, R. (2008): «Varieties of Liberalism: Canadian Social Policy from the "Golden Age" to the Present», *Social Policy and Administration*, 42, 4, 342-361.
- MAIONI, A. (1998): *Parting at the Crossroads: the Emergence of Health Insurance in the United States and Canada*, Princeton University Press, Princeton, N. J.
- MARIER, P. (2008): «The Changing Conception of Pension Rights in Canada, Mexico and the United States», *Social Policy & Administration*, 42, 4, 418-433.
- METTLER, S. (2011): *The Submerged State: How Invisible Government Policies Undermine American Democracy*, University of Chicago Press, Chicago.
- MISHRA, R. (1994): «Typologies of the welfare state and comparative analysis: The "liberal" welfare state», *Journal of International and Comparative Social Welfare*, 10, 2, 90-106.
- (2000): «El Estado de Bienestar en transición: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda en la década de los noventa», en Muñoz Bustillo, R. (ed.): *El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo: Una Perspectiva Comparada*, Alianza Editorial, Madrid, 109-136.
- MITTON, L. (2009): «The British welfare system Marketization from Thatcher to New Labour», en Schubert, K.; Hegelich, S. y Bazant, U. (eds.): *The Handbook of European Welfare Systems*, Routledge, 478-494.
- MYLES, J. (1998): «How to design a "liberal" welfare state: a comparison of Canada and the United States», *Social Policy & Administration*, 32, 4, 341-64.
- O'CONNOR, J. S.; ORLOFF, A. S. y SHAVER, S. (1999): *States, markets, families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OBINGER, H.; STARKE, P.; MOSER, J.; BOGEDAN, C.; GINDULIS, E. y LEIBFRIED, S. (2010): «New Zealand: retrenchment and reconstruction», en *Transformations of the Welfare State. Small States, Big Lessons*, Oxford University Press, Nueva York.
- ORLOFF, A. S. (1988): «The Political Origins of America's Belated Welfare State», en Weir, M.; Orloff, A. S. y Skocpol, T. (eds.): *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton, 37-80.
- PATON, C. (2009): «Blair and the NHS: Resistible Force Meets Moveable Object?», en Casey, T. (ed.): *The Blair Legacy: Politics, Policy, Governance and Foreign Affairs*, Palgrave, Londres.
- PIERSON, P. (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Nueva York.
- POWELL, M. (2011): «Welfare State Reforms in the United Kingdom», en Seeleib-Kaiser, M. (ed.): *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, 17-32.
- QUADAGNO, J. (1994): *The Color of Welfare: How Racism Undermined the War on Poverty*, Oxford University Press, Oxford.
- RHODES, M. (2000): «Restructuring the British Welfare State: Between Domestic Constraints and Global Imperatives», en Scharpf, F. y Schmidt, V. (eds.): *Welfare and Work in the Open Economy, Volume 2: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 19-68.
- SCHULZE, I. y MORAN, M. (2007): «The United Kingdom: Pension Politics in an Adversarial System», en Immergut, E. M.; Anderson, K. M. y Schulze, I. (eds.): *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 49-96.
- SCHWARTZ, H. (2000): «Internationalization and Two Liberal Welfare States Australia and New Zealand», en Scharpf, F. y Schmidt, V. (eds.): *Welfare and Work in the Open Economy, Volume 2: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 69-130.
- SEELEIB-KAISER, M.; SAUNDERS, A. M. y MAREK, N. (2012): «Shifting the Public-Private Mix: A New Dualization of Welfare?», en Emmenegger, P.; Häusermann, S.; Palier, B. y Seeleib-Kaiser, M. (eds.): *The Age of Dualization*, Oxford University Press, Nueva York/Oxford.

- SKOCPOL, T. (1992): *Protecting Mothers and Soldiers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- STARKE, P. (2008): *Radical Welfare State Retrenchment*, Palgrave, Nueva York.
- STEINMO, S. y WATTS, J. (1995): «It's the Institutions, Stupid! Why Comprehensive National Health Insurance Fails in America», *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 20, n.º 2, 329-372.
- TUOHY, C. H. (1999): *Accidental Logics: The Dynamics of Change in the Health Care Arena in the United States Britain and Canada*, Oxford University Press, Oxford.

## CAPÍTULO IV

# LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO DE BIENESTAR SOCIALDEMÓCRATA. CONTINUIDAD Y CAMBIO DE SUS SEÑAS DE IDENTIDAD

M.<sup>a</sup> JOSEFA RUBIO LARA

## I. INTRODUCCIÓN

El régimen socialdemócrata de bienestar ha sido, y continúa siendo, un modelo de referencia en el estudio comparado de los Estados de Bienestar. Sus prestaciones sociales, concebidas como un derecho de ciudadanía, y la generosidad de las mismas no obstaculizaron el crecimiento económico, lo que lo convirtieron casi en un canon. Ya durante la denominada *edad de plata* de los Estados de Bienestar, la presión ejercida por la globalización económica los convirtió prácticamente en una especie de laboratorio, debido por un lado a sus reducidas dimensiones y, por otro, a las características de sus economías, orientadas a la exportación.

Durante estos tres últimos decenios, el modelo socialdemócrata, al igual que los otros tipos de Estados de Bienestar, ha tenido que adaptarse a nuevas circunstancias, tanto exógenas como endógenas, pero ha sido sobre todo a partir de la segunda década del siglo XXI cuando se ha avivado el debate sobre si los cambios por él experimentados ponen en cuestión la persistencia de este peculiar modelo.

En este capítulo se parte de los caracteres que configuraron los Estados de Bienestar nórdicos como una familia distintiva, así como de los fines que pretendían lograr. A continuación, se analizan las trayectorias de las reformas que se han llevado a cabo durante los dos últimos decenios, con el objetivo de plantear el debate, aún abierto, en torno al impacto que esas reformas han ejercido en la esencia de sus señas de identidad.

## II. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO NÓRDICO DURANTE LA EDAD DE ORO

De forma generalizada, los países que se incluyen en los estudios del régimen de bienestar socialdemócrata son Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia; y, con menor frecuencia, Islandia. El modelo de bienestar socialdemócrata también se denomina indistintamente como *modelo nórdico* o *escandinavo*, si bien, ya sea por razones culturales o a causa de los límites geográficos, los países a los que designan estos topónimos no coinciden con los considerados en el grupo de los mencionados.

Los Estados que siguieron el diseño institucional del modelo nórdico llegaron a ser de los más avanzados y generosos entre los Estados de Bienestar. El principio en el que se fundamentaron no fue garantizar un mínimo de recursos a los más pobres, como preconizaba el modelo liberal; ni mantener la seguridad de los ingresos salariales ante la pérdida del trabajo ocasionada por la enfermedad, la invalidez, el desempleo o la vejez, como promulgaba el modelo continental, sino que se basaban en el mantenimiento de bajos niveles de desigualdad social y económica. Su objetivo se centró en lograr el bienestar de todos los ciudadanos, con independencia de la situación económica y social en la que estos se encontrasen.

El eje central para articular este objetivo lo constituyeron las políticas sociales de cobertura universal, ya se tratase de prestaciones monetarias o de servicios. El acceso a este sistema se consideró un derecho basado en el estatus de ciudadanía, o en la residencia legal. Asimismo, las prestaciones, financiadas a través de los presupuestos estatales, se caracterizan por su generosidad y calidad, en comparación con los estándares de otros países. Las políticas sociales de ámbito universal contrastan tanto con las políticas selectivas del modelo liberal como con las políticas sociales del modelo continental.

En comparación con otros modelos, la universalidad en la que este se apoya produce un mayor grado de «desmercantilización»; es decir, los altos niveles de prestaciones y servicios públicos posibilitan que los ciudadanos no dependan del mercado de trabajo. Sin embargo, este efecto debe ser entendido con cautela. Ciertamente, el modelo nórdico proporciona unos ingresos mínimos más altos que los que ofrecen otros regímenes, pero las prestaciones universales nunca han llegado a constituir una alternativa al trabajo (ESPING-ANDERSEN, 1993: 60). Además, el universalismo de este modelo no solo no excluye los beneficios asociados a las cotizaciones realizadas durante la trayectoria laboral, sino que el bienestar de los individuos se refuerza con estas (lo que ocurre, por ejemplo, con las pensiones de jubilación de empleo).

La inclusión de todos los ciudadanos en los programas de bienestar, junto con la calidad y generosidad de las prestaciones, ha podido satisfacer las necesidades de la clase media, lo que ha permitido que el Estado de Bienestar logre un apoyo social amplio, y no solo el de las clases más necesitadas.

Aunque pueda parecer contradictorio, la universalidad característica de este modelo ha conseguido alcanzar efectos redistributivos. Por el contrario, las políticas seguidas en países que tenían como objetivo únicamente a los más necesitados se han revelado más ineficaces para corregir la desigualdad. La aparente paradoja se explica porque los programas universales permiten a los grupos de salarios más bajos disfrutar de mejores prestaciones que las que recibirían mediante programas selectivos, que tienden a ser de baja calidad.

La variedad de necesidades satisfechas por los servicios públicos no tiene paralelismo con las que ofrecen otros países. El desarrollo de estos servicios ha sido continuo desde la década de los años sesenta del siglo XX y su amplitud se considera una especificidad de este modelo (KVIST *et al.*, 2012). Estos servicios públicos complementan las transferencias de ingresos y el Estado es su principal y directo proveedor, no el mercado o la familia. Se trata, por lo tanto, de una producción no lucrativa que, además de contradecir la lógica del capitalismo, permite asignar los recursos con criterios políticos (PIERSON, 2006).

El número de empleados públicos, en relación con los de otros sectores, es representativo del alcance de la administración estatal. Por ejemplo, en 1990, el número de trabajadores del sector público en Suecia era de 1.434.000 personas, mientras que el sector industrial empleaba a 1.012.000, el de servicios a 375.000 y el agrícola a 167.000 (STEINMO, 2010).

Los regímenes de bienestar han repercutido de distinta forma en lo que concierne a la igualdad de género. Generalmente, se admite que las sociedades nórdicas son potencialmente «más amistosas» con las mujeres. Sus políticas sociales, así como la precoz legislación en materia de género, posibilitaron una situación de igualdad entre mujeres y hombres, superior a la existente en otros Estados de Bienestar avanzados. Los servicios de cuidados de niños favorecieron la autonomía de la mujer y su temprana incorporación al mercado de trabajo, además de satisfacer la creciente demanda de este. Asimismo, el desarrollo de los servicios públicos proporcionó empleo, especialmente entre las mujeres. También la legislación sobre la fiscalidad individual redujo la dependencia de la mujer respecto al esposo (KAUTTO, 2010).

Por otro lado, se ha mantenido que la igualdad constituye un rasgo peculiar de la cultura política nórdica. La denominada *pasión por la igualdad* entre la ciudadanía se ha interpretado como un asidero de su modelo. La idea de que los regímenes de bienestar reproducen su propia legitimidad e institucionalizan su sistema de valores se ha reiterado en diferentes trabajos. En consecuencia, desde este planteamiento, la opinión pública de los regímenes socialdemócratas debería mostrarse más favorable hacia las políticas de bienestar que la de otros regímenes.

Ahora bien, que los países nórdicos posean una «pasión» singular por la igualdad resulta ya más discutible. En términos comparativos y según diferentes aportaciones, aunque su apoyo al Estado de Bienestar es alto, no destacan respecto a otros países por mantener una actitud más proclive hacia las políticas redistributivas. Esta es una de las conclusiones que se desprenden del



análisis de Jæger (2012), realizado sobre una serie temporal de datos durante el período de 1985-2006.

Este trabajo clasifica a la opinión pública en tres grupos:

- a) Los ciudadanos que son favorables a un Estado de Bienestar incondicional —es decir, los que preconizan que el Estado debe ser responsable de la redistribución de ingresos, de proporcionar trabajo y un estándar de vida adecuado a las personas mayores y a los desempleados, así como de prestar servicios sanitarios.
- b) Los partidarios de un Estado de Bienestar condicional —que otorgan un menor apoyo al hecho de que el Estado redistribuya los ingresos, proporcione trabajo y un estándar de vida aceptable a los desempleados, pero respaldan la responsabilidad estatal respecto a la vejez y la sanidad.
- c) Por último, se encuentran los escépticos hacia el Estado de Bienestar —que no son partidarios de que el Estado asuma todas las responsabilidades mencionadas, pero sí admiten que debe hacerse cargo de algunas áreas políticas, y en concreto de la sanidad.

Según los datos analizados en este estudio, hay que tener en cuenta en primer lugar que la actitud que se observa entre los distintos países nórdicos es heterogénea. Mientras que en Dinamarca y Suecia casi el 60 % de la población apoya un modelo incondicional, en torno al 40 se muestra partidaria de un modelo condicional y solo entre el 2 y el 3 % son escépticos, en Finlandia y Noruega casi el 70 y el 80 %, respectivamente, apoya un Estado de Bienestar incondicional.

De la comparación entre estos valores y las opiniones que se recogen en los Estados de Bienestar continental se observa que en algunos países, como Alemania, los datos son similares a los de los países nórdicos. En concreto, un 75 % de la población alemana es partidaria de un modelo incondicional, el 22 se decanta por uno condicional, mientras que se muestra escéptico el 3 %. Por su parte, los porcentajes en Francia son del 60 al apoyo incondicional, frente al 35 al apoyo condicional, con un 5 % de escépticos. Entre los países mediterráneos, el Estado de Bienestar incondicional logra un alto nivel de apoyo. Por último, la opinión pública de los países anglosajones se inclina, o bien por un modelo condicional (54 en Reino Unido y 49 % en EEUU), o manifiesta escepticismo (4 en Reino Unido y 10 % en EEUU).

En resumen, aunque los países nórdicos muestran un alto apoyo al Estado de Bienestar, cuyo nivel es significativamente superior en comparación con el que se observa en los países anglosajones, no destacan por manifestar una «pasión por la igualdad» cuando se comparan estos datos con los que resultan de consultar a la opinión pública de otros regímenes de bienestar.

Con independencia de que la cultura de los Estados de Bienestar nórdicos no destaque por mostrar un mayor apego a la igualdad de recursos, generalmente se comparte la idea de que este modelo, en comparación con el liberal

y el continental, tuvo más éxito en reducir las desigualdades sociales. Sus elevados niveles de gasto social e impuestos coexistieron con altos índices de crecimiento económico y de pleno empleo en la Edad de Oro. No es de extrañar, pues, que la experiencia del modelo nórdico, y en particular la del sistema sueco, se haya interpretado como una vía intermedia entre la economía libre de mercado y el socialismo estatal (CHILDS, 1974).

El desarrollo del Estado de Bienestar en los países escandinavos se asocia, al igual que en otros países, con el proceso de modernización y las consecuencias derivadas de él, es decir, industrialización, movilización de la clase obrera, democracia de masas o crecimiento económico (FLORA, 1986). Pero en los países nórdicos concurren diferentes factores que coadyuvaban a configurar un modelo peculiar; es decir, universal, financiado a través de impuestos y con objetivos redistributivos. Este régimen pudo verse favorecido por la homogeneidad cultural y el pequeño tamaño de sus respectivos Estados. Otro factor que contribuyó a darle forma fue la posición predominante que en ellos mantenía la Iglesia luterana. A diferencia de la situación que tradicionalmente se produce en los países católicos, y debido a la Reforma protestante, ellos no tuvieron que competir con una Iglesia que proporcionase servicios educativos, sanitarios o de beneficencia, por lo que el Estado se vio obligado a asumir toda la responsabilidad del bienestar público.

Junto a las circunstancias mencionadas, para la consecución del tipo de Estado de Bienestar que se estableció fueron decisivas las fuerzas sociales que lo impulsaron.

Mientras que en otros países es manifiesta la división que se produce entre el campo y la ciudad, y la clase obrera se erigió en principal soporte del desarrollo de las políticas sociales, una característica específica de los países nórdicos fue la alianza entre los trabajadores de la industria y los pequeños y medianos agricultores. El universalismo de las prestaciones constituyó un instrumento idóneo para satisfacer los intereses de la coalición roja-verde, con independencia del estatus que se tuviese en el mercado laboral (ESPING-ANDERSEN, 1993). La moderación y la unidad del movimiento obrero desde sus orígenes son elementos cruciales para explicar el compromiso alcanzado en los países nórdicos. Los partidos socialdemócratas se alinearon con la corriente reformista del socialismo y rechazaron la acción revolucionaria. Asimismo, las escisiones entre ellos fueron escasas en los decenios que siguieron al despegue y desarrollo del Estado de Bienestar. Por ejemplo, en Suecia, la repercusión de la III Internacional fue limitada y, si bien en 1923 se fundó el Partido Comunista, su influencia tuvo un escaso alcance (FUSILIER, 1965); la cohesión y moderación del Partido Socialdemócrata sueco lo condujo a una temprana participación en las instituciones políticas, y así, en 1911 ocupaba ya 64 escaños en el *Riksdag*, en 1917 formó parte del gobierno y en 1920 se constituyó el primer gobierno integrado exclusivamente por este partido.

En la década de los años treinta del siglo XX, tanto en Suecia como en Dinamarca y Finlandia, la socialdemocracia formó gobierno en solitario o en

coalición con otros partidos, lo que le permitió implantar su programa y, en concreto, las políticas sociales directamente. Durante el primer decenio, después de la Segunda Guerra Mundial, los partidos socialdemócratas llegaron a constituir una fuerza dominante del sistema de partidos en Suecia y Noruega, y también fue un partido poderoso en Dinamarca, aunque tuvo que coaligarse con otras formaciones políticas para participar en el gobierno. En cambio, su influencia en Finlandia fue más débil.

La moderación y la cohesión también fueron características de las organizaciones sindicales. Los sindicatos de los trabajadores mantuvieron desde su creación estrechos vínculos con los respectivos partidos socialdemócratas. Además, desde el punto de vista organizativo, estuvieron centralizados. Así, en el caso de Suecia, la Confederación General de Trabajadores (*Landsorganisation* —LO—), creada en 1889, llegó a monopolizar la representación de los trabajadores, pues el surgimiento de centrales sindicales como la DACO (1931) o la TCO (1937) no fueron escisiones de la primera, sino sindicatos de sectores laborales específicos. Si bien las federaciones de la LO poseían autonomía para iniciar negociaciones, los estatutos exigían que se informara sobre estas a los órganos de la Confederación y prohibían a las federaciones convocar sin su consentimiento huelgas que afectasen a un 3 % de sus afiliados.

La cohesión de los sindicatos de trabajadores suecos era un rasgo compartido por las organizaciones empresariales. Siguiendo con el caso sueco, la SAF (*Svenska Arbeteagivareföreningen*), fundada en 1902, gozaba del monopolio de la representación empresarial; también la autonomía de sus miembros era limitada: por ejemplo, todos los convenios colectivos debían ser aprobados por el consejo de la SAF. En consecuencia, la fuerza organizativa de trabajadores y empresarios era equivalente, los intereses de cada uno no podían desconocerse entre sí. El equilibrio de poder inducía a resolver los conflictos por la vía del compromiso. Un contexto diferente habría surgido si los sindicatos se hubiesen mostrado fragmentados o enfrentados, o si hubieran sido débiles y radicales.

Aunque la industrialización de los países nórdicos fue tardía, las relaciones laborales comenzaron a institucionalizarse durante los primeros años del siglo XX, lo que propició una clara tendencia a encauzar los conflictos por la vía del acuerdo entre el capital y el trabajo, así como un característico Estado de Bienestar. En la mayoría de los países nórdicos, buena parte de las regulaciones laborales, como por ejemplo la política salarial, no fueron producto del proceso legislativo, sino que emanaron de las negociaciones entre trabajadores y empresarios. Este fue el caso de los famosos acuerdos suecos de Saltsjöbaden (1938), firmados entre la LO y la SAF tras dos años de negociaciones, y que iniciaron una paz social escasamente interrumpida en las décadas siguientes. El objetivo de las reglas que contenían estos acuerdos no era otro que garantizar la negociación entre las partes y evitar posturas de fuerza, como el cierre patronal o el recurso a la huelga. En definitiva, el compromiso entre los actores políticos y sociales, tanto de la derecha como

de la izquierda del espectro político, fue un factor que coadyuvó a integrar el movimiento obrero en el sistema político y favoreció el surgimiento de un modelo de Estado de Bienestar singular. Este modelo se distanciaba del *bismarckiano*, cuyas políticas sociales surgieron como medio de contrarrestar la presión del movimiento obrero (RUBIO, 1991).

El diseño institucional del régimen nórdico —con cobertura universal, financiación pública, servicios integrales—, junto con la expansión económica y los elevados gastos sociales en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, permitieron la consolidación de unos Estados de Bienestar avanzados. Los elevados niveles de empleo, la alta protección de los ingresos —en caso de desempleo, enfermedad, vejez o dependencia— y la relativamente baja tasa de pobreza convirtieron a los Estados nórdicos en un grupo de Estados de Bienestar con características y similitudes propias.

### III. LA TRAYECTORIA DE REFORMA DURANTE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS

El nuevo entorno creado por la globalización económica no ha dejado de suscitar expectativas sobre la viabilidad de los Estados de Bienestar socialdemócratas. Además de la generosidad de sus políticas sociales, sus economías, en líneas generales, integradas por pequeñas y medianas empresas orientadas a la exportación de productos que satisfacen «nichos de mercado», así como el reducido tamaño de su mercado interior, parecía hacerlos firmes candidatos al cambio. Mientras que con anterioridad a la desregulación de los mercados su dependencia del comercio con otros países no les impedía recurrir, por motivos de competitividad o de desequilibrios económicos, a las tradicionales políticas —como la devaluación de la moneda o la política fiscal e, incluso, a los déficits presupuestarios—, la liberalización de los mercados y el aumento de la competitividad internacional obstaculizan el uso de estas herramientas (OBINGER, 2010).

La crisis económica de principios de los noventa supuso un importante embate para los Estados de Bienestar nórdicos. De hecho, las dudas sobre la continuidad del modelo se convirtieron en un lugar común. La crisis de 1991 no afectó de la misma forma a todos los países del grupo. Finlandia y Suecia afrontaron importantes desafíos, mientras que las economías de Dinamarca y Noruega se resintieron en menor medida. En realidad, la situación de este último país es peculiar debido a los ingresos que obtiene del petróleo y del gas. La profundidad de la crisis acarrió importantes déficits presupuestarios en Finlandia y Suecia a causa de la caída del PIB y del desempleo. En Finlandia, la tasa de desempleo era en 1990 en torno al 4 % y en 1994 aumentó hasta el 18 %; Suecia no llegó a alcanzar esos niveles: durante esos mismos años, sus índices fueron de alrededor del 2 y del 9 %, respectivamente (KUHNLE, 2001; TIMONEN, 2001: 35).

Hacia mediados de los años noventa, la economía empezó a crecer, lo que supuso que a finales de la década todos los países del grupo alcanzasen altos niveles de empleo<sup>1</sup>. Incluso la economía finesa, una de las más afectadas por la crisis de los inicios de ese decenio, ha disfrutado de superávits en el período de 1998 a 2009 (JUTILA, 2011). El alto nivel de empleo —condición ineludible para mantener la sostenibilidad de los costosos Estados de Bienestar—, así como el crecimiento económico, han permitido mantener relativamente estables los gastos sociales, situación que en las dos últimas décadas ha corrido paralela a la implantación de importantes reformas de las políticas sociales y del mercado de trabajo. A pesar de las circunstancias económicas impuestas por la globalización de los mercados, la dinámica del cambio no ha conducido a reformas radicales, sino que el alcance de estas ha sido incremental, pero los Estados de Bienestar nórdicos han cambiado en los dos últimos decenios.

Como los demás regímenes de bienestar, también el socialdemócrata se enfrenta a factores endógenos que son comunes a todos ellos. Entre los cambios sociales, se subraya el incremento de familias monoparentales y de divorcios, si bien estos no deberían plantear un problema añadido, toda vez que gran parte de las prestaciones se diseñaron teniendo en cuenta al ciudadano individualmente, más que a las familias. Otro reto de carácter demográfico es el aumento de la inmigración durante las tres últimas décadas. La diversidad étnica ha desdibujado la homogeneidad cultural que caracterizó a las sociedades nórdicas, lo que supone una mayor diversidad de valores respecto al género y a la familia. El menor porcentaje de empleo entre la población inmigrante y sus familias ha dado lugar a un aumento de las desigualdades sociales, además de suponer un potencial que alimenta la desconfianza de otros ciudadanos hacia los gastos sociales, factores, en último término, que cuestionan los pilares del modelo nórdico (FINSERAAS, 2012; KVIST *et. al.*, 2012).

# 1. LA APUESTA POR LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y SU REPERCUSIÓN EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

Durante las dos últimas décadas, el cambio de paradigma de la política de empleo ha afectado al contenido de las políticas sociales, así como a los fines de la intervención estatal. En Escandinavia, como en otros Estados de Bienestar, el tránsito de la sociedad industrial —basada en la manufactura— hacia una sociedad postindustrial —caracterizada por la economía de servicios, con las secuelas de desindustrialización, declive del crecimiento económico y aumento del desempleo— creó un nuevo entorno. En buena parte, el Estado de Bienestar keynesiano mutó, de acuerdo con la terminología de Jessop (2008),

<sup>1</sup> Los índices de empleo aumentaron en los cuatro países. En 2008, las tasas de población empleada eran las siguientes: Dinamarca, 78,4 %; Finlandia, 71,9 %; Noruega, 78,1 % y Suecia, 75,7 % (JOHEM, 2011).

hacia un *workfare state* (Estado capitalista). Mientras que la intervención estatal según el primer modelo favorecía la demanda, el segundo se decantaba hacia el lado de la oferta. Los programas estatales dirigidos a lograr el empleo de todos los ciudadanos capacitados para trabajar pasan a un primer plano y la política social se subordina a las necesidades de flexibilidad del mercado laboral. En este sentido, el *workfare state* supone una revisión de las políticas pasivas de transferencias monetarias que potencialmente desincentiven el empleo (en particular, las prestaciones por desempleo) y, al mismo tiempo, hace hincapié en las medidas de activación del mercado de trabajo. Esta activación se instrumentaliza a través de políticas de formación cuyo objetivo es mejorar la capacidad de los individuos dentro de una economía basada en el conocimiento, en la que se encuentran más expuestos al riesgo de desempleo los trabajadores peor cualificados.

En estas circunstancias, las políticas activas de empleo (PAE, véase el capítulo dedicado a políticas activas en este mismo volumen) se convierten en una pieza central cuya eficacia se coordina, además de con los subsidios de desempleo, por medio de las políticas educativas y familiares; en concreto, a través de los servicios de cuidados de niños y ancianos, para posibilitar la integración en el mercado de trabajo. El desarrollo de las PAE en los últimos decenios ha pasado a ser un denominador común de los países escandinavos. El gasto que a ellas se destina es uno de los más altos entre los países de la OCDE. Dinamarca y Suecia son los que más gastan en medidas para reintegrar a los desempleados al mercado laboral, mientras que Noruega y Finlandia se sitúan en un punto medio (JOHEM, 2011).

Dinamarca fue durante los años ochenta un país pionero en implantar las PAE, que se generalizaron en todos los Estados de Bienestar escandinavos a partir de la crisis económica de los noventa. Si durante la época de oro del Estado de Bienestar la seguridad constituyó un elemento esencial y la creación de empleo público —junto con los subsidios de desempleo— se erigieron en sus dos instrumentos fundamentales, el eje central de las nuevas políticas de empleo se sustentó en la inclusión en el mercado laboral, objetivo este que se articula fundamentalmente a través de la inversión pública en programas de formación destinados a los trabajadores para adecuar la oferta a la demanda de trabajo. Las PAE implicaron un cambio de modelo que afectó a los objetivos del desempleo, por cuanto no se trata ya solo de compensar la pérdida de salario, sino de que los desempleados se vuelvan a integrar en el mercado de trabajo.

El modelo danés se convirtió en un referente para el conjunto de los países de la OCDE. La denominada *flexiseguridad* que lo caracteriza condujo a condicionar la seguridad proporcionada por las prestaciones de desempleo a la cooperación del trabajador para reincorporarse al mercado. La activación del empleo se justificó en el caso danés como un derecho a recibir una formación, pero también como un deber de aceptar la demanda de trabajo de acuerdo con su cualificación. Derecho y deber se plasman en un plan individualizado, es

decir, en una especie de vínculo contractual entre la persona desempleada y la agencia de empleo.

Los programas de activación han experimentado diferentes reajustes. Después de los realizados a lo largo de los años noventa del siglo XX, el período de desempleo se subdivide en dos, uno de carácter pasivo y otro activo: en 1998, de los 4 años de desempleo, el trabajador debía dedicar los tres últimos a la formación. De nuevo, durante el primer decenio del siglo XXI, se redujo el período pasivo, de forma que la activación comienza a los 110 días de la pérdida de trabajo; asimismo, para evitar que la asistencia social fuese más atractiva que el desempleo, se redefinió el nivel máximo de la asistencia social, por lo que no es de extrañar que estas condiciones hayan conducido a interpretar las políticas de activación más como un deber que como un derecho (OBINGER *et al.*, 2010; JOCHEM, 2011).

La eficacia de las políticas de activación se coordina con la reforma del seguro de desempleo. La prestación por esta contingencia se ha condicionado a la aceptación por parte de los beneficiarios de dichas políticas, su incumplimiento supone la reducción de la cuantía o incluso la retirada del desempleo. Del mismo modo, todos los países han acortado el período de la prestación, aunque hay que tener en cuenta el elevado nivel del que partían; por ejemplo, en Dinamarca, el derecho a la prestación por desempleo llegó a alcanzar una duración de ocho años y se redujo a cuatro en 1998. La revisión de la prestación por desempleo también ha afectado a la tasa de sustitución, como medio de aumentar los incentivos al trabajo. La disminución de esa tasa ha dado lugar a una menor generosidad de las prestaciones de desempleo, sobre todo para los sueldos altos. Así, en Suecia, a principios de los años noventa, la tasa de sustitución suponía el 90 % del salario que se venía percibiendo, mientras que a finales de la misma década representaba el 80 %. Un cambio de interés en esta área de política social es la importancia que han adquirido los seguros privados de desempleo.

En Dinamarca, al igual que en Finlandia y Suecia hasta 2007, el seguro de desempleo ha dependido de los fondos gestionados, sobre todo, por los sindicatos y subvencionados por el Estado. Sin embargo, en los últimos años se han introducido cambios en la financiación que han tendido a que esta recaiga sobre los asegurados, así como al desarrollo de los seguros privados (KVIST *et al.*, 2012).

La tendencia de los Estados de Bienestar nórdicos a transformarse de forma parcial en un *workfare state* ha coincidido con la revisión del corporativismo, uno de los factores que contribuyeron a configurar el régimen socialdemócrata. A partir de la crisis económica de los noventa, la influencia de los sindicatos en el proceso de adopción de decisiones se ha resquebrajado. En este sentido, según Jørgensen (2011), a partir de 2007, los sindicatos daneses han llegado a ser excluidos formalmente de las decisiones sobre política laboral. Un denominador común a todos los países nórdicos —con la excepción de Finlandia, que continúa manteniendo su modelo tradicional— ha sido la tendencia a

sustituir las negociaciones corporativistas y centralizadas por negociaciones colectivas descentralizadas. En general, las negociaciones salariales a nivel central se limitan a los salarios mínimos, mientras que las demás se producen a nivel local o sectorial (JOICHEM, 2011).

## 2. PENSIONES DE JUBILACIÓN. LA REVISIÓN DEL UNIVERSALISMO

Durante la Edad de Oro del Estado de Bienestar, los sistemas de pensiones de los países nórdicos no se configuraron de acuerdo a un mismo modelo, pero, por encima de las divergencias, todos establecieron una pensión de jubilación universal, financiada mediante impuestos, a la que tenían acceso los ciudadanos a partir de la edad legal de jubilación y consistente en una cantidad fija o a tanto alzado (*flat-rate*). En definitiva, una pensión que no dependía de la participación del individuo en el mercado de trabajo. Las reformas de las pensiones se han movido en direcciones diferentes, fenómeno al que han contribuido las peculiaridades de las que partía cada Estado. Sin embargo, la revisión del universalismo ha constituido un cambio común a todos estos países.

A lo largo de los años noventa, tanto en Dinamarca como en Suecia o en Finlandia, la pensión básica dejó de ser un derecho de todos los jubilados e independiente de sus recursos. Después de las diferentes reformas que se han sucedido, la pensión universal se condiciona a la cuantía recibida de otras pensiones. En algunos casos, el importe total solo lo cobra quien no tiene ninguna pensión —por ejemplo, en Suecia— y no la perciben los ciudadanos que superen un determinado nivel de ingresos. En consecuencia, la pensión universal pasa de ser una pensión *flat-rate* a ser una pensión sometida a la comprobación de recursos (*means-tested*).

Una tendencia generalizada que ha afectado a los países que tenían sistemas de reparto consolidados —por ejemplo, Finlandia y Suecia— ha sido la de reforzar el vínculo entre la cuantía de la pensión y las contribuciones aportadas por empresarios y trabajadores. Su nivel pasa a depender de las cotizaciones realizadas durante toda la vida laboral, en lugar de tener en cuenta solamente las realizadas durante los 10 últimos años, como ocurría en Finlandia; o bien de los 15 años con mejor salario de entre los 30 cotizados, como era el caso de Suecia. Esta reforma implica que la pensión se vuelva más dependiente del empleo y alejarla del carácter «desmercantilizador» que tipificó el modelo nórdico. Por último, en casi todos los sistemas de pensiones se han introducido pensiones de capitalización, no solo individuales, sino colectivas, lo que implica un paso claro hacia la «remercantilización». Así, en Suecia, después de la reforma de 1999, se destina el 2,5 % de los salarios a los planes de capitalización, cuyos fondos son gestionados por empresas privadas. También en Noruega se establecieron en 2006 planes de empleo obligatorios a los que se dedican porcentajes salariales similares a los suecos.

Dinamarca es, entre todos los países escandinavos, el que se ha dotado de un sistema «multipilar» con un perfil nítido. En la actualidad, este sistema se estructura sobre tres pilares: un primer pilar, basado en la pensión universal; un segundo, asentado sobre las pensiones de empleo; y el tercero, integrado por las pensiones privadas. Mientras que en otras épocas la pensión universal era un elemento central<sup>2</sup>, en los últimos años ha sido desplazada por los planes profesionales de capitalización que se establecen en los convenios colectivos. Los planes profesionales solo cubrían, a principios de los ochenta, a un 35 % de la población trabajadora (ELLISON, 2006:169). A finales de esa década, el gobierno trató de que se generalizaran, siempre y cuando fuesen negociados en los convenios colectivos. La propuesta no gozó del apoyo de los sindicatos, quienes demandaron que se impusiesen a través de la legislación para garantizar la cobertura de todos los trabajadores. Finalmente, el crecimiento de los planes de empleo se ha producido por la vía de los hechos. Aproximadamente, han llegado a dar cobertura al 80 % de la fuerza trabajadora (GREEN-PEDERSEN, 2006: 484).

### 3. TENDENCIA HACIA LOS SERVICIOS DE SUMINISTRO MIXTO

El lugar que ocupan los servicios en los Estados escandinavos se considera una de las peculiaridades del modelo. Su desarrollo, financiado mediante impuestos, condujo a la expansión del sector público, lo que repercutió no solo en el lugar que ocupa el Estado en este sector como proveedor, sino, además, en que sea el principal empleador.

Más que las transferencias monetarias, la apuesta por los servicios universales en el ámbito social, sanitario y educativo fue una de las claves que permitió reducir las desigualdades económicas y las de género. La provisión pública y de calidad de los servicios ha facultado el acceso a ellos de grupos con escasos recursos económicos y, por lo tanto, ha favorecido la disminución de las diferencias económicas; además, han inducido a la «desfamiliarización», al descargar a las familias —y en particular, a las mujeres— del cuidado de sus miembros. Asimismo, ciertos servicios, como las escuelas infantiles o guarderías, contribuyen a aminorar las consecuencias de las diferencias culturales entre padres e hijos.

A pesar de los años de austeridad, el replanteamiento de las políticas sociales no ha afectado, en general, a los gastos que generan los servicios de bienestar, y buena parte de ellos han pasado a ser considerados prioritarios por unas u otras razones. Este ha sido el caso, por ejemplo, de los gastos producidos en todos los niveles educativos —a causa de la necesidad de fomentar la

<sup>2</sup> Esta pensión sigue siendo generosa: la pensión básica (*Folkpension*) ascendía a 9.229 € anuales en 2012 y se complementa con otra suplementaria, sometida a comprobación de recursos por un valor de 9.585 € anuales para los pensionistas que no viven en pareja (COMISIÓN EUROPEA, 2012).

competitividad—, o de los destinados a las políticas familiares. En este ámbito, el aumento de familias monoparentales, así como la masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, condujeron a elevar la demanda para el cuidado de niños y de ancianos, lo que implicó una mayor presión sobre el gasto.

Como sostienen Esping-Andersen y Palier (2010), las políticas familiares, además de contribuir a la igualdad de género y de satisfacer intereses privados, poseen un valor colectivo, ya que favorecen la actividad económica y la natalidad, ambas necesarias incluso en una época de replanteamiento de las políticas de bienestar. Ahora bien, una orientación común en los países escandinavos durante los últimos veinte años ha sido el traslado parcial de la provisión de los servicios desde el sector público al sector privado.

Al igual que lo que sucede en otros regímenes de bienestar, el modelo de la Nueva Gestión Pública ha marcado la pauta para implantar reformas que permitan el derecho a la libertad de elección de las personas y la competencia entre los servicios para estimular su eficacia y modernización. A tal efecto una de las vías utilizadas ha sido la creación de cuasi-mercados dentro del sector público. Los objetivos de estos cambios suponen una mutación de los valores de la cultura política escandinava, más acorde con la corriente neoliberal de la época que con las ideas tradicionales de igualdad o solidaridad (GOUL, 2011; JUTILA, 2011; STEINMO, 2010).

El debilitamiento del monopolio del Estado como prestador de servicios ha repercutido en ámbitos como la educación y la sanidad. Durante la década de los noventa se realizaron reformas institucionales para introducir más competencia en el sistema escolar sueco (STEINMO, 2010). En Dinamarca se desarrollaron los seguros sanitarios privados durante el primer decenio del siglo XXI; la libre elección y la introducción de los cuasi-mercados se han canalizado dando a los pacientes la posibilidad de elegir un hospital público en condados distintos al de residencia y, para reducir las listas de espera, pueden optar por uno privado si no son atendidos en el plazo de un mes en uno público (KVIST *et al.*, 2012; GOUL, 2011; OBINGER *et al.*, 2010).

Otra política que se ha generalizado en todos los países nórdicos ha sido el establecimiento de prestaciones monetarias para el cuidado de niños —como alternativa a los servicios de guarderías—, de modo que los padres puedan recurrir a ellas, bien para adquirir servicios privados, o bien para sustituir el salario después del permiso parental. Esta política se ha justificado también basándose en la libertad de elección, pero sus consecuencias pueden inducir a la «remercantilización» y a la «familiarización», además de poner en riesgo la igualdad de clase y de género. En este sentido, el análisis de Meagher y Szebehely (2012) corrobora que la prestación monetaria es más utilizada por las madres que por los padres, y entre ellas, en mayor medida por las que tienen menos formación y por las inmigrantes. Finlandia fue el país que antes la adoptó, en 1984; le siguieron Noruega, en 1998; Dinamarca, en 2002 y Suecia, en 2008. La nueva prestación se ha difundido ampliamente entre las familias finesas, que la utilizan más que los servicios de guardería (según datos



de 2006, un 57 % en el caso de niños de entre 9 meses y 2 años). En 2009, en Finlandia solo el 29 % de los niños de un año usaba los servicios de guardería, mientras que en Dinamarca lo hacía el 88 %.

Los cambios en los servicios públicos sugieren que la «sociedad del bienestar», frente al Estado de Bienestar, también ha calado en los países escandinavos. En los últimos veinte años han surgido nuevas combinaciones entre el Estado y el mercado que afectan a la financiación, regulación y provisión de los servicios, si bien el sector público todavía sigue siendo central. De hecho, los países nórdicos mantienen una de las tasas más altas de empleo público entre los países de la OCDE: en Noruega y Suecia representaba aproximadamente el 30 % del empleo total en 2005 (JOHEM, 2011). Sin embargo, el énfasis puesto en la libertad de elección y las consecuencias que de ella derivan han creado un nuevo panorama que puede repercutir en las políticas universales y, por lo tanto, en la igualdad. La valoración de los cambios introducidos es una cuestión abierta. Tal vez la libertad de elección no llegue a cuestionar la validez del universalismo, sino que implique solo cambios institucionales para dar respuesta a preferencias individuales (JØRSENSEN *et al.*, 2011), pero, en todo caso, introduce un nuevo elemento. La demanda de los clientes se convierte en un indicador central para determinar el suministro de los servicios, además de para propiciar niveles de servicios diferenciados.

#### IV. ¿PERSISTE EL MODELO NÓRDICO? ¿SIGUE SIENDO UN GRUPO PECULIAR ENTRE LOS ESTADOS DE BIENESTAR?

Mientras que los análisis realizados sobre los datos de los años noventa sostuvieron mayoritariamente que los Estados de Bienestar nórdicos seguían conservando sus rasgos y podían ser considerados como un grupo característico, a finales del primer decenio del siglo XXI ya se mantienen posturas más matizadas. A lo que han podido contribuir las dificultades que conlleva valorar una dinámica de cambios que, además de ser multidimensional, se implanta de forma gradual y, en consecuencia, produce unos efectos no inmediatos.

La crisis económica de principios de los noventa fue considerada como una prueba que el modelo nórdico había logrado superar. A mediados de los noventa, y a partir de las políticas adoptadas ante esa crisis, una idea compartida por los estudiosos fue que los Estados de Bienestar nórdicos habían permanecido intactos. Los recortes de las prestaciones monetarias (sobre todo en Suecia y en Finlandia), o las reformas de las pensiones básicas (en Dinamarca, Finlandia y Suecia), así como la apertura de los servicios públicos a la iniciativa privada, se interpretaron como cambios que no habían llegado a afectar a la naturaleza del régimen socialdemócrata. En esta línea, se sostuvo que su estructura se había preservado porque los Estados de Bienestar seguían siendo financiados con impuestos, mantenían un nivel generoso de prestaciones y continuaban

proporcionando servicios de bienestar de alcance integral. En definitiva, se llegó a la conclusión de que no se había puesto en cuestión la universalidad. No obstante, se pronosticaba que en un futuro, el Estado de Bienestar viraría hacia una protección social más dependiente de los salarios, y se tendería hacia una privatización moderada de los servicios públicos (KAUTTO, 2010; KUHNLE, 2001; TIMONEN, 2001).

A finales del primer decenio del siglo XXI, ya sea por el cúmulo de reformas incrementales, ya sea por los resultados obtenidos a partir de las políticas implantadas desde los noventa, o por ambos factores a la vez, deja de mantenerse que el modelo permanezca inalterado, al menos con la misma firmeza con que se sostuvo hasta finales de los noventa y primeros años de este siglo. Según Kautto (2010) y Kvist y Greve (2011), el universalismo del régimen socialdemócrata se ha revisado, aunque sigue ofreciendo diferencias con respecto a otros modelos. Las disimilitudes se han vuelto más borrosas, si bien no se ha producido un aumento significativo de la desigualdad. Una postura similar es la sostenida por Seeleib-Kaiser (2011) y Obinger *et al.* (2010), para quienes el modelo nórdico ha tendido a converger con los otros tipos de Estado de Bienestar.

Según Kvist y Greve, que se basan en la evolución del Estado de Bienestar danés, la revisión del modelo nórdico se debe a la transformación gradual del modelo universal en un modelo «multipilar» que afecta no solo a las pensiones de jubilación, sino también a las prestaciones por desempleo, enfermedad y prestaciones familiares, obtenidas mediante la participación del ciudadano en el mercado laboral. Este Estado de Bienestar «multipilar» combina el régimen público con los regímenes privados, se vuelve más dualista e individualista y acaba por afectar a la configuración tradicional del modelo. Aunque, por otro lado, persisten la cobertura universal y un alto grado de igualdad económica y de género, pero no todas las personas reciben las mismas prestaciones, puesto que las vinculadas al empleo se vuelven más relevantes.

Para Seeleib-Kaiser, la tendencia a la convergencia de los regímenes de bienestar es consecuencia de las modificaciones introducidas en el diseño institucional. La intervención estatal se redefine, pudiendo afectar a la regulación, la financiación o la provisión, y de estas dimensiones pueden derivar diferentes combinaciones con el sector privado. Sin embargo, esta convergencia institucional del modelo nórdico coexiste con la divergencia de los resultados, o, para expresarlo con las palabras del autor, se ha producido una «convergencia divergente». En definitiva, según estos análisis, aunque el modelo nórdico se ha transformado y sus rasgos parecen desdibujarse, esa transformación no ha afectado a su objetivo de reducir las desigualdades. Desde esta perspectiva, los países escandinavos pueden seguir siendo considerados como socialdemócratas, es decir, igualitarios, en términos de sus prestaciones de bienestar, en comparación con otros países de la OCDE (HAYNES, 2011).

En efecto, los indicadores sobre pobreza y desigualdades de ingresos corroboran que las reformas de las dos últimas décadas no han desembocado en



un cambio de paradigma, puesto que los índices de desigualdad de ingresos y de pobreza permanecen bajos en comparación con otros países de la OCDE, según concluyen diferentes estudios. Ahora bien, también se viene observando que las desigualdades han aumentado en el seno del grupo nórdico. Un reciente análisis (FRITZELL *et al.*, 2012) confirma que se ha producido un aumento de la desigualdad de ingresos desde mediados de los años noventa en todos los países nórdicos, especialmente en Finlandia y Noruega, pero también que, en comparación con otros países, mantienen una baja tasa de desigualdad de ingresos, aunque la diferencia es menos evidente que al principio de la década. Por otra parte, este análisis también corrobora que los países del régimen socialdemócrata continúan mostrándose como una familia, debido a sus similares tasas de desigualdad y bajos índices de pobreza, especialmente entre los grupos de riesgo tradicionales —niños, familias numerosas y ancianos—. Sin embargo, respecto a los nuevos grupos de riesgo —inmigrantes y adultos que viven solos, de entre 16 y 34 años de edad—, los índices de pobreza son parecidos a los de otros países.

Si se tiene en cuenta que la pobreza y la desigualdad de ingresos continúan siendo relativamente bajas, cabe admitir que el paradigma nórdico persiste en la actualidad. Pero, por otro lado, a pesar de las elevadas tasas de empleo y de crecimiento económico en los años recientes, el aumento de la desigualdad es un indicio de que el modelo tampoco ha permanecido indemne. El rumbo que tomarán estos valores en un futuro es incierto y depende de diferentes variables.

Una hipótesis es que se incrementen los actuales niveles de desigualdad. No hay que olvidar que buena parte de las políticas ya adoptadas se están implantando de forma gradual. Por ejemplo, la reforma sueca de pensiones de jubilación que entró en vigor en los primeros años del siglo actual comenzará a producir efectos de forma paulatina. Además, como se ha expuesto antes, la competitividad y la participación en el mercado laboral han pasado a ser, más que el mantenimiento de la seguridad individual, objetivos prioritarios, fundamentalmente de la política de empleo, pero son condicionantes de otras políticas sociales. Cada vez más, las prestaciones de bienestar se obtienen a través del empleo, y las condiciones de elegibilidad en este ámbito se han endurecido. Aumentarán las diferencias entre los ciudadanos que posean un historial laboral prolongado y los que mantengan una trayectoria laboral fragmentada o dependan exclusivamente de programas universales, y esta dualidad tenderá a desdibujar el componente universal. Por otra parte, el avance del desarrollo de servicios privados constituye un potencial para generar diferencias y resquebrajar el apoyo del sistema universal, así como los altos niveles impositivos que lo sustentan. Además, este apoyo también se debilita como consecuencia de los más bajos niveles de empleo, que se concentran entre la población emigrante.

## V. CONCLUSIONES. DEBATE DEL MODELO SOCIALDEMÓCRATA Y REFORMAS INCREMENTALES

Entrados ya en el segundo decenio del siglo XXI, a pesar del tiempo transcurrido desde que durante los años ochenta se comenzara a replantear la viabilidad de los Estados de Bienestar, existen suficientes argumentos para mantener que la dinámica del régimen socialdemócrata se caracteriza por el cambio y, también, por la continuidad.

Se ha revisado la universalidad del modelo respecto a algunas áreas políticas, como la pensión básica de jubilación. En parte, el *welfare state* ha transitado hacia un *workfare state* y la seguridad social depende ahora más de la participación en el mercado laboral. Asimismo, las condiciones de elegibilidad de las prestaciones se han endurecido.

En consecuencia, con la aplicación de las nuevas políticas, las sociedades se volverán cada vez más duales, puesto que evidenciarán diferencias entre los ciudadanos que dispongan de una trayectoria laboral prolongada y aquellos que, por el contrario, soporten un historial laboral interrumpido. El Estado sigue manteniendo servicios de alcance integral, pero su apertura a la iniciativa privada ha disminuido la provisión estatal. Junto con los principios de igualdad y solidaridad, la libertad de elección ha pasado a formar ya parte integrante de la cultura política de los países escandinavos.

Por último, el objetivo redistributivo del modelo se sigue satisfaciendo; de hecho, los índices de desigualdad de ingresos y de pobreza permanecen bajos en comparación con los de otros países de la OCDE, aunque ha aumentado la desigualdad en los últimos años. Pero, por encima de los cambios, las peculiaridades del modelo aún perviven.

Las reformas realizadas durante los años noventa del siglo XX siguieron un ritmo incremental. La valoración dominante al final de ese decenio fue que los caracteres y objetivos del régimen de bienestar socialdemócrata habían permanecido inalterados.

Durante los diez primeros años del siglo XXI tampoco se adoptaron medidas que supusieran un punto de inflexión en la dinámica de las reformas, que también estuvieron marcadas por un ritmo incremental. Sin embargo, la valoración actual de los rasgos del modelo es más matizada. Una idea generalizada apunta a que sus características ya no son tan nítidas como lo fueron durante el decenio de los años noventa. Este giro de la valoración, aunque matizado, puede explicarse porque las reformas incrementales no implicaron por sí mismas alteraciones sustantivas, pero el cúmulo de ellas ha terminado por afectar, de forma parcial, a la naturaleza del modelo.

## BIBLIOGRAFÍA

- CHILDS, M. (1974): *Sweden: the middle way*, Yale University Press, New Haven.
- CLARKE, J. (2011): «Reconstructing Nation, State and Welfare: The transformation of Welfare States», en Seeleib-Kaiser, M. (ed.): *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, Palgrave-Macmillan, Nueva York, 197-209.
- CLAYTON, R. y PONTUSSON, J. (2006): «El recorte del Estado de bienestar reconsiderado. Reducción de los derechos, reestructuración del sector público y tendencias desiguales en las sociedades capitalistas avanzadas», *Zona Abierta*, 114/115, 121-164.
- COMISIÓN EUROPEA (2012): Missoc: *Tablas comparativas de protección social*. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en)
- COX, R. H. (2006): «La construcción social de un imperativo. Por qué ocurrió la reforma del bienestar en Dinamarca y Holanda pero no en Alemania», *Zona Abierta*, 114/115, 253-299.
- MARSH, D.; SMITH, I. J. y HOTH, N. (2006): «Globalization and the State», en Hay, C.; Lister, M. y Marsh, D. (eds.): *The State. Theories and Issues*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- DINGELDEY, I. (2005): «Welfare State Transformation between "Workfare" and an "Enabling" State», *Transtate Working Papers*, Bremen, 21.
- EARLES, K. (2011): «Swedish Family Policy-Continuity and Change in the Nordic Welfare State Model», *Social Policy and Administration*, 45(2), 180-193.
- ELLISON, N. (2006): *The Transformation of Welfare States?*, Routledge, Nueva York.
- EMMENEGGER, P. (2010): «The long Road to Flexicurity: The Development of Job Security Regulations in Denmark and Sweden», *Scandinavian Political Studies*, 33(3), 271-294.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.
- ESPING-ANDERSEN, G. y PALIER, B. (2010): *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar*, Ariel, Barcelona.
- FINSERAAAS, H. (2012): «Anti-immigration attitudes, support for redistribution and party choice in Europe», en Kvist, J.; Fritzell, J.; Hvinden, B.; Kangas, O. (ed.): *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*, The Policy Press, Bristol, 23-43.
- FLORA, P. (1986): *The Western European Welfare State Since World War II*, Walter de Gruyter, Nueva York.
- FRTZELL, J.; OLOS, B. y RITAKALLIO, V. M. (2012): «Income inequality and poverty: do the Nordic countries still constitute a family of their own?», en Kvist, J.; Fritzell, J.; Hvinden, B. y Kangas, O. (eds.): *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*, The Policy Press, Bristol, 165-185.
- FUSILIER, R. (1965): *Les Pays nordique*, Paris.
- GOUL-ANDERSEN, J. (2011): «Welfare State Transformations in an Affluent Scandinavian State: The Case of Denmark», en Seeleib-Kaiser, M. (ed.): *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, Palgrave-Macmillan, Nueva York, 33-55.
- GREEN-PEDERSEN, C. (2006): «Denmark: A "world bank Pension System"», en Immergut, E.; Anderson, K. y Schulze, I. (eds.): *Handbook of West European Pension Politics* (ed.), Oxford University Press, Oxford, 454-496.
- HAYNES, P. (2011): «Are Scandinavian Countries Different? A Comparison of Relative Incomes for Older in OECD Nations», *Social Policy and Administration*, 45(2), 114-130.
- HUSSAIN, A.; KANGAS, O. y KVIST, J. (2012): «Welfare state institutions, unemployment and poverty: comparative analysis of unemployment benefits and labour market participation in 15 European Union countries», en Kvist, J.; Fritzell, J.; Hvinden, B. y Kangas, O. (eds.): *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*, The Policy Press, Bristol, 119-142.
- JÆGER, M. M. (2012): «Do we all (dis) like the same welfare state? Configurations of public support for the welfare state in comparative perspective», en Kvist, J.; Fritzell, J.; Hvinden, B. y Kangas, O. (eds.): *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*, The Policy Press, Bristol, 45-68.
- JESSOP, R. (2008): *El futuro del Estado capitalista*, Catarata, Madrid.
- JØRSENSEN, H. y SCHULZE, M. (2011): «Leaving the Nordic Path? The Changing Role of Danish Social Policy and Administration», *Social Policy and Administration*, 45 (2), 206-219.
- JOHEM, S. (2011): «Nordic Employment Policies. Change and Continuity Before and During the Financial Crisis», *Social Policy and Administration*, 45(2), 131-145.
- JUTILA, M. 2011: «Narrowing of Public Responsibility in Finland, 1990-2010», *Social Policy and Administration*, 45 (2), 194-205.
- KAUTTO, M. (2010): «The Nordic countries», en Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C. (eds.): *The Oxford Handbook of The Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 586-600.
- KUHNLE, S. (2001): «The Nordic welfare state in a European context: dealing with new economic and ideological challenges in the 1990s», en Leibfried, S. (ed.): *Welfare State futures*, Cambridge University Press, Cambridge, 103-122.
- KVIST, J. y GREVE, B. (2011): «Has the Nordic Welfare Model Been Transformed?», *Social Policy and Administration*, 45 (2), 146-160.
- KVIST, J.; FRITZELL, J.; HVINDEN, B. y KANGAS, O. (2012): «Nordic responses to rising inequalities: still pursuing a distinct path or joining the rest?», *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*, The Policy Press, Bristol, 201-205.
- (2012): «Changing Social inequality and the Nordic welfare model», *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*, The Policy Press, Bristol, 1-22.
- MEAGHER, G. y SZEBEHELY, M. (2012): «Equality in the social service state: Nordic childcare models in comparative perspective», en Kvist, J.; Fritzell, J.; Hvinden, B. y Kangas, O. (eds.): *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*, The Policy Press, Bristol, 89-115.
- OBINGER, H.; STARKE, P.; MOSER, J.; BOGEDAN, C.; GINDULIS, E. y LEIBFRIED, S. (2010): *Transformations of the Welfare State. Small States, Big Lesson*, Oxford University Press, Nueva York.
- PIERSON, P. (2006): «Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas», *Zona Abierta*, 114/115, 43-119.
- RUBIO LARA, M. J. (1991): *La formación del Estado Social*, Ministerio de Trabajo, Madrid.
- SEELEIB-KAISER, M. (2011): «Multiple and Multi-Dimensional Welfare State Transformations», en Seeleib-Kaiser, M. (ed.): *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 210-221.
- STEINMO, S. (2010): *The Evolution of Modern States. Sweden, Japan, and The United States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- TIMONEN, V. (2001): «Earning Welfare Citizenship: Welfare State Reform in Finland and Sweden», en Taylor-Gooby, P. (ed.): *Welfare States under Pressure*, Sage Publications, Londres.

## CAPÍTULO V

# LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO DE BIENESTAR MEDITERRÁNEO: TRAYECTORIAS Y RETOS DE UN RÉGIMEN EN TRANSICIÓN\*

LUIS MORENO  
PAU MARÍ-KLOSE

## I. INTRODUCCIÓN

España, Grecia, Italia y Portugal son los cuatro países miembros de la Unión Europea que tradicionalmente han sido incluidos en el régimen mediterráneo de bienestar<sup>1</sup>. Un volumen considerable de literatura especializada ha descrito similitudes marcadas en las tendencias sociodemográficas, peculiaridades institucionales, recursos políticos, patrones de políticas públicas y sistemas de valores en los países de la Europa del Sur (FERRERA, 1995; SARASA y MORENO, 1995; PETMESIDOU, 1996). Los cuatro países han compartido experiencias de gobierno autoritario en el siglo XX (durante períodos más dilatados en los casos de España y Portugal). Tradicionalmente la religión ha constituido un factor societario estructurante de la máxima importancia. Han experimentado, asimismo, «retrasos» en los procesos de industrialización (excepto en algunas áreas de desarrollo temprano en España e Italia). Ninguno de los cuatro países de la Europa del Sur participó en la Edad de Oro del *welfare* (1945-1975). Pero desde entonces se han visto inmersos en procesos de rápida y profunda modernización, no solo de índole económica (creciendo más que otros países del centro y norte europeo), sino también cultural, política y

\* Los autores han redactado este trabajo durante el desarrollo de las actividades de los proyectos «Solidaridad familiar, cambio actitudinal y reforma del Estado de Bienestar en España: el familismo en transición (Plan Nacional I+D+I, CSO2011-27494), «Welfare Attitudes in a Changing Europe» (European Science Foundation, Plan Nacional I+D+I, CSO2008-02874-E/SOCI) y «Nuevos Riesgos Sociales, Crisis Económica y Bienestar Mediterráneo» (MEC, PR2010-0095).

<sup>1</sup> Son susceptibles de ser incluidos otros países de la ribera mediterránea pertenecientes a la UE o países candidatos a incorporarse a ella (Eslovenia, Malta, Chipre y Croacia, Turquía e Israel).

social. El grado de variación interna en el régimen mediterráneo del bienestar es significativo y parece incrementarse en los últimos años, aunque no alcanza las diferencias existentes entre los países del régimen continental<sup>2</sup>.

El principal rasgo estructural del régimen de bienestar mediterráneo es la función desplegada por la familia y su interpenetración en todas las áreas del desarrollo de las políticas sociales. El modo de interacción de la familia con el Estado y los poderes públicos, de una parte, y las instituciones de la sociedad civil, de otra, ha distinguido el funcionamiento de los sistemas de bienestar de Europa del Sur, caracterizados por su naturaleza mixta. Una fuerte microsolidaridad en el seno de las familias, manifestada en un generoso apoyo material y afectivo entre sus miembros, ha garantizado un alto nivel de satisfacción vital de sus ciudadanos y ha procurado un colchón de seguridad en momentos de crisis. La proliferación de pequeñas empresas y negocios familiares es un rasgo característico de la estructura productiva de los países de Europa del Sur (MINGIONE, 1995).

Más que conformar un modelo normativo, el régimen mediterráneo describe la tipología de una «familia de naciones» donde la provisión del bienestar (mediante la interacción entre el propio Estado de Bienestar, el mercado de trabajo, la sociedad civil y la familia) se ha caracterizado por una hibridación de componentes y lógicas diversas de funcionamiento del bienestar de los otros regímenes de bienestar. A analizar tales lógicas dedicamos la segunda sección de este capítulo. Se examina el alcance, tipos y provisión de las políticas sociales, así como las variaciones entre los países implicados. La tercera sección presta atención a las trayectorias de reforma durante las últimas dos décadas, enfatizando los esfuerzos de recalibración del Estado de Bienestar y las respuestas políticas al surgimiento de nuevos riesgos sociales. La última sección disecciona algunos de los efectos políticos y sociales de la crisis y especula acerca de las implicaciones de los cambios acaecidos en los últimos años sobre el futuro del régimen de bienestar mediterráneo.

## II. HIBRIDACIÓN Y LÓGICAS DE FUNCIONAMIENTO

A grandes rasgos, los Estados del Bienestar mediterráneos presentan buena parte de los encajes institucionales y organizativos «bismarckianos»<sup>3</sup>. Es

<sup>2</sup> Como se analizará más adelante, esas diferencias se expresan fundamentalmente en brechas crecientes en las actitudes y prácticas societarias que sostienen el familismo. Empero, estudios que han utilizado técnicas estadísticas multivariantes confirman que los países mediterráneos mantienen nítidas características diferenciadoras respecto a los otros regímenes del bienestar, formando un grupo propio (VASCONCELOS FERREIRA y FIGUEIREDO, 2005).

<sup>3</sup> No obstante, la aplicación de la filosofía operativa «bismarckiana» presenta algunos rasgos específicos en los países de Europa del Sur. En España, por ejemplo, los actores sociales (patronal y sindicatos) no gestionan directamente los fondos disponibles de la seguridad social para la provisión, por ejemplo, de protección por desempleo (Francia), ni el sistema de pensiones de jubilación es genuinamente de reparto (Alemania), ya que el «sobrante» de los ingresos por cotizaciones se destinan a un fondo de reserva.

decir, estar ocupado laboralmente determina la pertenencia de una persona a un sistema de previsión social público que provee cobertura social con las cotizaciones realizadas por los afiliados a la seguridad social. Sin embargo, junto al principio «contributivo» basado en el mantenimiento de rentas ocupacionales, se incorporan también elementos del sistema universal de cobertura a todos los ciudadanos, y del modelo «liberal» basado en la mercantilización de los servicios sociales. Al margen de las tutelas y derechos generados por la pertenencia de trabajadores formales y sus familiares al sistema de la seguridad social, se proveen otras prestaciones y servicios (educación, sanidad, servicios sociales, pensiones no contributivas) financiados por los ingresos fiscales generales. Se producen, asimismo, intervenciones públicas selectivas para grupos con necesidades específicas y realizados tras la comprobación de carencia de recursos de los beneficiarios (*means testing*). En el apartado siguiente se examinan brevemente los perfiles más característicos de las políticas del bienestar mediterráneas.

#### 1. ALCANCE, TIPOS Y PROVISIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Como se ha indicado, la pertenencia al sistema de la seguridad social, de acuerdo con un criterio ocupacional, determina el alcance, cobertura e intensidad de las prestaciones y servicios sociales disponibles a sus beneficiarios. La nacionalidad, residencia (o el simple empadronamiento, como en el caso español) y el permiso de trabajo son requisitos básicos para la plena integración en las instituciones de protección social. Aquellos ciudadanos o residentes no afiliados a la seguridad social acceden a intervenciones sociales y programas asistenciales públicos, la mayoría de los cuales requieren de una verificación de carencia de recursos de los peticionarios.

Los sistemas de la seguridad social son financiados principalmente por las cotizaciones de los asalariados y de los patronos. Pero algunos servicios, como el sanitario, se han ido universalizando progresivamente, con una mayor —o única— financiación a cargo de la imposición estatal. En Portugal, el sistema nacional de salud fue instituido en 1979. Un año antes se produjo en Italia una reforma que fue preludio de la calificada como «reforma de las reformas» en 1992. Las múltiples y diversas entidades mutualísticas ocupacionales de la salud fueron integradas en el *Servizio Sanitario Nazionale*, basado en los principios de universalidad, igualdad y globalidad de todos los servicios sanitarios. En Grecia el servicio nacional de la salud se constituyó por ley en 1983. En España, la Ley General de la Sanidad de 1986 estableció el acceso universal a la salud de todos los españoles y residentes extranjeros en España.

En teoría, los sistemas de seguridad social mediterráneos podrían cubrir los riesgos sociales de toda la ciudadanía, ya que los familiares «pasivos» de los afiliados dispondrían de derechos derivados que permitirían el acce-

so y disfrute de servicios y prestaciones a casi la totalidad de los ciudadanos. En la práctica, se produce una abrupta dualización entre trabajadores formales con derechos contributivos (y sus familiares), y aquellos cuyos empleos son de carácter informal, precario o «discontinuo», los cuales no logran reunir los requisitos para disfrutar de prestaciones contributivas. El primer grupo, que incluye fundamentalmente a trabajadores con empleos fijos y estables (*insiders*), dispone de un acceso pleno a servicios y prestaciones de la seguridad social. La generosidad de las prestaciones está estrechamente ligada a la «veteranía» y a la categoría profesional de pertenencia (especialmente, en Italia y Grecia), lo que da lugar a diversos grados de intensidad protectora.

La elevada protección garantizada a la mayoría de los trabajadores «fijos» (muchas veces empleados en la administración pública, grandes empresas y corporaciones industriales) aparece como un legado de las ideologías corporativistas que influyeron en el diseño de las políticas públicas durante los períodos autoritarios vividos en estos países, antes de la Segunda Guerra Mundial en Italia y en la posguerra, en el resto de los países mediterráneos. En este sentido, hay que recalcar también que los gobiernos democráticos de la década de los setenta e inicios de los ochenta en Portugal, Grecia y España no desmantelaron la legislación laboral heredada ante el temor del posible descontento social que pudieran provocar y la eventual desestabilización de los nuevos regímenes políticos (KARAMESSINI, 2008).

En el segundo segmento del mercado de trabajo encontramos situaciones laborales (los llamados *outsiders*) asociadas a servicios y prestaciones de menor cuantía y duración. Las vinculaciones laborales en este segmento tienen un carácter informal<sup>4</sup>, precario o discontinuo, lo que da muchas veces lugar a un carrusel de entradas y salidas de mercado de trabajo, salpicadas por situaciones de desempleo o inactividad. Son varios los tipos de activos *outsiders*: contratados a tiempo determinado, trabajadores eventuales o temporales, becarios o, simplemente, desempleados. Componen una proporción considerable de la fuerza laboral en los países mediterráneos, integrada fundamentalmente por jóvenes, mujeres e inmigrantes. Sus remuneraciones y condiciones de trabajo suelen ser bastante peores que las de los empleados con contrato estable y los derechos laborales a que se hacen acreedores bastante más precarios. En situaciones de adversidad (ej. desempleo, pérdida de ingresos tras un divorcio o la muerte de un cónyuge o incapacidad para trabajar), los afectados se ven habitualmente abocados a recurrir al apoyo y cobertura de programas sociales asistenciales (financiados por los impuestos generales).

<sup>4</sup> La economía «libre de impuestos» representaba en España e Italia entre el 20 y el 25 % del PIB. En Grecia el porcentaje apuntaba a un 35 %. Ello contrastaba con porcentajes en torno al 3 % en algunos países escandinavos (BALDWIN-EDWARDS y ARANGO, 1999).

La característica distintiva de los programas asistenciales en el sur de Europa ha sido tradicionalmente su elevado grado de fragmentación, que favorece superposiciones normativas y de elegibilidad, a la vez que deja a algunos colectivos desprovistos de una efectiva actuación administrativa. La «última red», o «malla de seguridad», incluye un conjunto abigarrado de programas de carácter no contributivo, con frecuencia escasamente coordinados entre sí, destinados a beneficiarios definidos con arreglo a algún rasgo categórico (ej. viudedad, orfandad o discapacidad). Junto a ellos aparecen grupos (jóvenes que no se han incorporado al mercado laboral, cuidadores informales o trabajadores en la economía sumergida) que no son beneficiarios directos de ningún tipo de programa selectivo, salvo en condiciones de adversidad extrema (y tras la comprobación de carencia de recursos).

Conviene señalar, sin embargo, que el carácter fragmentario y «parcheado» de las mallas de seguridad en Europa del Sur no es síntoma de un subdesarrollo de las instituciones del bienestar. Al contrario, el relativo desinterés por un programa comprensivo de lucha contra la pobreza coincidió durante los años de la Edad de Plata del *welfare* (1976-2007) con un crecimiento sostenido del gasto social, concentrado en programas contributivos (como las pensiones o el seguro de desempleo) y universales (como la sanidad). Las causas del bajo perfil de la asistencia social en Europa del Sur deben buscarse en un contexto específico de condicionantes que han inhibido su desarrollo. Dos de los condicionantes más relevantes han estado representados por el papel de la familia y la morosidad (*softness*) de sus instituciones estatales.

Tradicionalmente, los países mediterráneos han compartido con los del régimen continental su «familismo», como consecuencia de la asunción del principio de la subsidiariedad funcional, por el cual los hogares se encargan de procurar y organizar el bienestar de sus miembros. Pero en los países mediterráneos, la aplicación del principio de subsidiariedad cobra rasgos específicos. La fuerte institucionalización del matrimonio, la relativa abundancia de «amas de casa» a tiempo completo (dada la menor participación laboral de las mujeres, especialmente de edades más avanzadas), la intensidad de los contactos familiares entre hogares y los vínculos intergeneracionales, han permitido a los gobiernos «despreocuparse» de garantizar mínimos de seguridad económica o de proporcionar servicios a grupos de población «desprotegidos». La fortaleza interna del sistema familista mediterráneo ha tenido como efecto perverso debilitar las reivindicaciones a favor de un mayor apoyo estatal a las familias (GUERREIRO *et al.*, 2009; MARI-KLOSE *et al.*, 2010). Durante el desarrollo de la Edad de Plata del *welfare* (1976-2007), los gobiernos de los países mediterráneos de la Unión Europea dieron por descontada la autosuficiencia de los hogares en lo relativo a cuidados personales y apoyo material, al contrario de lo que sucedía en otros países del régimen continental, donde las familias se han convertido en acreedoras de generosas

políticas y servicios sociales con cargo al erario (como se evidencia empíricamente en los casos alemán y francés).

Por otra parte, los sistemas administrativos han sufrido una baja capacidad de implantación de los programas sociales a causa de la persistencia de estructuras jerarquizadas, obsoletas y clientelares, como ilustran los casos de los subsidios de invalidez o familiares en Grecia e Italia (PETMESIDOU, 1996; FERRERA, 2000). Dado que las prestaciones de asistencia social se otorgan de acuerdo a la comprobación de carencia de recursos, la capacidad de los funcionarios o responsables públicos para valorar con equidad y precisión el estado de «necesidad» de los potenciales beneficiarios es de crucial importancia. En este sentido, la Europa meridional representa un desafío para la política social: una variedad de factores como los hogares amplios, las altas tasas de trabajo tanto autónomo como «sumergido» y la endémica evasión fiscal se combinan creando una situación peculiar. Uno de sus posibles efectos es la dificultad generada para los funcionarios o responsables públicos a la hora de juzgar las circunstancias materiales de los solicitantes de las prestaciones sociales y su «real» elegibilidad para los programas disponibles.

## 2. RESULTADOS, RENDIMIENTOS Y EFECTOS

El rasgo más característico resultante de la combinación de mercados de trabajo duales y sistemas de protección fragmentados es una polarización marcada entre una categoría de beneficiarios generosamente protegidos y un segmento amplio de ciudadanos sujetos a niveles de desprotección o infraprotección (FERRERA, 1996; MORENO, 2006). Por norma general, algunas tipologías de empleados (empleados de «cuello blanco», trabajadores de «cuello azul» empleados en empresas de tamaño medio y grande bajo una modalidad contractual estable, o funcionarios) se benefician de buenas prestaciones frente a riesgos sociales de corta duración (enfermedad, maternidad, desempleo temporal) y de pensiones contributivas relativamente generosas, mientras que segmentos muy amplios de la ciudadanía se enfrentan a situaciones de vulnerabilidad económica cuando confrontan dichos riesgos y en su red familiar más cercana no existen miembros que pertenecen al grupo más protegido.

Como resultado de esta configuración de políticas laborales y de protección social, el Estado de Bienestar mediterráneo presenta un fuerte sesgo a favor de las personas de edades más avanzadas (tanto de trabajadores «veteranos» como de personas mayores jubiladas). En las democracias «gerontocráticas» del sur de Europa, la capacidad de poder e influencia de trabajadores *insiders* a través de agentes sociales, asociaciones ocupacionales, sindicatos o partidos de gobierno y oposición ha producido desequilibrios presupuestarios a favor de las personas de edades más avanzadas, provocando un efecto de «acapa-

ramiento y de expulsión» (*crowding out*) de otros grupos beneficiarios del bienestar social<sup>5</sup>. Infancia, jóvenes y nuevas familias disfrutaban de niveles de apoyo público muy bajos en términos comparativos<sup>6</sup>.

Como consecuencia de los efectos de «acaparamiento y expulsión», las políticas contra la pobreza infantil, las iniciativas encaminadas a incrementar las oportunidades laborales y de vivienda de los jóvenes, o las medidas destinadas a promocionar el cuidado de los niños pequeños, han permanecido «subdesarrolladas» en comparación con otros regímenes del bienestar. El escaso desarrollo de estas políticas en estos países hace muy difícil corregir graves problemas de pobreza infantil, combatir elevadas tasas de desempleo y/o precariedad laboral en la juventud, revertir tendencias a la emancipación residencial tardía y a las bajas tasas de fecundidad o detener las elevadas tasas de abandono del mercado de trabajo de las mujeres tras dar a luz.

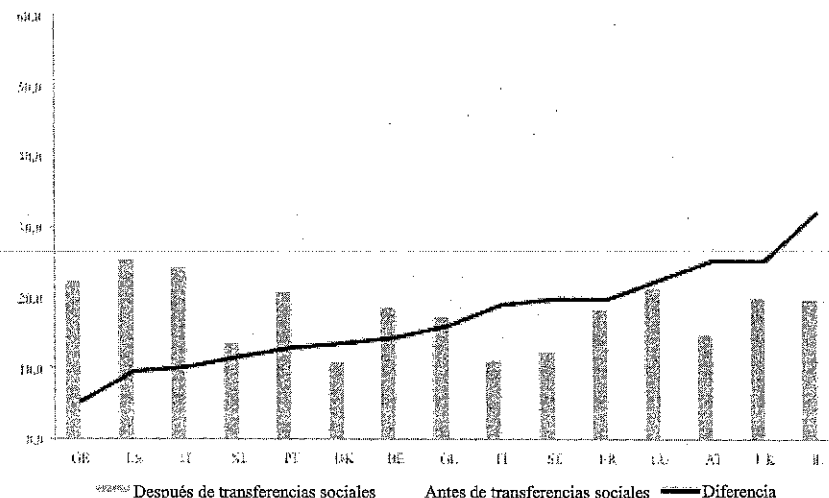
Un buen botón de muestra es la situación de la infancia en los países mediterráneos. Como puede observarse en el Gráfico V.1, Grecia, España e Italia son los países de la UE-15 donde las transferencias públicas tienen un impacto reductor sobre la pobreza infantil más bajo. Portugal no les sigue muy a la zaga. Como consecuencia de ello, la pobreza infantil se sitúa en el sur de Europa por encima del 20 %, bastante por encima de lo que sucede en otros países. Es reseñable que en los países de Europa del Sur la proporción de hogares con niños que se benefician de ayudas monetarias a las familias es muy baja, y su efecto sobre la reducción de pobreza suele ser limitado. En España, por ejemplo, el efecto reductor sobre la pobreza infantil producido por las pensiones es mayor que el de los programas asistenciales o los programas específicos para familias con niños. Dicho de otro modo, hay más hogares con niños que salen de la pobreza gracias a la pensión de uno de sus miembros que a las ayudas destinadas a combatir específicamente la privación económica de hogares con niños (MARÍ-KLOSE y MARÍ-KLOSE, 2012).

<sup>5</sup> Durante los años noventa del siglo XX, en ningún país como Italia se crearon diferencias tan acusadas entre derechos asegurativos y deberes contributivos y entre edad efectiva de jubilación y esperanza de vida. Todos ocultaron a los trabajadores italianos la insostenibilidad financiera y cultural del sistema (FERRERA y GUALMINI, 2004). Hay que apuntar que Italia destinaba en 1960 el equivalente de un 5,5 % de su PIB al pago de pensiones, en 2011 esa cantidad se había triplicado hasta el 16,7 %. Los trabajadores jubilados han venido financiando con sus propias cotizaciones a lo largo de su vida laboral apenas la mitad del montante desembolsado por sus pensiones.

<sup>6</sup> En el período 1985-2000, Grecia ocupó el último lugar en la UE en función de la relación entre gasto público en políticas destinadas principalmente a la población anciana —pensiones y servicios para ancianos y discapacitados/as— y recursos asignados al resto de la población —políticas familiares, políticas activas y pasivas de empleo y políticas educativas— (LYNCH, 2006). España se situaba en el penúltimo lugar e Italia en el antepenúltimo.

GRÁFICO V.1

Riesgo de pobreza infantil antes y después de transferencias sociales.  
UE-15 (2010)



FUENTE: Elaboración propia a partir de Eurostat, Income and Living Conditions 20.

### III. TRAYECTORIAS DE REFORMA, DIVERGENCIAS Y CONVERGENCIAS

El régimen de bienestar mediterráneo en su conjunto ha entrado en una nueva fase, en la cual los tradicionales encajes en la provisión de bienestar (que implicaban al mercado de trabajo, a la política social, a las familias y a otros agentes de la sociedad civil) están siendo alterados. En el origen de esta desestabilización se pueden encontrar presiones externas comunes (como la globalización y el proceso de integración europea) y desafíos internos impuestos por la transformación de las economías nacionales, los valores sociales y los estilos de vida que ponen en práctica los individuos y las familias. Las trayectorias de adaptación institucional a estas presiones y desafíos presentan una considerable variabilidad, lo que está introduciendo elementos de heterogeneidad inéditos en un régimen de bienestar que había presentado hasta la década de los noventa una considerable coherencia interna.



## 1. GLOBALIZACIÓN Y EUROPEIZACIÓN

La globalización y la europeización han expuesto a los países de Europa del Sur a igual tipo de oportunidades y constreñimientos, pero las respuestas políticas en los nuevos escenarios no han sido las mismas. La integración mundial de los mercados financieros ha restringido el margen de maniobra nacional para recabar los recursos necesarios que puedan destinarse al desarrollo de nuevos programas sociales. Se ha debilitado la capacidad de control de los Estados sobre los caudales financieros sujetos a imposición dentro de las jurisdicciones nacionales al tiempo que se ha incrementado los costes de la financiación externa de los déficits fiscales. En un contexto de crecientes oportunidades de «salida» para el capital, los gobiernos afrontan mayores dificultades para crear entornos que promuevan la inversión sin comprometer marcos de regulación y políticas sociales que tienen una amplia legitimidad social y política. Ante estos constreñimientos, pequeñas diferencias en las respuestas adoptadas pueden producir efectos muy diversos, que a su vez abren nuevos menús de opciones como resultado de esos efectos (*policy feedbacks*). En última instancia pueden hacer emerger divergencias entre países que presentaban similitudes.

En los años de transición al nuevo milenio, los países del sur de Europa iniciaron sendas bastante diferenciadas entre sí. Todos ellos se beneficiaron del buen momento de la economía mundial en la segunda mitad de los años noventa en el siglo XX, pero sus trayectorias económicas comenzaron a divergir. El crecimiento económico se mantuvo en España y Grecia (insuflado por factores externos, como la caída drástica de los tipos de interés nominal y en el caso de Grecia, el flujo de ayudas estructurales europeas), pero se frenó en Italia y Portugal. Las presiones globales se padecieron de manera especialmente intensa en Portugal, que experimentó una grave recesión, con un impacto profundo sobre las finanzas públicas. El surgimiento de los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), así como la ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este de Europa, tuvo efectos especialmente dañinos para las economías mediterráneas, sobre todo en la portuguesa, muy focalizada en exportaciones de mercancías con escaso valor añadido (Royo, 2012).

Junto a estos factores globales, hay que destacar el proceso de integración europea por su relevancia para el desarrollo de las políticas de bienestar en la Europa del Sur. El camino a la Unión Monetaria (que imponía los llamados «criterios de convergencia», que prescribían a los países no superar el 3 % de déficit público ni el 60 % de deuda pública en 1998) empujó a los países mediterráneos a adoptar una política fiscal rigurosa con objeto de sumarse plenamente al proyecto europeo, un objetivo que tenía el respaldo mayoritario de sus ciudadanías. Pero no todos los países de Europa del Sur mostraron el mismo grado de compromiso en el terreno de la austeridad y las reformas. Iniciativas bastante significativas para contener el gasto público y reorganizar la provisión de bienestar fueron adoptadas en Italia, España y Portugal. Entre estas medidas merecen destacarse: (1) reformas encaminadas a reestructurar

mecanismos de financiación y la estructura de beneficios de los sistemas de pensiones, con objeto de anticipar los efectos de proyecciones demográficas muy desfavorables y atenuar los privilegios de los grupos más protegidos y (2) reformas encaminadas a desarrollar una «última red de seguridad» para los colectivos más vulnerables (MORENO *et al.*, 2003).

En el período en torno a 1995-2005, el gobierno español destacó en Europa por su rigor fiscal, lo que le permitió gozar de cierto margen presupuestario en la segunda mitad de los 2000 para expandir ciertas políticas de bienestar, como los programas de apoyo a familias y de lucha contra la exclusión social. En el extremo opuesto, en Grecia los niveles de déficit público se mantuvieron en niveles muy altos, incluso en momentos de crecimiento económico. Entre las principales causas de la falta de disciplina fiscal en Grecia hay que señalar el repetido fracaso de los intentos de reforma de los sistemas públicos de bienestar y la pervivencia endémica de estructuras clientelistas (MATSAGANIS, 2011; PETMESIDOU y MOSSIALOS, 2005).

## 2. CAMBIOS EN LAS DINÁMICAS INTERNAS DE LOS PAÍSES MEDITERRÁNEOS

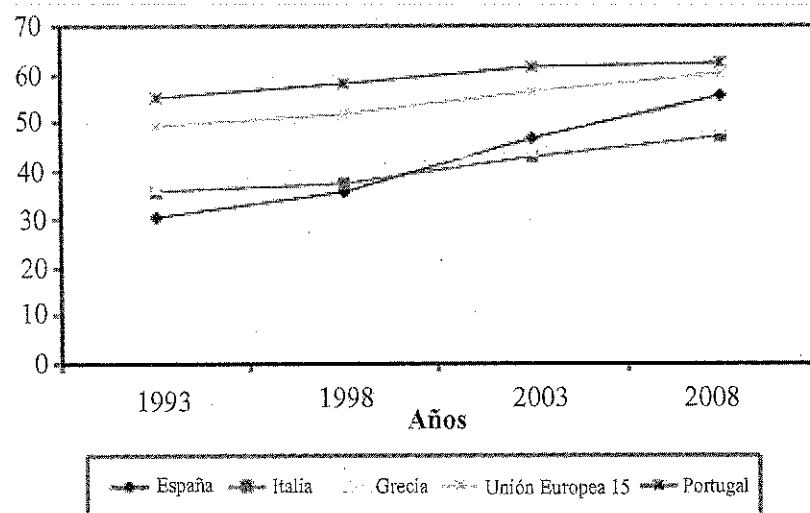
Durante la década de los noventa, los países del sur de Europa experimentaron una rápida (aunque incompleta) transición a una economía postindustrial. Entre otros cambios, dos desarrollos merecen atención especial. En primer lugar, se produjo una aceleración del declive del empleo agrario e industrial, mientras que el sector servicios se convertía en el principal motor de la expansión de empleo. Durante estos años, la proporción de trabajadores en el sector servicios superó el umbral del 50 % en los cuatro países. La nueva economía postindustrial abrió oportunidades inéditas de empleo a mujeres y otros trabajadores *outsiders* (especialmente a inmigrantes de países en vías de desarrollo), pero muchas veces a un alto precio por lo que respecta a la calidad de los nuevos empleos. La alta incidencia del empleo de baja calidad ha repercutido negativamente en la vida de los jóvenes. Las incertidumbres laborales han influido decisivamente en los procesos de formación de nuevas familias, aplazando el matrimonio y la fecundidad y fomentando nuevas prácticas y estilos de vida que implican niveles más bajos de compromiso en relaciones sentimentales sin convivencia o una mayor cohabitación informal.

Coincidiendo con la transformación de las estructuras económicas y laborales, se han producido otros cambios sociodemográficos de enorme trascendencia. El incremento del empleo femenino en el mercado de trabajo postindustrial ha ampliado el número de hogares de doble ingreso, donde aparecen nuevos problemas derivados de las dificultades de conciliación de la vida laboral y familiar. En la mayoría de los hogares de doble ingreso en los países mediterráneos, ambos miembros de la pareja trabajan a tiempo completo, lo que entraña tensiones añadidas para un sistema de bienestar en el que el tra-

bajo doméstico se realizaba *gratis et amore* por las «supermujeres»<sup>7</sup>. Si bien gran número de parejas jóvenes transfieren las responsabilidades de cuidado de niños a los abuelos y a otros familiares, reforzando así las bases morales y actitudinales de un modelo basado en la solidaridad familiar (NALDINI, 2003), son también cada vez más evidentes las contradicciones y disfuncionalidades del modelo, especialmente en países como Portugal y España, donde las tasas de participación laboral femenina se han acercado a las de los países centroeuropeos (véase Gráfico V.2).

GRAFICO V.2

*Tasas de empleo femenino en la Europa del Sur (1993-2008)*



<sup>7</sup> Se hace referencia a un tipo de mujer mediterránea que ha sido capaz de reconciliar su trabajo no remunerado en el hogar con sus cada vez mayores y más exigentes actividades profesionales en el mercado laboral formal. Cohortes de los grupos de edad entre 45 y 65 años son representativas a *grosso modo* de dichas «supermujeres» (MORENO, 2002).

TABLA V.1  
*Cuidado formal de niños (2008) %*

|             | 0-2 años | 3-5 años |
|-------------|----------|----------|
| Grecia      | 15,7     | 46,6     |
| Italia      | 29,2     | 97,4     |
| España      | 37,5     | 98,5     |
| Portugal    | 47,4     | 79,2     |
|             |          |          |
| Bélgica     | 48,4     | 99,4     |
| Alemania    | 17,8     | 92,7     |
| Francia     | 42,0     | 99,4     |
| Austria     | 12,1     | 77,6     |
| Holanda     | 55,9     | 67,1     |
|             |          |          |
| Reino Unido | 39,7     | 90,5     |
| Irlanda     | 25,2     | 49,4     |
|             |          |          |
| Suecia      | 45,3     | 85,6     |
| Finlandia   | 26,3     | 69,9     |
| Dinamarca   | 63,0     | 90,7     |
| Noruega     | 42,3     | 90,5     |

FUENTE: OCDE 2012, Banco de datos familiares.

A medida que nuevas cohortes de mujeres extienden su participación laboral a edades más avanzadas, está disminuyendo rápidamente el número de *mater familias*. Además, crece la brecha entre fecundidad deseada y real. Las mujeres que han alcanzado la treintena en España, Italia o Grecia tienen por término medio la mitad de los hijos que hubieran deseado tener (MARÍ-KLOSE y MARÍ-KLOSE, 2006). Los arreglos familistas (abuelas-mamá, por ejemplo) no resuelven por sí solos las necesidades de los hogares, lo que se hace patente en el recurso creciente de los hogares a cuidadores externos. Un número cada vez mayor de familias están confiando las responsabilidades de cuidado y atención de las personas dependientes a trabajadores contratados en la economía «sumergida», habitualmente mujeres inmigrantes, que desarrollan sus actividades dentro de la vivienda familiar (MORENO-FUENTES y BRUQUETAS, 2011). Por otro lado, los servicios de cuidado formal están cobrando un protagonismo creciente en la atención a la primera infancia. Salvo en Grecia, la inmensa mayoría de los niños de 3 a 5 años están escolarizados en centros de educación infantil (98 % en España, 97 % en Italia, 79 % en Portugal). Por lo que se refiere a los niños menores de 3 años, se ha producido un incremento notable en la escolarización (véase Tabla V.1).

La pérdida de la relevancia funcional de la familia se corresponde con un debilitamiento del «familismo formal». La mejor ilustración de ello es la institución matrimonial. Salvo los griegos, los ciudadanos del sur de Europa se unen en matrimonio cada vez menos, y, cuando lo hacen, recurren también menos a oficios religiosos para consagrar esa unión. Las tasas crudas de nupcialidad en la última década han caído en España y Portugal más que en ningún otro país de la UE-15<sup>8</sup>. Prácticas muy minoritarias hace unos años, como la cohabitación y el divorcio, se extienden a una velocidad insospechada. La cohabitación se ha convertido en una opción elegida por un número creciente de jóvenes<sup>9</sup>. Una proporción elevada de jóvenes portugueses y españoles consideran que el matrimonio es una institución caduca (Encuesta Europea de Valores, 2008)<sup>10</sup>. Por su parte, en España y Portugal las tasas de divorcio se sitúan también entre las más elevadas de Europa, por encima de muchos países del centro y del norte de Europa (como Alemania, Francia u Holanda).

Tales evidencias sugieren que los cambios sociodemográficos y actitudinales parecen estar socavando el familismo en países mediterráneos como España de manera muy rápida, aunque en otros, como Italia y Grecia, de modo mucho más gradual. La creciente fragilidad de estas estructuras impone la necesidad, más o menos perentoria, de articular nuevas formas de protección ante situaciones de infortunio. La respuesta política de los gobiernos de Europa del Sur a los nuevos riesgos y necesidades tampoco ha sido uniforme al respecto.

### 3. NUEVOS RIESGOS SOCIALES, ¿NUEVAS POLÍTICAS?

Se hace cada vez más evidente que los países mediterráneos no están vacunados contra los *nuevos riesgos sociales* (NRS), que se han convertido en motivo de inquietud y debate político y académico en muchos países de Europa (TAYLOR-GOOPY, 2004; ARMINGEON, y BONOLI, 2006; MORENO, 2009). En el terreno laboral, un número creciente de ciudadanos del sur de Europa se enfrenta a las consecuencias de carreras laborales intermitentes, a ver que su formación y credenciales quedan obsoletas, a quedarse atrapados en ocupaciones de baja cualificación y sin oportunidades de formación (o bien en empleos para los cuales están sobrecualificados) o a carecer de protección social en situaciones de incapacidad o de desempleo. En el ámbito familiar,

<sup>8</sup> En 2009, el número de matrimonios por mil habitantes era de 3,76 en España (partiendo de 5,21 en 1998) y de 3,8 en Portugal (partiendo de 6,57 en 1998). Ambas cifras se sitúan muy por debajo de la media de la OCDE (5,0). En Italia, la cifra se situaba en 4,01.

<sup>9</sup> De acuerdo a los datos familiares de la OCDE, el 20 % de los jóvenes españoles de 20 a 34 que vivían en pareja lo hacían en régimen de cohabitación. En Portugal, la cifra era del 14,5 %, en Italia del 9,8 % y en Grecia del 8,5 % (OCDE 2012). Estas cifras constatan que existen claras diferencias con otros países europeos, pero lo que cabe recalcar es que la disparidad (sobre todo respecto a España) se está acortando.

<sup>10</sup> Lo ven así el 41,5 % de los jóvenes españoles y el 33,5 % de los portugueses. En Italia y Grecia estas cifras son más bajas (21,7 % y 27,5 %, respectivamente).

el incremento de la tasa de divorcio, de nacimientos fuera del matrimonio o de la proporción de familias encabezadas por un solo progenitor asienta las estructuras de solidaridad familiar sobre bases cada vez más frágiles e inciertas. Pero incluso en los hogares más convencionales aparecen nuevas necesidades derivadas de la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo (impelidas, muchas veces, por la necesidad de una segunda fuente de ingresos para mantener estándares de consumo) y reflejadas en las dificultades de conciliación de la vida laboral y familiar. La mayor esperanza de vida —especialmente más allá de los ochenta años— multiplica el número de personas mayores que arrastran hasta edades muy tardías situaciones de dependencia física y psicosocial —con enfermedades crónicas, hemiplejías o situaciones de deterioro mental severo—, las cuales requieren cuidados y atención en un contexto en que esas prestaciones ya no están garantizadas por la solidaridad familiar. En este contexto, los NRS, que apenas habían hecho su aparición en los países mediterráneos antes de la década de los noventa, cobran relevancia, alentando nuevos discursos de política social, así como activando nuevas dinámicas políticas.

Es importante señalar que el protagonismo adquirido por los NRS en la agenda política europea deriva solo en parte del creciente peso demográfico de los segmentos sociales que experimentan esos riesgos. Como se ha mostrado en la sección anterior, buena parte de las nuevas necesidades asociadas a los NRS presentan una prevalencia bastante desigual en los distintos países (e incluso regiones) del Mediterráneo. Pero cobra protagonismo en todos ellos el debate político para «recalibrar» el Estado de Bienestar racionalizando programas y estructuras de gasto.

Tres factores han contribuido decisivamente a abrir «ventanas de oportunidad» en la Europa del Sur respecto a la cobertura de NRS. En primer lugar, hay que señalar los *inputs* intelectuales que tienen su origen en las actividades de las instituciones europeas. Se han afianzado en Europa nuevas visiones académicas acerca de los retos del Modelo Social Europeo, así como nuevas ideas y recetas para modernizar la provisión pública de bienestar mediante «inversiones sociales» que contribuyan a promover el crecimiento y la competitividad, al tiempo que se mantiene la cohesión y la equidad como señas de identidad del proyecto europeo (JENSON y SAINT MARTIN, 2003). Estas visiones y recetas han sido adoptadas en diferentes directivas y recomendaciones europeas, que en última instancia han impregnado los debates y reflexiones que tenían lugar en los distintos Estados miembros, enfocando la atención hacia la relevancia de los NRS y las limitaciones de los sistemas de bienestar existentes para abordarlos adecuadamente. Las directivas y recomendaciones europeas también han tenido considerable influencia en cuestiones relativas a la conciliación de la vida familiar y laboral, nuevas regulaciones de la protección por maternidad o de las excedencias parentales (TREIB y FALKNER, 2004; CARRASQUER, MASSÓ y MARTÍNEZ ARTILES, 2007; SALIDO y MORENO, 2009). El elevado grado de compromiso mostrado por algunos países mediterráneos

en adoptar las directivas de la Unión Europea en este terreno debe verse como una expresión más del fuerte deseo de incorporar modelos de actuación que permitan «dar alcance» a los países del centro y el norte europeos en sus desarrollos económicos y sociales.

Un segundo factor que ha jugado un papel de primer orden en el surgimiento de los discursos sobre los NRS es el retorno al poder de partidos a favor de la expansión del *welfare* después de largos periodos en la oposición (BONOLI, 2005). En este sentido, en el primer decenio del nuevo milenio, los nuevos gobiernos socialdemócratas del sur de Europa mostraron interés en adoptar nuevos perfiles programáticos que les permitieran diferenciarse de sus predecesores, aunque la prioridad otorgada a los nuevos riesgos sociales, el perfil y alcance de las nuevas políticas, haya sido bastante desigual. Dos gobiernos que se mostraron especialmente proclives a realizar reformas en este campo fueron los gobiernos socialistas de José Sócrates en Portugal y José Luis Rodríguez Zapatero. En Portugal, el gobierno de Sócrates implantó políticas de apoyo a la conciliación, incrementando las prestaciones focalizadas por hijo a cargo y aprobando una nueva legislación sobre bajas y excedencias parentales (*Ley da Parentalidade*), la cual introdujo un «mes paterno» (*daddy month*), emulando a los países escandinavos (TAVORA, 2012)<sup>11</sup>. Por su parte, el gobierno Zapatero promocionó en sus primeros años diversas reformas destinadas a grupos afectados por los NRS, entre las que se incluían iniciativas para favorecer la emancipación residencial de los jóvenes (ayudas de 210 euros al alquiler), la atención a la dependencia (*Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y a las familias*), la participación laboral femenina y la conciliación de la vida laboral y familiar (*Ley de Igualdad*) o de respaldo económico a familias por el nacimiento de un hijo (prestación de 2.500 euros por nacimiento u adopción). Estas medidas implicaron una modesta expansión del gasto social en capítulos tradicionalmente desatendidos por los Estados en el régimen de bienestar mediterráneo<sup>12</sup>. Sin embargo, también hay que reseñar que tal expansión ha sido objeto de críticas por haberse desplegado sobre una base fiscal e institucional inadecuada, lo cual cuestiona su sostenibilidad en condiciones de mayor dificultad económica. En realidad, el recorrido de esta expansión ha sido bastante corto. La llegada de la crisis en 2007 no solo ha frenado en seco estos avances, sino que buena parte de las políticas adoptadas fueron suprimidas o han sido

<sup>11</sup> Esta iniciativa permite extender la «baja por nacimiento» si el padre asume al menos un mes de la baja.

<sup>12</sup> Una buena ilustración de esta expansión es el incremento de la proporción de niños escolarizados en etapas tempranas del ciclo vital (0-2), propiciado en buena medida por la acción pública en este terreno: mientras a finales de la década de los noventa esa proporción era del 12 % en Portugal y 3-5 % en España, una década más tarde (datos de 2008) alcanza el 47,4 % en Portugal y 37,5 % en España, niveles parecidos a los que pueden encontrarse en Francia y Bélgica (42 % y 48,4 %, respectivamente), países tradicionalmente pioneros en este campo. Estas cifras son muy superiores a las de Alemania o Austria (17,8 % y 12,1 %, respectivamente) (OCDE 2001 y OCDE Family Database, 2012).

objeto de considerables recortes, como ilustra el caso de la eliminación del cheque-bebé o la desaparición del apoyo económico a la puesta en marcha de guarderías o escuelas infantiles.

Un tercer factor a resaltar es la acción de los gobiernos subestatales en la articulación de respuestas al surgimiento de los NRS. Los procesos de descentralización de un número considerable de responsabilidades relacionadas con la provisión de bienestar, así como la generación de nuevos mecanismos de autonomía fiscal, han catalizado el desarrollo de nuevas políticas sociales. Las iniciativas adoptadas en el nivel regional han empujado la expansión del Estado de Bienestar más allá de los límites tradicionalmente establecidos desde instancias centrales, desencadenando efectos de «demostración» e «imitación» y dinámicas de aprendizaje interregionales. Así, la descentralización y la expansión de los servicios sociales en áreas de asistencia social y desarrollo comunitario han sido dos caras de la misma moneda en España e Italia. La autonomía política para responder con diligencia a las necesidades expresadas en los niveles más próximos a los ciudadanos ha sido un estímulo para la innovación en políticas sociales. Ese fue el caso, por ejemplo, de los programas de rentas mínimas de inserción en España, puestos en vigor en primer lugar en el País Vasco en marzo de 1989 y emulados en otras Comunidades Autónomas. Pero estos procesos de emulación también han despertado inquietud a causa de la presión financiera que supone para el conjunto del Estado una posible competencia entre entidades regionales por ofrecer prestaciones de máximo nivel (*race-to-the-top*) y de este modo evitar ser señaladas por la baja calidad relativa de sus actuaciones.

#### 4. EL CRACK DE 2007 Y EL FUTURO DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR MEDITERRÁNEO

Desde su origen, la crisis financiera y económica iniciada en Estados Unidos ha mostrado diversas caras. En el curso de los años, las distintas expresiones de la crisis han acabado desnudando debilidades y evidenciando defectos a múltiples niveles: en la regulación del sistema financiero, la articulación del proyecto europeo, los fundamentos institucionales de las economías nacionales y las bases financieras de los Estados del Bienestar. La crisis ha servido incluso para que se cuestionara si las especificidades culturales de algunos países lastran su competitividad en el mundo global y dificultan el encaje de sus economías en sistemas de coordinación supranacional (como la Unión Monetaria). En este sentido, ciertas cualidades culturales supuestamente idiosincráticas de los países de Europa del Sur se han convertido en foco de atención mundial. Académicos, analistas y medios de comunicación han concentrado su atención en el funcionamiento de sus economías, el rendimiento de sus instituciones y los perfiles de su sistema de valores para identificar las supuestas causas de los problemas económicos y financieros que han conducido a estos países a una espiral descendente

de la que aparentemente resulta difícil salir. En este sentido, las reformas adoptadas por los distintos gobiernos se conciben como iniciativas destinadas a combatir «males» endémicos de sus economías y sociedades y, aunque son supuestamente reconocibles sin excesiva dificultad, habrían pervivido incomprensiblemente a lo largo del tiempo.

Los retos para la transformación del sistema económico de estos países son ciertamente importantes. En un escenario económico global, los países de la UE meridional se han mostrado incapaces de desarrollar/retener nichos industriales propios que les permitieran competir con las potencias emergentes en manufacturas que requieren escaso valor añadido. En el otro polo, los países mediterráneos no han logrado crear un tejido productivo que pudiera estimular la innovación y promover la creación de empleo de alta calidad. A resultas de ello, existen importantes desajustes entre las expectativas de una población con niveles de formación elevados y la capacidad de las economías mediterráneas de generar empleos adaptados a esas expectativas. En el plano de los sistemas de gobernanza económica, durante mucho tiempo han pervivido fuertes rigideces en la regulación del mercado de trabajo y trabas burocráticas para la creación de empresas, que restan competitividad a las economías. No cabe duda de que en algunos países del sur de Europa (muy notablemente en Grecia e Italia) esos marcos reguladores han protegido intereses gremiales y corporativos.

Resulta, sin embargo, dudoso que pueda atribuirse a los Estados del Bienestar de Europa del Sur un grado de responsabilidad relevante en la generación e intensificación de la crisis económica. Aunque, en el clima de frenesí reformista desatado en los países mediterráneos, el Estado de Bienestar se haya situado en el primer plano de la agenda política, parece lícito afirmar que, salvo en casos puntuales, las ineficiencias en la provisión pública de bienestar no se encuentran entre las principales causas de los desequilibrios de las cuentas públicas. Los niveles de gasto social en los países más afectados por la crisis se sitúan claramente por debajo de lo que les corresponde en función de su nivel de desarrollo económico. En 2005, en la antesala de la crisis, la partida de gasto social en los cuatro países del sur de Europa era del 24,1 %, claramente por debajo del nivel de gasto del Reino Unido (26,8 %), de los países del régimen continental (Austria, Bélgica, Alemania y Holanda: 29,5 %), o de los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia: 28,2 %).

Ello tampoco quiere decir que el objetivo de algunas reformas pueda estar más que justificado. En particular, la elevada fragmentación del sistema público de pensiones griego, que condenaba el sistema a la inviabilidad financiera y era responsable de considerables inequidades en el tratamiento de distintos grupos, demandaba una racionalización urgente, que sucesivos gobiernos habían sido incapaces de llevar a cabo en los años que precedieron al estallido de la crisis (MATSAGANIS, 2011)<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> A lo largo de 2011 también se adoptaron reformas en España e Italia, de alcance más modesto. Respondieron a la necesidad de controlar incrementos de gasto, provocados por el

Las actuaciones de los gobiernos en la crisis no se han limitado a racionalizar o recalibrar el Estado de Bienestar. Buena parte de los esfuerzos han ido encaminados a contener el gasto presente en capítulos centrales de los presupuestos sociales. Por ejemplo, los esfuerzos de contención de gasto en sanidad han sido notables en todos los países. Entre otras medidas, se han contemplado iniciativas para reducir gastos a través de la prescripción de fármacos genéricos, recortes en personal, la compra centralizada de material, el cierre de servicios deficitarios (ambulatorios, hospitales) y la transferencia de ciertos costes al consumidor (a través de nuevas fórmulas de copago de medicamentos y otros servicios). Se han planteado nuevas restricciones al acceso (que afectan a personas adultas que no han cotizado y a inmigrantes indocumentados) que vulneran el principio de elegibilidad universal consagrado hasta ahora. Así mismo, se ha optado por restringir la cartera de tratamientos y servicios que se financiaban públicamente. Las medidas de austeridad se han extendido también a los servicios sociales y los programas asistenciales, que han visto cómo se incrementaban extraordinariamente las peticiones de ayuda en una situación de congelación (cuando no de recorte) de los recursos disponibles. El desajuste entre necesidades y recursos disponibles ha tensionado la prestación de servicios, generando conflictos en relación a la inmigración, cuando grupos de origen extranjero han sido señalados como los beneficiarios «gorrones» de la ayuda pública.

## V. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

En condiciones de creciente vulnerabilidad económica, los recortes restan al Estado de Bienestar capacidad para dar respuesta al aumento de las necesidades de la población. Aunque algunos trabajadores estables (*insiders*) han perdido sus empleos y han visto mermar su calidad de vida, no cabe duda que la crisis se ha cebado especialmente con los trabajadores más precarios. Una proporción muy elevada de *outsiders* se han enfrentado a situaciones de desempleo de larga duración sin cobertura social apropiada. No solo ha aumentado el desempleo y la pobreza (especialmente en sus formas más severas), sino también otras formas de exclusión. Un ejemplo es la exclusión residencial de los colectivos más vulnerables. La crisis ha disparado el número de abandonos forzados de viviendas como resultado de ejecuciones hipotecarias<sup>14</sup>, especialmente en países como España, donde los años de expansión económica y acceso fácil al crédito habían empujado a muchas familias a convertirse en titulares de hipotecas, sorteando sin excesivas dificultades los laxos requisitos de acumulación previa de capital y de solvencia económica

envejecimiento de la pirámide demográfica en los próximos veinte años, y que podían amenazar la sostenibilidad financiera del sistema público.

<sup>14</sup> En términos generales, se trata de procedimientos ejecutivos mediante los cuales se ordena la venta de un bien inmueble hipotecado a resultas del impago por el deudor de las obligaciones garantizadas con la hipoteca. El procedimiento suele realizarse mediante subasta pública para pagar las deudas incumplidas.

exigidos por las entidades financieras. Las familias de origen extranjero que consiguieron hipotecas para acceder a viviendas en el punto álgido de la inflación inmobiliaria se cuentan entre las principales víctimas (BRUQUETAS, MARÍ-KLOSE y MORENO-FUENTES, 2012). En Grecia, el país más severamente afectado por la crisis, se ha producido un empeoramiento preocupante de los indicadores sanitarios<sup>15</sup>.

Ante este panorama, surgen varias cuestiones respecto al ulterior desarrollo del régimen mediterráneo del bienestar. La primera de ellas es cuál es el papel que va a jugar la familia como colchón de seguridad frente a las situaciones de exclusión que se están planteando. Los cambios familiares producidos en los últimos años sugieren que la microsolidaridad familiar no puede dar respuesta a las nuevas necesidades con la misma eficacia con que lo hizo en crisis precedentes. Sin embargo, es necesario recordar que, como hemos indicado anteriormente, la profundidad y extensión de las transformaciones sociodemográficas que afectan a la fortaleza del familismo es variable entre países y regiones. Por tanto, cabe esperar que el protagonismo de la institución familiar en la coyuntura actual también varíe significativamente entre territorios, planteando situaciones y demandas completamente diferentes incluso dentro de un mismo país (como, por ejemplo, entre el *Mezzogiorno* y el norte de Italia), lo que representa un desafío para el desarrollo de políticas sociales coherentes a escala nacional.

En segundo lugar, cabe preguntarse por la crisis de legitimidad que puede suponer para el Estado de Bienestar el deterioro de la intensidad protectora de las políticas sociales y de la calidad de los servicios que presta. Aunque las políticas de protección pública gozan de una extraordinaria legitimidad en la Europa del sur (incluso superior a la que tiene en países con sistemas más consolidados), los procesos descritos pueden acarrear un desgaste de este apoyo si empujan a las clases medias a suscribir programas de protección privada. La posible fuga de las clases medias puede restar a los Estados de Bienestar del sur de Europa un respaldo imprescindible frente al asedio ideológico de discursos que abogan por el desmantelamiento de las estructuras de protección pública, y por la privatización de la provisión y la residualización de las prestaciones sociales (CALZADA y DEL PINO, 2011).

En tercer lugar, la crisis está poniendo en jaque los programas que se habían desarrollado (aún insuficientemente) para dar respuesta al surgimiento de

los nuevos riesgos sociales. Frente a presiones financieras, algunos gobiernos han aprovechado la coyuntura para introducir recortes en programas poco consolidados, donde se han producido menores costes irrecuperables (*sunk costs*) y pueden evitar enfrentarse políticamente a clientelas y coaliciones de apoyo afianzadas. Esta estrategia puede asestar un «golpe de muerte» a algunas iniciativas que han acercado el Estado de Bienestar mediterráneo a colectivos tradicionalmente desprotegidos, como niños, jóvenes o personas dependientes.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADELANTADO, J. y CALDERÓN, E. (2005): «Globalización y Estados de Bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos?», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23 (2), 15-44.
- ARMINGEON, K. y BONOLI, G. (eds.) (2006): *The Politics of Post-Industrial Welfare State*, Routledge, Londres.
- BALDWIN-EDWARDS, M. y ARANGO, J. (1999): *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, Frank Cass, Londres.
- BONOLI, G. (2005): «The politics of new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states», *Policy and Politics* 33 (3), 431-449.
- BRUQUETAS, M.; MARÍ-KLOSE, P. y MORENO-FUENTES, F. J. (2012): «Inmigración, crisis económica y Estado de Bienestar en España», *Documentación Social*, 162, 209-234.
- CARRASQUER, P.; MASSÓ, M. y MARTÍNEZ ARTILES, A. (2007): «Discursos y estrategias en torno a la conciliación de la vida laboral y familiar en la negociación colectiva», *Revista Papers*, 83, 13-36.
- CALZADA, I. y DEL PINO, E. (2011) «Are Spaniards different? European convergence and regional divergence in the evaluation of the Welfare State», en Guillén, A. M. y León, M. (eds.): *The Spanish Welfare state in European Context*, Ashgate, Surrey.
- FERRERA, M. (1995): «Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa social», en S. Sarasa y L. Moreno (eds.): *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, CSIC, Madrid, 85-111.
- (2000): «Targeting welfare in a “soft” state: Italy’s winding road to selectivity», en Gilbert, N. (ed.): *Targeting Social benefits. International Perspectives and Trends*, Transaction, New Brunswick (NJ), 157-186.
- (2005): «Welfare states and social safety nets in Southern Europe. An introduction», en Ferrera, M. (ed.): *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routledge, Londres, 1-32.
- FERRERA, M. y GUALMINI, E. (2004): *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- GUERREIRO, M.; DAS, D.; TORRES, A. y CAPUCHA, L. (eds.) (2009): *Welfare and Everyday Life. Portugal in the European Context*, Vol. III, CIES, ISCTE-IUL, Celta Editora, Oeiras.
- JENSON, J. y SAINT-MARTIN, D. (2003): «New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state», *Canadian Journal of Sociology*, 28 (1), 77-99.
- KARAMESSINI, M. (2008): «Continuidad y cambio del modelo social del sur de Europa», *Revista Internacional del Trabajo* 127 (1), 47-77.
- KENTIKELIS, A.; KARANIKOLOS, M.; PAPANICOLAS, I.; BASU, S.; MCKEE, M. y STUCKLER, D. (2011): «Health effects of financial crisis: omens of a Greek tragedy», *The Lancet*. Accesible en: [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(11\)61556-0/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(11)61556-0/fulltext).
- LYNCH, J. (2006): *Age in the Welfare State: the Origins of Social Spending on pensioners, Workers and Children*, Cambridge University Press, Nueva York.
- MARÍ-KLOSE, P. y MARÍ-KLOSE, M. (2006): *Edad del cambio. Jóvenes en los circuitos de la solidaridad intergeneracional*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

<sup>15</sup> En los tres últimos años Grecia ha visto incrementarse notablemente la prevalencia de personas que declaran que su salud es mala o muy mala, al tiempo que aumentaban las personas que declaraban que había tenido dificultades de acceso a los servicios sanitarios cuando lo necesitaron (KENTIKELIS *et al.*, 2011). Estas dificultades de acceso están sin duda relacionadas con recortes de hasta un 40 % en los presupuestos hospitalarios, la reducción del número de camas y del tamaño de las plantillas (TRIANATIFYLLOU y ANGELOPOULOU, 2011). A las tensiones derivadas del desajuste entre demanda y oferta hay que añadir el dramático incremento de problemas de salud pública, como el consumo de heroína, de infecciones por VIH o de suicidios (KENTIKELIS *et al.*, 2011).



- MARÍ-KLOSE, P.; MARÍ-KLOSE, M.; VAQUERA, E. y ARGESSEANU CUNNINGHAM, S. (2010): *Infancia y futuro. Nuevas realidades, nuevos retos*, Fundación La Caixa, Barcelona.
- MARÍ-KLOSE, P. y MARÍ-KLOSE, M. (2012): «Edad, vulnerabilidad económica y Estado de Bienestar: La protección social contra la pobreza de niños y personas mayores», *Panorama Social* 15: XX.
- MATSAGANIS, M. (2011): «The welfare state and the crisis: the case of Greece». Accesible en: <http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/2180.pdf>.
- MINGIONE, E. (1995): «Labour Market Segmentation and Informal Work in Southern Europe», *European Urban and Regional Studies*, 2 (2), 121-143.
- MORENO, L. (2002): «Bienestar mediterráneo y “supermujeres”», *Revista Española de Sociología*, 2, 41-57.
- (2006): «The model of social protection in Southern Europe: Enduring Characteristics?», *Revue française des Affaires sociales*, 2006/1, 73-95.
- (2009): «NURSOPOB: Presentación, contexto del bienestar, marco de referencia y nuevos riesgos sociales», en Moreno, Luis (ed.): *Reformas de las Políticas del Bienestar en España*, Siglo XXI, Madrid, 1-34.
- MORENO, L.; MATSAGANIS, M.; FERRERA, M. y CAPUCHA, L. (2003): «¿Existe una “malla de seguridad” en la Europa del Sur? La lucha contra la pobreza y la exclusión en España, Grecia, Italia y Portugal», *Revista Internacional de Sociología*, 61 (36), 7-31. Accesible en: <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/312/440>.
- MORENO FUENTES, F. J. y BRUQUETAS CALLEJO, M. (2011): *Inmigración y Estado de bienestar en España*, Obra Social «La Caixa», Barcelona.
- NALDINI, M. (2003): *The Family in the Mediterranean Welfare States*: Frank Cass/Routledge, Londres.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2001): *Employment Outlook*, OCDE, París.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2012): *OCDE Family Database*. Recurso online: <http://www.oecd.org/dataoecd/55/55/38969007.xls>. Consultado en mayo de 2012.
- PETMESIDOU, M. (1996): «Social protection in Southern Europe: trends and prospects», *Journal of Area Studies*, 9, 95-125.
- PETMESIDOU, M. y MOSSIALOS, E. (2005): *Social Policy Development in Greece*, Ashgate, Londres.
- ROYO, S. (ed.) (2012): *Portugal in the Twenty-first Century: Politics, Society, and Economics*, Lexington Books, Lanham, MD.
- SALIDO, O. y MORENO, E. (2009): «Familia y género», en Moreno, L. (ed.): *Reformas de las Políticas del Bienestar en España*, Siglo XXI, Madrid, 281-308.
- SARASA, S. y MORENO, L. (eds.) (1996): *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, CSIC, Madrid.
- TAVORA, I. (2012): «The Southern European Social model: familialism and the high rates of female employment in Portugal», *Journal of European Social Policy*, 22 (1), 63-76.
- TAYLOR-GOODY, P. (ed.) (2004): *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- TREIB, O. y FALKNER, G. (2004): «The EU and new social risks: The need for a differentiated evaluation», Paper presented at 14th Biennial Conference of Europeanists, Chicago.
- VASCONCELOS FERREIRA, L. y FIGUEIREDO, A. (2005): «Welfare Regime in the EU 15 and in the Enlarged Europe: An exploratory analysis», *FEP Working Papers*, n.º 76. University of Porto. Accesible en: [www.fep.up.pt/investigacao/workingpapers](http://www.fep.up.pt/investigacao/workingpapers).

## CAPÍTULO VI

## LA IMAGINACIÓN DA EL PODER: ESTRATEGIAS POLÍTICAS PARA EVITAR EL CASTIGO ELECTORAL Y REFORMAR EL ESTADO DE BIENESTAR\*

INÉS CALZADA  
ELOÍSA DEL PINO

### I. LA OPINIÓN PÚBLICA COMO CONDICIÓN PARA TRANSFORMAR EL ESTADO DE BIENESTAR: PREGUNTAS Y DÉBATES

La manera y alcance en que la opinión pública influye en las políticas públicas y, en sentido contrario, el modo en que las políticas son capaces de conformar y modificar la opinión pública, el *policy feedback*, ha interesado a politólogos y sociólogos al menos desde los años cincuenta del siglo XX (WLEKIEŃ, 2005). Esta relación bidireccional entre opinión pública y políticas públicas ha estado presente especialmente en el estudio comparativo del Estado de Bienestar durante las últimas décadas alrededor de las transformaciones generales del mismo, pero en especial del llamado *retrenchment* o retirada. Ello ha ocurrido al menos desde que PIERSON (1994) asegurara que el peso de la opinión pública fue una de las principales razones por las que el recorte del Estado de Bienestar en Reino Unido y Estados Unidos durante los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en los años ochenta no fuera tan acusado como anticipaba la agresividad de sus discursos.

Hoy existe suficiente evidencia para poder afirmar que la opinión pública afecta a las políticas, pero esta influencia puede variar en intensidad en función de diferentes factores como, por ejemplo, el nivel de gobierno, la visibilidad del tema, la coyuntura, o del sector de políticas de que se trate

\* Este trabajo es uno de los resultados de investigación derivados del proyecto CRISAUT (CSO2012-33075, Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental del Ministerio de Economía y Competitividad) y del proyecto «Welfare Attitudes in a Changing Europe» (European Science Foundation, Plan Nacional I+D+I, CSO2008-02874-E/SOCI), en que las autoras participan.

(PAGE y SHAPIRO, 1992; MANZA y COOK, 2002; BROOKS y MANZA, 2006a y 2006b). Las políticas sociales son un sector donde esta influencia se produce de manera más intensa que en otras áreas (BURNSTEIN, 2003). Es más, cuando la variable opinión pública es incluida en el análisis, otras, como la influencia de las organizaciones de intereses y la de los partidos políticos, reducen su importancia a la mitad (BURNSTEIN, 1998: 41).

En este sentido, Pierson (1996: 176) partía de una base consistente al afirmar que el sólido apoyo de la ciudadanía a las políticas sociales más relevantes, incluso en Reino Unido y Estados Unidos, países que acostumbran a ponerse como ejemplo de una cultura política menos proclive a la intervención del Estado, hace improbables los recortes, al menos los de tipo radical. Los gobernantes temerosos de no revalidar sus resultados electorales no se atreven a proponerlos o se ven obligados a negociar sus paquetes de reforma, lo que finalmente acaba rebajando sus pretensiones de recorte y haciendo que prefieran asear las políticas existentes. En resumen, la opinión pública funcionaría como un contrapeso de los cambios abruptos en las políticas (SVALLFORS, 2010).

Sin embargo, la mayoría de los análisis recientes interesados en la evolución del Estado de Bienestar han puesto de manifiesto que, contrariamente a lo ocurrido en los ochenta, a partir de la segunda mitad de los noventa, numerosos gobiernos pusieron en marcha iniciativas de reforma de las políticas sociales. Mientras que entre 1980 y 1995 el gasto social en porcentaje del PIB se incrementó en dos puntos en los países de Europa continental, en más de cinco en algunos del régimen anglosajón, en casi siete en los nórdicos y en los del sur de Europa, entre 1995 y 2005 los tres primeros grupos de países recortaron entre medio punto y dos puntos este gasto (los del sur no recortaron, pero su gasto estaba por debajo de los otros grupos de países).

Hoy, sumidos en una gravísima crisis financiera, algunos gobiernos han comenzado a reformar políticas sociales que hace solo unos años parecían sagradas, como la sanidad, las pensiones o la educación, de forma más profunda y más visible. Estas reformas implican cambios significativos en las políticas existentes y, en no pocas ocasiones, consisten en recortes de gasto u otras iniciativas como el endurecimiento de las condiciones para ser acreedor de los derechos y prestaciones o una disminución de la generosidad y duración de las mismas. Quizá lo más llamativo de esta situación es que, frente a lo que cabía esperar, los ciudadanos de distintos países no siempre están reaccionando a tales recortes con el castigo electoral (VIS y VAN KERSBERGEN, 2007).

Esta realidad ha vuelto a poner sobre la mesa la relación entre la opinión pública y las políticas públicas, en concreto las de tipo social. ¿Por qué este cambio en las políticas sociales? ¿Por qué los responsables públicos se decidieron a aplicar recortes en los programas de bienestar desde los años noventa hasta la actualidad? ¿Es que quizá los ciudadanos ya no apoyan el Estado de Bienestar? O ¿es que los políticos en realidad no tienen interés en lo que opinen los ciudadanos? O más bien, ¿es que los políticos aspiran a manipular a la opinión pública y convencerla de que los recortes son necesarios?

Para responder a estas preguntas es necesario comprender las características de las actitudes ciudadanas hacia el Estado de Bienestar. Por ello, en el siguiente epígrafe se presenta el estado de la cuestión sobre los determinantes de las actitudes ciudadanas hacia el Estado de Bienestar. En el tercer apartado se estará en disposición de abordar los principales hallazgos científicos sobre la relación entre opinión pública y el cambio en el Estado de Bienestar. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

La disponibilidad de datos procedentes de distintos países permite presentar evidencia sólida sobre las relaciones entre opinión pública y el Estado de Bienestar. Desde los años noventa existen amplias encuestas comparativas interesadas por las opiniones de los ciudadanos acerca del papel del Estado en las políticas sociales. Algunas de ellas poseen un carácter periódico [*International Social Survey Programme* (ISSP) y la Encuesta Social Europea (ESS)]<sup>1</sup>, lo que permite no solo la comparación entre países o regiones sino también temporales.

## II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE LOS DETERMINANTES DE LAS ACTITUDES HACIA EL ESTADO DE BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

A principios de los años setenta del siglo XX, la crisis económica hizo dudar de la sostenibilidad financiera de los sistemas de bienestar europeos y de la eficacia de la intervención pública. En este marco, similar al actual, surgen en el Reino Unido los primeros trabajos sobre actitudes hacia el Estado de Bienestar. Aunque al principio los estudios eran meramente descriptivos, sus hallazgos llegaban a conclusiones *a priori* contradictorias. Mientras algunos autores afirmaban tener pruebas de que la mayoría de los británicos deseaba dismantelar el modelo de bienestar (HARRIS y SELDON, 1979, 1987), otros defendían precisamente lo contrario, es decir, la existencia de un apoyo mayoritario al mismo (JUDGE *et al.*, 1983; TAYLOR-GOODY, 1983, 1989). Los trabajos realizados con posterioridad en otros países de Europa apuntaron casi unánimemente a que, pese a la crisis económica, el Estado de Bienestar gozaba del apoyo mayoritario de los ciudadanos (SVALLFORS, 1993, 1995) y muchos eran además partidarios de extender su intensidad y rango de actuación (ERVASTI y KANGAS, 1995; ANDERSEN *et al.*, 1999; JAIME-CASTILLO, 2000; ARRIBA *et al.*, 2006).

Solucionada esta controversia, el interés se centra en comprender en profundidad las opiniones ciudadanas. Una de las primeras cuestiones que salen a la luz

<sup>1</sup> El ISSP es un acuerdo entre centros estadísticos nacionales para llevar a cabo una encuesta comparada al año. En cuatro ocasiones la encuesta ha girado sobre el Estado de Bienestar (1985, 1990, 1996, 2006), pero el pequeño número de países en las dos primeras olas hace que solo desde 1996 sea una buena fuente de información comparada. En 2002 aparece la ESS, cuya ventaja frente al ISSP es que cubre toda Europa y cuya desventaja es precisamente que solo se elabora en Europa.

con el estudio más detallado de las actitudes hacia el Estado de Bienestar es que, sobre la base del extenso consenso conocido acerca de su existencia, no todo el mundo opina lo mismo sobre el alcance, la forma en que deben organizarse o los beneficiarios de las políticas sociales, entre otras cuestiones. Por ello, el primer reto al que se enfrentan los estudiosos será encontrar los factores que sirven para explicar estas diferentes actitudes hacia las políticas sociales. Los hallazgos científicos distinguen entre dos grupos de determinantes. Los individuales comprenden las características sociodemográficas de las personas, así como las creencias o valores que influyen en sus opiniones; los determinantes contextuales se refieren a las características del entorno en el que viven los individuos.

## 1. LOS DETERMINANTES INDIVIDUALES

Desde principios de los años noventa se ha intentado detectar las características de los individuos que les hacían más o menos propensos a apoyar la existencia de políticas sociales.

### 1.1. *El autointerés y la ideología*

El autointerés se refiere al *interés* directo que cada persona tiene en la existencia de los programas de bienestar. La variable clase social funciona porque es una medida general de este interés, pero si se analizan los programas uno a uno, se puede observar que, además de esta variable, aquellas que definen intereses específicos también son capaces de predecir el apoyo a los programas de bienestar: los desempleados son más favorables a que existan prestaciones por desempleo que quienes trabajan (BLEKESAUNE y QUADAGNO, 2003); las mujeres, a quienes la intervención del Estado descarga de ciertas tareas, apoyan más las políticas sociales (BLEKESAUNE y QUADAGNO, 2003; IVERSEN y SOSKICE, 2001); según la edad, se está más interesado en unas políticas que en otras (BUSEMEYER *et al.*, 2009), aunque ello no impide la existencia de solidaridad intergeneracional (GOERRES y TEPE, 2010).

Junto a las variables sociodemográficas existen importantes diferencias en las opiniones sobre el Estado de Bienestar en función de los valores o principios de justicia distributiva de los individuos en un eje que iría desde el igualitarismo hasta el individualismo económico. Las personas con valores más igualitarios son más favorables a las políticas sociales que aquellas con valores individualistas. Esta pauta se produce independientemente de la situación económica del individuo y del país objeto de estudio.

En resumen, existen dos grandes grupos de factores que determinan las actitudes hacia el Estado de Bienestar: el *autointerés* y la *ideología*. El interés se entiende en su acepción económica más individualista. Cuanto más interesada económicamente está una persona en el Estado de Bienestar, será

más propensa a desarrollar actitudes positivas hacia el mismo. La ideología se define como el conjunto de valores y creencias sobre la justicia social. Independientemente de que pueda beneficiarse o no, la gente que mantiene valores de corte igualitario en lo económico es más proclive a apoyar el Estado de Bienestar que aquellos cuyos valores morales tienden al individualismo.

### 1.2. *Otros factores micro*

Aunque no hay acuerdo respecto a si el autointerés o la ideología es más relevante, se cuenta ya con una extensa evidencia verificando la validez de estos determinantes *micro* de las actitudes hacia el Estado de Bienestar independientemente del país que se analice (SVALLFORS, 2000; ANDREß y HEIEN, 2001; FRAILE y FERRER, 2004; BREZNAU, 2010). Aun así, estos dos factores solo logran explicar una pequeña parte de la variación entre individuos en sus opiniones acerca de los programas de bienestar (DALLINGER, 2010). Esto sugiere la existencia de otros elementos que condicionan estas actitudes.

Se observa un creciente interés por los elementos subjetivos. Sin pretender ser exhaustivos, cabe mencionar los trabajos de Van Oorschot (2006). El autor se pregunta qué criterios establecen los ciudadanos para decidir quiénes *merecen* las prestaciones sociales, cuál es su importancia relativa y qué grupos de la sociedad tienden a condicionar la solidaridad. Distingue cinco de estos criterios: grado de responsabilidad en la propia situación de penuria, grado de necesidad, identidad en el sentido de pertenencia al grupo —familiar, social, nacional—, la actitud de exigencia o no ante los servicios sociales y el grado de reciprocidad. Los ciudadanos se muestran más solidarios o piensan que merecen la ayuda pública los grupos que no son responsables de su situación en el sentido de que pueden hacer poco por salir de ella; el segundo criterio en importancia es la identidad y el tercero, la reciprocidad.

Otros trabajos fructíferos han estudiado la relación entre los valores autoritarios y las opiniones hacia las políticas sociales. Houtman *et al.* (2008) explican que los ciudadanos elaboran preferencias sobre política social recurriendo fundamentalmente a su posicionamiento previo en dos escalas de valores: el eje igualitarismo económico-conservadurismo económico y el eje autoritarismo-libertarismo. Abrazar valores igualitarios en lo económico favorece las actitudes positivas hacia el Estado de Bienestar, mientras que tener valores autoritarios las deprime. Las clases bajas tienden a sustentar al mismo tiempo valores igualitarios y autoritarios, lo que explica que en muchos países las diferencias entre clases sociales en el apoyo a los sistemas de protección social sean menores de lo esperado. Los autores muestran que una situación económica difícil genera la adopción de valores igualitarios y la falta de capital cultural genera valores autoritarios. Los miembros de la clase baja combinan una situación económica débil con un escaso capital cultural, lo que explica su paralela propensión a los valores igualitarios y autoritarios (ACHTERBERG *et al.*, 2011).

## 2. DETERMINANTES INSTITUCIONALES

### 2.1. *La configuración del propio Estado de Bienestar y las políticas sociales*

En los noventa, dos encuestas internacionales sobre actitudes ciudadanas (Eurobarómetro 37.1, 1992; *The Role of Government* III, ISSP, 1996) permitieron apreciar que la población manifestaba un fuerte apoyo al Estado de Bienestar. Sin embargo, había importantes variaciones en lo que los ciudadanos de unos y otros países consideran deseable en este ámbito (FERRERA, 1993; BONOLI, 2000; SVALLFORS, 2000; ANDREß y HEIEN, 2001). A partir de aquí, surgen distintas teorías para explicar el mayor apoyo que el Estado de Bienestar recibe en algunos países.

Un grupo de trabajos considera que las características de un Estado de Bienestar dado pueden determinar las opiniones que sobre él tienen los individuos. Se basan en una traslación al campo de la opinión pública de las teorías neoinstitucionalistas. Aunque se considera al economista Douglas North (1990) como uno de los padres del enfoque, su aplicación va más allá de la economía y, especialmente en los últimos años, se pueden encontrar estudios en todas las disciplinas de las ciencias sociales (SCOTT, 1994).

Dos ideas de los neoinstitucionalistas son aplicables al campo de la opinión pública. La primera es que las instituciones tienen otros efectos al margen de aquellos para los que fueron creadas, efectos no esperados o no previstos —*unintended effects* (PIERSON, 2000)—. La segunda es que organizaciones e instituciones, una vez establecidas, son resistentes al cambio, porque ellas mismas generan toda una serie de dinámicas que dificultan su reforma (*path-dependency*). Entre otras dinámicas, las instituciones tienden a moldear las opiniones acercándolas a sus objetivos y/o principios de funcionamiento.

Las instituciones influyen en las opiniones acerca de ellas mismas por dos razones. En primer lugar, modifican la estructura de intereses de una sociedad porque sus normas determinan el tamaño y composición de los colectivos que salen perjudicados o beneficiados con su existencia. La puesta en marcha de una institución puede modificar el equilibrio de poder entre los grupos de presión existentes o incluso crear otros nuevos (SCOTT, 1994), ya que es el conjunto de normas y leyes que forman el núcleo de la institución, lo que define qué es un colectivo, y es en torno a ellas como se configuran colectivos con intereses comunes (PIERSON, 1993; KORPI y PALME, 1998). Como se ha visto, las opiniones sobre las políticas sociales están condicionadas por el grado de interés que cada individuo tiene en su existencia. Los programas de bienestar aglutinan a más o menos interesados en función de cómo se organicen (requisitos de acceso, calidad de las prestaciones, etc.) y, por ello, cabe esperar que distintas formas de organización logren diferentes niveles de apoyo popular.

En segundo lugar, las instituciones tienen un efecto *interpretativo* (PIERSON, 1993; 2000). Con el paso del tiempo los principios de la institución permean

la cultura política, los valores y creencias mayoritarias en una sociedad dada y van siendo aceptados por la población como hechos incuestionables. Svallfors (2000: 2) define mediante qué vías se produciría el efecto de las instituciones de bienestar sobre los valores morales de los ciudadanos: a) influyen en la visibilidad de los fenómenos sociales; b) afectan a qué se considera políticamente posible lograr en un entorno determinado; c) crean normas sobre lo que es justo. En definitiva, las instituciones sugieren a la gente lo que es normal en determinada situación.

Si las instituciones modelan las opiniones ciudadanas a su imagen, deberíamos encontrar que las variaciones entre países en las opiniones hacia el Estado de Bienestar se corresponden con las diferencias en la organización de los programas de bienestar. La búsqueda de una relación *entre los regímenes de bienestar* y su legitimidad popular generó un enorme interés, pero lo cierto es que los resultados han sido poco concluyentes. Mientras algunos autores afirman que existe una relación entre el tipo de régimen de bienestar y su legitimidad (GEVERS, *et al.*, 2000; ANDREß y HEIEN, 2001; JAKOBSEN, 2011); otros niegan tal relación (BEAN y PAPADAKIS, 1998; BONOLI, 2000). Se puede concluir que, si bien existen diferencias actitudinales entre los ciudadanos que viven bajo distintos regímenes de bienestar, también se aprecia una gran heterogeneidad dentro de cada régimen (SVALLFORS, 2010; TAYLOR-GOODY, 2004).

Probablemente debido a sus objetivos más modestos, los trabajos que se centran en las características concretas de un programa de bienestar han resultado más fructíferos. Gevers *et al.* (2000) muestran que la financiación pública y una amplia cobertura incrementan la legitimidad de los sistemas sanitarios nacionales. Jordan (2010) refuerza esta idea demostrando que los sistemas sanitarios «jerárquicos», caracterizados por una provisión sanitaria pública, estatal y universal, logran más apoyo popular y menos polarización de las opiniones en función de la clase social que los basados en la coexistencia de diferentes seguros gestionados por diversas entidades. Calzada (2010) encuentra la misma relación, aunque en este caso habla de sistemas más o menos «integradores» (dependiendo de que sean utilizados o no por la mayoría de la población como principal fuente de provisión de bienestar) y amplía las conclusiones también a los programas de desempleo y pensiones. Parece, por tanto, que la centralización y el universalismo tienen efectos positivos sobre la legitimidad de los programas de bienestar.

### 2.2. *El sistema productivo*

Una interesante línea de trabajo es la ligada a las variedades del capitalismo. Martin (1995) halla que, incluso en Estados Unidos, donde el Estado de Bienestar ha tropezado con la reacción tradicionalmente hostil del mundo de los negocios, los empleadores están divididos en relación con algunas prestaciones sanitarias. Igualmente, como consecuencia de los riesgos que pueden

afectar a sus trabajadores, los empleadores alemanes y franceses se ven como potenciales ganadores de la introducción de seguros redistributivos y apoyan las políticas sociales con amplia cobertura (MARES, 2003).

En cuanto a la relación entre el sistema productivo y las actitudes de los ciudadanos ante los sistemas de protección social, Iversen y Soskice (2001) parten de que las políticas sociales tienen, además del aspecto redistributivo, un aspecto «asegurativo» frente al riesgo de pérdida de ingresos. Argumentan que el riesgo de desempleo es más o menos asumible dependiendo de las competencias laborales de los trabajadores. Este riesgo se asume con mayor facilidad por quienes ocupan puestos que solo requieren la aplicación de competencias generales porque, al ser estas transferibles, tienen la posibilidad de encontrar trabajo en otros sectores. Los trabajadores con competencias específicas no pueden optar a puestos en otros sectores, por lo que temerán quedar desempleados y buscarán asegurarse frente a este riesgo demandando protección pública. Iversen y Soskice amplían los elementos que los individuos tienen en cuenta para calcular sus intereses, añadiendo la idea del riesgo, y demuestran que la especificidad de las competencias laborales moldea las preferencias por unas u otras políticas sociales casi tanto como los ingresos del individuo.

### III. ¿CÓMO ES POSIBLE EL CAMBIO EN EL ESTADO DE BIENESTAR?: CAMBIO EN LAS ACTITUDES CIUDADANAS, ESTRATEGIAS POLÍTICAS Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS

Como se ha anticipado, la incapacidad de los gobiernos para recortar los programas sociales durante los años ochenta fue explicada por el sólido apoyo que la ciudadanía otorgaba a tales programas y el miedo de los gobernantes a ser castigados en las urnas por reformas impopulares. Sin embargo, desde la segunda mitad de los noventa, numerosos gobiernos han puesto en marcha reformas de las políticas sociales que han implicado modificaciones en los derechos sociales, generalmente en la dirección de hacer estos más costosos de adquirir y disfrutar. ¿Qué es lo que ha ocurrido? ¿Por qué los gobiernos han sido capaces de asumir riesgos que antes temían?

#### 1. ¿HAN CAMBIADO LAS ACTITUDES DE LOS CIUDADANOS HACIA EL ESTADO DE BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES?

Dado que, como se ha visto antes, la opinión pública importa en las políticas y, en especial, en las sociales, una hipótesis razonable para explicar por qué los responsables públicos asumen ahora estos riesgos reformadores es la de que quizá los ciudadanos han dejado de apoyar, al menos con la

intensidad que lo hacían antes, el Estado de Bienestar<sup>2</sup>. La evidencia sobre Suecia (SVALLFORS, 2011), España (DEL PINO *et al.*, 2011; ARriba *et al.*, 2006), Alemania (COX y WERMUTH, 2001), los países nórdicos (ANDERSEN *et al.*, 1999) o en una amplia muestra de naciones (BEAN y PAPADAKIS, 1998), concluyen que la estabilidad es la pauta principal de las actitudes hacia el Estado de Bienestar. Sin embargo, algunos autores han llamado la atención respecto a que distintos cambios en el entorno de los Estados de Bienestar podrían minar las bases de su amplio apoyo (TAYLOR-GOOPY, 2010).

#### 1.1. El paso del tiempo y las crisis económicas

El paso del tiempo no parece erosionar por sí mismo el apoyo al Estado de Bienestar. Sin embargo, sí se ha demostrado que en los momentos de crisis económica la legitimidad del sistema de protección social se resiente y se polariza. Los más desfavorecidos necesitan más pero, al mismo tiempo los mejor situados se vuelven más reacios a financiar (FORMA, 2002; ANDERSEN *et al.*, 1999). Los resultados muestran que las crisis económicas minan la legitimidad de los sistemas de bienestar y rompen el consenso interclases, pero los mismos estudios concluyen que, una vez que la bonanza regresa al país, el sistema de bienestar recupera los apoyos perdidos. Debido a que los análisis incluyen un período temporal corto, no queda claro si se recupera todo el apoyo perdido o solo gran parte del mismo (en este último caso, las crisis irían poco a poco limando la legitimidad), pero sí parece seguro que el efecto de las crisis económicas es temporal y en gran medida reversible.

Aun así cabe presentar los resultados de DEL PINO *et al.* (2011) para el caso de España. Los autores analizan la evolución de las actitudes de los ciudadanos hacia el gasto público en varios sectores de política pública entre 1994 y 2010. Aunque la crisis ha hecho que crezca el número de ciudadanos a favor del recorte en algunas políticas, como defensa, medio ambiente, cultura, obras públicas e incluso en seguridad ciudadana, que es una de las políticas que más apoyo popular recibe, las políticas de bienestar y, en particular, pensiones, sanidad y educación, conservan un elevadísimo respaldo de los ciudadanos, con más de un 95 % de ellos en contra del recorte. Ello puede explicarse porque la crisis ha incrementado la percepción de riesgo que, con independencia de su naturaleza objetiva o subjetiva, se asocia con una preferencia hacia un mayor Estado de Bienestar (FINSERAAS y RINGDAL, 2012).

<sup>2</sup> Obviamente estos estudios asumen que la acción del gobierno en relación con las políticas, y en particular con las políticas sociales, condiciona el sentido del voto. GIGER (2010), en un análisis comparado de numerosos países, cuestiona esta asunción acerca de las políticas sociales y sugiere que otras políticas, como la económica o la exterior, pueden ser importantes también.

### 1.2. *El posible deterioro de los servicios públicos*

A pesar de que la crisis parece no minar en sí misma el apoyo al Estado de Bienestar, las medidas que se tomen durante la misma sí pueden acabar socavándolo. La percepción de un mal funcionamiento del sistema debido a que no logre proteger a los más débiles no hace que el apoyo social al Estado de Bienestar se resienta, sino, al contrario, implica normalmente una mayor demanda de intervención pública e incluso el respaldo a una subida de impuestos porque los ciudadanos creen que, en realidad, la ineficacia se debe a la falta de recursos (EDLUND, 2006; CALZADA y DEL PINO, 2008; FRIDBERG, 2012).

Sin embargo, si como consecuencia de la crisis se producen recortes que empeoran la calidad y eficacia de los servicios públicos y esta situación de deterioro se mantiene en el tiempo, es posible que, como advierten Calzada y Del Pino (2008), la confianza en el sistema se debilite. Taylor-Gooby (2010) teme que tras la crisis, aunque el apoyo de las clases trabajadoras permanezca, su confianza se resienta por la incapacidad del sistema para protegerlos adecuadamente y también la de aquellos que, habiendo sido protegidos, antes estaban satisfechos con el funcionamiento de los servicios públicos, pero tras los recortes dejen de estarlo por considerar que se han deteriorado.

### 1.3. *El envejecimiento de la población*

Es posible que entre la ciudadanía se haya extendido el temor a que el Estado de Bienestar o alguna política pública específica no sea sostenible. Por ejemplo, el acelerado *envejecimiento de la población* siembra dudas sobre si en el futuro se podrá disponer de una pensión pública para la vejez. La percepción de que el sistema es insostenible en el futuro se asocia a menos apoyo (FRIDBERG, 2012). Estas dudas sobre su viabilidad pueden hacer que los ciudadanos prefieran pagar menos impuestos para ahorrar por su cuenta. Como se ha explicado en el apartado anterior, las actitudes están formadas por la conjunción de valores e intereses y, en este caso, puede ocurrir que predominen más los intereses que los valores (BLOMBERG y KROLL, 1999).

### 1.4. *La creciente diversidad y fractura social*

Igualmente, la sociedad se ha hecho más diversa y compleja. Como se ha expuesto, abrazar valores autoritarios genera un rechazo hacia las políticas sociales. El autoritarismo se define como una preferencia por el orden y las normas establecidas, así como una suspicacia respecto a quienes no pueden o no quieren encajar en el orden social. Los beneficiarios de las políticas sociales pueden ser percibidos como individuos que no han querido seguir las reglas

del juego y pretenden aprovecharse de los ciudadanos que sí lo han hecho, lo que explica esta relación. Las sociedades europeas han recibido en los últimos años un gran número de inmigrantes. Al margen de demostrar la relación entre autoritarismo y rechazo al Estado de Bienestar, Achterberg *et al.* (2011) sugieren que el aumento del número de inmigrantes podría haber multiplicado el efecto negativo del autoritarismo. Los inmigrantes son vistos con cierto recelo por quienes están especialmente preocupados con el mantenimiento del orden social, dado que la precaria situación económica de muchos inmigrantes les convierte en beneficiarios de las políticas sociales: estas políticas pueden ser rechazadas al dar cabida a los colectivos de inmigrantes. Como explican Crepez y Damron (2009), pueden aparecer problemas de tolerancia si el Estado de Bienestar no es lo suficientemente inclusivo como para evitar la competencia entre nacionales y extranjeros por los recursos escasos (el empleo o las prestaciones sociales). Por ejemplo, Díaz-Pulido *et al.* (2012) encontraron que en las regiones españolas con un mayor número de inmigrantes había menor satisfacción con la sanidad y la educación públicas, lo que a la larga puede acabar minando el apoyo al Estado de Bienestar.

## 2. LAS ELITES Y SUS ESTRATEGIAS PARA SORTEAR A LA OPINIÓN PÚBLICA

Se ha manejado la hipótesis de que los responsables públicos asumen ahora el riesgo de recortar el Estado de Bienestar porque los ciudadanos han dejado de apoyarlo tan intensamente como antes. Sin embargo, los estudios revisados parecen indicar que esa hipótesis, plausible en un futuro en función de qué tipo de medidas se adopten durante la crisis, no cuenta por el momento con evidencia decisiva que permita descartar otras hipótesis.

Otros estudios proporcionan datos para pensar en una segunda hipótesis. Como se explicó, se ha demostrado que la opinión pública importa y que es especialmente relevante por su capacidad de influir en la dirección de las políticas sociales (BURSTEIN, 1998: 41; PAGE y SHAPIRO, 1992; WHITELEY, 1981; MONROE, 1979). Sin embargo, aunque la evidencia es limitada, existen razones para pensar que la influencia de la opinión en las políticas está declinando con el tiempo, de modo que se está produciendo una menor receptividad por parte de los políticos (JACOBS y SHAPIRO, 2000, entre otros). Igualmente, la similitud de las actitudes ciudadanas sin importar el régimen de bienestar analizado y el tipo de reforma finalmente emprendido, ha hecho que algunos investigadores pongan en duda la importancia de este factor para explicar los cambios en el Estado de Bienestar. Se ha llegado a sugerir que, si lo que se desea es saber qué pasará con el futuro del Estado de Bienestar en una sociedad dada, es más útil el estudio de la opinión de las elites y, más aún, el análisis de su entorno por dos razones. En primer lugar, al fin y al cabo, aunque con constricciones, son las elites las que tienen capacidad de decidir; en segundo lugar, las elites tienen a su disposición una gran batería de recursos que pueden ser utilizados



con la finalidad de que los ciudadanos modifiquen sus opiniones sobre las políticas (FORMA, 1999; EDELMAN, 1977).

Respecto al primer asunto, aunque realmente los políticos quisieran satisfacer los deseos de los ciudadanos, no puede decirse que la opinión pública sea el único factor del que depende la adopción de medidas relativas a la reforma del Estado de Bienestar. La capacidad de decidir de las elites se encuentra constreñida debido al peso creciente en la adopción de decisiones de otros actores y factores, como los lobbies económicos y financieros que, por ejemplo, financian buena parte de las campañas electorales en algunos países, las instituciones internacionales, otros grupos de interés, las prioridades de los propios funcionarios públicos o la situación de partida de la economía, entre otros muchos.

Por otro lado, es posible que un mal rendimiento de los gobiernos en cuanto a las políticas sociales no sea penalizado en las urnas (GIGER, 2010) porque los gobiernos han aprendido a esquivar el castigo de la opinión pública, muchas veces ayudándose de estrategias políticas más o menos sofisticadas (PIERSON, 1994; VIS y VAN KERSBERGEN, 2007; WELZELBURGER, 2011). Basándose en el trabajo clásico de Weaver (1988), distintos autores han estudiado las estrategias utilizadas por los políticos para evitar el castigo de los ciudadanos debido a las reformas impopulares. Se entiende por estrategias políticas los «cálculos de los actores políticos relacionados con sus objetivos, influenciados por sus medios y entorno, que se refieren a algo más que a una concreta situación (a diferencia de las tácticas)» (RASCHKE y TILS, 2007: 127, citado por WELZELBURGER, 2011). Según los dos autores, la estrategia política se desencadena cuando peligra una de las dos posiciones del político, como «perseguidor de la política que prefiere» (*policy-seeking*) y como «perseguidor de mantenerse en el cargo» (*office-keeping*) debido a consideraciones electorales. Incluso cuando se adoptan decisiones que implican pérdidas (percibidas o reales) solo para una minoría, los políticos deberían estar interesados en evitar ser culpabilizados (*avoiding blame*) Weaver (1988: 372). Las ocho estrategias generales que utilizan los gobiernos para evitar ser culpados de decisiones impopulares de cualquier tipo que explica Weaver (1988: 384 ss.) se adaptan aquí al caso del Estado de Bienestar:

1) *Deja para mañana lo que puedas hacer hoy*, cuando el gobierno prevé que tendrá que adoptar una medida impopular respecto a un asunto; puede tratar de retrasar la entrada del tema en su agenda el máximo tiempo posible para así no generar situaciones de culpa. Por ejemplo, es conocido que las decisiones impopulares pesan más en el voto cuanto más cerca del período electoral se adoptan.

2) *No hay bien que por mal no venga*, si los políticos no pueden evitar ponerse en una situación en la que necesiten estrategias para evitar ser penalizados por los votantes; otra maniobra es la de redefinir el tema de modo que las pérdidas se presenten como ganancias. Un recorte en las pensiones,

por ejemplo, se presenta como una medida de garantía de la sostenibilidad del sistema. El Estado de Bienestar es un ejemplo ideal de un dócil concepto socialmente construido propicio para el *path shapping* (COX, 1998; ALBER, 1988). Si la idea de bienestar está socialmente construida, también puede construirse la necesidad de su reforma.

3) *Más vale tarde que nunca*, si cualquier decisión implica pérdidas para los votantes y estas no pueden evitarse ni suavizarse, el gobierno puede tratar de comprar tiempo. Por ejemplo, puede retrasar la edad de jubilación utilizando la conocida estrategia de demorar el efecto de tal recorte, de modo que solo los que se jubilen dentro de unos años verán que les ha costado más tiempo conseguir una pensión que es además menos generosa; los futuros jubilados perciben el recorte demasiado lejano como para castigar hoy.

4) *Escurrir el bulto*, tratando de que sea otro quien asuma la decisión impopular. Esta estrategia es útil en el caso de los Estados multinivel, donde el gobierno central puede *pasar la pelota* o transferir la responsabilidad de los recortes a los gobiernos subnacionales. Si, como en España, la mayor parte del presupuesto regional se destina a sanidad y educación, está claro que habrá que recortar en estas áreas, pero la culpa a ojos de muchos ciudadanos no será del Gobierno central.

5) *El chivo expiatorio*: los gobiernos corren menos riesgos electorales cuando encuentran a alguien a quien culpar de las decisiones impopulares. Lo más socorrido es culpar a los predecesores, pero también se puede acusar a otros. En la actual crisis puede recurrirse a numerosos chivos expiatorios, desde la UE, al FMI o Estados terceros, Alemania por su obsesiva austeridad, o Grecia por arrastrar tras de sí a los países del sur, o los mercados internacionales.

6) *Subirse —o bajarse— del carro* a tiempo. Un partido en la oposición debe considerar si merece la pena apoyar al gobierno que quiera realizar un recorte impopular incluso aunque se esté de acuerdo con tal recorte, si tal gobierno va a lograr aprobarlo de todas formas porque dispone de mayoría suficiente en el parlamento. En este caso, un partido de la oposición con expectativas reales de ganar las elecciones puede preservar sus apoyos e incluso ganar nuevos votantes. El único requisito clave para poder subirse o bajarse del carro es que la postura inicial no haya resultado demasiado evidente a fin de no ser tachado de oportunista.

7) *Cerrar filas*. El gobierno puede tratar de conseguir apoyos con la esperanza de que el consenso difumine la culpa. Los partidos de derechas suelen resultar más sospechosos de querer liquidar del Estado de Bienestar, pero si logran el apoyo de la izquierda (algún partido de ese signo en el Parlamento o de los sindicatos), los ciudadanos tenderán a pensar que el recorte era imprescindible. La estrategia resultará más necesaria si el partido que propone el recorte tiene enfrente a otro con posibilidades de ganar elecciones al que los ciudadanos consideran mejor defensor del Estado de Bienestar. Se trata de una estrategia más importante aún si se gobierna por mayoría absoluta, puesto

que si las decisiones impopulares se asumen en soledad, será visto como el único culpable.

8) *Sujétame que no respondo de mí.* La modificación del artículo 135 de la Constitución española en 2011 puede servir de ejemplo. Mediante esta modificación se introdujo el principio de equilibrio presupuestario, que se sumaba así al de estabilidad económica ya existente y que prevé que el déficit estructural no sobrepase el 0,4 % a no ser que las administraciones estén llevando a cabo reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo u otras situaciones excepcionales. Este principio ata las manos a los políticos sobre el déficit y siempre podrá ser invocado como excusa para justificar los recortes o para no gastar en determinadas partidas.

Además existen otras estrategias:

9) *Yo no quiero, pero los datos no dejan margen.* Se puede utilizar la contabilidad creativa e incluso mentiras, usando los datos de manera torticera o recurriendo a la parte de los mismos que más conviene (VIS y VAN KERBERGEN, 2007: 167). En el caso del Estado de Bienestar, con la finalidad de justificar recortes, es frecuente presentar datos de fraude o abuso del sistema y los datos sobre lo que cuestan las prestaciones y servicios, dejando de lado los beneficios que producen.

10) *De todas formas habrá que hacerlo* (VIS y VAN KERBERGEN, 2007: 167), gobierne quien gobierne, y será peor si no se hace. Un gobierno de izquierdas puede aducir que los recortes serán peores si llega la derecha. Durante la crisis que comenzó en 2008, en el caso de los países del sur de Europa, los gobiernos nacionales amenazaban con que si no se hacían los recortes, llegarían los «hombres de negro», en alusión a los funcionarios de la UE, con propuestas peores.

11) *«Agostidad» y alevosía*, cuando el gobierno trata de disimular los recortes, por ejemplo, adoptándolos en periodos vacacionales, tratando así de esquivar la movilización social.

12) *Divide y vencerás*, que consiste en fragmentar a la ciudadanía con los recortes, enfrentando por ejemplo la suerte de los empleados públicos con la de los trabajadores del sector privado, la de las escuelas públicas con las concertadas, los ricos con los pobres, intentando que todos se olviden de que el Estado de Bienestar produce beneficios a toda la ciudadanía en su conjunto.

13) *Los niños y las minorías primero...*, que consiste en recortar primero prestaciones y servicios de los más desfavorecidos y las minorías (por ejemplo, los discapacitados o los pobres), quienes no son respaldados por ningún grupo de presión o si lo tienen es minoritario, con una capacidad de movilización reducida.

14) *Diversifica los riesgos.* Con el fin de evitar la movilización en Estados de tipo multinivel como el español, el gobierno puede aliarse con los gobiernos subnacionales de su mismo color con el fin de hacer reformas en distintos periodos, de forma que la movilización que previsiblemente se producirá no ocurra al mismo tiempo.

### 3. EL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS COMO ESTRATEGIA A LARGO PLAZO

Volviendo al concepto de *policy feedback*, no solo la opinión pública afecta a las políticas, también las políticas pueden contribuir a configurar la opinión pública. El diseño y alcance del Estado de Bienestar forman y determinan su propia legitimidad (EDLUND, 1999). Como ya se ha discutido, el Estado de Bienestar y las políticas sociales alteran los equilibrios sociales, los costes y beneficios de los grupos, por ejemplo, de los empleadores y los empleados, de las entidades financieras, y el riesgo tanto objetivo como subjetivo de las familias y los individuos. A su vez, el riesgo, los costes y beneficios afectan a las actitudes hacia el Estado de Bienestar y las políticas sociales.

Por lo que atañe al cambio, los responsables públicos son conscientes de que las características específicas de los programas públicos afectan a las actitudes. En vez de intentar un cambio radical que puede avivar la ira ciudadana, la realización ahora de pequeñas modificaciones en las políticas va preparando el camino para esquivar la resistencia ciudadana a transformaciones futuras de mayor alcance. Por ejemplo, conseguir a base de incentivos fiscales que los ciudadanos contraten planes de pensiones privados conseguirá que en el futuro el recorte de la pensión pública sea más fácil porque no habrá tanta gente dependiendo exclusivamente del sistema público. En el caso de la protección por desempleo, en algunos países se está consiguiendo menos oposición de la que podría esperarse al recorte de las prestaciones o al endurecimiento de las condiciones para recibirlas. Esto se ha conseguido porque progresivamente, en reformas anteriores al recorte actual, se había ido desvinculando la percepción de la prestación de haber o no contribuido. Los ciudadanos ya no pueden considerar que su prestación es una especie de salario diferido al que tienen derecho porque ya lo habían pagado a través de su cotización con antelación.

También sabemos que, en general, los programas focalizados, aquellos que benefician solo a los más desfavorecidos, minan el apoyo al Estado de Bienestar, mientras que los universales lo fomentan (KORPI y PALME, 1998; SVALLFORS, 2010). Ello ocurre así porque los programas universales son financiados por todos, pero todos se benefician (por ejemplo, la sanidad en España), mientras que los programas que concentran los recursos (por ejemplo, la vivienda social) son financiados por todos pero tienen pocos beneficiarios. Soss y Schram (2007) demuestran que endurecer las condiciones de acceso a la asistencia social en Estados Unidos no logra reducir los recelos de los americanos respecto a los receptores de estas ayudas.

Igualmente es sabido que el apoyo al gasto social en abstracto es menor que el de programas sociales específicos (JACOBY, 2000). Mau (2003 y 2004) explica que diferentes sistemas de bienestar inculcan distintas normas de reciprocidad y crean diferentes economías morales del bienestar. Mientras los sistemas con criterios de comprobación de recursos tienden a transmitir que los perceptores deben ser dóciles y agradecidos, los universales dan lugar a debates sobre cómo la colectividad es capaz de resolver sus problemas de

seguridad y sustento. Más en general, la legitimidad que los ciudadanos conceden al sistema está relacionada con la percepción de si este es inclusivo, justo y costoso (FRIGBERG, 2012).

#### IV. CIUDADANOS RESIGNADOS ANTE POLÍTICOS IMAGINATIVOS

Al menos desde los años noventa del siglo pasado, la opinión pública se había considerado como el más importante baluarte de la continuidad del Estado de Bienestar y las políticas sociales. Los gobernantes temerosos de ser castigados electoralmente no se atrevían a proponer recortes en las políticas sociales porque estas reciben un gran apoyo por parte de los ciudadanos.

Sin embargo, los últimos años están siendo testigos de recortes sustantivos en políticas que hasta ahora parecían sagradas. ¿Por qué los gobiernos son capaces en los últimos años de asumir riesgos que antes temían? En este capítulo se ha analizado la evidencia empírica existente sobre dos posibles respuestas a esta pregunta: 1) quizá los ciudadanos han dejado de apoyar al Estado de Bienestar; 2) los políticos aspiran a manipular a la opinión pública y convencerla con diversas estrategias de que los recortes son necesarios.

La evidencia estudiada parece indicar que no hay un declive del apoyo ciudadano al Estado de Bienestar y que este no se resentirá como consecuencia de la crisis en sí misma, pero advierte de que este apoyo puede verse mermado como consecuencia de la adopción de determinadas medidas de recorte durante la crisis que hagan que: 1) se extienda la percepción de que determinadas prestaciones son insostenibles; 2) que contribuyan al deterioro de los servicios públicos; y 3) a la focalización en vez de a la universalización.

Existen razones para pensar que la influencia de la opinión en las políticas está declinando con el tiempo. Aunque realmente los políticos quisieran satisfacer los deseos de los ciudadanos, la capacidad de decidir de las elites se encuentra constreñida por distintos actores y factores. Sin embargo, como, al final, los votos de los ciudadanos son imprescindibles para lograr revalidar el poder, los gobernantes de hoy recurren a distintas estrategias para conseguir convencer a la ciudadanía de que los recortes son necesarios. Aquí se han identificado catorce de ellas, que a la vista de los recortes, según la evidencia encontrada por algunos autores, parecen estar logrando esquivar el castigo ciudadano con cierto éxito.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ACHTERBER, P.; HOUTMAN, D. y DERKS, A. (2011): «Two of a kind? An empirical investigation of anti-welfarism and economic egalitarianism», *Public Opinion Quarterly*, 75 (4), 748-60.
- ALBER, J. (1988): «Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State», *Politics and Society*, 16, 451-468.

- ANDERSEN, J. G.; PETTERSEN, P. A.; SVALLFORS, S. y UUSITALO, H. (1999): «The Legitimacy of the Nordic Welfare States: Trends, Variations and Cleavages», en Kautto, M.; Heikkilä, M.; Hvinden, B.; Marklund, S. y Plough, N. (eds.): *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*, Routledge, Londres, 235-261.
- ANDREß, J. H. y HEIN, T. (2001): «Four Worlds of Welfare State Attitudes? A Comparison of Germany, Norway and the United States», *European Sociological Review*, 17, 4, 337-356.
- ARRIBA, A.; CALZADA, I. y DEL PINO, E. (2006): *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar. 1985-2005*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- BEAN, C. y PAPADAKIS, E. (1998): «A Comparison of Mass Attitudes towards the Welfare State in Different Institutional Regimes, 1985-1990», *International Journal of Public Opinion*, 3, 211-236.
- BLEKESAU, M. y JILL, Q. (2003): «Public attitudes toward welfare state policies. A comparative analysis of 24 nations», *European Sociological Review*, 19, 415-427.
- BLOMBERG, H. y KROLL, CH. (1999): «Who Wants to Preserve the "Scandinavian Service State"? Attitudes to Welfare Services among Citizens and Local Government Elites in Finland, 1992-1996», en Svallfors, S. y Taylor-Gooby, P. (eds.): *The end of the Welfare State? Responses to State Retrenchment*, Routledge, Londres, 52-86.
- BONOLI, G. (2000): «Public attitudes to social protection and political economy traditions in Western Europe», *European Societies*, 2, 431-452.
- BREZNAU, N. (2010): «Economic Equality and Social Welfare: Policy Preferences in Five Nations», *International Journal of Public Opinion Research*, 22 (4), 459-484.
- BROOKS, C. y MANZA, J. (2006): «Social Policy Responsiveness in Developed Democracies», *American Sociological Review*, 71, 474-494.
- «Why do welfare states persist?», *The Journal of Politics*, 68 (4), 816-827.
- BURSTEIN, P. (1998): «Bringing the Public Back in: Should Sociologists Consider the Impact of Public Opinion on Public Policy?», *Social Forces*, 77, 1, 27-62.
- (2003): «The Impact of Public Opinion on Public Policy: A review and an Agenda», *Political Research Quarterly*, 56, 1, 29-40.
- BUSEMEYER, M. R.; GOERRES, A. y WESCHLE, S. (2009): «Attitudes towards redistributive spending in an era of demographic ageing: the rival pressures from age and income in 14 OECD countries», *Journal of European Social Policy*, 19, 195.
- CALZADA, I. (2010): *La tela que nos teje. Un estudio comparado de las bases que sustentan la legitimidad de las políticas sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- CALZADA, I. y DEL PINO, E. (2008): «Perceived Efficacy and Citizens' Attitudes toward Welfare State Reform», *International Review of Administrative Sciences*, 74 (4), 555-574.
- COX, D. R. y WERMUTH, N. (2001): «Some statistical aspects of causality» *European Sociological Review*, 17, 65-74.
- COX, R. H. (2001): «The Social Construction of An Imperative. Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany», *World Politics*, 53, 463-498.
- CREPAZ, M. M. L. y DAMRON, R. (2009): «Constructing Tolerance: How the Welfare State Shapes Attitudes About Immigrants», *Comparative Political Studies*, 42, 3, 437-463.
- DALLINGER, U. (2010): «Public support for redistribution: what explains cross-national differences?», *Journal of European Social Policy*, 20 (4), 333-349.
- DEL PINO, E.; DÍAZ, J. M. y PALOP, P. (2011): «La administración a juicio de los ciudadanos: actitudes hacia el gasto público», Madrid: AEVAL [http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/Informe\\_Percepcion\\_2011.pdf](http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/Informe_Percepcion_2011.pdf)
- EDLUND, J. (1999): «Trust in government and welfare regimes: Attitudes to redistribution and financial cheating in the USA and Norway», *European Journal of Political Research*, 35, 341-370.
- (2006): «Trust in the capability of the Welfare State and general Welfare State support: Sweden 1997-2002», *Acta Sociológica*, 49, 395-417.
- ERVASTI, H. y KANGAS, O. (1995): «Class bases of universal social policy», *European Journal of Political Research*, 27, 347-367.

- ERVASTI, H.; GOUL ANDERSEN, J.; FRIDBERG, T. y RINGDAL, K. (2012): *The future of the Welfare State. Social policy attitudes and social capital in Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- FERRERA, M. (1993): *Citizens and social protection. Main results from a Eurobarometer survey*, Commission of the European Communities, Brussels.
- FINIERAS, H. y RINGDAL, K. (2012): «Economic globalization, personal risks and the demand for comprehensive welfare state», en Ervasti, H.; Goul Andersen, J.; Fridberg, T. y Ringdal, K. (eds.) (2012): *The Future of the Welfare State. Social Policy Attitudes and Social Capital in Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- FORMA, P. (1999): «Welfare State opinions among citizens, MP-candidates and elites», en Svallfors, S. y Taylor-Gooby, P. (eds.): *The end of the Welfare? Responses State retrenchment*, Routledge, Londres, 87-105.
- (2002): «Does economic hardship lead to polarisation of opinions towards the Welfare State?», *Journal of Social Policy*, 31 (2), 187-206.
- FRAILE, M. y FERRER, M. (2005): «Explaining the determinants of public support for cuts in unemployment benefits across OECD countries», *International Sociology*, 20, 459-481.
- FRIDBERG, T. (2012): «Legitimacy of the system and support for the welfare state», en Ervasti, H.; Goul Andersen, J.; Fridberg, T. y Ringdal, K. (eds.) (2012): *The Future of the Welfare State. Social Policy Attitudes and Social Capital in Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- GEVERS, J.; GELISSEN, J.; ARTS, W. y MUFFELS, R. (2000): «Public health care in the balance: exploring popular support for health care systems in the European Union», *International Journal of Social Welfare*, 9, 301-321.
- GIGER, N. (2010): «Do voters punish the government for the welfare state retrenchment? A comparative study of electoral cost associated with social policy?», *Comparative European Politics*, 8, 4, 415-443.
- GOERRES, A. y TEPE, M. (2010): «Age-based self-interest, intergenerational solidarity and the welfare state: A comparative analysis of older people's attitudes to public childcare in 12 OECD countries», *European Journal of Political Research*, 49, 818-851.
- HARRIS, R. y SELDON, A. (1979): *Overruled on Welfare*, Institute of Economic Affairs, Londres.
- (1987): *Welfare without the State. A Quarter-Century of Suppressed Public Choice*, Institute of Economic Affairs, Londres.
- IVERSEN, T. y SOSKICE, D. (2001): «An Asset Theory of Social Policy Preferences», *American Political Science Review*, 95 (4), 875-896.
- HOUTMAN, D.; ACHTERBERG, P. y DERKS, A. (2008): *Farewell to the Leftist Working Class*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.
- JACOBS, L. R. y SHAPIRO, R. Y. (2000): *Politicians don't pander: Political manipulation and the loss of democratic responsiveness*, University of Chicago Press, Chicago.
- JACOBY, W. G. (2000): «Issue framing and public opinion on government spending», *American Journal of Political Science*, 44, 4, 750-767.
- JAEGER, M. (2009): «United but divided: Welfare regimes and the level and variance in public support for redistribution», *European Sociological Review*, 25 (6), 723-37.
- JAIME-CASTILLO, A. M. (2000): «Las actitudes de los españoles hacia las políticas sociales», *Revista Internacional de Sociología*, 26, 125-157.
- JAKOBSEN, T. G. (2011): «Welfare Attitudes and Social Expenditure: Do Regimes Shape Public Opinion?», *Social Indicators Research*, 101, 323-340.
- (2010): «Conditional effect of state policy on mass publics», *European Sociological Review*, 26 (3), 307-318.
- JORDAN, J. (2010): «Institutional Feedback and Support for the Welfare State: The Case of National Health Care», *Comparative Political Studies*, 43, 862-885.
- JUDGE, K.; SMITH, J. y TAYLOR-GOODY, P. (1983): «Public Opinion and the Privatization of Welfare: Some Theoretical Implications», *Journal of Social Policy*, 12 (4), 469-490.

- KORPI, W. y PALME, J. (1998): «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries», *American Sociological Review*, 63, 661-687.
- MANZA, J. y COOK, F. L. (2002): «A Democratic Polity? Three views of Policy Responsiveness to public opinion in the United States», *American Politics Research*, 30, 6, 630-667.
- MARES, I. (2003): «The Sources of Business in Social Insurance. Sectoral versus National Differences», *World Politics*, 55, 229-258.
- MARTIN, C. J. (1995): «Nature and nurture: Sources of firm preference for national health care reform», *American Political Science Review*, 89, 898-913.
- MONROE, A. D. (1979): «Consistency between public preferences and national policy decisions», *American Politics Research*, 7, 1, 3-19.
- NORTH, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, NY.
- PAGE, B. I. y SHAPIRO, R. Y. (1992): «The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans», *Policy Preferences*, University of Chicago Press, Chicago.
- PIERSON, P. (1993): «When Effect becomes cause. Policy Feedback and Political Change», *World Politics*, 45, 595-628.
- (1994): «Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment», Cambridge University Press, Cambridge.
- (1996): «The New Politics of the Welfare State», *World Politics*, 48, 143-179.
- (2000): «The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change», *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (4), 475-499.
- RASCHKE, J. y TILS, R. (2007): «Politische Strategie. Eine Grundlegung», VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- SCOTT, R. W. (1994): «Institutional Analysis. Variance and Process. Theory approaches», en Scott & Meyer (eds.): *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, SAGE, Londres.
- SOSS, J. y SCHRAM, S. F. (2007): «A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback», *American Political Science Review*, 101 (1), 111-127.
- SVALLFORS, S. (1993): «Dimensions of Inequality: A Comparison of Attitudes in Sweden and Britain», *European Sociological Review*, 9 (3), 267-287.
- (2000): «Political trust and support for the Welfare State: Unpacking a supposed relationship», 184-205, en Rothstein, B. y Steinmo, S. (eds.): *Restructuring the Welfare State*, Palgrave, Nueva York.
- (2003): «Welfare regimes and welfare opinions: A comparison of eight western countries», *Social Indicators Research*, 64, 495-520.
- (2010): «Public Attitudes», en Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, Ch. (eds.): *The Oxford Handbook of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 241-251.
- (2011): «A Bedrock of support. Trends in welfare state attitudes in Sweden, 1981-2010», *Social Policy & Administration*, 45 (7), 806-825.
- TAYLOR-GOODY, P. (1983): «The Welfare State and Individual Freedom: Attitudes to Welfare Spending and to the Power of the State», *Political Studies*, XXXI, 640-649.
- (1989): «Disquiet and state welfare: clinging to nanny», *International Journal of Urban & Regional Research*, 13, 201-216.
- (2004): «Open markets and welfare values. Welfare values, inequality and social change in the silver age of the welfare state», *European Societies*, 6 (1), 29-48.
- (2010): «Security, equality and opportunity: attitudes and the sustainability of social protection», *Journal of European Social Policy*, 21, 2, 150-163.
- VAN OORSCHOT, W. (2006): «Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfare states», *Journal of European Social Policy*, 16, 23-42.
- VIS, B. y VAN KERSBERGEN, K. (2007): «Why and How Do Political Actors Pursue Risky Reforms?», *Journal of Theoretical Politics*, 19 (2), 53-172.

- WEAKLIEN, D. L. (2005): «Public Opinion, Political Attitudes, and Ideology», en Janoski, T.; Alford, R.; Hicks, A. y Schwartz, M. A., *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge University Press, Cambridge, 227-245.
- WEAVER, R. K. (1986): «The Politics of Blame Avoidance», *Journal of Public Policy*, 6 (4), 371-398.
- WENZELBURGER, G. (2011): «Political Strategies and Fiscal Retrenchment: Evidence from Four Countries», *West European Politics*, 34 (6), 1151-1184.
- WHITELEY, P. (1981): «Public Opinion and the Demand for Social Welfare in Britain», *Journal of Social Policy*, 10, 4, 453-470.

## SEGUNDA PARTE

## CAPÍTULO VII

# POLÍTICAS SANITARIAS EN PERSPECTIVA COMPARADA. DESCENTRALIZACIÓN, MERCADOS Y NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN EN EL ÁMBITO SANITARIO

FRANCISCO JAVIER MORENO FUENTES

## I. INTRODUCCIÓN

La sanidad constituye uno de los pilares básicos del régimen de bienestar de cualquier país desarrollado. Este ámbito de política pública representa uno de los principales componentes del gasto social y constituye, así mismo, uno de los programas de protección social que más apoyo recibe de los ciudadanos. Esto refleja, sin duda, el papel que la salud ocupa entre las prioridades básicas de toda persona. Sin embargo, la relación entre la sanidad y la salud es extremadamente compleja y por tanto difícil de cuantificar. El sector sanitario interviene en el proceso de generación y mantenimiento de la salud, pero su impacto sobre los resultados finales es generalmente menor que el de otros factores como la situación socioeconómica (cobertura de las necesidades básicas en términos de alimentación, vivienda o integración social) o el grado de dependencia de una persona (capacidad de realizar de modo autónomo las tareas básicas de la vida cotidiana) (FIGUERAS y MCKEE, 2012). La atención sanitaria, sin embargo, presenta un perfil particularmente visible en relación con el mantenimiento de la salud, ya que actúa fundamentalmente en contextos de ausencia de la misma y, por tanto, se espera de ella la capacidad de restaurarla a través de su intervención.

Durante las últimas décadas, los países desarrollados han creado complejos sistemas sanitarios que, de una u otra forma, han tratado de responder a las necesidades de sus poblaciones. Estos sistemas representan un importante esfuerzo financiero para las arcas públicas. En contextos de austeridad fiscal y ante el incremento constante de los gastos sanitarios, las autoridades sanitarias han planteado la necesidad de introducir reformas que, como mínimo, limiten el incremento del gasto. Estas reformas adquieren muy diversas formas, pero



coinciden en sus esfuerzos por mejorar la relación coste-efectividad en el funcionamiento de los sistemas sanitarios.

En este capítulo repasamos los rasgos principales de los diferentes modelos sanitarios que encontramos en los países desarrollados, destacando su mayor o menor capacidad para proteger al conjunto de la población, así como el coste relativo de dichos programas en relación a la riqueza total del país, y el grado de articulación entre la iniciativa pública y la privada en la provisión de servicios sanitarios. A continuación, haremos referencia a los principales retos que afrontan dichos sistemas sanitarios y las principales líneas de reforma emprendidas para su adaptación a un contexto cambiante. Nos detendremos a analizar brevemente tres grandes grupos de reformas: la introducción de mecanismos de mercado en el funcionamiento de sistemas sanitarios públicos, la redefinición de las estructuras de gobernanza sanitaria a partir de la articulación de diversos niveles de gobierno y el desarrollo de iniciativas de integración entre servicios sociales y sanitarios con objeto de mejorar el coste-efectividad de las intervenciones sobre determinadas afecciones vinculadas a la cronicidad y el envejecimiento (dos de los problemas principales que afectan a estas sociedades). Finalmente, haremos referencia a las consecuencias más importantes de dichas reformas y planteamos algunas conclusiones acerca de las perspectivas futuras para dichos sistemas.

## II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA SANITARIA

El ámbito sanitario posee rasgos específicos que lo diferencian claramente de otros sectores de política social. Dicha especificidad no reside en aspectos normativos (la educación, la vivienda o incluso la alimentación, ámbitos en los que las políticas públicas desempeñan un papel importante, son también generalmente considerados como un derecho humano básico al igual que el derecho a la salud —y por tanto a la atención sanitaria—) o ideológicos (vinculados a las preferencias políticas de cada persona o sociedad respecto al reparto de responsabilidades y funciones entre el mercado, la sociedad civil y el Estado), sino en una serie de características propias que limitan de modo claro y concreto el margen para que el mercado pueda hacerse cargo de la provisión de servicios sanitarios de una manera eficiente y coste-efectiva (BARR, 2012). Tal y como señala Barr, el mercado incumple de manera sistemática las condiciones básicas necesarias para funcionar como eficiente adjudicador de recursos y proveedor de servicios sanitarios.

La existencia de fuertes «asimetrías de información» explica que necesitamos asesores (profesionales sanitarios) para saber qué (y cuándo) debemos consumir un determinado servicio. La naturaleza extremadamente técnica de la información, el hecho de que con frecuencia los tratamientos no son repetidos en el tiempo (lo cual eleva el coste de adquirir información), o la imposibilidad

de estimar el precio adecuado para un determinado servicio (particularmente en circunstancias de urgencia en las que no hay tiempo de elegir entre proveedores) constituyen algunas de las violaciones más claras de la condición de «información perfecta», imprescindible para el funcionamiento de un mercado. Todo ello abre la posibilidad para que el médico (como asesor especializado) recomiende tratamientos y visitas que no son estrictamente necesarios, especialmente cuando cobra directamente por ellos (lo que se conoce como «demanda inducida por la oferta»). Dado que la mayoría de las personas otorga un valor muy importante a la salud (fuerte carga emocional de la enfermedad y coste muy alto del error —la propia vida—) y además sabe muy poco sobre sus necesidades sanitarias reales, podemos esperar que el mercado tienda a aumentar la cantidad (y la calidad percibida) de servicios prestados por episodio de enfermedad y no a disminuir las intervenciones innecesarias (o el coste de las mismas).

La segunda condición incumplida en el ámbito de la sanidad es la de la existencia de «competencia perfecta», que requiere una pluralidad de vendedores y compradores en el mercado, así como un adecuado equilibrio de poder entre ambos extremos de la transacción. Ninguna de estas condiciones se cumple tampoco en el ámbito sanitario. Por un lado, el número de proveedores de servicios sanitarios en un ámbito territorial concreto es necesariamente limitado, no tanto a nivel de la atención primaria (donde abrir una consulta resulta «relativamente» sencillo y barato), pero claramente a nivel de consultas especializadas y particularmente de atención hospitalaria. Los costes de entrada (apertura de un nuevo hospital) y salida (cierre de un hospital ya existente) son extremadamente altos (no solo económicamente, sino también social y políticamente), lo cual limita de modo claro el cumplimiento de esta condición. Debido a los problemas de asimetría de información anteriormente señalados, el equilibrio básico de poder entre proveedor y comprador tampoco existe en el ámbito sanitario.

La tercera condición básica para el adecuado funcionamiento del mercado es la inexistencia de «externalidades negativas» derivadas de la falta de acceso de un individuo a un determinado servicio. El ejemplo más evidente de externalidades negativas en el ámbito sanitario es el de las enfermedades infecto-contagiosas: un individuo que no reciba tratamiento constituye una amenaza para el conjunto de la población. Además de ese caso extremo, la falta de acceso de determinados grupos a la atención sanitaria (por falta de cobertura sanitaria, o de recursos económicos para adquirir tratamientos en el mercado) implica pérdidas de capital humano para el conjunto de la sociedad.

Ante el grave y sistemático incumplimiento de las condiciones necesarias para que el mercado pueda ocuparse de la provisión de servicios sanitarios de modo eficiente y coste-efectivo, tradicionalmente los Estados han intervenido (con mayor o menor intensidad) en este ámbito de política social. El grado de implicación pública, así como el modo de articulación de la misma, ha variado enormemente entre países.

Las categorías analíticas utilizadas para estudiar los equilibrios institucionales entre el Estado, el mercado y la sociedad civil en cualquier ámbito de política pública (regulación, financiación y provisión) resultan igualmente útiles para analizar el funcionamiento de los sistemas sanitarios. Así, estudiaremos la estructuración de los sistemas sanitarios de los diferentes países focalizándonos en una serie de dimensiones concretas: los criterios de elegibilidad que delimitan el acceso a las prestaciones sanitarias (quién accede a las prestaciones del sistema y en qué condiciones), el origen de la financiación de dichas prestaciones y servicios (combinación de recursos públicos y privados), la responsabilidad sobre la provisión de los diferentes niveles de atención sanitaria (gobernanza del sistema sanitario) y la intensidad del papel regulador del Estado (sobre la calidad y cantidad de los servicios proporcionados, quién está autorizado a prestar dichos servicios, etc.).

La agrupación de países en torno a una serie de características básicas de sus sistemas sanitarios no coincide de modo exacto con las tipologías clásicas relativas a los regímenes de bienestar (ESPING-ANDERSEN, 1990). Pese a esto, dichas tipologías continúan siendo útiles como herramientas heurísticas para comprender, a grandes rasgos, la estructuración de los sistemas sanitarios en los países desarrollados. Así, replicando dicha clasificación podemos agrupar los sistemas sanitarios de los países de la OCDE en tres grandes categorías: sistemas de aseguramiento fundamentalmente privado (modelo liberal), sistemas de aseguramiento social (modelo corporatista-conservador) y sistemas universalistas (modelo socialdemócrata).

Aquellos países que han desarrollado un sistema sanitario basado fundamentalmente en el aseguramiento privado se caracterizan por el importante papel desempeñado por el mercado, tanto en el ámbito de la financiación como en la provisión de servicios sanitarios. Este tipo de sistemas presentan una serie de características específicas muy marcadas entre las que podemos destacar la falta de cobertura para importantes segmentos de la población (que carecen de aseguramiento sanitario), su alto coste tanto en términos de proporción de la riqueza nacional destinado al ámbito sanitario como de porcentaje de gasto público dedicado a los programas de aseguramiento público (por las estructuras de incentivos que incrementan de manera clara los costes), así como la destacada segmentación de los niveles de cobertura y de atención sanitaria (calidad y cantidad de servicios recibidos) en función de la renta (pagos) de los pacientes.

El caso de Estados Unidos resulta paradigmático de este modelo, aunque en él pueden incluirse también la mayoría de los países en vías de desarrollo en los que el sistema sanitario público se encuentra escasamente desarrollado y que dependen por tanto fundamentalmente del mercado. La lógica básica que guía su funcionamiento es la de la compra de prestaciones sanitarias en el mercado a través de sistemas de aseguramiento privado (con frecuencia vinculados a contratos laborales y financiados en proporciones variables por el empresario y el trabajador) o mediante el pago directo de los tratamientos

recibidos. Ante los «fallos de mercado», las administraciones públicas intervienen en el ámbito sanitario a través de una serie de iniciativas legislativas y fiscales encaminadas a ampliar el rango de cobertura del sistema, asegurar umbrales mínimos de calidad en la atención prestada por los actores privados implicados en este sector, tratar de contener los costes y reducir las principales externalidades negativas. Así, en EEUU, el gobierno federal ha creado programas de aseguramiento público destinados a atender a los colectivos sociales considerados más vulnerables (*Medicare*, que asegura a los mayores de 65 años, y *Medicaid* destinado a cubrir un paquete de prestaciones básicas a personas con bajos niveles de renta<sup>1</sup>) con objeto de expandir el rango de cobertura del sistema sanitario. Los intentos de introducir un sistema de aseguramiento universal que extiendan la cobertura sanitaria al conjunto de la población han encontrado tradicionalmente una radical oposición por parte de coaliciones de actores que, combinando aspectos ideológicos (republicanos opuestos a un mayor papel del Estado o a la obligación de suscribir un seguro por mandato del gobierno federal) y de defensa de intereses derivados del *status quo* (compañías aseguradoras, profesionales sanitarios, farmacéuticas, etc.), han conseguido convertirse en minorías de bloqueo<sup>2</sup>. Los actores privados desempeñan un papel fundamental en la provisión de servicios sanitarios, desde el aseguramiento, hasta la atención médica y hospitalaria. Aunque tradicionalmente la función de la provisión y de la financiación estaba relativamente separada, la necesidad de contener el crecimiento de los costes ha llevado a la aparición de organizaciones sanitarias integradas (como las *Health Maintenance Organisations* —HMO—), que aúnan las funciones de financiación y provisión de cuidados sanitarios (reduciendo así el «riesgo moral» derivado del hecho de que el usuario no abona el coste del tratamiento y de que el proveedor sea un ente distinto al que paga directamente dichos tratamientos), limitando con ello la capacidad de elección de los asegurados que han de recibir atención sanitaria a través del catálogo de profesionales y servicios de la propia HMO. En resumen, el sistema sanitario estadounidense se puede definir como un sistema en el que el Estado juega un papel relativamente importante (aunque cuestionado) en su regulación y en el que tanto

<sup>1</sup> Ambos programas cubrían a un 26,4 % de la población en 2009, complementando así al sector privado, que aseguraba a un 54,9 %. Pese a esto, en torno a un 20 % de la población estadounidense (menores de 65 años mayoritariamente pertenecientes a la clase media-baja para los que el asumir el coste del aseguramiento sanitario supone una carga excesivamente alta y deciden por tanto asumir los riesgos de carecer de seguro) no disponía de ningún tipo de aseguramiento sanitario (OCDE, 2011).

<sup>2</sup> Contrariamente a lo que ocurrió con los intentos puestos en marcha por la administración Clinton, la llamada «Reforma Obama» consiguió ser aprobada, pero su aplicación ha sido frenada por las iniciativas políticas (bloqueo de la financiación por el Congreso estadounidense) y judiciales (presentación de denuncias ante diversos tribunales cuestionando la capacidad del gobierno para obligar a los ciudadanos a suscribir un seguro médico) de sus opositores.

la financiación final, como la provisión de servicios, posee un carácter mixto (público y privado).

Los sistemas de aseguramiento sanitario vinculados a esquemas de Seguridad Social (vía participación en el mercado laboral y pago de cotizaciones sociales) limitan el papel del mercado en la financiación de la sanidad, aunque pueden permitir un margen relativamente amplio para que actores privados (fundamentalmente sin ánimo de lucro, aunque no únicamente) puedan desempeñar un papel en la provisión de servicios sanitarios. Este tipo de sistemas garantizan el aseguramiento sanitario a una parte importante de la población por la vía del trabajo (ya sea como cotizante, o bien como familiar dependiente del afiliado). Como corresponde a los sistemas corporatistas, las prestaciones sanitarias pueden variar en cantidad, y particularmente en calidad, en función del esquema de aseguramiento (estatus sociolaboral) al que pertenezca el paciente, lo cual produce una relativa segmentación del sistema sanitario. Los países de Europa central, por ejemplo Francia y Alemania (paradigmáticos del régimen conservador-corporatista) constituyen los ejemplos más claros de este modelo. Algunos de los países del antiguo bloque soviético que han evolucionado hacia sistemas de aseguramiento social quedarían incluidos también en esta categoría.

En este modelo el Estado asume el coste del aseguramiento sanitario de aquellos segmentos de la población no cubiertos por el sistema de Seguridad Social, con lo que generalmente se expande la cobertura sanitaria a la práctica totalidad de la población. El gasto sanitario total en estos países es considerablemente inferior al de los países del modelo liberal de similar grado de desarrollo económico, siendo el componente privado de dicho gasto bastante menor (las estructuras de incentivos permiten una mayor contención de los costes, aunque al tratarse de un sistema de aseguramiento en los que financiador y proveedor son distintos, continúan existiendo problemas de «riesgo moral» como los señalados en el caso del modelo liberal). Con objeto de frenar el crecimiento del gasto, estos sistemas con frecuencia introducen mecanismos moduladores de la demanda sanitaria (pago anticipado de las consultas de atención primaria y especializada con reembolso posterior, copagos, tasa por día de hospitalización, etc.).

La provisión de servicios sanitarios se realiza también mediante combinaciones diversas de actores públicos y privados. En Francia los pacientes asegurados eligen libremente al médico de atención primaria o especialista al que desean consultar. Estos trabajan como profesionales liberales en sus propias consultas y disponen de un relativo margen para fijar sus honorarios (dentro de los rangos definidos por el Estado, que será, en última instancia, quien abonará la mayor parte del coste de dicha consulta a través de los seguros médicos a los que están afiliados los pacientes). Los tratamientos hospitalarios son proporcionados por hospitales públicos y/o hospitales privados concertados. En términos generales, podemos afirmar que en el sistema sanitario de aseguramiento social el Estado juega un papel determinante tanto en

la regulación como en la financiación y la provisión de servicios sanitarios, aunque el componente privado continúa desempeñando una función importante, fundamentalmente en la provisión de servicios.

Los rasgos definitorios principales del modelo sanitario universalista son la utilización de un criterio de elegibilidad basado en la residencia en el territorio, su financiación mediante impuestos, su gratuidad en el momento del acceso, así como el hecho de reservar un papel central al Estado en la gobernanza del sistema (tanto en la regulación, como en la planificación, gestión y supervisión de los diversos niveles de atención que constituyen el sistema sanitario). Los sistemas universalistas incluyen a la práctica totalidad de la población bajo la cobertura del sistema sanitario público, con lo que resuelven de partida uno de los principales problemas de los modelos liberal y corporatista (la exclusión de determinados colectivos del sistema sanitario). Aunque existen considerables variaciones entre los sistemas sanitarios de los diferentes países incluidos bajo esta categoría, en general las estructuras de incentivos básicas de este tipo de sistemas contribuyen de modo más eficiente a la contención de los costes sanitarios. Así mismo, el modelo universalista reduce sustancialmente el margen para la segmentación de la atención sanitaria en función de la renta o el estatus social de los pacientes.

El National Health Service (NHS) británico constituye el modelo en el que se han inspirado los Sistemas Nacionales de Salud (SNS) de naturaleza universalista establecidos en los países escandinavos y del sur de Europa (incluyendo España). Este modelo sanitario es posiblemente el que peor se ajusta respecto a las tipologías de regímenes de bienestar, ya que además de incluir a los países del modelo socialdemócrata, incluye también al Reino Unido (perteneciente al modelo liberal en otros ámbitos de protección social) y a los países del sur de Europa (normalmente englobados bajo la categoría específica de regímenes mediterráneos) (FERRERA, 2010). Esta heterogeneidad se traslada también a ámbitos concretos del funcionamiento del sistema, como la provisión de servicios en los diversos niveles de atención sanitaria o los equilibrios institucionales en la gestión del sistema entre diversos escalones de la administración del Estado. Así, mientras en algunos países (como el Reino Unido) los médicos de atención primaria son profesionales liberales retribuidos por el NHS en función del número de pacientes que tengan registrados en sus listas, en otros como España se ha tendido a institucionalizar los centros de atención primaria con profesionales sanitarios empleados por el SNS. De igual manera, la provisión de servicios hospitalarios se realiza a través de equilibrios variables con diferentes combinaciones de centros de titularidad pública y privada. La gobernanza de estos sistemas varía también desde sistemas relativamente centralizados como el británico, hasta modelos basados en una fuerte implicación de los gobiernos locales en la gestión sanitaria, como en Suecia.

El sistema sanitario público español constituye un caso relativamente interesante dentro de este modelo, ya que en las últimas décadas ha experimentado una transición desde un sistema sanitario basado en el aseguramiento

social, hasta un SNS íntegramente financiado a través de los presupuestos generales del Estado y plenamente descentralizado (en el que las Comunidades Autónomas son responsables de la gestión del sistema sanitario). Pese a que el SNS es esencialmente universalista desde la aprobación de la Ley General de Sanidad (LGS) de 1986, las herencias institucionales persisten a día de hoy traducidas en unas relaciones relativamente ambiguas entre el SNS y el sistema de Seguridad Social (SS). Si bien el proceso general ha sido hacia una clara separación entre ambos, materializada en la tendencia a garantizar la cobertura del sistema sanitario a toda persona residente en el territorio (independientemente de su situación administrativa y de su nivel de renta), existen también determinadas opciones políticas que pretenden mantener un cierto grado de subordinación funcional del SNS a la SS<sup>3</sup>.

Los sistemas sanitarios universalistas responden de modo claro a los «fallos de mercado», reforzando la actuación del Estado y limitando la intervención del mercado a aquellos ámbitos en los que, con la supervisión de las administraciones sanitarias, pueden contribuir a mejorar la eficiencia en la provisión de servicios sanitarios. Garantizan así la cobertura sanitaria para el conjunto de la población, al tiempo que contienen con relativa eficacia los incrementos en los costes de financiación del sistema.

La Tabla VII.1 nos permite contrastar de modo relativamente intuitivo algunos de los parámetros básicos de los sistemas sanitarios de países pertenecientes a los diferentes modelos de organización de la sanidad. Si nos fijamos en primer lugar en el rango de cobertura de dichos sistemas, observamos claramente la diferencia entre los países con sistemas sanitarios universalistas y de aseguramiento social (con una cobertura prácticamente total) y el caso de EEUU (con casi un 20 % de la población sin cobertura sanitaria). Estos datos resultan aún más destacables si nos fijamos en el porcentaje total de la riqueza nacional dedicada a la sanidad en cada país (la sociedad estadounidense dedica casi el doble de recursos a cubrir sus necesidades sanitarias en comparación con las sociedades europeas con sistemas sanitarios universalistas). Los sistemas universalistas son también más coste-efectivos que los de aseguramiento social, ya que consiguen proveer servicios sanitarios a la totalidad de su población con unos costes algo inferiores.

La distribución de ese gasto (y por tanto el reparto social de los costes) varía también de modo claro entre el modelo liberal (donde el Estado

TABLA VII.1  
*Indicadores básicos de los sistemas sanitarios  
y de salud de la población (2009)*

|              | Población con cobertura sanitaria % | Gasto sanitario total como % del PIB | Gasto público como % del gasto sanitario total | Gasto farmacéutico como % del gasto sanitario total | Consultas médicas anuales per cápita | Esperanza de vida al nacer (años) | Mortalidad infantil (por cada 1.000 nacim.) |
|--------------|-------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------|
| Alemania     | 100,0                               | 11,6                                 | 76,9                                           | 14,9                                                | 8,2                                  | 80,3                              | 3,5                                         |
| Bélgica      | 99,5                                | 10,9                                 | 75,1                                           | 16,2                                                | 7,6*                                 | 80,0                              | 3,4                                         |
| Francia      | 99,9                                | 11,8                                 | 77,9                                           | 16,1                                                | 6,9                                  | 81,0                              | 3,9                                         |
| Países Bajos | 98,8                                | 12,0                                 | 62,5***                                        | 9,6                                                 | 5,7                                  | 80,6                              | 3,8                                         |
| Dinamarca    | 100,0                               | 11,5                                 | 85,0                                           | 7,3                                                 | 4,6                                  | 79,0                              | 3,1                                         |
| España       | 99,2                                | 9,5                                  | 73,6                                           | 18,9                                                | 7,5                                  | 81,8                              | 3,3                                         |
| Finlandia    | 100,0                               | 9,2                                  | 74,7                                           | 14,3                                                | 4,2                                  | 80,0                              | 2,6                                         |
| Grecia*      | 100,0                               | 9,6*                                 | 60,3                                           | 24,8                                                | 4,0                                  | 80,3                              | 3,1                                         |
| Irlanda      | 100,0                               | 9,5                                  | 75,0                                           | 17,5                                                | 3,3*                                 | 80,0                              | 3,2                                         |
| Italia       | 100,0                               | 9,5                                  | 77,9                                           | 18,2                                                | 7**                                  | 81,8                              | 3,7                                         |
| Noruega      | 100,0                               | 9,6                                  | 84,1                                           | 7,3                                                 | —                                    | 81,0                              | 3,1                                         |
| Portugal     | 100,0                               | 10,1                                 | 65,1                                           | 20,6                                                | 4,1                                  | 79,5                              | 3,6                                         |
| Suecia       | 100,0                               | 10,0                                 | 81,5                                           | 12,5                                                | 2,9                                  | 81,4                              | 2,5                                         |
| Reino Unido  | 100,0                               | 9,8                                  | 84,1                                           | 11,6                                                | 5,0                                  | 80,4                              | 4,6                                         |
| EEUU         | 81,3                                | 17,4                                 | 47,7                                           | 12,0                                                | 3,9                                  | 78,2                              | 6,8                                         |

\* Datos para 2007; \*\* Datos para 2005; \*\*\* Datos para 2002.

FUENTE: OCDE, 2011.

asume algo menos de la mitad de la factura sanitaria)<sup>4</sup> y los otros sistemas (donde las administraciones sanitarias se hacen cargo de más de las tres cuartas partes del gasto sanitario). Dichos costes no se traducen en una mayor intensidad en la atención médica a los pacientes (los estadounidenses se encuentran en la franja inferior en cuanto al número de consultas anuales), ni desde luego en unos mejores indicadores agregados de salud de la población (tanto la esperanza de vida al nacer como la tasa de mortalidad infantil son considerablemente peores en EEUU que en las sociedades europeas).

<sup>4</sup> Tomando en consideración el volumen total de dicha factura, se podría señalar que las administraciones sanitarias estadounidenses tan solo consiguen cubrir a una fracción relativamente pequeña de la población con los mismos recursos que dedican los Estados europeos para proveer de atención sanitaria al conjunto de sus poblaciones.

<sup>3</sup> La Ley General de Salud Pública, que entró en vigor en enero de 2012, se planteaba como el paso definitivo hacia la universalización de la sanidad en España, desvinculando de modo más claro el acceso a las prestaciones del SNS de la afiliación a la SS. El Real Decreto Ley 16/2012 de «medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones», aprobado unos meses más tarde, recupera, sin embargo, la figura del «asegurado» a la hora de definir el criterio básico de elegibilidad a las prestaciones del SNS y refuerza el papel de la SS en la comprobación del derecho de acceso al sistema sanitario público, al tiempo que expulsa a los inmigrantes indocumentados mayores de 18 años del sistema, revirtiendo con ello a un estadio ya superado en la consolidación de un SNS de naturaleza universalista.

### III. TRAYECTORIAS DE CAMBIO EN LA POLÍTICA SANITARIA

Los sistemas sanitarios son constructos sociopolíticos y reflejan equilibrios de fuerzas entre diferentes intereses y percepciones acerca del bienestar público y respecto al papel del Estado en su consecución. Los distintos modelos dan cuenta de los mencionados equilibrios en diferentes países. Pese a que, en términos generales, dichos sistemas sanitarios han mantenido sus rasgos definitorios principales, estos no constituyen estructuras cristalizadas e inmutables, sino que han experimentado considerables transformaciones en los últimos años, reformas destinadas a responder a coyunturas sociales, económicas y políticas cambiantes.

#### 1. RETOS

Los principales retos sanitarios a los que han de hacer frente los países avanzados proceden fundamentalmente de las transformaciones sociales y demográficas que están afectando a dichas sociedades: envejecimiento, incremento de las desigualdades y crecimiento de las expectativas sobre la salud y la sanidad. Una de las manifestaciones más claras de estos retos es el incremento del gasto sanitario experimentado durante las últimas décadas, significativamente mayor que el incremento de la riqueza y de la población. La evolución del gasto sanitario a lo largo de los últimos lustros muestra una clara tendencia ascendente en todos los países desarrollados (Tabla VII.2).

Dada la alta concentración del gasto sanitario en el segmento de población de edad más avanzada, las perspectivas apuntan a la importancia del envejecimiento en dicho incremento (gradual modificación de las pautas de uso, demandas y necesidades a las que habrán de responder los sistemas sanitarios). Por ello, las organizaciones sanitarias internacionales aconsejan a los países desarrollados redirigir su atención desde las enfermedades agudas (episodios de enfermedad independientes, generalmente resueltos mediante la intervención de un único nivel de atención sanitaria) hacia las patologías crónicas y las discapacidades (enfermedades que requieren una gestión y atención continuadas durante largos períodos de tiempo, involucrando a varios niveles de atención sanitaria) (OMS, 2003).

Los países desarrollados han experimentado también un incremento de las desigualdades sociales a lo largo de los últimos lustros (OCDE, 2011). Dicha tendencia estaría en buena medida relacionada con la polarización de rentas provocada por los procesos de transformación económica derivados de la creciente integración de los mercados globales. La retroalimentación existente entre las desigualdades sociales y la salud ha sido bien documentada en países que soportaron un fuerte crecimiento de la privación relativa a partir de procesos de transformación social, económica y política, como fue el caso en Europa oriental tras la caída del bloque soviético (MARMOT y BOBAK, 2000). Las crecientes

TABLA VII.2  
*Evolución del gasto sanitario total como porcentaje del PIB*

|              | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 | 2009 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|
| Alemania     | 6,0  | 8,4  | 8,3  | 10,3 | 10,7 | 11,6 |
| Bélgica      | 3,9  | 6,3  | 7,2  | 8,1  | 10,1 | 10,9 |
| Dinamarca    | -    | 8,9  | 8,3  | 8,7  | 9,8  | 11,5 |
| España       | 3,5  | 5,3  | 6,5  | 7,2  | 8,3  | 9,5  |
| EEUU         | 7,1  | 9,0  | 12,4 | 13,7 | 15,7 | 17,4 |
| Finlandia    | 5,5  | 6,3  | 7,7  | 7,2  | 8,4  | 9,2  |
| Francia      | 5,4  | 7,0  | 8,4  | 10,1 | 11,1 | 11,8 |
| Grecia       | 5,4  | 5,9  | 6,6  | 7,9  | 9,6  | 9,6* |
| Irlanda      | 5,1  | 8,2  | 6,1  | 6,1  | 7,6  | 9,5  |
| Italia       | -    | -    | 7,7  | 8,1  | 8,9  | 9,5  |
| Noruega      | 4,4  | 7,0  | 7,6  | 8,4  | 9,1  | 9,6  |
| Países Bajos | -    | 7,4  | 8,0  | 8,0  | 9,8  | 12,0 |
| Polonia      | -    | -    | 4,8  | 5,5  | 6,2  | 7,4  |
| Portugal     | 2,4  | 5,1  | 5,7  | 9,3  | 10,4 | 10,1 |
| Reino Unido  | 4,5  | 5,6  | 5,9  | 7,0  | 8,2  | 9,8  |
| Suecia       | 6,8  | 8,9  | 8,2  | 8,2  | 9,1  | 10,0 |

\* Datos para 2007; \*\* Datos para 2006.

FUENTE: OCDE, 2011.

desigualdades que emergen en los países desarrollados se traducirán, por tanto, en un deterioro futuro de las tasas de discapacidad severa, enfermedades crónicas y morbilidad autopercibida entre los estratos sociales más desfavorecidos.

Las expectativas sociales acerca de los resultados, actuaciones y responsabilidades de los sistemas sanitarios han crecido también como consecuencia del incremento del nivel educativo de la población. Una población mejor formada y con acceso a diversas fuentes de información presta mayor atención a la transparencia en el proceso de toma de decisiones por parte de los profesionales sanitarios y de los gestores del sistema sanitario, incrementando sus demandas acerca de la cantidad y calidad de las prestaciones sanitarias que espera recibir.

Junto a esos procesos de naturaleza social, el creciente uso de la tecnología en el ámbito sanitario aparece como otro de los factores explicativos del crecimiento del gasto. El impacto del avance tecnológico sobre el sector sanitario es múltiple y resulta visible en numerosas facetas: telemática, equipamiento médico, fármacos, investigación y sistemas de información. Contrariamente a lo que generalmente se cree, la evidencia muestra que el rendimiento social de la alta tecnología sanitaria es limitado. Como señala Jacobzone, la inversión

Importante



en alta tecnología parece estar sujeta a rendimientos marginales decrecientes, dado que esta se aplica inicialmente a enfermos relativamente sanos, y a medida que los profesionales ganan experiencia en su aplicación, se extiende su uso a enfermos de mayor severidad (y con menores posibilidades de mejora) como los ancianos (OCDE, 2003). Así, los países que regulan eficazmente la incorporación de alta tecnología y que deciden tratar los problemas derivados del envejecimiento a través de protocolos de intervención menos intensivos en tecnología obtienen resultados semejantes y niveles de crecimiento del gasto considerablemente inferiores. Estos datos contrastan con la alta prioridad profesional, social y política que suele concederse a la inversión en alta tecnología. En contraste, las tecnologías de la información destacan por su todavía lenta y limitada aplicación a la práctica profesional cotidiana, pese al potencial de mejora que ofrecen en la coordinación entre niveles de atención, la formación continuada de los profesionales y la información y monitorización de enfermos crónicos.

La intensidad y combinación específica de estos retos en los diferentes países estará determinada tanto por las características de cada sociedad como por los rasgos centrales de sus sistemas sanitarios. Así, aquellas que han conseguido mantener estructuras demográficas más equilibradas (como las sociedades escandinavas o Francia) se verán afectadas por el envejecimiento en menor medida que aquellas cuyas tasas de fecundidad llevan tiempo instaladas por debajo de la tasa de reemplazo (como ocurre en las sociedades mediterráneas o en Alemania). De igual modo, aquellos sistemas sanitarios menos expuestos a procesos de «demanda inducida por la oferta» (como los universalistas) podrán ejercer un control más efectivo sobre las tendencias hacia el incremento de la tecnología sanitaria (algo más difícil de lograr en sistemas sanitarios liberales).

## 2. REFORMAS EN EL ÁMBITO SANITARIO

Ante el incremento del gasto, los gobiernos de las sociedades avanzadas han adoptado medidas encaminadas a la contención del gasto y a la reorganización interna de los sistemas sanitarios en busca de una mayor eficiencia. Dichas reformas han estado condicionadas por los equilibrios institucionales específicos de cada sistema sanitario, pero en términos generales pueden clasificarse en torno a tres ejes básicos: la redefinición de los equilibrios institucionales entre mercado y Estado, el establecimiento de nuevos repartos de responsabilidades y funciones entre diferentes niveles de gobierno y el desarrollo de sistemas integrados de gestión sanitaria.

La redefinición de responsabilidades sanitarias entre el Estado y el mercado se fundamenta en los planteamientos críticos con la actuación del Estado que desde principios de 1980 han reivindicado un mayor papel para el mercado en diversos ámbitos donde la intervención pública se había convertido en

central en el modelo de economía política establecido tras la Segunda Guerra Mundial. La Nueva Gestión Pública (NGP) se desarrolló como un conjunto de conceptos y formas organizativas que pretende incorporar lógicas de funcionamiento propias del mercado en los procedimientos y pautas de actuación del sector público (BARZELEY, 2001). Se plantea con ello la creación de «cuasi-mercados» en diversos ámbitos sanitarios y se desarrolla una cultura de externalización de servicios (periféricos inicialmente —lavandería, restauración, etc.—, de carácter más central —análisis clínicos, contratación del personal sanitario, transformación de hospitales públicos en fundaciones gestionadas de modo autónomo y bajo principios de mercado, privatización de la gestión de hospitales o incluso de áreas sanitarias completas— según dicho modelo se ha ido consolidando). Paralelamente se propone la reducción de la responsabilidad pública en la prestación directa de servicios y en la financiación de los mismos (introducción de copagos, reducción de la cartera de servicios, etc.).

Lógicamente, cada sistema sanitario adaptó estas tendencias a su propia idiosincrasia. La primera ronda de reformas se inició en Estados Unidos y Europa en los años ochenta con el objetivo de promover la competencia entre proveedores. Las implicaciones de estas reformas fueron más profundas en los países exsoviéticos del centro y el este de Europa (donde se procedió a privatizar los sistemas sanitarios reduciendo de manera drástica el papel del Estado en los mismos), así como en los países con Sistemas Nacionales de Salud (SNS) del norte y del sur de Europa, donde la iniciativa privada desempeñaba hasta ese momento un papel menor. En el caso español, las Comunidades Autónomas aplicaron una pluralidad de iniciativas propias de la NGP tratando de incrementar la eficiencia en la gestión de sus sistemas sanitarios, con importantes procesos de aprendizaje entre ellas y un papel de liderazgo asumido por Cataluña (MORENO FUENTES, 2009).

El segundo eje de reformas acometidas en el ámbito sanitario modifica los equilibrios de responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno con el argumento de buscar una mayor eficiencia. La literatura centrada en el análisis de los procesos de descentralización atribuye una serie de ventajas potenciales a dichos procesos de reasignación de responsabilidades y competencias entre distintos niveles de la administración del Estado (RICO y MORENO FUENTES, 2004). El primero de los impactos positivos potenciales de la descentralización sanitaria estribaría en la mayor eficiencia técnica derivada del mejor conocimiento de los costes locales de producción de servicios, la mayor capacidad para estimular la competencia, mejorar la coordinación entre niveles de atención y la mayor eficacia en el fomento de los mecanismos de innovación organizativa e institucional. Junto a estas cuestiones de orden fundamentalmente organizativo, se apuntan las potenciales ventajas de carácter político que se derivarían de la mayor capacidad para satisfacer las necesidades y prioridades locales, de la posibilidad de reforzar los mecanismos democráticos al aproximar la toma de decisiones al ciudadano, así como de incrementar la responsabilidad de los decisores políticos ante la ciudadanía.



Frente a los efectos positivos esperados de la descentralización, la literatura plantea también una serie de potenciales desventajas. Así, el temor a un deterioro de la eficacia derivado de una menor coordinación entre diferentes administraciones, el surgimiento de duplicidades administrativas y la pérdida de economías de escala (en la política de compras y suministros, por ejemplo). Un segundo eje de análisis de los efectos negativos derivados de la descentralización se relaciona con el potencial deterioro de la calidad de la democracia a nivel local debido a la menor capacidad de resistencia de estos ante las presiones de profesionales y proveedores. La posibilidad de que preocupaciones locales de carácter coyuntural interfieran en la eficiente administración de los servicios sanitarios, así como la dificultad de elaborar una política sanitaria adecuada a nivel regional y/o local (por la necesidad de proporcionar servicios altamente especializados), constituyen una amenaza a la contención del gasto. Finalmente, el surgimiento y/o potenciación de desigualdades entre poblaciones residentes en distintas regiones (ruptura del principio de igualdad) se señala como posible consecuencia negativa, no intencional, derivada de la descentralización sanitaria. Como respuesta a estas críticas, algunos países, fundamentalmente del norte de Europa, han desarrollado procesos de recentralización de las funciones reguladoras en el ámbito sanitario (SALTMAN, 2008). El caso español constituye uno de los ejemplos más claros de descentralización sanitaria, al haberse articulado el SNS como la yuxtaposición de los 17 Sistemas Regionales de Salud, produciéndose así una transferencia prácticamente total de la responsabilidad sanitaria al nivel subnacional.

El tercer eje de reformas sanitarias gira en torno a una pluralidad de formas de integración entre distintos niveles de atención sanitaria con objeto de mejorar la coordinación entre los mismos, así como entre los servicios sanitarios y los programas de naturaleza socioasistencial (RICO y MORENO FUENTES, 2006). Desde mediados de los años 1990, una nueva ola de reestructuraciones organizativas, orientada a promover la integración entre proveedores (con cada vez mayor presencia de empresas privadas) a través de mecanismos jerárquicos y de red, ha tenido lugar simultáneamente en los países de la OCDE (LEICHSENDRICH, 2004). El otro frente de integración organizativa ha sido la creación de «organizaciones sanitarias integradas» (OSI), con objeto de vincular la atención sanitaria con otros ámbitos de política social (servicios sociales personales, vivienda, etc.), generalmente a nivel comunitario. Los países nórdicos y Holanda han ocupado posiciones de liderazgo en este campo, debido fundamentalmente al elevado grado de desarrollo de sus programas de protección social de carácter universal. En Suecia y Dinamarca se integran los dispositivos sociosanitarios y sociales bajo la autoridad de los municipios<sup>5</sup>. En Holanda se establecieron de modo experimental OSI financiados y liderados

<sup>5</sup> Responsables de los programas de prevención sanitaria, así como de la financiación de las estancias hospitalarias derivadas del retraso en la transferencia de enfermos crónicos y discapacitados a dispositivos comunitarios de rehabilitación y de cuidados postoperatorios.

por los hospitales, centrados en la atención integrada a patologías específicas, mientras que la responsabilidad sobre la atención sanitaria y residencial integrada de los ancianos dependientes y discapacitados se agrupa bajo la dirección de agencias sub-nacionales (VAN RAAK *et al.*, 2003). En Escocia, a partir de 1999, se crearon cooperativas sanitarias locales formadas por equipos multidisciplinares (médicos, enfermeras, etc.) de varios niveles de atención que prestan atención de forma conjunta a ancianos, discapacitados y enfermos mentales dentro de los centros de salud que gestionan.

La experiencia británica de integración de servicios socio-sanitarios a través de la creación de los *Primary Care Groups* (PCG), constituye uno de los experimentos más desarrollados en el ámbito de la creación de OSI, habiendo sido evaluado con mayor rigor y profundidad. Las conclusiones de dichas evaluaciones inciden en algunas de las ventajas y desventajas derivadas de la descentralización a los que hacíamos referencia anteriormente. El conflicto de «culturas organizativas», la falta de coincidencia en los límites territoriales de actuación de las distintas organizaciones, las diferentes condiciones y términos en que distintos tipos de profesionales desempeñan sus tareas y la dificultad de acomodar programas y protocolos de actuación parecen haber obstaculizado la integración entre atención sanitaria primaria y servicios comunitarios (GLENDDINNING *et al.*, 2001). Otras iniciativas interesantes desarrolladas en Holanda, Inglaterra y en algunos países nórdicos, así como en Cataluña, son los hospitales sociosanitarios comunitarios dirigidos por equipos de atención primaria (VAN CHARANTE *et al.*, 2004). En España, las reformas iniciadas en Cataluña en los años ochenta con el programa *Vida als Anys*, y complementadas a partir de los noventa con diversos experimentos piloto de creación de OSI, ocupan un lugar destacado entre las innovaciones pioneras.

### 3. APLICACIÓN, CONSECUENCIAS Y ANÁLISIS DE LAS REFORMAS

En el presente capítulo hemos partido de la existencia de una serie de macro-tendencias de convergencia en relación a las reformas en el ámbito sanitario. Sin embargo, más allá de los paralelismos existentes en cuanto a los conceptos y mecanismos aplicados en dichas reformas, las herencias institucionales constituyen un bagaje que resulta imposible ignorar, y que determina el efecto real de dichas políticas de adaptación y cambio en los diferentes regímenes sanitarios. Así, la introducción de cuasi mercados en aquellos sistemas sanitarios en los que el Estado había desempeñado hasta la fecha un papel preponderante parece operar más bien como un juego de simulación en el que la separación entre financiación y provisión resulta con frecuencia meramente testimonial, sin llegar a transformar realmente el comportamiento de los proveedores (al no tener que competir realmente entre sí en un verdadero mercado). Hay que destacar por tanto el efecto de las herencias institucionales en el diseño, aplicación e implicaciones de las reformas (incrementalismo más que ruptura). Con frecuencia la

introducción de cuasi mercados ha sido fruto de procesos de emulación entre administraciones sanitarias. Se constata también la importancia de las «ventanas de oportunidad» como contextos sociopolíticos en los que las reformas tienen mayores probabilidades de ser aprobadas e implementadas.

Pese a que la introducción de mecanismos de NGP parece haber contribuido a mejorar la atención sanitaria, se ha señalado también el potencial deterioro del acceso de determinados grupos sociales a las prestaciones en condiciones de igualdad y equidad a partir de la introducción de mecanismos de mercado en la gestión de los sistemas sanitarios. La posibilidad de la aparición de mecanismos de «selección adversa» (*cream skinning*: selección de los pacientes que plantean menores riesgos y perspectivas por tanto de menor coste, y redireccionamiento de aquellos percibidos como potencialmente más costosos hacia otros centros), o de un incremento de la segmentación de los sistemas sanitarios a través de la introducción de copagos, constituyen argumentos de entidad suficiente como para plantear la necesidad de evaluar sistemáticamente el funcionamiento de estos procesos de privatización en la provisión (y en parte también en la financiación) de servicios sanitarios. Este tipo de dinámicas pueden afectar de un modo más marcado a los sistemas universalistas, que hasta la fecha planteaban sistemas de acceso basados en la necesidad y no en la disponibilidad de recursos financieros. Por contra, el sistema liberal, y en menor medida el de aseguramiento social, parten de una situación de desigualdad en el acceso que considera legítima la existencia de diferentes mecanismos de acceso en base a los recursos económicos de los que disponga el paciente.

Una de las principales dificultades para la aplicación de las reformas en la gobernanza sanitaria es la de asegurar la cooperación de la multiplicidad de instituciones implicadas en este ámbito de política (asociaciones corporativas de los profesionales sanitarios, organizaciones públicas y privadas, sindicatos, etc.). Esta cuestión, importante en cualquier sector de política pública, se convierte en central en la sanidad. La introducción de nuevas formas de gestión y la descentralización de las responsabilidades sobre este ámbito de política generan un espacio compuesto por un conjunto de actores más complejo, incrementando así el rango de posibles alianzas y coaliciones, pero también los puntos de veto y obstrucción a las potenciales reformas. Esto queda agravado por la dificultad de aplicación de las funciones reguladoras del Estado, así como por la relativa debilidad de los mecanismos de influencia y presión de las autoridades sanitarias centrales sobre los responsables sanitarios de las unidades subnacionales. El riesgo de crecimiento irracional en la cartera de servicios y prestaciones, de pérdida de economías de escala, así como de surgimiento de desigualdades en el acceso a prestaciones sanitarias plantea importantes interrogantes a los potenciales efectos no intencionales de la descentralización sanitaria. Todo esto en un ámbito de política social que goza de un alto nivel de legitimidad ciudadana, y ante el que los políticos, por tanto, suelen ser más proclives a cambios incrementales o a responder con cautela.

Así, junto a (y frecuentemente por encima de) los argumentos económicos y de gestión favorables a la descentralización sanitaria debemos señalar a los factores políticos como aspecto clave a la hora de explicar las reformas en el ámbito de la gobernanza sanitaria. Las lógicas subyacentes a los procesos de descentralización sanitaria pueden obedecer a una gran variedad de motivaciones políticas («dilución» de responsabilidades hacia niveles inferiores de la administración —*blame avoidance*—, «centrifugación» de gasto público hacia administraciones subnacionales o locales, reivindicación de mayor grado de autogobierno por parte de determinados territorios, etc.). El desarrollo de estructuras de gobierno sanitario multinivel se ha basado en lógicas políticas y administrativas muy diferentes, y a partir de esto se han articulado distintas combinaciones de responsabilidad financiera, de gestión y supervisión entre los niveles de gobierno en diversos países.

Lo dicho para la relación entre instituciones resulta igualmente válido para la articulación de las relaciones entre profesionales en relación con la creación de OSI. Así, los desequilibrios de poder, los conflictos culturales y la competencia entre profesionales sanitarios parecen constituir las principales barreras para la cooperación interprofesional y, por tanto, para la consecución de los objetivos planteados en dichos procesos de integración entre ámbitos sanitarios y sociales<sup>6</sup>. Las estrategias de integración en el sector deberían incorporar mecanismos para disminuir los desequilibrios de poder, programas de formación y socialización conjuntos para disminuir las barreras culturales, así como estrategias de compensación a los profesionales por la pérdida del monopolio en algunos campos mediante la concesión de nuevos poderes y funciones en otras facetas de su desempeño profesional.

La evidencia empírica subraya que resulta posible obtener ahorros sustanciales en la atención a mayores dependientes (compatibles con mejoras de la calidad y el acceso) cuando las OSI reúnen una serie de características: equipos multidisciplinares responsables de la provisión y compra de servicios, autonomía en la toma de decisiones, presupuestos propios, un único punto de entrada (generalmente a cargo de enfermeras o médicos de atención primaria), sistemas de evaluación de severidad y gestión de casos a cargo del equipo e incentivos financieros a la delegación de tareas (JOHRI *et al.*, 2003). La evidencia existente pone de manifiesto también que cuando las organizaciones sanitarias integradas gozan de apoyo político y recursos financieros suficientes para su desarrollo, pueden obtener mejoras importantes en la eficiencia, el acceso y la calidad de la atención (WALSHE *et al.*, 2004).

<sup>6</sup> La importancia de la reputación profesional en el ámbito médico, los diferentes paradigmas de intervención entre médicos y otros profesionales sanitarios, el menor grado de formación y de status profesional de los profesionales no médicos y la competencia por el mantenimiento de sus respectivos monopolios profesionales son algunos de los factores que se citan con mayor frecuencia como determinantes directos de los conflictos interprofesionales (ALTWALL y CATWELL, 2002).

Entre las tendencias de cambio observadas en los últimos lustros en la mayoría de los países avanzados se hace evidente la modificación en la distribución de los costes de la asistencia sanitaria, con un importante crecimiento de la financiación privada (copagos y pólizas de aseguramiento) en relación a la financiación pública. Esto supone una reducción de la implicación pública y una relativa mercantilización de este ámbito de política social. Existe prueba empírica consistente de que, contrariamente a la financiación pública (que resulta moderadamente progresiva o proporcional en la mayoría de los países europeos), la financiación privada es (en la mayoría de los países) marcadamente regresiva, es decir, recae en mayor medida sobre los pobres y ancianos (los cuales, además, están más enfermos) que sobre los jóvenes y ricos (EVANS, 2003). En sistemas sanitarios universalistas esta reducción del papel del Estado y el incremento del papel del mercado puede contribuir a introducir, por tanto, importantes desigualdades en el ámbito sanitario. En los regímenes sanitarios liberales y de aseguramiento social dichas desigualdades ya existían de partida, pero pueden agravarse considerablemente ante estos procesos de reversión del papel del Estado.

#### IV. CONCLUSIONES

Una serie de estudios sobre la posible evolución de los sistemas sanitarios apuntan a que el ritmo de crecimiento futuro del gasto dependerá fundamentalmente de la regulación (limitación) de la inversión y el acceso a la alta tecnología médica<sup>7</sup>, del desarrollo de estrategias de prevención capaces de mejorar la calidad de vida de las personas, así como de la adopción de tratamientos más coste-efectivos<sup>8</sup>. En consecuencia, el previsible aumento del gasto sanitario derivado del envejecimiento podría ser abordado a partir de modificaciones por el lado de la oferta: atención primaria y comunitaria con suficientes recursos y poder de coordinación respecto a otros niveles de atención, una mayor dimensión del sector público respecto al privado, políticas de control y planificación del número de profesionales en ejercicio y de la inversión en alta tecnología y sistemas de pago basados en la capitación y mecanismos de reembolso (GÉRDTAM y JÖNSSON, 2000). No se trataría por tanto de incrementar los recursos totales asignados a los sistemas de protección social y sanitario, sino

<sup>7</sup> Existen rendimientos marginales decrecientes en la inversión en alta tecnología sanitaria, ya que los aumentos sucesivos del gasto aportan tan solo mejoras de magnitud relativamente pequeñas en los resultados de salud.

<sup>8</sup> Existe un amplio consenso en torno al potencial de mejoras derivadas de la ampliación de la cobertura pública en atención preventiva, comunitaria y sociosanitaria, así como la atención integrada prestada vía equipos multidisciplinares autogestionados. La evidencia existente sobre los países avanzados indica que un incremento de la financiación destinada a mejorar la coordinación intraorganizativa e interorganizativa repercute a largo plazo en una disminución de los costes en asistencia farmacéutica, especializada y ambulatoria.

de adaptar su funcionamiento al significativo crecimiento de la demanda y por tanto de los componentes de gasto, relacionados con la cronicidad y la dependencia (AHN *et al.*, 2003).

La creación de sistemas de generación y circulación de información (elaboración de indicadores, mecanismos de intercambio de información, etc.), con la participación de los diferentes niveles de gobierno, así como de los profesionales sanitarios, puede contribuir de manera importante a mejorar la eficiencia y coste-efectividad de los sistemas sanitarios. La articulación de mecanismos que garanticen la calidad en las prestaciones de los sistemas a través de la potenciación de la medicina basada en la evidencia, la evaluación del desempeño por parte de agencias, profesionales e instituciones, la elaboración de guías de práctica clínica, la difusión de modelos de referencia y buenas prácticas, la evaluación de tecnologías sanitarias, la redacción de planes de calidad o la elaboración de registros (de prácticas, reacciones adversas, etc.) de utilización por el conjunto del sistema, constituyen una serie de herramientas a disposición de las autoridades sanitarias que, de ser utilizadas adecuadamente, pueden resultar de inestimable ayuda en la consecución de los objetivos planteados. La puesta en marcha de estos mecanismos debe estar basada, en cualquier caso, en el desarrollo de una cultura de investigación y evaluación de las políticas sanitarias.

En un contexto de crisis fiscal como el que afecta a las sociedades post-industriales desde finales de la década de los 2000, la privatización de cada vez más amplios sectores del sistema sanitario y el replanteamiento de la distribución de responsabilidades financieras en este ámbito corre el peligro de poner en cuestión unos sistemas sanitarios plenamente consolidados, con un alto grado de legitimidad social y que, además, funcionan de un modo relativamente coste-efectivo (particularmente si se comparan con otros sistemas que parecen inspirar las recetas de reforma y que no solo son extremadamente inequitativos, sino que son además claramente menos eficientes en su asignación de recursos).

El objetivo principal de los sistemas sanitarios públicos ha de ser el de continuar funcionando como garante de la protección sanitaria universal y como instrumento de cohesión social y territorial. Las lógicas de mercado pueden contribuir a introducir mayor eficiencia en la gestión de los recursos sanitarios, pero siempre desde una perspectiva de complementariedad a los sistemas públicos, circunscritos al ámbito de la provisión de servicios sanitarios (y no de la financiación) y bajo una estricta regulación y supervisión pública.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AHN, N.; MESEGUER, J. y HERCE, J. (2003): «Gasto sanitario y envejecimiento de la población en España», Fundación BBVA, Madrid.
- ATWAL, A. y CALDWELL, K. (2002): «Do multidisciplinary integrated care pathways improve interprofessional collaboration?», *Scandinavian Journal of Caring Sciences*, 16, 360-367.

- BARR, N. (2012): *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- BARZELEY, M. (2001): *The New Public Management*, University of California Press, Berkeley.
- BONOLI, G. y PALIER, B. (2000): «How Do Welfare States Change? Institutions and their Impact on the Politics of Welfare State Reform», *European Review* 8, 2, 333-352.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- EVANS, R. (2002): «Who gains and who loses from changes in the public-private mix?», en *Alternative approaches to financing health care in Canada*, informe de la Commission on the future of health care in Canada.
- FERRERA, M. (2010): «The South European countries», en Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, J. (eds.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Nueva York, 616-629.
- FIGUERAS, J. y MCKEE, M. (2012): «Health Systems, Health, Wealth and Societal Well-being», Open University Press, Maidenhead.
- GERDTHAM, U. y JONSON, B. (2000): «International comparisons of health expenditure: theory, data and econometric analysis», en Culyer, A., y Newhouse, J. (eds.): *Handbook of Health Economics*, vol. I. Elsevier, Amsterdam.
- GLENDINNING, C.; COLEMAN, A.; SHIPMAN, C. y MALBON, G. (2001): «Primary care groups: Progress in partnerships», *British Medical Journal*, 323, 28-31.
- JOHRI, M.; BELAND, F. y BERGMAN, H. (2003): «International experiments in integrated care of the elderly: a synthesis of the evidence», *International Journal of Geriatric Psychiatry*, 18, 222-235.
- LEICHSENKING, K. (2004): «Developing integrated health and social care services for older persons in Europe», *International Journal of Integrated Care*, 4.
- MARMOT, M. y BOBAK, M. (2000): «International Comparators and Poverty and Health in Europe», *British Medical Journal*, 321, 1124-8.
- MORENO FUENTES, F. J. (2009): «Del sistema sanitario de la Seguridad Social al Sistema Nacional de Salud descentralizado» en Moreno, L. (ed.): *Reformas de las políticas del bienestar en España, Siglo XXI*, Madrid, 101-136.
- OCDE (2011): *Health at a Glance*, París.
- (2003): *A disease-based comparison of health care systems*, París.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2003): «Adherence to long-term therapies: evidence for action», Ginebra.
- RICO, A. y MORENO FUENTES, F. J. (2006): «La arquitectura de las organizaciones sanitarias integradas en Europa», en Ibem, P. (ed.): *Integración asistencial: fundamentos y aplicaciones*, Masson, Barcelona.
- (2004): «Epidemiología, Tecnología y Sociedad: Los retos futuros en salud», en Cruz Castro, L.: *España 2015: Prospectiva social e investigación científica y tecnológica*, FECYT, Madrid.
- SALTMAN, R. (2008): «Decentralization, re-centralization and future European health policy», *European Journal of Public Health*, Vol. 18, n.º 2, 104-106.
- VAN CHARANTE, E.; HARTMAN, E.; YZERMANS, J.; VOOGT, E.; KLAZINGA, N. y BINDELS, P. (2004): «The first general practitioner hospital in The Netherlands: towards a new form of integrated care?», *Scandinavian Journal of Primary Health Care*, 22, 38-43.
- VAN RAAK, A.; MUR, I.; HARDY, B.; STEENBERG, M. y PAULUS, A. (2003): *Integrated care in Europe*, Elsevier, Maarsen.
- WALSHE, K.; SMITH, J.; DIXON, J.; EDWARDS, N.; HUNTER, D.; MAYS, N.; NORMAND, C. y ROBINSON, R. (2004): «Primary Care Trusts. Premature reorganization, through mergers, may be harmful», *British Medical Journal*, 329, 871-872.
- WILKIN, D., COLEMAN, A., DOWLING, B. y SMITH, K. (2002): «The National Tracker Survey of Primary Care Groups and Trusts 2001/2002: Taking Responsibility?», *NPCRDC*, Manchester.

## CAPÍTULO VIII

## LA REFORMA DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN EN PERSPECTIVA COMPARADA. ¿DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO REGULADOR?

M.<sup>a</sup> JOSEFA RUBIO LARA

## I. INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad financiera y la reducción del gasto correspondiente a la partida de pensiones —una de las de mayor cuantía de los presupuestos públicos— han constituido un objetivo de todos los países de la OCDE en general. Desde la década de los ochenta —y especialmente a partir de mediados de los noventa— se han sucedido distintas reformas de los sistemas de pensiones, lo que permite suponer que el proceso continuará abierto.

La resistencia al cambio que en apariencia podría haber presentado esta política social en comparación con otras no ha resultado insuperable para los reformadores, debido a la frecuente vinculación que existe entre cotizaciones y derecho a la pensión. Así, los trabajadores que han contribuido durante su carrera laboral a la seguridad social la perciben como un derecho adquirido.

El propósito de este capítulo es analizar el impacto de las reformas sobre los principios en los que se fundamentaron los regímenes de pensiones de reparto en cinco países: Finlandia, Suecia, Alemania, España y Francia, así como las similitudes, divergencias o convergencias que de tales reformas resultan. Además, se pretende concluir si las reformas de las pensiones públicas en estos países permiten justificar que el Estado de Bienestar se transforma en un Estado Regulador.

## II. REGÍMENES DE PENSIONES. TIPOLOGÍAS

Los sistemas de pensiones, incluso dentro de los límites de la UE, plantean una amplia heterogeneidad que afecta tanto a su forma de organización y fi-

nanciación, como a los criterios de elegibilidad, entre otros aspectos. Además, hay que tener en cuenta la complejidad que encierra la mayoría de estos sistemas en cada país.

La finalidad del sistema de pensiones es asegurar los ingresos durante la vejez y sustituir la pérdida de renta tras la finalización de la actividad laboral mediante el aplazamiento del consumo que podría realizarse con esa renta desde la etapa laboral a la de retiro. Podría cumplirse el mismo objetivo a través del ahorro, pero eso supondría una gran vulnerabilidad ante diversas incertidumbres posibles, de modo que, por ejemplo, una persona podría vivir más de lo previsto y agotar antes de tiempo los ahorros acumulados. Además, las pensiones pretenden la redistribución de la riqueza y constituyen ante todo un mecanismo de solidaridad intergeneracional. Asimismo, las pensiones no contributivas permiten reconducir la riqueza desde los grupos sociales que cuentan con más recursos hacia los que disponen de menos (BARR, 2012: 157).

La forma de organizar el sistema de pensiones no ha sido homogénea. En el caso del régimen de tipo liberal, las pensiones tenían como objetivo aliviar la pobreza mediante prestaciones a tanto alzado (*flat-rate*) —es decir, consistente en un importe determinado—. En una primera etapa, el acceso a la pensión dependía de los recursos del solicitante. Posteriormente, algunos países establecieron una pensión universal financiada por los impuestos generales, o a partir de cotizaciones de los salarios, pero su cuantía era poco generosa, debido al objetivo principal que mueve a estos sistemas. Esta es la razón del desarrollo de los sistemas privados, y así, con frecuencia, la pensión básica se ha completado con pensiones individuales y profesionales.

El régimen conservador-corporativista siguió desde el principio un modelo *bismarckiano*, o contributivo, cuyo objetivo es garantizar en la vejez un nivel de renta parecido al que se ha tenido durante la vida laboral. En consecuencia, no se trata tanto de aliviar la pobreza —objetivo del régimen liberal— como de mantener el estatus. Su financiación depende de las cotizaciones aportadas por empresarios y trabajadores, por lo que la pensión se condiciona a las cantidades efectuadas por cada uno. Su vinculación con los salarios supuso la exclusión, no solo de los grupos sociales no integrados en el mercado laboral, sino también de los empleados con elevados salarios y de los trabajadores autónomos.

En el régimen de bienestar de los países mediterráneos, las pensiones de jubilación no poseen una peculiaridad propia y siguen el modelo *bismarckiano*. Por último, el acceso a la pensión del régimen de bienestar socialdemócrata, aunque sometido en sus inicios a comprobación de los recursos del perceptor, se transformó en una prestación universal basada en la ciudadanía, proporcionando unos ingresos a tanto alzado.

Estos modelos, que describen el punto de partida de los distintos sistemas de pensiones, introdujeron durante su evolución elementos propios de otros regímenes. Si bien en sus orígenes el acceso a la pensión de jubilación se restringía a los trabajadores de la industria, progresivamente se fue ampliando

a otros colectivos, como agricultores o autónomos. Además, los países que siguieron el modelo *bismarckiano* o continental (a excepción de Alemania) incorporaron pensiones de carácter asistencial para las personas que no habían acumulado suficientes cotizaciones durante su carrera laboral. Por otra parte, algunos países del tipo liberal, como Reino Unido, añadieron una pensión vinculada a los salarios. Este fue también el caso de algunos países nórdicos (Suecia, Finlandia y Noruega), que complementaron la pensión básica pública con una segunda pensión, también pública, de acuerdo con el modelo *bismarckiano*.

En definitiva, en muchos países se configuraron dos tipos de pensiones: una pensión básica, que garantizaba un nivel de subsistencia, y un segundo nivel que proporcionaba unos ingresos parcialmente sustitutivos de los salarios.

Los sistemas de pensiones se clasifican en función de dos criterios:

### 1. Según la forma de financiación

1.1. Sistema de reparto (*pays-as-you-go*). Las pensiones de cada generación se financian con las cotizaciones de las generaciones posteriores. Su gestión corresponde al Estado y, en algunos casos, a los agentes sociales. Este modelo implica transferencia de rentas entre las generaciones, por lo que los riesgos se comparten entre ellas. El equilibrio financiero depende, entre otros parámetros, de la tasa de dependencia que expresa la proporción entre cotizantes y beneficiarios; es decir, el cociente entre la población mayor de la edad de jubilación y la población potencialmente en edad de trabajar. Salvo excepciones, ha sido el modelo predominante en la edad de oro del Estado de Bienestar.

1.2. Sistema de capitalización. Cada trabajador financia su propia pensión con las cotizaciones que acumula en un fondo individual o colectivo. En este caso, cada generación depende de sus propios ahorros. Desde el punto de vista financiero, puede ser más equilibrado que el de reparto, puesto que las pensiones se pagan con el rendimiento de los fondos previamente acumulados, pero no está exento de inconvenientes, como son los riesgos derivados de la gestión, o de la tasa de inflación no esperada a partir de la percepción de la pensión.

### 2. Según la relación entre las cotizaciones y el procedimiento de cálculo de la pensión

2.1. Sistema de prestación definida. El cálculo de la pensión se determina de acuerdo con una fórmula establecida previamente en función del número de años cotizados, y su cuantía está en función del salario percibido durante los últimos años de la historia laboral.

2.2. Sistema de contribución definida. Las cotizaciones periódicas de los participantes se convierten en una renta vitalicia cuya cuantía dependerá de



las aportaciones realizadas, de la rentabilidad del capital acumulado y de la esperanza de vida del individuo en el momento de la jubilación.

Tradicionalmente, los sistemas públicos han respondido al modelo de reparto y de prestación definida, mientras que los sistemas de capitalización se ajustan a los de cotización definida, pero en la práctica más reciente estas categorías se han combinado entre sí. Por ejemplo, en los últimos años, se ha implantado el sistema de contribución nocional definida (CND) en Suecia e Italia.

De acuerdo con Barr (2012: 157), los planes puros de CND son similares a los de contribución definida, pero los nocionales se combinan con el sistema de reparto, no con el de capitalización. Según este modelo, cada trabajador cotiza a una cuenta individual hipotética o nocional, es decir, el Estado simula que se produce una acumulación de activos financieros: la cuantía de la pensión dependerá de las cotizaciones acumuladas y de la tasa de interés establecida legalmente (a esto se refiere el término *nocional*) —por ejemplo, el índice de crecimiento del salario medio—, y no está relacionada con las ganancias obtenidas de la inversión de los fondos en el mercado financiero. Las prestaciones CND dependen de toda la historia laboral, reposan en una base cuasi actuarial y se ajustan en función de la esperanza de vida de cada cohorte. Son administradas centralmente y de ahí que alcancen un coste de gestión más reducido que los sistemas de capitalización. A diferencia de las cuentas individuales capitalizadas, las pensiones nocionales comparten los riesgos de forma colectiva.

### III. FACTORES Y CONDICIONANTES DE LAS REFORMAS

Por encima de las circunstancias propias de cada país, los sistemas de pensiones se encuentran expuestos a presiones comunes. Durante los años setenta del siglo XX, el giro de directrices de la política económica dio lugar a un contexto que producía un desacoplamiento con los modelos de pensiones consolidados cuando los presupuestos keynesianos fueron los referentes. A partir de entonces, el equilibrio presupuestario y la reducción de los gastos sociales se convirtieron en recomendaciones clave del FMI y del BM. La orientación de mantener la estabilidad presupuestaria también formó parte de los criterios establecidos por la Unión Europea (UE) para acceder a la unión monetaria. En concreto, el déficit del sector público no debía exceder del 3 % del PIB de los Estados, un compromiso que reafirmó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1997. Otro componente del nuevo contexto económico fue la liberalización de los mercados. En una economía abierta, la repercusión de los gastos sociales en los costes salariales puede contribuir a la pérdida de competitividad. La presión sobre los sistemas de pensiones aumentó en los

primeros años de los noventa debido a la reducción del empleo y del crecimiento económico.

Al marco creado por la globalización económica se añade la situación demográfica. El envejecimiento de la población se presenta como una variable determinante de la insostenibilidad financiera de las pensiones de jubilación que hace ineludible su reforma. Durante el periodo 2005-2010, el promedio de la esperanza de vida en los países de la OCDE se cifra en 19,9 años para las mujeres de 65 años, y en 16,4 para los hombres de la misma edad. Los pronósticos indican que entre 2045 y 2050 la supervivencia tras la jubilación aumentará a 23,5 años para las mujeres y a 19,5 años para los hombres. Además, en la mayoría de los países la tasa de natalidad permanece por debajo de la tasa de sustitución, que requiere 2,1 hijos por mujer para que una generación se sustituya a sí misma (OCDE 2011: 164, 162)<sup>1</sup>. El envejecimiento de la población, resultante del aumento de la esperanza de vida y de la escasa natalidad, se traduce en la reducción de la población trabajadora respecto a la jubilada, lo que dificulta el sostenimiento de los sistemas de pensiones tal y como se conocen hasta ahora.

Independientemente de las diferencias demográficas entre los países, el envejecimiento de la población es una tendencia común y el argumento fundamental en el que se basó el famoso informe del Banco Mundial (BM) «Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect The Old and Promote Growth» (1994). El modelo de pensiones propuesto por el BM es especialmente significativo, tanto para estudiar la dirección del cambio de política en este ámbito como por la influencia de la institución. La presión del BM puede resultar eficaz si los gobiernos se enfrentan a un déficit financiero, o si pretenden atraer la confianza de los inversores internacionales. De hecho, el BM proporcionó asistencia técnica a países de América Latina y de Europa del Este, que siguieron sus recomendaciones.

El informe del BM defendió la sustitución del sistema de reparto por planes privados de proveedores comerciales. Según este informe, los sistemas de reparto, además de enfrentarse al reto del envejecimiento, contribuyen al estancamiento económico, tanto por las distorsiones que ejercen sobre el empleo, como por obstaculizar el desarrollo de las pensiones privadas, cuyo crecimiento favorecería la ampliación del mercado de capital.

En consecuencia, el sistema de pensiones debería reposar sobre tres pilares: un primer pilar integrado por las pensiones públicas, financiado con impuestos generales, que proporcionaría una pensión mínima, pero que deberá articularse con los otros dos; es decir, un segundo pilar integrado por los planes de pensiones profesionales de carácter obligatorio, que se financiaría con el ahorro de los participantes y sustituiría a las prestaciones definidas por cotizaciones definidas —gestionado, por supuesto, por la industria de servicios financie-

<sup>1</sup> Entre 2005 y 2010, las tasas de natalidad fueron: Alemania, 1,32; España, 1,43; Finlandia, 1,83; Francia, 1,89; Suecia, 1,87.



ros—, y un tercer pilar, de carácter voluntario, que se apoyaría en los planes de ahorro personales.

En definitiva, la estructura propugnada aspira a que las pensiones de vejez dependan prioritariamente de la provisión privada, mientras que al sector público se le reserva una función de mera asistencia social. El claro apoyo del informe al sector privado impidió que los fondos de pensiones no comerciales fueran los que diesen respuesta a los nuevos retos (BLACKBURN, 2010: 29). Este modelo «multipilar» defendido por el BM se ha convertido también en un eje central de la agenda comunitaria que fue respaldado por el Libro Verde (1997) sobre pensiones.

La UE ha instado a los Estados miembros a que, de acuerdo con este modelo, las reformas fuesen más allá de un mero control del gasto. La Comisión ha mantenido en diferentes comunicaciones que el desarrollo del segundo y del tercer pilar, basados en el sistema de capitalización, además de ser una respuesta al envejecimiento de la población, permitiría aumentar los recursos financieros y mejorar el funcionamiento de los mercados europeos de capitales. Por el contrario, se considera que el sistema de reparto es un obstáculo para estos fines, ya que el coste de las pensiones lo soportan las cotizaciones de la población trabajadora<sup>2</sup>. En aras de lograr reformas acordes con este enfoque, el Consejo Europeo de Estocolmo y el de Laeken establecieron las bases para el denominado *Método Abierto de Coordinación*, cuyo propósito es definir objetivos comunes e intercambiar experiencias entre los Estados miembros, así como impulsar prácticas que posibiliten la actividad transfronteriza de los fondos de pensiones.

A pesar de las reformas emprendidas por todos los Estados de la UE durante la década de los noventa, el informe realizado por la Comisión en 2003 urgía sobre la necesidad de profundizar en ellas. Más recientemente, el *Libro Blanco* (2012a) sobre pensiones ha insistido también en la idea de seguir incorporando nuevas medidas y de desarrollar los regímenes privados de capitalización.

Pero la política de pensiones, además de estar presionada por factores exógenos, está condicionada por factores internos. Según el enfoque institucionalista, la trayectoria de la política (*path dependency*) influye en las posibilidades de cambio, aunque no hasta el punto de impedirlo. En principio, los regímenes de reparto tienen más dificultades que los liberales para ser sustituidos por los de capitalización debido al llamado problema del «doble pago». Es decir, si se excluye que el Estado asuma los elevadísimos costes de ese cambio, este exigiría un período de transición durante el cual los trabajadores tendrían que financiar las pensiones del sistema de reparto y, además, ahorrar para su propia pensión.

La estructura institucional del sistema político es un elemento más que puede influir en los procesos de reforma. Teóricamente, una democracia tipo

<sup>2</sup> Comunicaciones de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo y al Comité Económico y Social com (2000) 622 y com (2001) 362.

Westminster —con organización territorial centralizada y ejecutivos dominados por un partido— posee menos puntos de veto para influir en las iniciativas del gobierno que una democracia de consenso —con organización federal y gobiernos de coalición—. Además de por las instituciones formales, la dinámica y el contenido de las reformas puede verse afectado por la competencia entre los actores políticos. Las nuevas políticas de pensiones, a diferencia de las adoptadas en la época de expansión del Estado de Bienestar, contienen medidas impopulares que colisionan con la pretensión de los políticos de ser reelegidos, lo que les induce a minimizar su impacto y «evitar la culpa». El abanico de estrategias al que se recurre para esquivar el rechazo popular es amplio. Por ejemplo, la utilización de comisiones de expertos para legitimar y desviar la culpa, la cooperación con la oposición para impedir que el castigo electoral recaiga en un único partido, o bien la exclusión de los proyectos de reforma de la arena electoral.

#### IV. LA TRAYECTORIA DE LAS REFORMAS

En este apartado se revisarán las reformas del sistema de pensiones con mayor impacto, realizadas en los países objeto de este trabajo desde finales de los ochenta hasta la actualidad.

##### — Finlandia

Las reformas realizadas en este país han sido incrementales, hecho al que ha podido contribuir su sistema político, ya que generalmente sus gobiernos son de coalición y, respecto a las relaciones laborales, se caracteriza por su corporativismo. La posibilidad que el sistema ofrece de vetar las reformas ha exigido que estas se hayan tenido que elaborar con el consenso, tanto de los actores políticos, como de los agentes sociales.

Los cambios no han alterado los principios básicos del sistema de pensiones, que se estructura en dos pilares: el régimen universal —establecido en 1956—, que proporciona la pensión nacional de jubilación en una cuantía completa a los ciudadanos que hayan residido en el país durante un 80 % de su vida y entre los 16 y 65 años de edad. El otro pilar es el régimen de pensiones relacionado con los sueldos, que cubre a todos los trabajadores por cuenta ajena y a los autónomos. Se trata de un sistema mixto de reparto y de capitalización. Las pensiones complementarias, ya sean individuales o profesionales, tienen un alcance limitado.

Una de las principales reformas fue la de 1996, a consecuencia de la cual la pensión nacional dejó de ser universal porque se condicionó a los ingresos que el beneficiario recibiese de otra pensión. Hay que destacar también la modificación que afectó al cálculo de la pensión y que supuso que desde 2005 la pensión sea menos generosa, ya que el cálculo se realiza tomando como promedio los sueldos de toda la carrera laboral, mientras que hasta esa fecha

se tenían en cuenta únicamente los diez últimos años. Asimismo, desde 2010, se ajusta de acuerdo con la esperanza de vida (OCDE, 2011: 224). En definitiva, aunque los cambios sufridos por las pensiones han sido incrementales, han introducido elementos que las han vuelto más dependientes del mercado laboral (JUTILA, 2011; KANGA, 2006).

#### — Suecia

El cambio del sistema de pensiones sueco fue objeto de diferentes reformas incrementales en los años ochenta. Sin embargo, el que se acometió en 1999 supuso una reforma radical que afectó a todo el sistema. La gestación del nuevo sistema duró diez años y el periodo previsto para su implantación definitiva es de dieciséis años. Esta reforma estableció un sistema de cuentas nocionales valorado como una vía intermedia entre las medidas paramétricas y las que implican una privatización extrema del riesgo. En el régimen anterior, la pensión pública era la protagonista del sistema, aunque algunos colectivos disfrutaban de pensiones de empleo.

El sistema se asentaba en dos pilares:

a) La pensión universal, introducida en 1913, cuya financiación dependía de los impuestos generales y era accesible a todos los ciudadanos. Su objetivo era asegurar un nivel básico de subsistencia en la vejez, mediante una prestación básica proporcionada a todos los ciudadanos con independencia de sus ingresos.

b) La pensión suplementaria, vinculada a los ingresos salariales (ATP), se estableció en 1960 para complementar a la pensión universal. Su fuente de financiación eran las cotizaciones de trabajadores y empresarios, y se organizaba de acuerdo con el modelo de reparto y prestaciones definidas. El derecho a la pensión completa exigía 30 años de participación en el mercado laboral y su importe se calculaba sobre los 15 años del ciclo laboral con mayores ingresos. Esta fórmula beneficiaba sobre todo a las carreras laborales con ingresos ascendentes, aunque fuesen más cortas; es decir, a los grupos profesionales con alto nivel de cualificación. La implantación de la ATP implicó una desviación en los derechos de ciudadanía, por el hecho de estar vinculada al empleo, aunque el pleno empleo de la población contrarrestó este efecto. Sus recursos fueron administrados por tres fondos de reserva —Fondos Nacionales de Pensiones (AP)— en los que estaban representados los trabajadores, los empresarios y el Estado. Los fondos AP se diseñaron como fondos de ahorro y de inversión, aunque inicialmente solo se podía invertir en bonos; pero posteriormente llegaron a convertirse en instituciones de inversión convencionales (BELFRAGE y RYNER, 2009).

El sistema de cuentas nocionales o hipotéticas condujo a la revisión del sistema descrito. La reforma, precedida de una crisis económica, partió de un gobierno de coalición con minoría en la cámara, integrada por partidos del

centro y de la derecha del espectro ideológico. Durante el largo proceso de negociación logró el consenso de los partidos políticos, tanto en la fase inicial, cuando se aprobaron sus principios (1994), como en la fase final, a pesar de los cambios de gobierno habidos entre una y otra. La estrategia que se mantuvo fue la de despolitizar la reforma. Los principales partidos la mantuvieron al margen de la competencia electoral y su contenido se pergeñó en el seno de grupos de trabajo parlamentarios, que celebraban las sesiones a puerta cerrada para reducir la influencia de los grupos de interés (ANDERSON e IMMERGUT, 2006). Los grandes ausentes de las negociaciones fueron los sindicatos, a pesar de que el sistema sueco se ha caracterizado por un intenso corporativismo y de que la representación de las organizaciones sindicales estaba institucionalizada y se canalizaba a través de comisiones parlamentarias o consultas del gobierno.

El sistema de pensiones que se aprobó a finales de los noventa posee una naturaleza híbrida. Está integrado por tres niveles:

a) El régimen de pensión garantizada, financiado con impuestos generales, proporciona una pensión mínima a las personas mayores de 65 años tras cuarenta años de residencia, pero, según el nuevo sistema, no posee un carácter universal, ya que se somete a la comprobación de recursos<sup>3</sup>.

b) El régimen de cotización definida nocional, vinculado a los salarios, se configura como un sistema público de reparto, financiado con las cotizaciones de empresarios y trabajadores a partes iguales, en total un 16 % del salario. Dos importantes novedades que introdujo el nuevo sistema fueron las cotizaciones definidas y el cálculo de la pensión en función de las aportaciones realizadas a lo largo de toda la carrera laboral, en lugar de la fórmula 15/30. El nuevo modelo se denomina nocional porque, sin ser un sistema de capitalización, emula de forma ficticia a los de este tipo para establecer la cuantía de la pensión, que dependerá de las cotizaciones acumuladas, indexadas anualmente según la evolución de los salarios, y también de un índice de ajuste relacionado con la esperanza de vida de la cohorte de edad de cada pensionista y del crecimiento económico. Así, si disminuye el número de cotizantes o la tasa de crecimiento económico, o ambos a la vez, ese riesgo se transfiere a los beneficiarios, lo que conduce a neutralizar los factores desencadenantes del aumento del gasto en pensiones<sup>4</sup>. La edad legal de jubilación es flexible entre los 61 y 67 años, así como la posibilidad de combinar una pensión, total o parcial, con una actividad remunerada.

<sup>3</sup> La pensión garantizada completa corresponde a los jubilados que no perciben ninguna otra pensión. Por otra parte, los que tengan una pensión superior a 3,07 de la denominada cantidad base no tienen derecho a ella. Por último, los perceptores de una pensión igual o inferior a 1,26 de esa cantidad reciben una pensión garantizada de 2,13 de la cantidad base (PÉREZ-CAMPANERO, 2008).

<sup>4</sup> En 2010 este mecanismo automático pasó a tomar como referencia un periodo de tres años en lugar de uno, para evitar cambios bruscos de las pensiones ocasionados por la evolución negativa o positiva de la economía (COMISIÓN EUROPEA, 2012a: 42).

c) El régimen de prima (*Premium Reserve System*) se financia también con contribuciones paritarias de empleados y empleadores, por un valor del 2,5 % de los salarios. Los trabajadores pueden elegir la inversión entre numerosos fondos con distinto nivel de riesgo, que son administrados por las compañías privadas de acuerdo a criterios comerciales. Hay que reconocer que el porcentaje destinado a este régimen es pequeño, pero representa un cambio cualitativo orientado a la remercantilización. El capital acumulado en los fondos dependerá del rendimiento obtenido en ellos. Si los cotizantes no eligen uno de los fondos ofrecidos por el mercado, sus aportaciones por defecto se invierten en un fondo estatal.

Por último, hay que tener en cuenta que los planes profesionales cubren a un porcentaje amplio de asalariados —en torno al 90 %— y que los planes privados voluntarios se incentivan fiscalmente. El sistema de cuentas nocionales mantuvo el principio de reparto, no se trató de un cambio radical, pero se alejó de la «desmercantilización». Además de la revisión de la pensión universal, introdujo nuevos elementos —cotizaciones definidas, mecanismo automático de estabilización, vínculo estricto de la pensión con las cotizaciones efectuadas, a lo que hay que añadir el régimen de capitalización de la pensión por prima—. Los ahorros de la vejez pasaron a depender más del mercado y de criterios actuariales. Esta peculiar reforma la facilitó el capital de reserva acumulado en los fondos de la antigua pensión suplementaria (ATP), con lo que pudo soslayarse el problema del doble pago en ella implícito.

#### — Alemania

En Alemania, el parlamento bicameral, la estructura federal o su carácter corporativista, asentado en una concentrada estructura organizativa<sup>5</sup>, son, entre otras, instituciones de veto que pueden influir en las reformas o bloquearlas si no se logra alcanzar una negociación. Sin embargo, como se verá a continuación, este sistema no ha obstaculizado las sucesivas reformas.

Los fundamentos del sistema público de pensiones se establecieron en 1889. Responde al modelo de prestaciones definidas que se financian de acuerdo con el modelo de reparto. Su cuantía llegó a alcanzar una tasa de sustitución del 70 % del salario para una carrera completa de cotizaciones —cuarenta años—, por lo que las pensiones privadas carecían de incentivos. El sistema público es voluntario para ciertos colectivos de trabajadores autónomos. En líneas generales, las pensiones privadas se desarrollaron sobre todo entre los grupos que percibían mayores salarios. Antes de las reformas, el 80 % de los ingresos de los pensionistas procedían de la pensión pública (HINRICHS, 2005).

<sup>5</sup> La Confederación de Sindicatos —DGB— agrupa a ocho organizaciones. Sus relaciones con el partido socialdemócrata son estrechas.

Alemania emprende la trayectoria de reformas a finales de los ochenta, adoptando medidas incrementales, como la reducción de la pensión de jubilación anticipada, o el aumento de los subsidios federales al sistema de pensiones, entre otras. Además de las pensiones comunes a otros sistemas de pensiones, Alemania tuvo que enfrentarse a los costes derivados de la unificación. Cuando se fraguó la reforma de 1999, se culpó a los costes laborales no salariales y a su supuesta repercusión sobre el empleo del deterioro del mercado de trabajo y del declive de la competitividad. Junto a este argumento económico, la idea de la equidad entre generaciones fue introducida en el discurso político, con el fin de difundir el mensaje de que las elevadas cotizaciones no deberían constituir una sobrecarga para las generaciones futuras. En lugar de esgrimir las razones tradicionales para justificar las pensiones públicas —responsabilidad colectiva, solidaridad o justicia social—, se incidió en la responsabilidad individual ante los riesgos y en su capacidad para prevenirlos.

La reforma de 1999 establecía, entre otras medidas, un incremento de la subvención federal, por lo que se aumentó un punto el IVA y se introdujo un factor demográfico para el cálculo de la pensión cuya consecuencia sería la reducción de la tasa de sustitución. Mientras que los cambios precedentes habían logrado el consenso de las principales fuerzas políticas, este condujo a su ruptura, y así, la reforma de las pensiones entró en el debate electoral: el Partido Socialdemócrata (SPD) se mostró contrario a la iniciativa del Partido Demócrata-Cristiano y anunció que, en caso de ganar las elecciones, revocaría la ley proyectada. Sin embargo, la reforma aprobada por el gobierno rojo-verde —la llamada reforma *Riester*— fue más allá que la iniciativa del gobierno anterior.

La ley *Riester* estableció que la tasa de cotizaciones no excedería el 20 % hasta 2020 y el 22 % hasta 2030, aunque al mismo tiempo se fijaba que la tasa de sustitución de las pensiones no descendería por debajo del 67 %. La principal innovación de la ley fue la incentivación de los planes complementarios, tanto de empleo como personales. Ambos tipos de planes se preveían como compensación de la ineludible reducción de las pensiones y el mantenimiento del nivel de vida. Los planes de empleo son obligatorios para los empresarios, que deben ofrecer al trabajador la posibilidad de destinar parte de su salario a aportaciones de fondos de pensiones. Los planes privados no solo se fomentan con incentivos fiscales, sino que además el Estado subvenciona directamente los de las personas de renta baja o familias con hijos.

A pesar de los numerosos puntos y jugadores con veto que había que sortear, la iniciativa del gobierno superó el desacuerdo de los sindicatos, de los partidos de la oposición e incluso de las propias filas del SPD y del Partido Verde, aunque modificando su propuesta. Por ejemplo, los planes complementarios se establecieron como voluntarios y no como obligatorios, como pretendía el gobierno. En todo caso, la reforma fue más allá del modelo vigente y, aunque permanecieron sus fundamentos, se introdujeron nuevos elementos tendientes a modificar su lógica. Como sostiene Shulze y Jochem (2006: 700),

la reforma implicó una ruptura de la trayectoria del sistema de pensiones. Pero esa ruptura no supuso una privatización, puesto que la responsabilidad estatal perdura y, de hecho, aumentan los gastos fiscales debido a las deducciones fiscales y a las subvenciones de las pensiones complementarias (HINRICH, 2005). Ahora bien, a pesar de que el Estado no transfiera al mercado la responsabilidad de mantener los ingresos en la vejez, se produce una mutación: ahora la responsabilidad estatal estriba en coadyuvar a que los individuos se hagan cargo de la prevención del riesgo a través del mercado.

La reforma Riester fue seguida de otras: en 2004 se estableció un nuevo mecanismo de ajuste automático, en concreto un factor demográfico para corregir la tasa de dependencia, y en 2007 se retrasó la edad de jubilación de 65 años a 67 años, lo que se implantará de forma paulatina entre 2012 y 2029.

#### — España

Desde la década de los años ochenta, España ha mantenido el sistema público de reparto tras las sucesivas reformas realizadas, que han sido incrementales y cuyos efectos han conducido a un endurecimiento de las condiciones de acceso a la pensión, así como a aumentar la proporción entre las aportaciones realizadas y su cuantía (RAMOS y PINO, 2009; RODRÍGUEZ, 2011). El peso de las pensiones complementarias sigue siendo reducido en relación con la pública.

En comparación con otros países, la regulación de los planes y fondos de pensiones privados fue más tardía (1987). En la actualidad, la aportación máxima deducible fiscalmente por persona es de 10.000 € al año y de 12.500 para los mayores de 50 años.

De todas las reformas implantadas, la de mayor alcance fue la realizada en 2011. Los dos cambios principales que introdujo fueron aumentar la edad de jubilación de 65 a 67 años y ampliar la base reguladora para el cálculo de la pensión de 15 años a 25 años. Las medidas se irán implantando progresivamente desde 2013 hasta 2027. Esta reforma se adoptó ante una adversa situación económica y a iniciativa de un gobierno socialista que en su primera legislatura había desarrollado una política social de carácter expansivo. Si bien el gobierno justificó la reforma como una respuesta ante el envejecimiento de la población, sus desencadenantes fueron la necesidad de satisfacer las exigencias de la Eurozona y la de infundir confianza a los mercados financieros, a fin de frenar el vertiginoso aumento de la prima de riesgo de la deuda española. El gobierno, en minoría en la cámara parlamentaria, llevó adelante la reforma con el acuerdo de los agentes sociales y el rechazo de la oposición (RUBIO, 2012).

#### — Francia

El sistema político francés se caracteriza por una importante concentración de poder, posee escasos puntos de veto institucionales y los sindicatos están fragmentados. Sin embargo, Francia no ha realizado reformas que afecten a los principios básicos de su sistema de pensiones. Algunas de las iniciativas

acometidas, incluso por gobiernos con amplia mayoría parlamentaria, se frustraron por la movilización de los sindicatos y la competencia electoral entre derecha e izquierda. La acentuada fragmentación del sistema de pensiones francés supone una dificultad a la hora de acometer reformas. Su estructura reposa en la pensión básica, proporcionada por el régimen general, y la pensión complementaria, ambas obligatorias y con prestaciones proporcionales a las cotizaciones. La pensión complementaria se organiza sobre una base socioprofesional y está integrada por una pluralidad de regímenes que, a su vez, se subdividen en diferentes planes.

Las diferencias entre los regímenes afectan a distintos parámetros, como edad de jubilación, cuantía de las prestaciones o porcentajes de cotizaciones. En general, el nivel de las jubilaciones públicas es elevado, por lo que la industria privada en este sector es inferior a la de otros países.

En su trayectoria de cambios, la denominada *reforma Balladur*, realizada en 1993 por un gobierno de centro-derecha con amplia mayoría parlamentaria, repercutió en el régimen general. Se aumentó gradualmente el período de referencia para calcular la cuantía de la jubilación (en lugar de tener en cuenta los 10 años de mejor salario, se extendió a los 25 años); además, se amplió el período de cotización necesario para tener derecho a percibir la pensión completa de 37,5 a 40 años, y se determinó que la indexación se efectuaría en función de los precios y no del salario. Asimismo, la reforma Balladur estableció que la pensión no contributiva se financiara con los impuestos, en vez de con las cotizaciones, una medida que había sido demandada por los sindicatos. El éxito de esta reforma se atribuye principalmente a que, además de circunscribirse a los empleados del sector privado e implantarse de forma gradual, el gobierno se apoyó en los sindicatos para su elaboración.

El cambio proyectado por Juppé en 1995 mantuvo a los agentes sociales al margen de la iniciativa. Su contenido era en parte similar a las medidas antes comentadas, pero la reforma afectaba a un gran número de empleados públicos próximos a la jubilación que no cumplían el nuevo período de cotización exigido. Además, en esta ocasión se pretendía reducir el papel de los sindicatos en la gestión del régimen general (NATALI y RHODES, 2004). La respuesta de los sindicatos mayoritarios fue una huelga masiva que obligó al gobierno a retirar su plan.

Por último, con la *reforma Raffarin*, en 2003, el gobierno buscó el consenso con los sindicatos y las negociaciones condujeron a que la apoyasen los más reformistas. Se armonizaron el criterio de indexación y el período de cotizaciones para obtener la pensión completa (40 años) entre el sector público y el privado; se acordó que la indexación se realizaría en función del coste de la vida y se introdujo un nuevo régimen complementario en el sector público que administrarían los sindicatos (DA CONCIÇA-HELDT, 2006; NATALI y RHODES, 2004; SCHLUDI, 2001).

Las pensiones francesas no se han reformado de forma radical, sino dentro de los parámetros del modelo vigente. La experiencia ha demostrado que el éxito de las nuevas políticas ha dependido del apoyo sindical. Aunque el cor-

porativismo francés es débil debido a su fragmentada organización, su sostén es difícil de soslayar mediante el consenso partidista, pues el sistema electoral mayoritario introduce la competencia entre los partidos más votados.

## V. ¿HACIA LA CONVERGENCIA DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES? DEL MODELO «UNIPILAR» AL MODELO «MULTIPILAR»

Las reformas de los sistemas de pensiones se suelen clasificar en dos categorías: a) las paramétricas, cuya consecuencia es la modificación de algunos elementos (o parámetros) del sistema vigente, que generalmente afectan al cálculo de la pensión y tienen efectos incrementales, y b) las sistémicas, que, a diferencia de las anteriores, poseen un mayor alcance y suponen la revisión del modelo completo y no solo de ciertos parámetros.

En la práctica, predominan las primeras sobre las segundas, lo que se explica por la configuración previa de las políticas de pensiones, que, como se ha visto, condicionan la velocidad y el alcance de las reformas. La radicalidad de los cambios se ve obstaculizada, además de por la vinculación de las pensiones con las cotizaciones de los beneficiarios, porque se trata de programas consolidados de los que dependen amplias capas de la población.

El repertorio de las diversas reformas paramétricas puede repercutir en los siguientes elementos:

— El retraso de la edad de jubilación, los incentivos para prolongar la vida laboral, o las restricciones a la jubilación anticipada se consideran respuestas eficaces para hacer frente al envejecimiento de la población, ya que permiten aumentar los años de cotización y reducir el período de prestación. Pero esta justificación no aminora el problema de equidad que este tipo de reforma implica, debido a la correlación que existe entre los trabajadores de bajos salarios y su menor esperanza de vida.

— La introducción de factores de sostenibilidad, que son instrumentos de ajustes que permiten adaptar de forma automática las pensiones a los cambios demográficos y a los rendimientos económicos. Estos factores posibilitan el que los sistemas de pensiones reaccionen inmediatamente ante los cambios, sin depender de decisiones políticas coyunturales.

— La revisión de los criterios para actualizar las cotizaciones —y calcular la base de la pensión—, así como para indexar las pensiones, que supone tomar como referencia la inflación en lugar del índice del crecimiento medio anual salarial, el cual suele ser superior a aquella.

— El aumento del vínculo entre cotizaciones y cuantía de la pensión, cuya consecuencia es que, en vez de tenerse en cuenta las últimas cotizaciones previas a la jubilación, o el período de las cotizaciones más elevadas, se considere un período más amplio —o incluso toda la carrera laboral—, o

bien se incorporen las cuentas nocionales de cotización definida en lugar de la prestación definida.

Como se ha expuesto, las reformas que se llevaron a cabo en los cinco países no pusieron en cuestión el sistema de reparto, por lo que se podría considerar que todas fueron de tipo paramétrico.

Sin embargo, tanto en Suecia —a partir de la reforma de 1999—, como en Alemania —después de la de 2001—, se incorporaron elementos que modificaron la lógica de sus sistemas.

En Suecia las modificaciones fueron causadas por la introducción de las cuentas nocionales y el cambio, implícito en ellas, de sustituir las prestaciones definidas por contribuciones definidas, con lo que el nuevo modelo aproximó el sistema de reparto a un sistema actuarial del riesgo.

En Alemania, la reforma Riester supuso que la conservación de un nivel de ingresos durante la vejez similar al que se tenía durante la vida laboral dejase de depender únicamente del sistema público, como sucedía antes. A partir de esta reforma, los planes complementarios se convierten en un elemento central y, sobre todo, el riesgo de prolongación de la vejez se traslada en mayor grado a la responsabilidad individual.

Los cambios en España, Finlandia y Francia siguieron una trayectoria de pequeños pasos, y sus reformas generalmente se clasifican como paramétricas. Este tipo de reformas se considera una prueba de la resistencia de los Estados de Bienestar, porque de forma aislada tienen efectos limitados sobre la generosidad de la pensión.

Ahora bien, en todos estos países se ha implantado un cúmulo de reformas que han afectado a diferentes parámetros (Vid. Cuadro VIII.1).

Según datos de la OCDE<sup>6</sup>, una de las implicaciones de las reformas paramétricas es la menor tasa de sustitución de los salarios percibidos, sobre todo, por los trabajadores de rentas medias y altas. En los cinco países se ha tendido a que las pensiones se vuelvan más dependientes de la evolución demográfica, o de la economía, o de ambas. Además, las reformas en todos ellos condujeron, bien a abandonar la prestación definida, o bien a ampliar el período de cotización para tener derecho a una pensión completa. Los denominados *factores automáticos de sostenibilidad*, o la actualización de las cotizaciones de acuerdo con la inflación en lugar de con el crecimiento de los salarios, coadyuvaban a transferir el riesgo del Estado a los pensionistas.

<sup>6</sup> Según cálculos prospectivos, la tasa de sustitución arroja datos distintos para los trabajadores con diferentes niveles de salarios. Entre 0,5 y 1,5 veces el salario promedio, los porcentajes son, respectivamente, los siguientes: Finlandia, 72,0 y 64,4; Francia, 69,4 y 53,1; Alemania, 55,6 y 57,2; España, 82,3 y 85,4; Suecia, 67,0 y 72,6 (OCDE, 2011:127).

CUADRO VIII.1  
Reformas paramétricas (1990-2011)

| Países    | Sistema público vinculado a salarios      | Edad legal                  | Período base de cálculo | Criterios actualización de bases                    | Indexación                                            | Factor de sostenibilidad |
|-----------|-------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------|
| Alemania  | Sistema de puntos *                       | 67                          | Toda la vida laboral    | Salario, condicionado por sostenibilidad financiera | Salarios, condicionado por sostenibilidad financiera  | Sí                       |
| Francia   | Prestación definida + Sistema de puntos * | 65                          | 25 mejores años         | Precios                                             | Precios                                               | Sí                       |
| Finlandia | Prestación definida                       | 65                          | Toda la vida laboral    | 80 % salarios y 20 % precios                        | Salarios                                              | Sí                       |
| España    | Prestación definida                       | 67                          | 37 años                 | Precios                                             | Precios                                               | Sí                       |
| Suecia    | Cuentas notacionales                      | Flexible entre 61 y 67 años | Toda la vida laboral    | Promedio de crecimiento de salario                  | Salario condicionado por la sostenibilidad financiera | Sí                       |

\*Los trabajadores obtienen puntos anualmente de acuerdo con sus salarios. La suma de puntos acumulados hasta la edad de jubilación se multiplica por el valor del punto para el cálculo de la pensión.

FUENTES: Comisión Europea (2012b); OCDE (2011). Los datos sobre España se proporcionan de acuerdo con la Ley 27/2011 sobre Actualización, Adecuación y Modernización de la Seguridad Social.

La acumulación de reformas podría abocar a la transformación del sistema de reparto porque acabé produciendo un nivel de prestación que no era el previsto en su diseño. Ello no impide reconocer que unas inadecuadas condiciones de elegibilidad producen distorsiones en el mercado de trabajo. Por ejemplo, una escasa relación entre las cotizaciones y el derecho a la pensión puede fomentar la jubilación temprana. Ahora bien, la acumulación de reformas ha introducido desajustes en los fundamentos del sistema de reparto. La tendencia a trasladar los riesgos a los beneficiarios provoca que este modelo se aleje del objetivo de mantener el estatus de los trabajadores en la vejez, pues el cálculo de la pensión se vuelve más dependiente del mercado y de criterios actuariales.

Por último, una orientación destacable de la trayectoria de reformas, compartida por los cinco países con mayor o menor alcance, ha sido el acompañamiento de las reformas paramétricas con el impulso de las pensiones complementarias —personales y de empleo—, tendencia coherente con el sistema de pensiones defendido por el Banco Mundial y la Unión Europea. El movimiento para configurar los sistemas de pensiones según el modelo «multipilar» se ha

fomentado fiscalmente o con subvenciones directas. Este ha sido el caso de Alemania, que estableció planes ocupacionales cuasi obligatorios, y también el de Suecia, que introdujo un régimen obligatorio de capitalización. En los demás países poseen un carácter voluntario.

No obstante, hay que tener en cuenta que el sistema público y de reparto sigue siendo la fuente principal de las jubilaciones en los países estudiados. El desarrollo del sistema de capitalización está en ciernes o no ha madurado, por lo que aún posee un alcance marginal<sup>7</sup>. Pero, en todo caso, se han establecido nuevos cimientos que apuntan a unos sistemas de pensiones en los que tienden a difuminarse los límites entre el sector público y el privado. De ello se tratará en el epígrafe siguiente.

La tendencia general a reforzar las pensiones de empleo y personales invierte la propensión que existió hasta la década de los noventa del siglo XX. Antes, con pocas excepciones, el modelo dominante fue el de reparto y prestaciones definidas. Se trataba de un modelo de referencia que incluso llegaron a adoptar, de forma parcial, países cuyo sistema no se organizó de acuerdo con él, por ejemplo Reino Unido. Por el contrario, en los últimos decenios, el «multipilarismo» se ha convertido en el paradigma a seguir. El camino por recorrer es largo y no exento de sobresaltos, pero la trayectoria de reformas de los sistemas de reparto tiende a converger con este modelo.

La internacionalización de los mercados de capital y las ganancias obtenidas de ellos en los noventa contribuyeron a valorar los sistemas de capitalización como una respuesta al envejecimiento de la población y un medio de compensar las bajas tasas de sustitución previstas ante la implantación de las reformas paramétricas. Sin embargo, esta postura genera discrepancias.

El sistema de capitalización posibilita, por una parte, el que los costes de la pensión dependan exclusivamente de los activos acumulados por los individuos, pero, por otra, no evita que el aumento de la población jubilada consuma menos gasto del PIB. Los gastos en pensiones no se reducen. El aumento de la población jubilada también repercute en el sistema de capitalización, y de ahí que se objete que el modelo de financiación, ya se trate de un sistema de reparto o de capitalización, es irrelevante ante los desequilibrios de la tasa de dependencia (BARR, 2012: 157; ESPING-ANDERSEN y PALIER, 2010: 102).

Las incertidumbres consustanciales a los planes de capitalización plantean no pocas reservas a la hora de ser considerados mecanismos capaces de reemplazar la renta salarial de forma previsible. Son causadas por distintos factores, como la longevidad del asegurado, las dificultades de elección con las que se enfrentan los individuos —los planes son complejos tanto por las modificaciones que experimentan como porque sus resultados se producen

<sup>7</sup> Según datos de 2009, la cobertura de los regímenes de pensión privada —de empleo (E) y personales (P)— como porcentaje de la población en edad de trabajar, entre los 16 y 64 años, refleja desarrollos desiguales entre los países: Francia: 3,5 (E) y 7,0 (P); Alemania: 32,2 (E) y 29,9 (P); España: 7,0 (E) y 28,1 (P). Estos datos contrastan con los de Reino Unido: 49,1 (E) y 18,1 (P) (OCDE, 1011: 173).



a largo plazo—, la inflación —los fondos solo pueden garantizar un nivel limitado de indexación— o la volatilidad de los mercados (BARR, 2012: 162; BURTLESS, 2012).

Los efectos de la volatilidad de las inversiones financieras sobre los fondos de pensiones han sido claramente corroborados por la crisis financiera de 2008. Los sistemas de capitalización fueron los más agudamente afectados por ella. Según datos de la OCDE (2011: 182), los fondos de pensiones perdieron, como promedio de sus ganancias, un 22,5 % en 2008. En los países ricos, las acciones empresariales y los valores inmobiliarios sufrieron una caída del 40 % en ese mismo año (BURLESS, 2012: 82). Por su parte, los fondos de reserva de los sistemas públicos de pensiones también han soportado el impacto de la crisis de forma directa, sobre todo los más expuestos a las inversiones en acciones y, en menor medida, las inversiones en bonos. A corto plazo, las pensiones del sistema de reparto se han mostrado más resistentes a la crisis financiera, pero la crisis económica que siguió a la anterior, con sus secuelas de desempleo y desequilibrios presupuestarios, plantea dudas sobre la sostenibilidad financiera de las pensiones de este último sistema.

La crisis ha inducido a algunos países, como Polonia y Hungría, a debatir si es necesario reducir el lugar que ocupan las pensiones privadas en sus sistemas (NATALI, 2011). Por su parte, la UE sigue impulsando el desarrollo de las pensiones privadas (COMISIÓN EUROPEA, 2012a: 18). Sin embargo, después de la crisis se hace más hincapié en la necesidad de mantener un equilibrio entre el sistema de reparto y el de capitalización. El embate ocasionado por la crisis ha hecho que se reconozca la función que cumplen las pensiones públicas como instrumentos de estabilización económica. Asimismo, se admite la conveniencia de establecer restricciones legales para dirigir las inversiones hacia carteras de riesgos moderados, con el objetivo de equilibrar el riesgo, las ganancias y la seguridad (HYDE, 2012; COMISIÓN EUROPEA, 2011). Ahora bien, el alcance de la combinación entre los sistemas públicos y privados seguirá siendo objeto de debate. Surgen las discrepancias sobre hasta dónde debe llegar la regulación de las pensiones privadas y dónde hay que fijar los límites para coordinar ambos sistemas (BRIDGEN y TRAUTE, 2011).

## VI. LA POLÍTICA DE PENSIONES Y EL ESTADO REGULADOR

¿Permite la reforma de las pensiones públicas mantener que el Estado de Bienestar se transforme en un Estado Regulador? Este último concepto, aunque no exento de ambigüedades, se utiliza para definir el cambio de funciones y de medios utilizados por la organización estatal en las últimas décadas.

Como afirma Majone (1996), el Estado Regulador se contrapone al Estado de Bienestar. Su actividad económica no es directa, y tanto la provisión como la organización de los servicios de bienestar dependen del sector privado o de las características organizativas de este sector (KING, 2007). La nueva forma

de Estado se distingue por desplegar una función reguladora, aunque no se trata de una actividad que la ejerza de forma exclusiva (JESSOP, 2008). La regulación se asocia con la desregulación y con la autorregulación-regulada. Lo que subyace tras estos términos es una idea distinta de la utilización convencional del derecho. La regulación, término que no se identifica con el de legislación —aunque también la engloba— puede emanar de agencias independientes, de la autorregulación de las organizaciones, o de técnicas basadas en el llamado *soft law*. Respecto a los medios tradicionales de intervención, el Estado Regulador desplaza a la jerarquía por mecanismos de coordinación y autoorganización.

Si se parte del impulso adquirido por las pensiones privadas, en una primera aproximación cabe afirmar que la política de pensiones de jubilación tiende hacia una mayor dependencia del mercado y de sus reglas. El modelo «multipilar», salvadas las diferencias entre los países, yuxtapone las pensiones privadas con las públicas, desdibujándose la separación entre ambos sectores (LEISERING, 2012). En consecuencia, podría considerarse que el Estado de Bienestar camina también en este ámbito hacia un Estado Regulador.

Ahora bien, la construcción del mercado de pensiones privadas durante los últimos decenios en los países estudiados, más que utilizar la desregulación, la autorregulación-regulada o la coordinación negociada frente a la jerarquía, se ha valido de los medios clásicos de la intervención estatal, como son la legislación y los recursos fiscales. Por el lado de la oferta, la implantación del mercado de pensiones no ha dependido solo de la regulación entendida en un sentido laxo. La legislación ha sido necesaria para establecer medidas paramétricas, cuyas consecuencias pretenden favorecer la demanda de pensiones privadas. Tampoco faltan experiencias en las que la ley ha impuesto la obligatoriedad de las pensiones de empleo. Un recurso estatal tan convencional como es el de los incentivos fiscales ha sido decisivo para impulsar el despegue de este mercado. Las desgravaciones fiscales han fomentado que los ciudadanos con ingresos medios y altos accedan a él. En ocasiones, también se han establecido subvenciones directas para los que poseen menos ingresos o se encuentran en situaciones sociales concretas.

La actividad para fomentar las pensiones privadas no se ha circunscrito a la de naturaleza económica y a la legislativa. La necesidad de crear una cultura que permita cambiar los hábitos de los ciudadanos, o la utilización de comisiones de expertos en el proceso de reforma, son instrumentos utilizados y reivindicados por la industria de pensiones privadas para promocionar su consumo. De hecho, la experiencia sueca desarrolló campañas publicitarias encaminadas a crear una cultura de masas que permitiese la socialización y la información sobre los mercados financieros. Al fin y al cabo, como sostiene Belfrage y Ryner (2009: 271), el consumo de pensiones privadas requiere una opinión ciudadana que valore la inversión como algo cotidiano y que adopte una actitud favorable frente a los riesgos que comporta.

Si bien, como se señaló antes, la intervención económica directa no sería la propia del Estado Regulador, las dificultades con que se encuentra la industria del seguro para cubrir el riesgo de la longevidad, que es la razón de su negocio, induce a este sector a demandar del Estado la emisión de bonos soberanos indexados a largo plazo, como forma de evitar que la inflación recaiga sobre los aseguradores. En el caso español, debido al limitado volumen de la industria de pensiones, un componente adicional solicitado por actores del sector es la creación de una «tecnología actuarial» cuyos costes fuesen asumidos por los poderes públicos (MOLINA, 2008: 34).

Los defensores del desarrollo de las pensiones complementarias, sin embargo, no son partidarios de la privatización total del sistema de pensiones. Generalmente, se reconoce que es indispensable un pilar público gestionado y financiado con los presupuestos públicos, entre otras razones, porque los sistemas privados no son accesibles para los trabajadores de bajos salarios o con carreras laborales interrumpidas, o porque ante un posible fallo del mercado se precise un pilar asegurador de última instancia. Otra cuestión es cuál deba ser el alcance de ese pilar público. Un aceptable nivel de la tasa de sustitución de la pensión pública podría desincentivar las pensiones complementarias.

El desarrollo del mercado de pensiones ha rebasado el marco estatal para convertirse en un objetivo de la agenda comunitaria. El mercado interior de planes de pensiones complementarios en este nivel pretende aproximar la UE a la favorable situación para obtener crédito que ocupan los mercados financieros de Estados Unidos y Reino Unido en la economía mundial (BELFRAGE y RYNER, 2009). Como todo mercado, su funcionamiento exige la eliminación de barreras que supongan obstáculos. En este sentido, la política comunitaria intenta armonizar las normas estatales de inversión y gestión de los fondos de pensiones que posibiliten su actividad transfronteriza. A pesar de las limitaciones legislativas comunitarias en esta área, también se ha recurrido a medios tradicionales para propiciar el avance de este mercado en ese nivel de gobierno. Así, se han aprobado diferentes directivas e incluso se prevén incentivos económicos<sup>8</sup>.

En resumen, algunos elementos de la trayectoria de reforma de las pensiones de jubilación inducen a mantener que son coherentes con la transformación del Estado de Bienestar en un Estado Regulador. Sin embargo, dicha transformación, en este ámbito de políticas, posee peculiaridades. El mayor protagonismo del mercado en la provisión de pensiones de jubilación no solo depende, como se suele decir, de la «sombra del Estado», sino que, además, buena parte de los medios y procedimientos utilizados para su impulso y viabilidad —ya sea la legislación, los recursos financieros, o la jerarquía— son

los convencionales de la intervención estatal. El impulso de la industria de pensiones en las últimas décadas encuentra un claro paralelismo, más que con el surgimiento de un modelo de Estado *ex novo*, con los medios utilizados en el siglo XIX para la creación de las industrias del libre comercio. También entonces estas precisaron servicios administrativos estatales, subsidios o leyes que lo regulasen (POLANYI, 2001: 194).

## VII. CONCLUSIONES

Las reformas del sistema de pensiones sueco y alemán en 1999 y 2001, respectivamente, introdujeron lógicas distintas en los principios del sistema de reparto. España, Francia y Finlandia recorrieron una trayectoria de pequeños pasos e incorporaron reformas paramétricas. En todos estos países, el cúmulo de reformas paramétricas introdujo desajustes en los principios del sistema de reparto, ya que se resquebrajó el objetivo de que los pensionistas mantuvieran un nivel de ingresos similar al que disfrutaban durante su etapa laboral. Los riesgos de la vejez han tendido a trasladarse al pensionista, lo que ha supuesto una aproximación del sistema de reparto a un sistema actuarial del riesgo.

Aunque con diferente ritmo e intensidad, las reformas paramétricas han ido acompañadas del estímulo de las pensiones privadas de capitalización —personales y de empleo—, que son voluntarias —aunque incentivadas fiscalmente en España, Finlandia y Francia, pero resultan casi obligatorias en Alemania y obligatorias en Suecia. Una tendencia común es la convergencia de los sistemas de reparto hacia el modelo «multipilar». El impacto de la crisis financiera de 2008 ha abierto el debate para replantear dónde debe situarse el equilibrio entre las pensiones públicas y las pensiones privadas.

En el ámbito de la política de pensiones de jubilación, la transformación del Estado de Bienestar en un Estado regulador da lugar a peculiaridades. La construcción del mercado de pensiones privadas, más que utilizar la desregulación, la autorregulación regulada o la coordinación negociada, se ha apoyado en los instrumentos característicos de la intervención estatal; esto es, en la legislación y los recursos fiscales. Asimismo, en algunos casos, el Estado se ha implicado en el fomento de una cultura de masas que permita cambiar los hábitos de los ciudadanos respecto al consumo de pensiones privadas.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, K. e IMMERGUT, E. M. (2006): «Sweden: After Social Democracy Hegemony», en Immergut, E.; Anderson, K. y Schulze, I. (ed.): *Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford, 349-395.
- ARZA, C. y KOHLI, M. (2007): *Pension Reform in Europe. Politics, policies and outcomes*, Routledge, Nueva York.
- BARR, N. (2012): *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

<sup>8</sup> Entre otras normas, se han aprobado las siguientes: Directiva 2008/94/CE, de 22 de octubre de 2008; Directiva 2003/41/CE, de 3 de junio de 2003; Reglamento (CE) n.º 883/2004, de 29 de abril de 2004. Por su parte, el White Paper de 2012 sobre pensiones anunciaba ayudas financieras para los Estados miembros que adoptasen planes de pensiones complementarios (2012:18).

- BELFRAGE, C. y RYNER, M. (2009): «Renegotiating the Swedish Social Democratic Settlement: From Pension Fund Socialism to Neoliberalization», *Politics and Society*, 37, 257-287.
- BLACKBURN, R. (2010): *El futuro del sistema de pensiones. Crisis financiera y Estado de bienestar*, Akal, Madrid.
- BONOLI, G. (2006): «Instituciones políticas, puntos de veto y el proceso de adaptación del Estado de bienestar», *Zona Abierta*, 114/115, 165-206.
- BRIDGEN, P. y MEYER, T. (2011): «Politically Dominant but Socially Flawed: Projected Pension Level for Citizens at Risk in Six European Multi-Pillar Pension System», en Seeleib-Kaiser, M.: *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 111-131.
- BURTLESS, G. (2012): «Can Improved Options for private saving offer a plausible Substitute for public pensions?», *Politics and Society* 40 (1), 81-105.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): «Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y viabilidad de las pensiones», 6527/2/03.
- (2012a): *White paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Bruselas, 16.2.2012 COM(2012) 55, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7341&langId=en>.
- (2012b): «Missoc. Tablas comparativas de protección social», [http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en)
- (2011): «Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensiones in europe», *Occasional Papers*, 71, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications)
- DA CONCEIÇÃO-HELDT, E. (2006): «France: the importance of the Electoral Cycle», en Immergut, E., Anderson, K. y Schulze, I. (ed.): *Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford, 150-199.
- ELLISON, N. (2006): *The Transformation of Welfare States?*, Routledge, Nueva York.
- ESPING-ANDERSEN, G. y PALIER, B. (2010): *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar*, Ariel, Barcelona.
- GARCÍA, D.; GORDO, E. y MANRIQUE, M. (2011): «Reformas de los Sistemas de Pensiones en algunos países de la UEM», *Boletín Económico* (119), 71-81.
- HAYNES, P. (2011): «Are Scandinavian countries Different? A comparison of Relative Incomes for Older in OECD Nations», *Social Policy and Administration*, 45 (2), 114-130.
- HINRICHS, K. (2005): «The Politics of Pension Reform in Germany», en Featherstone, K. y Papadimitriou, D. (eds.): *The Challenge of Pension Reform in Europe: Agendas, Capabilities and Interests*, Palgrave, Basingstoke, 1-28.
- HINRICHS, K. y LYNCH, J. F. (2010): «Old-Age Pensions», en Castles, F.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H.; Pierson, C. (ed.): *The Oxford Handbook of The Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 353-366.
- HYDE, M.; BARTON, A.; FARRAR, S. y MOIZER, J. (2012): «Should Europeans fear the privatization of pensions?», *Journal of Comparative Social Welfare*, 28 (2), 129-138.
- JESSOP, R. (2008): *El futuro del Estado capitalista*, Catarata, Madrid.
- JUTILA, M. (2011): «Narrowing of Public Responsibility in Finland, 1990-2010», *Social Policy and Administrations*, 45 (2), 194-205.
- KANGAS, O. (2006): «Finland: labor markets against politics», en Immergut, E.; Anderson, K. y Schulze, I. (ed.): *Handbook of West European Pension Politics* (ed.), Oxford University Press, Oxford, 248-295.
- KING, R. (2007): *The Regulatory State in an Age of Governance*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- KVIST, J. y GREVE, B. (2011): «Has the Nordic Welfare Model Been Transformed?», *Social Policy and Administration*, 45 (2), 146-160.
- LEISERING, L. (2012): «Pension privatization in a welfare state environment: socializing private pensions in Germany and the United Kingdom», *Journal of Comparative Social Welfare* 07, 139-151.
- MOLINA, C. (2008): «Instrumentos Financieros para la jubilación», *Papeles de la Fundación de Estudios financieros*, 24, 13-34.
- MAJONE, G. (1996): *Regulating Europe*, Routledge, Londres.

- NATALI, D. (2011): «Pensions after the financial and economic crisis: a comparative analysis of recent reforms in Europe», *Working Paper* (2011.07), ETUI, Bruselas.
- NATALI, D. y RHODES, M. (2004): «Trade-offs and Veto Players: Reforming Pensions in France and Italy», *French Politics*, 2, 1-23.
- OCDE (2011): *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 countries*, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en)
- PÉREZ-CAMPANERO, J. (2008): «Un episodio de reforma del sistema de pensiones público: el caso de Suecia», *Papeles de la Fundación de Estudios financieros*, 24, 117-123.
- POLANYI, K. (2001): *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- RAMOS, J. y DEL PINO, E. (2009): «Un Análisis Político del Cambio en el Sistema de Pensiones en España», en Moreno L., *Reformas de las Políticas del Bienestar en España, Siglo XXI*, Madrid, 67-100.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2011). «The Consolidation of the Spanish Welfare State (1975-2010)», en Guillén, A. M. y Leon, M., *The Spanish Welfare State in European Context*, Ashgate, Londres, 17-38.
- RUBIO LARA, M. J. (2012): «Los avatares del Estado de Bienestar: mercados, política y reforma de las pensiones de jubilación en España», en Colino, C. y Cotarelo, R., *España en Crisis. Balance de la Segunda Legislatura de Rodríguez Zapatero*, Tirant Humanidades, Valencia, 383-431.
- SCHLUDI, M. (2001): «The Politics of Pensions in European Social Insurance Countries», *Discussion Paper* (01), Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- SCHULZE, I. y JOCHEM, S. (2006): «Germany: Beyond Policy Gridlock», en Immergut, E.; Anderson, K. y Schulze, I. (ed.): *Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford, 660-711.

## CAPÍTULO IX

# POLÍTICAS DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN PERSPECTIVA COMPARADA: HACIA LA RE-MERCANTILIZACIÓN Y LA ACTIVACIÓN\*

ELOÍSA DEL PINO  
JUAN ANTONIO RAMOS

## I. INTRODUCCIÓN

Desde los años setenta del siglo XX el desempleo estructural y masivo es considerado uno de los grandes problemas de los Estados occidentales (LINDVALL, 2010). Estos deben hacer frente al incremento del gasto en prestaciones sociales para evitar la desestabilización económica y reducir la desprotección de los desempleados. De otro lado, deben financiar ese gasto en momentos en que es difícil pedir más esfuerzo fiscal a los ciudadanos y en los que incrementar los costes que asumen las empresas dificulta competir en una economía cada vez más globalizada, con países donde los trabajadores son peor pagados y disfrutan de menos derechos (OIT, 2012a).

Los sistemas de protección por desempleo occidentales son, en buena medida, deudores de la situación del predominio industrial y de la relativa estabilidad del empleo que caracterizaron a las primeras décadas del siglo XX. Tras alcanzar su cenit en los años sesenta, las economías occidentales, basadas hasta entonces en la manufactura, han evolucionado hacia economías más centradas en el sector servicios, en el que la flexibilidad es más acusada. La adaptación a este nuevo contexto es uno de los retos centrales de los Estados (CLASEN y CLEGG, 2011b).

El tema del desempleo suscita un nivel considerable de debate político, síntoma de la existencia de visiones distintas acerca de la naturaleza del problema y del modo de afrontarlo (SJÖBERG, PALME y CARROLL, 2010). Mientras algunos países optan por políticas que utilizan la protección por desempleo

para sostener el consumo interno, en la mayoría de ellos las políticas pasivas clásicas, consistentes básicamente en transferencias económicas, han sido puestas en cuestión. A ellas se les acusa de ser una rémora para la competitividad y desincentivadoras o contrarias a la ética del trabajo. En los últimos años se está asistiendo a la reforma de las políticas pasivas completándolas, no sin debate (BONOLI y NATALI, 2012), con las llamadas «políticas activas». La decisión sobre qué tipo de políticas implementar no es inocua. Aunque se trata de políticas de protección por desempleo con un fuerte componente social, también desempeñan un papel relevante en la política económica general por sus efectos sobre la eficacia del mercado de trabajo, el perfil del modelo productivo, la mejora de la productividad o la estabilización económica.

Las trayectorias de la política de desempleo en los países occidentales a lo largo de las dos últimas décadas muestran una cierta tendencia convergente en la dirección de disminuir la generosidad de las prestaciones, de incrementar la condicionalidad de las mismas y de incluir mecanismos de activación. No obstante, persiste una gran diversidad en relación con los objetivos que los gobiernos persiguen y respecto a los instrumentos que usan. Todo ello se analiza en este capítulo. En primer lugar, se explican los principales rasgos de la política de protección por desempleo utilizando una perspectiva comparada. A continuación, se hace referencia a los antecedentes y a las reformas que actualmente se están realizando, así como a sus contenidos principales. En un apartado posterior, se analizan los condicionantes de tales reformas y sus resultados. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

## II. RASGOS BÁSICOS DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

La diversidad de las políticas contra el desempleo, que da lugar a una variedad de sistemas de protección, refleja la presencia de conflictos de fondo en torno al sentido del trabajo y las causas del desempleo, así como al papel que deben desempeñar al respecto el Estado, el mercado, las familias o el tercer sector (SJÖBERG, PALME y CARROLL, 2010: 420). El trabajo puede ser concebido esencialmente como el medio para la obtención de ingresos económicos, pero también como un aspecto básico de la sociabilidad humana del que depende la satisfacción de necesidades que van mucho más allá de la mera subsistencia. Si se asume una perspectiva individualista, la situación de desempleo es un problema que atañe esencialmente al trabajador, el cual es responsable de su propio bienestar y sobre el que recae, por tanto, el deber de hacer lo necesario para volver a la actividad. Sin embargo, en la medida en que se entienda el desempleo como el resultado de un funcionamiento inadecuado del sistema económico, la responsabilidad desborda el ámbito individual y pasa a implicar necesariamente al Estado y a la sociedad en su conjunto. También podemos observar diversas posturas sobre cuál deba ser el papel y

\* Este trabajo es uno de los resultados de investigación derivados del proyecto CRISAUT (CSO2012-33075), financiado por el Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental del Ministerio de Economía y Competitividad.

el alcance de la protección por desempleo: unos defienden la conveniencia de niveles de protección mínimos que incentiven la búsqueda de empleo y no interfieran con el funcionamiento «natural» del mercado de trabajo. Por su parte, otros entienden que las prestaciones por desempleo, especialmente cuando se basan en cotizaciones previas, constituyen una especie de «salario diferido» que es la materialización de un derecho del trabajador. Las transformaciones que experimentan las políticas de protección por desempleo dependen en buena medida de las posiciones, estrategias y rasgos distintivos propios de los diversos actores implicados y, en particular, del grado de influencia del Estado en las mismas (CLEGG, 2008).

Desde principios del siglo XX, la institución central para regular los riesgos asociados a la situación de paro ha sido la denominada *prestación por desempleo*, generalmente de carácter contributivo, vinculada a un sistema de seguro (ALBER, 1981). Consiste en el pago de unas cotizaciones mientras el individuo está trabajando, que le aseguran una prestación equivalente a parte de su salario durante un período de tiempo establecido, en el caso de que pierda su empleo. Junto a la prestación contributiva, en la mayoría de los países existe el llamado *subsidio* para aquellos que han tenido un historial de cotizaciones inadecuado o para quienes agotan la prestación contributiva antes de encontrar un nuevo empleo. El subsidio ha sido siempre menos generoso y en distintos países su percepción está condicionada a la comprobación de los recursos que tenga el individuo. La prestación contributiva y el subsidio constituyen las llamadas políticas «pasivas». Junto a ellas existen las conocidas como políticas «activas» que, a través de servicios de intermediación entre los trabajadores y los potenciales empleadores, la formación u otros instrumentos, tratan de ayudar a que los desempleados retornen a la actividad laboral (KENWORTHY, 2010; BONOLI, 2011).

La literatura nos muestra distintas maneras de sistematizar la variedad de sistemas de protección por desempleo existentes<sup>1</sup>. STÖBERG, PALME y CARROLL (2010: 421-423) distinguen cuatro modelos institucionales básicos, cuya configuración original es relevante porque afecta a las posibilidades de reformar la política en momentos posteriores, tal como sugiere ALBER (1981):

— *Seguro voluntario subsidiado por el Estado*. Establecido por vez primera a nivel nacional en Francia en 1905. Es el resultado de incorporar la regulación del Estado y un cierto volumen de recursos públicos a los instrumentos de protección creados inicialmente por los sindicatos y las asociaciones de socorro mutuo. La participación del trabajador en el sistema es voluntaria y la pertenencia al mismo es la condición básica para tener derecho a la prestación,

<sup>1</sup> Debe añadirse que los riesgos del desempleo son gestionados también a través de otras instituciones como las regulaciones del mercado de trabajo, la protección al empleo o los acuerdos colectivos, que no se van a abordar en este capítulo.

que inicialmente era una cantidad fija, independiente del salario previo. Es el modelo vigente en Dinamarca, Finlandia y Suecia.

— *Régimen de seguro completo*. Sistema de seguro obligatorio en el que, con carácter general, el derecho a las prestaciones está basado en el pago de las correspondientes cuotas. Dichas prestaciones, en la práctica, tienden a ser de cuantía fija para una buena parte de los trabajadores, aunque pueda existir una cierta relación entre la cuantía de la prestación y los ingresos previos. Este tipo de sistema está vigente en el Reino Unido, país que fue el primero en implantarlo (1911), Estados Unidos, Noruega y Canadá. El actual sistema español de protección por desempleo se ajusta, parcialmente, a los rasgos básicos de este modelo.

— *Seguro corporatista estatal*. Modalidad de seguro obligatorio caracterizada por la presencia de regímenes diversos en función de las ramas de actividad profesional y por la existencia de sistemas de gestión conjunta con participación de los empleadores y de los representantes de los trabajadores. El derecho a las prestaciones, cuya cuantía suele estar determinada por los ingresos previos, está basado en la afiliación profesional. Italia, que lo implantó en 1919, Alemania y Japón son algunos de los países que han aplicado este modelo desde un primer momento; también es el modelo adoptado por Francia a partir de 1967.

— *Programas focalizados*. Proporcionan unas prestaciones mínimas que se establecen en función de los recursos, de la demostración de la situación de necesidad o del salario percibido como ocupado. En la actualidad es habitual que los países que aplican este modelo lo combinen con otras modalidades de protección. Australia y Nueva Zelanda constituyen dos llamativas excepciones a esta pauta general.

Para analizar el alcance de los sistemas de protección por desempleo resulta útil la propuesta de GALLIE y PAUGAM (2000a: 3-13), que distinguen entre cuatro regímenes<sup>2</sup> distintos en función de la cobertura del sistema, el nivel de la compensación y el gasto en políticas activas de empleo:

— *El régimen sub-protector*. La tasa de cobertura es baja, las prestaciones no llegan a cubrir el mínimo de subsistencia y las políticas activas de empleo son prácticamente inexistentes. Los autores consideran que la experiencia del desempleo en estas condiciones puede ser muy dura, con serio riesgo de caer en la pobreza y en el paro de larga duración (GALLIE y PAUGAM, 2000a y 2000b). Italia, España, Grecia y Portugal estarían incluidos en esta categoría<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Como los autores advierten, el concepto de régimen utilizado por ellos no es el mismo que el de Esping-Andersen. Gallie y Paugam (2000: 4) entienden por régimen lo que se refiere únicamente a la provisión pública.

<sup>3</sup> A la hora de valorar la inclusión de los países en las distintas categorías debe tenerse en cuenta que los datos utilizados por los autores corresponden a mediados de la década de los años noventa.

— El *régimen liberal o mínimo*. Este régimen ofrece una protección algo más generosa, aunque no cubre a todos los desempleados ni lo hace de manera completa. Se hace hincapié en la conveniencia de no interferir en el funcionamiento del mercado y se subraya que el desempleado debe hacerse responsable de su inserción laboral para evitar que acabe dependiendo del sistema de protección. En general, las prestaciones se vinculan a procedimientos de comprobación de recursos y se tiene en cuenta el ingreso del hogar como un todo. El Reino Unido e Irlanda contarían con sistemas de este tipo.

— El *régimen centrado en el empleo*. Ofrece una mayor protección y las autoridades procuran evitar que los individuos queden fuera del mercado de trabajo. Aun así, en estos sistemas la prestación está ligada a los derechos consolidados a lo largo de la trayectoria laboral previa, lo que contribuye a crear una brecha entre quienes están bien cubiertos y quienes no lo están. Francia, Alemania, Holanda y Bélgica contarían con este sistema de protección.

— El *régimen universalista*. Se caracteriza por la generosidad de su cobertura y su notable compromiso con las políticas activas. Los requisitos para tener derecho a las prestaciones, que tienden a ser definidas como un derecho individual, son más fáciles de cumplir y no dependen del nivel de ingresos de otros miembros del hogar. Se trata del sistema en que existe menos vulnerabilidad y discriminación por edad y género. Este régimen está vigente en Suecia y Dinamarca.

Pfeifer (2012: 15-23), por su parte, construye una tipología integrada por cuatro modelos de protección, elaborada a partir del estudio de 14 países miembros de la UE a principios de la década de los 2000. La autora define indicadores para cuatro dimensiones clave: generosidad del sistema de protección, gasto en prestaciones por desempleo y asistencia social, nivel de necesidad y grado de accesibilidad de la protección. Esta propuesta resulta especialmente interesante a la vista de algunas de las reformas más recientes de los sistemas de protección, que han desplazado a muchos desempleados desde las prestaciones o subsidios por desempleo hacia la asistencia social. Veamos brevemente los modelos de protección identificados:

— Tipo 1. *Protección amplia con mercado de trabajo funcional* (Dinamarca y Holanda). Sistemas de asistencia social y protección por desempleo inclusivos y generosos, combinados con mercados de trabajo flexibles y bajas tasas de paro que contribuyen a su sostenibilidad financiera, a pesar de la presencia de unos niveles de gasto comparativamente elevados. Un eventual incremento del desempleo podría producir tensiones fiscales importantes en el modelo.

— Tipo 2. *Protección «liberal» con mercado de trabajo funcional* (Austria, Irlanda, Portugal y Reino Unido —con reservas—). Niveles de protección por desempleo y asistencia social entre moderados y bajos, lo cual contribuye a la sostenibilidad financiera del modelo. Un eventual crecimiento del paro

probablemente no comprometería la viabilidad del mismo, aunque sí podría suponer un incremento del riesgo de pobreza para los desempleados.

— Tipo 3. *Protección focalizada con mercado de trabajo dual* (Francia, Bélgica, Suecia, Finlandia, Alemania y España). Tanto las prestaciones por desempleo como la asistencia social son comparativamente generosas, lo que unido a la presencia de niveles relativamente elevados de paro da lugar a un volumen importante de gasto. Comoquiera que la definición de desempleo utilizada para acceder a las prestaciones es poco inclusiva y el sistema tiende a financiarse a través de cotizaciones sociales, un incremento del paro contribuiría a agravar las tensiones presupuestarias al tiempo que ensancharía la brecha entre los trabajadores mejor protegidos y los que están en una situación más precaria.

— Tipo 4. *Red de protección basada en «parches» con presencia de elevados niveles de paro* (Grecia e Italia). Sistemas de protección por desempleo y asistencia social poco generosos e integrados por «parches», en un contexto caracterizado por la presencia de niveles de paro elevados. Si bien la cuantía de las prestaciones y ayudas no constituye un riesgo para las cuentas públicas, los desempleados quedan fácilmente en una situación de desamparo. En este modelo es de esperar que la economía informal y la familia desempeñen un papel importante en el sostenimiento de los parados más vulnerables.

Los sistemas de protección por desempleo también son diversos desde el punto de vista de los papeles que desempeñan en ellos el Estado y los agentes sociales (CLASEN y CLEGG, 2011a). Las organizaciones sindicales, por ejemplo, han sido un actor fundamental en los procesos de creación de los sistemas de seguro voluntario y tienden a permanecer vinculadas a las correspondientes entidades gestoras de los fondos de seguro, que operan bajo la regulación y la supervisión de la autoridad estatal. La evolución ulterior de estos sistemas, sin embargo, ha estado marcada por la existencia de serios problemas de financiación, que ha ocasionado una creciente implicación de los Estados en detrimento del papel inicial desempeñado por los sindicatos.

Dentro de los sistemas de seguro obligatorio, los agentes sociales tienen un nivel de participación desigual, siendo mucho más relevante en el caso de aquellos que siguen una lógica de carácter corporativista. En ellos, las organizaciones sindicales y empresariales se implican de manera activa en las entidades responsables de la gestión de las prestaciones económicas propias de la política de protección por desempleo, y suelen disponer de canales para participar, en ocasiones de manera institucionalizada, en los procesos de diseño e implementación de la misma (procedimientos de «concertación social» o «diálogo social»).

La regulación de las políticas activas, así como su control, son materias que quedan esencialmente en manos del Estado, mientras que la prestación de los servicios puede llevarse a cabo a través de distintas administraciones públicas, en colaboración con los agentes sociales o recurriendo al sector privado. En



este sentido, es relativamente frecuente que las organizaciones sindicales se impliquen en el desarrollo de iniciativas relacionadas con la formación y la orientación laboral de los desempleados, terreno en el que se aprecia asimismo una creciente actividad por parte de empresas especializadas.

El modelo de organización territorial del Estado es un factor que afecta tanto al diseño como al desarrollo de las políticas del mercado de trabajo (CLASEN y CLEGG, 2011a). Por lo que respecta a las políticas pasivas, es habitual que la regulación general de los componentes básicos de los sistemas de protección, así como la gestión de las prestaciones económicas, sean responsabilidades asignadas al Estado central. En cualquier caso, no es raro que los gobiernos subnacionales desempeñen funciones importantes en la gestión de las prestaciones económicas más cercanas al terreno de la asistencia social. Esto sucede de manera clara en el caso de los Estados compuestos, pero, también, en otras formas de organización territorial. Las políticas activas son el ámbito en que los gobiernos regionales y locales suelen tener un mayor grado de participación, tanto en materia de gestión de los servicios como en lo relativo al diseño de las actuaciones. Las iniciativas de formación y orientación laboral se llevan a cabo, en ocasiones, a través de redes multinivel en las que también están presentes los agentes sociales y la iniciativa privada.

La variedad de sistemas de protección por desempleo existente tiene su lógico reflejo en la diversidad de mecanismos para financiarlos. De acuerdo con Sjöberg, Palme y Carroll (2010), los sistemas de seguro voluntario y las modalidades de seguro obligatorio acostumbran a financiarse mediante algún tipo de combinación que incluye, en proporciones variables, tres elementos: las cotizaciones individuales del trabajador, las contribuciones realizadas por el empleador y las aportaciones realizadas por el Estado. Los programas «focalizados», por su parte, suelen hacerlo a través del sistema general de impuestos. Según estos autores, desde los años ochenta y para el caso de una muestra de países de la OCDE, se aprecia un cierto incremento del peso relativo de las contribuciones del empleador, si bien esta tendencia cambia en períodos de recesión, ya que el Estado se hace cargo de cubrir temporalmente los déficits que se producen en el sistema.

### III. TRAYECTORIAS DE CAMBIO EN LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

#### 1. ANTECEDENTES: LAS REFORMAS DE LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA

El Estado de Bienestar experimenta una etapa de crecimiento sostenido que se prolonga aproximadamente desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta las crisis del petróleo de 1973 y 1979. La expansión de las políticas sociales incluye a los sistemas de protección por desempleo, que muestran tasas de cobertura y sustitución crecientes hasta bien entrados los años ochenta.

Con la crisis de la actividad productiva se produce un notable crecimiento del desempleo, especialmente entre los trabajadores con bajas cualificaciones, que a su vez contribuye a generar fuertes tensiones presupuestarias en los países afectados y favorece el establecimiento de una doctrina de «austeridad permanente» (SJÖBERG, PALME y CARROLL, 2010). En un primer momento, muchos gobiernos europeos optan por aplicar políticas de corte keynesiano para mantener la demanda interna, después se van imponiendo las políticas orientadas al control de la inflación y del déficit público. En los casos del Reino Unido, Holanda, Bélgica y Dinamarca, por citar algunos ejemplos relevantes, el cambio en la orientación de la política económica corre a cargo de gobiernos conservadores (CLASEN, 2011; HOOGENBOOM, 2011; DE DEKEN, 2011; GOUL ANDERSEN, 2011) y refleja el ascenso de un discurso político que hace hincapié en las ideas de flexibilidad y desregulación (WOOD, 2001).

En el terreno de las políticas del mercado de trabajo, la situación pone en evidencia las limitaciones de las desarrolladas en los años sesenta y setenta, diseñadas para economías con bajos niveles de paro (WOOD, 2001). Lo mismo sucede si atendemos concretamente a los sistemas de protección por desempleo en Europa occidental, cuyo componente fundamental son las prestaciones procedentes del seguro de desempleo. El problema de fondo radica en que el riesgo de altos niveles de paro estructural entre los trabajadores de baja cualificación en las economías de servicios resulta difícilmente compatible con el mantenimiento de un sistema de seguro contributivo (CLASEN y CLEGG, 2011b).

Entre las respuestas iniciales a la crisis están muy extendidas aquellas que tienen como efecto la limitación de la oferta de mano de obra (las llamadas políticas de *labour shedding*, con la intención más o menos explícita de contener el desempleo «abierto»). Como ejemplos de medidas de este tipo podemos citar el adelanto de la edad de jubilación, los incentivos para la jubilación anticipada, la utilización de los sistemas de protección por incapacidad para facilitar la salida definitiva del mercado de trabajo o enlazar con la jubilación, las facilidades para pasar de la condición de desempleado a la de jubilado, la implantación o reforzamiento de los sistemas de permisos por maternidad y paternidad, la ampliación del período de escolarización obligatoria y la consideración de los estudiantes y de los discapacitados como no activos. También se introducen medidas destinadas a reducir los costes laborales, tanto en materia salarial como en el terreno de las cotizaciones sociales, y se favorece una mayor flexibilidad en la contratación y en la regulación del tiempo de trabajo. Francia, Alemania, Reino Unido, Bélgica, Holanda, Italia, Dinamarca, España y Hungría se cuentan entre los países europeos que aplican una o varias de estas iniciativas (CLEGG, 2011; DINGELDEY, 2011; CLASEN, 2011; DE DEKEN, 2011; HOOGENBOOM, 2011; JESSOULA y VESAN, 2011; GOUL ANDERSEN, 2011; MATO, 2011; DUMAN y SCHARLE, 2011).

En algunos países se realizan reformas de importancia en los sistemas de protección por desempleo antes de que la situación económica se deteriore.

Ese es el caso de Dinamarca, que, poco antes de la crisis de los años setenta, reforma el seguro voluntario incrementando sus niveles de generosidad y cobertura. Modificaciones posteriores introducirán ciertos recortes en las prestaciones máximas del sistema que, en cualquier caso, mantendrá sus características básicas a lo largo de los años ochenta (GOUL ANDERSEN, 2011). En el mismo grupo podríamos incluir a Suecia, que a finales de los sesenta debate sobre la introducción de un seguro de desempleo universal con prestaciones ligadas al salario previo. Finalmente, se opta por mantener el seguro voluntario y, para aquellos que queden fuera del mismo, establecer una prestación de cuantía fija. El nuevo instrumento, junto con algunos otros cambios en la regulación del seguro voluntario, se establece en 1974, dando lugar al sistema de protección que permanece, en lo esencial, hasta principios de los años noventa (SJÖBERG, 2011).

Son mayoría los que introducen reformas a lo largo de los años ochenta, si bien la orientación y el contenido de las mismas están lejos de ser uniformes. En algunos casos, como los de Francia o Alemania, los cambios buscan una adaptación del sistema a las nuevas situaciones derivadas de la crisis, pero sin poner en cuestión de manera fundamental la lógica de organización y funcionamiento del mismo. En Francia, bajo la presidencia de F. Mitterrand, se mantienen las prestaciones del seguro de desempleo como elemento central del sistema de protección, al tiempo que se establecen unas prestaciones de solidaridad que son el resultado de revisar los instrumentos de carácter asistencial ya existentes (CLEGG, 2011). En Alemania, por su parte, las reformas de principios de los ochenta combinan medidas que amplían la protección para ciertos grupos (trabajadores de mayor edad, por ejemplo), con otras de carácter restrictivo, que afectan a los trabajadores que buscan su primer empleo y a aquellos con trayectorias de cotización más cortas (DINGELDEY, 2011).

En otros países, como el Reino Unido y Holanda, las reformas reflejan una voluntad de cambio más profunda, que no es ajena a las ideas neoliberales sobre el papel del Estado en la economía, las responsabilidades del individuo y el sentido de las políticas de bienestar. En el Reino Unido, los gabinetes conservadores encabezados por M. Thatcher promueven una serie de cambios en el sistema de protección por desempleo que tienen como resultado final la convergencia en los niveles de generosidad de las prestaciones contributivas y las asistenciales, así como un progresivo predominio de las prestaciones vinculadas a procedimientos de comprobación de recursos (CLASEN, 2011). En Holanda, a finales de los años ochenta, los gobiernos dirigidos por R. Lubbers impulsan una reforma basada en la noción de «flexibilización protegida», que pretende reestructurar los mecanismos de protección para mejorar la cobertura de quienes quedaban fuera del sistema o en peor situación dentro de él (HOOGENBOOM, 2011).

Por último, existen casos singulares en que la crisis económica y sus efectos sobre el empleo coinciden con el desarrollo de procesos de cambio político profundo, que condicionan de manera muy importante las estrategias, el ritmo

y los contenidos de las reformas. Entre ellos cabría mencionar los de España y Hungría (MATO, 2011; DUMAN y SCHARLE, 2011).

Por lo que respecta a las políticas activas del mercado de trabajo, sus contenidos e importancia relativa varían con el tiempo y difieren según los países. En las décadas de los años cincuenta y sesenta se hace hincapié en la inversión en capital humano a través de la formación, en un contexto de relativa abundancia de empleo. Suecia aparece como pionera, aunque también se llevan a cabo actuaciones en esta misma línea en Alemania, Francia y, en menor medida, en Italia. En los años setenta y la primera mitad de los ochenta, coincidiendo con la etapa de crisis, paro elevado y escasas oportunidades de retorno rápido al empleo, distintos países reorientan en parte sus actuaciones para limitar el deterioro del capital humano. Suecia, Alemania, Francia, el Reino Unido o Italia emprenden iniciativas de este tipo, centradas en mantener «ocupados» a los desempleados a través de la realización de trabajos de utilidad pública. A partir de la segunda mitad de los años ochenta, las políticas activas se apoyan en la idea de que el parado debe asumir un papel protagonista en el proceso de retorno al empleo (criterio de «activación»). De acuerdo con este planteamiento, la responsabilidad de la administración debe consistir básicamente en establecer incentivos para que las conductas de los desempleados sean las adecuadas y en eliminar aquellos obstáculos que dificulten la vuelta al trabajo. Dinamarca y el Reino Unido están entre los primeros en incorporar medidas de este tipo (BONOLI, 2011).

## 2. FACTORES QUE IMPULSAN LAS REFORMAS DE LA POLÍTICA ENTRE 1990 Y 2012

En las dos últimas décadas los mercados de trabajo de los países occidentales se han visto seriamente afectados por la creciente internacionalización de la economía, la transformación de la producción industrial y el incremento de la importancia del sector servicios. En 2009, por ejemplo, el empleo en las actividades de servicios representaba el 70,4 % del total en la UE-27 (COMISIÓN EUROPEA, 2011). Como consecuencia de ello, el crecimiento económico se ha ralentizado y el paro, especialmente entre los trabajadores poco cualificados, se ha hecho más persistente (véase la Tabla IX.1). En el caso de la UE-27, casi 24 millones de personas, más del 10 % de la población activa, estaba desempleada en 2012.

La crisis iniciada en 2008 ha supuesto una presión añadida para los gobiernos. El aumento del desempleo supone un mayor gasto en prestaciones, precisamente cuando es más difícil incrementar la presión fiscal. Simultáneamente, las empresas reclaman un abaratamiento de los costes del empleo y una mayor flexibilidad del mercado de trabajo para poder competir. Por su parte, los trabajadores necesitan incrementar y renovar sus cualificaciones en función de los cambios que tienen lugar en el sistema productivo.

El desempleo ha cambiado su perfil. Los programas tradicionales tienen una capacidad limitada para proteger a los parados con trayectorias laborales más inestables y carreras contributivas más precarias. Finalmente, el surgimiento de nuevos riesgos sociales obliga a los gobiernos a pensar en soluciones innovadoras en materia de política de desempleo. Este panorama general presenta matices en función de los países y los regímenes de bienestar, tal como muestran GALLIE y PAUGAM (2000) para el caso de Europa. Así, el riesgo de perder el empleo es mayor entre las mujeres en los países del sur y en otros como Bélgica y Francia, mientras que en Suecia y el Reino Unido es superior entre los varones. Por lo que respecta a los jóvenes, aunque se trata de un colectivo muy afectado por el desempleo en casi todo el mundo (OIT, 2012), de nuevo la situación es peor en los países del sur de Europa. En este contexto, el caso español se caracteriza por unos elevados niveles de paro estructural y un alto grado de temporalidad en el empleo.

### 3. CONTENIDOS DE LAS REFORMAS DE 1990 A 2012

Para entender el alcance de las reformas llevadas a cabo en relación con la política de protección por desempleo, resulta particularmente útil la propuesta de CLASEN y CLEGG (2011a). Tras analizar la evolución de dicha política entre 1990 y 2010 en una docena de países, en su mayoría miembros de la Unión Europea, pertenecientes a distintos regímenes de bienestar, los autores identifican unas tendencias generales de cambio que engloban en lo que denominan «triple integración» (CLASEN y CLEGG, 2011b y c).

TABLA IX.1

*Tasas de paro armonizado en los países de la OCDE (1990 a 2010)*

| País       | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 |
|------------|------|------|------|------|------|
| Alemania   | —    | 8,3  | 8,0  | 11,3 | 7,1  |
| Australia  | 6,9  | 8,5  | 6,3  | 5,0  | 5,2  |
| Austria    | —    | 3,9  | 3,6  | 5,2  | 4,4  |
| Bélgica    | 6,6  | 9,7  | 6,9  | 8,4  | 8,3  |
| Canadá     | 8,2  | 9,5  | 6,8  | 6,8  | 8,0  |
| Chile      | 7,8  | 7,3  | 9,7  | 9,2  | 8,2  |
| Corea      | 2,5  | 2,1  | 4,4  | 3,7  | 3,7  |
| Dinamarca  | 7,2  | 6,7  | 4,3  | 4,8  | 7,5  |
| Eslovaquia | —    | —    | 18,9 | 16,4 | 14,5 |
| Eslovenia  | —    | —    | 6,7  | 6,5  | 7,3  |

(cont.)

| País           | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 |
|----------------|------|------|------|------|------|
| España         | 14,4 | 20,0 | 11,7 | 9,2  | 20,1 |
| Estados Unidos | 5,6  | 5,6  | 4,0  | 5,1  | 9,6  |
| Estonia        | —    | —    | 13,7 | 7,9  | 16,9 |
| Finlandia      | 3,2  | 15,4 | 9,8  | 8,4  | 8,4  |
| Francia        | 8,0  | 10,5 | 9,0  | 9,3  | 9,8  |
| Grecia         | —    | —    | 11,2 | 9,9  | 12,6 |
| Holanda        | 5,1  | 7,1  | 3,1  | 5,3  | 4,5  |
| Hungría        | —    | —    | 6,4  | 7,2  | 11,2 |
| Irlanda        | 13,5 | 12,3 | 4,2  | ,4   | 13,7 |
| Islandia       | —    | —    | —    | 2,6  | 7,6  |
| Israel         | —    | 6,9  | 8,8  | 9,0  | 6,6  |
| Italia         | 8,9  | 11,2 | 10,1 | 7,7  | 8,4  |
| Japón          | 2,1  | 3,2  | 4,7  | 4,4  | 5,1  |
| Luxemburgo     | 1,7  | 2,9  | 2,2  | 4,7  | 4,6  |
| México         | 2,7  | 6,3  | 2,5  | 3,6  | 5,4  |
| Noruega        | 5,2  | 4,9  | 3,2  | 4,5  | 3,6  |
| Nueva Zelanda  | 8,0  | 6,5  | 6,2  | 3,8  | 6,5  |
| Polonia        | —    | —    | 16,1 | 17,8 | 9,7  |
| Portugal       | 4,8  | 7,2  | 4,0  | 7,7  | 11,0 |
| Reino Unido    | 6,9  | 8,5  | 5,4  | 4,8  | 7,8  |
| Rep. Checa     | —    | —    | 8,7  | 7,9  | 7,3  |
| Suecia         | 1,7  | 8,8  | 5,6  | 7,6  | 8,4  |
| Suiza          | —    | —    | —    | —    | 4,5  |
| Turquía        | —    | —    | —    | 9,2  | 10,7 |
| Total OCDE     | —    | 7,3  | 6,1  | 6,6  | 8,3  |

FUENTE: OECD.Stat, consultado en agosto de 2012.

La primera de las dimensiones de esta «triple integración» hace referencia a la *homogeneización de las prestaciones por desempleo*, que supone un desdibujamiento de los límites entre los distintos niveles de protección (en la

mayoría de los países, la prestación por desempleo y el subsidio). De manera más concreta, tiende a relajarse el vínculo entre la carrera contributiva del desempleado y la generosidad y la duración de las prestaciones, que en algunos casos pueden llegar a convertirse en pagos de cuantía fija, al margen del historial de cotizaciones previo y, en general, menos generosas. Los casos de Dinamarca, el Reino Unido o Bélgica ilustrarían con claridad esta tendencia. Las reformas en Alemania y Holanda, al disminuir el número de niveles de protección o hacer que uno de ellos predomine sobre los otros, también van en esa línea. Entre las medidas concretas adoptadas se incluyen la extensión de las prestaciones de cuantía fija en detrimento de las basadas en el salario previo, la fusión del subsidio por desempleo con la asistencia social y la aplicación de procedimientos basados en la comprobación de la carencia de recursos del beneficiario (DINGELDEY, 2011). En países como Francia (CLEGG, 2011), la República Checa, Hungría, Suiza o España se mantienen unos sistemas de protección por desempleo con un mayor nivel de diferenciación interna (MUÑOZ-BUSTILLO, 2005; MATO, 2011), mientras que Suecia e Italia se encontrarían en un punto intermedio (CLASEN y CLEGG, 2011c; JESSÓULA y VESAN, 2011). En el caso de España, la última reforma de la protección por desempleo implantada en el verano de 2012 disminuye la cuantía de la prestación. Sin embargo, a la vista del elevado número de desempleados de larga duración que podían quedar desamparados, el gobierno se ha visto obligado a prorrogar la vigencia de un ingreso asistencial puesto en marcha en 2009 (alrededor de 400 euros al mes) para aquellos que hayan agotado la prestación y el subsidio. Tal ingreso, sometido a ciertas condiciones de «activación», se percibe, a partir de la nueva reforma, sólo tras la comprobación previa de que la renta de la unidad familiar (el parado y su familia) no sobrepasa los 481 euros por persona (DEL PINO, 2013).

En segundo lugar, se aprecia una tendencia general hacia la *ampliación de la categoría «desempleo»* y una relativa homogeneización de las condiciones vinculadas a la obtención de distintos tipos de prestaciones. Por ejemplo, los padres o madres solos con cargas familiares, las mujeres, algunos tipos de discapacitados o los desempleados mayores, a los que se había animado a abandonar el mercado de trabajo durante los años ochenta (KENWORTHY, 2010), son considerados de nuevo como objetivos potenciales de políticas que pretenden devolverles al mercado de trabajo. Así sucede en el caso del Reino Unido (CLASEN, 2011). En Alemania se ha restringido el acceso a las prestaciones por parte de los discapacitados, e incluso quienes tienen serios problemas de salud son calificados como trabajadores potenciales, del mismo modo que lo son los cónyuges de los parados de larga duración o los padres y madres con cargas familiares (DINGELDEY, 2011). En Holanda, los beneficiarios de entre 57,5 y 60 años tienen ahora las mismas obligaciones que cualquier otro perceptor de la prestación en lo que respecta a la búsqueda de empleo y los programas de activación (HOOGENBOOM, 2011). En Bélgica, por su parte, ha habido varios intentos de frenar las prejubilaciones, aunque no han tenido éxito (DE DEKEN, 2011).

Por último, las políticas de lucha contra el desempleo hacen cada vez más hincapié en la idea de *activación* (véase la Tabla IX.2). El informe *Jobs Report* de la OCDE (1994) y las estrategias de empleo subsiguientes contribuyeron a la inclusión de la activación en las agendas de los gobiernos a partir de mediados de los años noventa. Aunque no existe un consenso pleno sobre su definición (EICHHORS, KAUFMANN y KONLE-SEIDL, 2008), podemos decir que «las políticas activas del mercado de trabajo [...] buscan la eliminación de obstáculos para la participación en el mercado laboral. Estos pueden tener distintos orígenes, incluyendo las habilidades obsoletas, el comportamiento inadecuado, la falta de motivación, la mala salud u otras. Las políticas activas intentan abordar estos factores que pueden impedir el acceso al mercado laboral a través de diversos instrumentos» (BONOLI, 2011: 318).

TABLA IX.2

*Gasto público en políticas del mercado de trabajo*

| País           | Políticas activas |      | Políticas pasivas |      |
|----------------|-------------------|------|-------------------|------|
|                | % PIB             |      | % PIB             |      |
|                | 2000              | 2010 | 2001              | 2010 |
| Alemania       | 1,2               | 0,9  | 1,9               | 1,3  |
| Australia      | 0,4               | 0,3  | 0,9               | 0,5  |
| Austria        | 0,5               | 0,8  | 1,2               | 1,4  |
| Bélgica        | 1,1               | 1,5  | 2,1               | 2,3  |
| Canadá         | 0,4               | 0,3  | 0,8               | 0,8  |
| Chile          | —                 | 0,4  | —                 | 0,2  |
| Corea          | 0,4               | 0,4  | 0,1               | 0,3  |
| Dinamarca      | 1,9               | 1,9  | 2,3               | 1,6  |
| Eslovaquia     | 0,3               | 0,3  | 0,5               | 0,6  |
| Eslovenia      | —                 | 0,5  | —                 | 0,7  |
| España*        | 0,8               | 0,9  | 1,4               | 3,1  |
| Estados Unidos | 0,2               | 0,1  | 0,5               | 0,8  |
| Estonia        | —                 | 0,2  | —                 | 0,9  |
| Finlandia      | 0,9               | 1    | 2                 | 1,8  |
| Francia        | 1,2               | 1,1  | 1,4               | 1,5  |
| Grecia         | —                 | —    | 0,4               | 0,7  |
| Holanda        | 1,5               | 1,2  | 1,7               | 1,8  |
| Hungría        | 0,4               | 0,6  | 0,4               | 0,7  |
| Irlanda        | 0,8               | 1    | 0,7               | 3    |
| Islandia       | —                 | —    | —                 | —    |
| Israel         | —                 | 0,2  | —                 | 0,7  |

(cont.)

| País          | Políticas activas |      | Políticas pasivas |      |
|---------------|-------------------|------|-------------------|------|
|               | % PIB             |      | % PIB             |      |
|               | 2000              | 2010 | 2001              | 2010 |
| Italia        | —                 | 0,5  | 0,6               | 1,5  |
| Japón         | 0,3               | 0,3  | 0,5               | 0,4  |
| Luxemburgo    | —                 | 0,5  | 0,5               | 0,8  |
| México        | 0                 | 0    | 0                 | 0    |
| Noruega       | 0,6               | —    | 0,4               | 0,5  |
| Nueva Zelanda | 0,5               | 0,3  | 1,1               | 0,5  |
| Polonia       | 0,3               | 0,7  | 1                 | 0,3  |
| Portugal      | 0,6               | 0,7  | 0,9               | 1,4  |
| Reino Unido   | 0,2               | —    | 0,3               | 0,3  |
| Rep. Checa    | 0,2               | 0,3  | 0,2               | 0,4  |
| Suecia        | 1,7               | 1,1  | 1,1               | 0,7  |
| Suiza         | 0,6               | —    | 0,5               | 0,8  |
| Turquía       | —                 | —    | —                 | —    |
| Total OCDE    | 0,7               | 0,7  | 0,9               | 1    |

\* En el caso de España, la cuantía destinada a estas políticas ha sido reducida en 2012.

FUENTE: OECD.Stat, consultado en agosto de 2012.

Una buena parte de los intentos de caracterizar las políticas de activación han dado lugar a clasificaciones dicotómicas, distinguiendo entre las que utilizan preferentemente incentivos negativos o buscan una reintegración laboral a corto plazo y las que se decantan por acciones facilitadoras que mejoran la capacidad de las personas para encontrar un trabajo o avanzar en su carrera profesional (TORFING, 1999; LØDEMEL y TRICKEY, 2001; TAYLOR-GOODY, 2004; BARBIER, 2004; KENWORTHY, 2010; BONOLI, 2011).

La gama de instrumentos de política pública que persiguen la activación es amplia y diversa. Entre ellos cabe destacar los siguientes (EICHHORS, KAUFMANN y KONLE-SEIDL, 2008; KENWORTHY, 2010; BONOLI, 2011; CLASEN y CLEGG, 2011c):

— El endurecimiento de los criterios de acceso a las prestaciones (la elegibilidad) y la reducción de la generosidad y duración de las mismas, dando por buena la idea de que unos niveles de protección elevados pueden desincentivar la búsqueda de empleo (véase la Tabla IX.3). Así se ha hecho, por ejemplo, en los casos de Alemania, Francia, España y Portugal (ARCANJO, 2011). En Dinamarca, las políticas pasivas fueron haciéndose progresivamente más restrictivas a partir de 1993, hasta que la «Ley de Política Social Activa» extendió el principio de activación a los reclamantes de asistencia social (BONOLI,

2011). Suecia, por su parte, puso fin a la duración indefinida de las prestaciones a principios del 2000 (GOUL ANDERSEN, 2011).

— En la mayoría de los países la prestación o subsidio se condiciona a la participación en programas de formación, a la búsqueda activa de empleo e incluso a la obligación de aceptar un puesto «adecuado» al perfil del trabajador. Entre los países que se han movido en esta dirección, a lo largo de las dos últimas décadas, se encuentran Dinamarca, Alemania (programas Hartz), el Reino Unido (siguiendo los planteamientos de la «Tercera Vía») y Suecia.

— Se observa una tendencia a la creación de «puertas únicas de entrada» al sistema, fusionando los servicios encargados de las políticas activas con los encargados de la provisión de las prestaciones. Holanda y Dinamarca, por ejemplo, han seguido esa línea (HOOGENBOOM, 2011).

— Distintos países han reforzado los programas de apoyo a la búsqueda de empleo y la inclusión laboral. Además del caso de Suecia, conviene mencionar los de Alemania y Holanda, que, de manera más o menos completa, han avanzado en el establecimiento de planes individualizados de inserción laboral y sus correspondientes mecanismos de seguimiento (HOOGENBOOM, 2011). Otros países como Italia o Francia están retrasados en este sentido.

— En algunos casos, las prestaciones o los subsidios se han ligado no ya a la búsqueda activa de empleo, sino a disponer de uno. Para recibir el subsidio, que funciona como un ingreso complementario, es preciso trabajar un número mínimo de horas. El Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Francia, Finlandia y Holanda aplican distintas modalidades de este mecanismo de activación.

— También se ha promovido el trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad de horarios. En el caso de Holanda, que garantiza al trabajador a tiempo parcial los mismos derechos y condiciones salariales (proporcionalmente) que al resto, este tipo de empleo llega a representar un tercio del total.

— Los países afines al modelo continental han modificado la regulación que protege el empleo flexibilizando, agilizando y abaratando el despido. Asimismo, se observa una tendencia a la reducción de los costes salariales y no salariales del trabajo. Las iniciativas mencionadas en los dos últimos puntos entroncan con el concepto de «flexiseguridad», acuñado para caracterizar la estrategia aplicada por Holanda y Dinamarca. La idea consiste básicamente en favorecer la implantación de un mercado de trabajo altamente flexible que favorezca la competitividad en la economía globalizada a cambio de proporcionar a los trabajadores una mayor seguridad en las etapas de transición entre puestos de trabajo (BERTOZZI y BONOLI, 2009). Distintos autores han argumentado que, en la práctica, las políticas tienden a incidir más en la dimensión de «flexibilidad» que en la de «seguridad» (TANGIAN, 2006).

A pesar de las dificultades que entraña la tarea, disponemos de un cierto número de trabajos recientes que intentan estimar el alcance real de la activación. Así, la investigación de EICHHORST, KAUFMANN y KONLE-SEIDL (2008: 427 ss.) indica que tiende a producirse una «convergencia contingente» en lo que res-

pecta a las estrategias y los instrumentos de activación utilizados en distintos países, y apunta a que el énfasis en la dimensión más coactiva del criterio de activación no se traduce en una clara mejora de los niveles de inserción laboral a medio y largo plazo. HEMERIJCK y MARX (2010), por su parte, concluyen que los países más ricos han introducido cambios relevantes en sus políticas que son congruentes con el principio de activación. Según KENWORTHY (2010), los países que realizan un mayor esfuerzo en materia de políticas activas son los nórdicos, seguidos de los continentales y los anglosajones. Por último, a juicio de Clasen y Clegg (2011c), los países europeos que más han trabajado en la activación son el Reino Unido, Holanda, Dinamarca, Alemania y Francia.

TABLA IX.3

*Prestaciones por desempleo sobre porcentaje de los ingresos previos*

| País           | Prestaciones (% sobre ingresos previos) |      |
|----------------|-----------------------------------------|------|
|                | 2001                                    | 2009 |
| Alemania       | 29,1                                    | 23,2 |
| Australia      | 24,8                                    | 21,2 |
| Austria        | 30,5                                    | 30,8 |
| Bélgica        | 37,1                                    | 41,8 |
| Canadá         | 15,3                                    | 15,2 |
| Chile          | —                                       | —    |
| Corea          | 9,7                                     | 8,9  |
| Dinamarca      | 58                                      | 52,6 |
| Eslovaquia     | 11,3                                    | 8,3  |
| Eslovenia      | —                                       | —    |
| España         | 34                                      | 32,8 |
| Estados Unidos | 13                                      | 24,3 |
| Estonia        | —                                       | —    |
| Finlandia      | 36,5                                    | 34,8 |
| Francia        | 42,8                                    | 38,8 |
| Grecia         | 13,9                                    | 9,6  |
| Holanda        | 52                                      | 33,8 |
| Hungría        | 11,6                                    | 11,4 |
| Irlanda        | 27                                      | 43,2 |
| Islandia       | 38,1                                    | 35,5 |
| Israel         | —                                       | —    |
| Italia         | 33,3                                    | 30,4 |
| Japón          | 12                                      | 12,7 |
| Luxemburgo     | 25,3                                    | 25,6 |
| México         | —                                       | —    |

(cont.)

| País          | Prestaciones (% sobre ingresos previos) |      |
|---------------|-----------------------------------------|------|
|               | 2001                                    | 2009 |
| Noruega       | 58,4                                    | 33,4 |
| Nueva Zelanda | 30,2                                    | 32,3 |
| Polonia       | 11,3                                    | 9,9  |
| Portugal      | 40,5                                    | 43,1 |
| Reino Unido   | 14,8                                    | 12,1 |
| Rep. Checa    | 5,9                                     | 6,3  |
| Suecia        | 37,9                                    | 39,3 |
| Suiza         | 37,5                                    | 32,7 |
| Turquía       | —                                       | 11,4 |
| Total OCDE    | 28,3                                    | 26,1 |

FUENTE: OECD.Stat, consultado en agosto de 2012.

#### 4. RESULTADOS DE LAS REFORMAS

Un número creciente de estudios comparados ayuda a saber qué consecuencias tiene la aplicación de distintos modelos y políticas de protección por desempleo (SJÖBERG, PALME y CARROLL, 2010). En este sentido, nos interesan de manera especial los efectos de dichas políticas sobre el mercado de trabajo y sobre la realidad socioeconómica más amplia.

Las prestaciones por desempleo, entendidas como una forma de intervención indirecta sobre el mercado de trabajo, pueden tener consecuencias tanto positivas como negativas (SJÖBERG, PALME y CARROLL, 2010). Las políticas pasivas contribuyen a estabilizar las relaciones de producción y a sostener sectores de actividad de carácter estacional o con gran rotación en el empleo (MUÑOZ-BUSTILLO, 2005). Además, ayudan al mantenimiento de la demanda agregada (e indirectamente al del empleo) en épocas de crisis económica. También tienden a favorecer el ajuste entre las cualificaciones de los trabajadores y las necesidades de la economía a largo plazo, ya que los desempleados no se ven obligados a aceptar cualquier tipo de ocupación.

En relación con sus posibles consecuencias negativas, durante mucho tiempo ha predominado la idea de que la protección a los desempleados podría tener un efecto desincentivador sobre el retorno a la actividad laboral. Sin embargo, Atkinson y Micklewright (1991: 1722) pusieron de manifiesto que no era posible confirmar de forma rotunda tal hipótesis y que, en cualquier caso, para conocer el efecto real de las prestaciones estas debían analizarse junto con otros componentes del mercado de trabajo.

Aunque el tema es difícil y los hallazgos no suelen ser concluyentes (SJÖBERG, PALME y CARROLL, 2010; MUÑOZ-BUSTILLO, 2005), disponemos de un número creciente de investigaciones que estudian las relaciones entre las



características de los sistemas de prestaciones y sus efectos sobre las conductas concretas de los desempleados. Asimismo, nos informan acerca de las razones por las cuales se establecen determinadas condiciones para la percepción de las prestaciones por desempleo. Así, el requisito de una carrera contributiva previa, excluyendo de ella a los desempleados voluntarios o aquellos que han sido objeto de un despido disciplinario, pretende incentivar el compromiso con el trabajo. De forma similar, la duración de las prestaciones se reduce bajo el supuesto de que el desempleado buscará y aceptará un trabajo cuanto antes para no ver reducido su poder adquisitivo. No obstante, algunos mecanismos activadores basados en incentivos negativos han sido criticados por carecer de base empírica, por suponer una merma de los derechos de los trabajadores, por implicar un mayor control social de los comportamientos de los ciudadanos y por favorecer la estigmatización de aquellos que no son capaces de integrarse en el mercado de trabajo (BARBIER, 2004).

Otra consecuencia negativa de los sistemas de protección tendría que ver con su potencial impacto sobre los costes del trabajo. Se suele sostener que la existencia de prestaciones generosas hace menos temible la situación de desempleo, lo que contribuiría a aumentar la presión para la obtención de mejores salarios, los cuales, a su vez, darían lugar a un encarecimiento de las cotizaciones sociales. El crecimiento de los costes directos e indirectos del trabajo acabaría teniendo efectos negativos sobre la competitividad y el empleo (MUÑOZ-BUSTILLO, 2005).

En relación con las consecuencias socioeconómicas de la política de protección por desempleo, se ha demostrado que la calidad de las prestaciones, junto con la presencia de otras políticas y factores estructurales, contribuye significativamente a explicar las diferencias en las ratios de pobreza y desigualdad (CASTLES, 2008; SJÖBERG, PALME y CARROLL, 2010; PFEIFER, 2012). Tanto Chimeriene *et al.* (1999) como Dolls *et al.* (2009) han mostrado el efecto estabilizador de la protección por desempleo a través del mantenimiento del consumo. No obstante, este papel estabilizador puede debilitarse si crece la incertidumbre de los destinatarios sobre si percibirán o no las prestaciones, se endurecen las condiciones para acceder a las mismas o se reduce el nivel de protección (SJÖBERG, PALME y CARROLL, 2010: 432).

Por lo que respecta a los resultados de las políticas de activación, cuyo principal objetivo es incrementar las tasas de empleo, si bien es cierto que los estudios realizados señalan la existencia de efectos positivos entre activación y empleo, especialmente en algunos colectivos como mujeres y parados de larga duración, las conclusiones no son del todo indiscutibles (KENWORTHY, 2010).

## 5. EL ESTILO DE LAS REFORMAS

Las políticas contra el desempleo desarrolladas en las dos últimas décadas en los países occidentales son, hasta cierto punto, convergentes. Entre los

factores que favorecen dicha convergencia se encuentran fenómenos como la globalización y la transición hacia economías postindustriales, que afectan a todos los países considerados y reducen la variedad de opciones de política pública en manos de los gobiernos, o la existencia de más y mejores medios para el intercambio de información que, aun con limitaciones, facilitan el aprendizaje a partir de las experiencias de otros (KLEMMER *et al.*, 2000).

A menudo una determinada opción de política pública se justifica en función de su aplicación en países vecinos o afines. Así ha sucedido en el caso del Reino Unido y Estados Unidos en materias como la configuración de las prestaciones o la identificación de las poblaciones prioritarias. De manera similar, cuando el gobierno británico decidió endurecer las obligaciones de los desempleados en el marco de los programas de activación recurrió a los precedentes en Austria, Dinamarca y Holanda para argumentar la conveniencia de dicha medida (CLASEN, 2011). Igualmente, los socialdemócratas daneses se han visto influenciados por las propuestas de los laboristas británicos (GOUL ANDERSEN, 2011).

Zeitlin (2009) y Moreno y Serrano (2011), por su parte, identifican tres dimensiones en el proceso de europeización de las políticas de empleo: la difusión de conceptos clave como «flexiseguridad», «empleabilidad», activación o envejecimiento activo; la difusión de los procedimientos y reglas de la política, la forma de legitimarla y el papel de quienes apoyan unas u otras opciones de política pública; el establecimiento de indicadores para la evaluación de la intervención gubernamental. En este contexto es necesario señalar la importancia de la Estrategia Europea de Empleo, que implica el diseño de planes nacionales de empleo acordes con las directrices de la Comisión, adoptadas por el Consejo de Ministros, y del Método Abierto de Coordinación, que ejerce influencia sobre las políticas nacionales a través del análisis comparativo de los distintos modos de intervención (STILLER y VAN GERVEN, 2012).

En cualquier caso, la actuación de los responsables públicos está constreñida por factores sociales, políticos e institucionales que limitan el ritmo y el alcance de las reformas. En primer lugar cabe mencionar el peso de los precedentes establecidos por la propia política pública existente, que condiciona los ulteriores procesos de cambio (PALIER y MARTIN, 2008; BONOLI, 2011). Por ejemplo, Clegg (2008) observa que cuando el Estado tiene un papel más relevante en los aspectos institucionales y procedimentales de la política, la reforma resulta más fácil y consigue llegar más lejos (casos del Reino Unido o Dinamarca). De la misma manera, en países donde ya existía la política de activación (casos de Suecia o Alemania), su reorientación ha sido más trabajosa.

Un segundo factor tiene que ver con los actores involucrados en las políticas, en particular los partidos y los actores sociales. La existencia de un consenso entre los partidos facilita el diseño y la implementación de las reformas. Así sucede, por ejemplo, en el caso del Reino Unido, donde la distancia entre las propuestas de izquierda y derecha en esta materia no es muy grande y el papel de los actores sociales es modesto (BONOLI, 2011). En Francia, sin

embargo, los partidos en el gobierno han debido conformarse con reformas incrementales o han tenido que llegar a acuerdos con los sindicatos (CLEGG, 2008 y 2011). En algunas ocasiones estos pactos proporcionan réditos importantes a los sindicatos a través de la participación en la gestión de nuevos programas públicos (Dinamarca). En otras, las modificaciones en forma de recortes han sido compensadas parcialmente con la ampliación de los derechos de colectivos vulnerables (casos de España y Holanda), lo que da a los sindicatos la oportunidad de responder a la acusación de que en realidad solo defienden la posición de los trabajadores mejor ubicados en el sistema laboral.

También es necesario tener en cuenta los posibles costes políticos de las reformas. En este sentido conviene señalar que, si bien la protección por desempleo goza de un amplio apoyo ciudadano (CALZADA y DEL PINO, 2011), se trata de una de las políticas del bienestar que suscita mayores controversias, hasta el punto de que en algunos países las reformas consistentes en endurecer los requisitos para percibir las prestaciones o incluso en recortarlas no se han convertido en una pretensión necesariamente impopular en momentos de crisis (CLASEN, 2011). Con todo, distintos gobiernos han desarrollado estrategias de comunicación basadas en la denuncia de ineficiencias o abusos para justificar la necesidad de ciertos cambios y evitar un posible castigo electoral (COX, 2001; CLEGG, 2011). En cualquier caso, el que un gobierno cuente con un claro apoyo electoral tiende a reforzar su posición ante los agentes sociales y le ayuda a emprender reformas más ambiciosas (CLASEN y CLEGG, 2011c).

La configuración de las estructuras políticas y de la política pública son, asimismo, factores a considerar. Las reformas en profundidad tienden a complicarse en aquellos países donde la política de empleo es una competencia compartida o es objeto de disputa por parte de distintos niveles de gobierno, como en los casos de Alemania o Bélgica (DINGELDEY, 2011; DE DEKEN, 2011). Algo similar sucede cuando los agentes sociales desempeñan papeles importantes en la gestión de determinadas estructuras del sistema de atención a los desempleados, como en los casos de Francia, Holanda, Suecia o Dinamarca (CLASEN y CLEGG, 2011c).

Para finalizar, convendría tener presente que la existencia de fuertes restricciones presupuestarias favorece la introducción de sesgos importantes en los contenidos de las reformas, ya que facilita el endurecimiento de las políticas pasivas y, al mismo tiempo, compromete gravemente el pleno desarrollo de las políticas activas.

#### IV. CONCLUSIONES: DE LA ESTABILIDAD Y LA PROTECCIÓN A LA REMERCANTILIZACIÓN Y LA ACTIVACIÓN

A lo largo de las dos últimas décadas se han producido cambios de importancia en aspectos sustanciales de las políticas de protección por desempleo en buena parte de los países desarrollados. Estos cambios afectan no solamente

a los instrumentos de política pública utilizados y a determinados aspectos de la gestión desarrollada por las administraciones públicas en esta materia, sino también a las asunciones básicas y prioridades de la política.

En el conjunto de reformas que se han llevado a cabo encontramos ejemplos que responden de manera bastante clara a las tres dimensiones del cambio en las políticas sociales propuestas por Pierson (2001). Así, se han introducido modificaciones cuya finalidad principal es la de reducir (o al menos contener) el gasto asociado a las prestaciones económicas que reciben los desempleados. Otras procuran adaptar la configuración de los sistemas de protección por desempleo a las nuevas condiciones creadas por la postindustrialización y la globalización. Por último, encontramos iniciativas que suponen una cierta re-mercantilización de la situación de los desempleados, en el sentido de que su bienestar se hace depender de manera más clara de su participación en la actividad económica. Algunas de estas medidas han supuesto una reducción de los niveles de generosidad de los sistemas de protección y un endurecimiento de las condiciones que deben satisfacer los parados para acceder a las prestaciones o para mantenerlas. En este contexto es necesario destacar la importancia que ha adquirido el principio de activación como criterio orientador de las políticas del mercado de trabajo, así como su impacto sobre los sistemas de protección por desempleo.

La evolución de la política en los países considerados muestra algunos rasgos convergentes, aunque se trate de una convergencia selectiva y limitada. Entre los factores que favorecen el mantenimiento de trayectorias de política pública relativamente diversas se encuentran algunos de carácter general como la propia estructura social o económica. También tienen importancia los aspectos relacionados con las estructuras políticas nacionales y de política pública, los marcos reguladores de la actividad económica y del mercado de trabajo, así como los referidos a las características, ideas e intereses de los actores públicos y privados implicados en ella.

Las políticas de protección por desempleo suscitan más controversia que otras en el seno de los Estados de Bienestar. Los gobiernos, conscientes de esta circunstancia, suelen mostrarse cuidadosos a la hora de plantear reformas que puedan afectar negativamente a los intereses de actores relevantes, o que puedan dar lugar a un castigo electoral por parte de sectores importantes de la ciudadanía. Que el gobierno cuente con un claro apoyo electoral y que exista un cierto grado de consenso entre los partidos políticos acerca de la necesidad de la reforma son factores que contribuyen a que ésta sea más ambiciosa y tenga más probabilidades de ser implantada en contextos de crisis.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALBER, J. (1981): «Government responses to the challenge of unemployment: The development of unemployment insurance in Western Europe», en Flora, P. y Heidenheimer, A. (eds.): *The development of Welfare States in Europe and America*, Transaction, Londres, 151-183.

- ARCANJO, M. (2011) «Unemployment Insurance Reform 1991-2006: A new Balance between Rights and Obligations in France, Germany, Portugal and Spain», *Social Policy & Administration*, 46, 1, 1-20.
- ATKINSON, A. B., y MICKLEWRIGHT, J. (1991): «Unemployment Compensation and Labour Market Transitions: A Critical Review», *Journal of Economic Literature*, vol. XXIX, 1679-1727.
- BARBIER, J.-C. (2004): «Systems of Social Protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third», en Lind, J.; Knudsen, H. y Jørgensen, H. (eds.): *Labour and Employment Regulation in Europe*, Peter Lang, Bruselas.
- BERTOZZI, F. y BONOLI, G. (2009): «Measuring Flexicurity at the Macro-level. Conceptual and Data Availability Challenge», *Recwowe working papers series*, 10.
- BONOLI, G. (2011): «Active Labour Market Polity in a changing Economic Context», en Clasen, J. y Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 318-332.
- BONOLI, G. y NATALI, D. (eds.) (2012): *Politics of the New Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- BONOLI, G. y DAVID, N. (2011): «The Politics of the New Welfare States in Western Europe», 17, European University Institute, Working Paper RSCAS.
- CALZADA, I. y DEL PINO, E. (2011): «Are Spaniards different? European convergence and regional divergence in the evaluation of Welfare State», en Guillén, A. M. y León, M. (eds.): *The Spanish Welfare State in the European Context*, Ashgate, Londres, 139-163.
- CASTLES, F. G. (2008): «What welfare states do: a disaggregated expenditure approach», *Journal of Social Policy*, 38 (1), 45-62.
- CHIMERIENE, L.; BLACK, T. y COFFEY, L. (1999): «Unemployment insurance as an automatic stabilizer: evidence of effectiveness over three decades», *Unemployment Insurance Occasional Paper*, 99-8, Department of Labor, Washington D.C. U.S.
- CLASEN, J. (2011): «United Kingdom: toward a single working-age benefit system», en Clasen, J. y Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 15-3.
- CLASEN, J. y CLEGG, D. (2011a): *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- (2011b): «Unemployment Protection and Labour Market Change in Europe: towards “triple integration”?», en Clasen, J. y Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1-12.
- (2011c): «The Transformation of Unemployment Protection in Europe», en Clasen, J. y Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 333-345.
- CLEGG, D. (2011): «France: integration versus dualization», en Clasen, J. y Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 34-54.
- (2008): «From liberal statism to Statist Liberalism: The Transformation of Unemployment Policies in Europe», en Seeleib-Kaiser, M. (ed.): *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke, 147-163.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): *Labour Market Developments in Europe, 2011*, Comisión Europea, Bruselas.
- COX, R. H. (2001): «The Social Construction of An Imperative. Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany», *World Politics*, 53, 463-498.
- DE DEKEN, J. J. (2011) «Belgium: a precursor muddling through?», en Clasen, J. y Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 100-120.
- DINGELDEY, I. (2011): «Germany: moving towards integration whilst maintaining segmentation», en Clasen, J. y Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment National*

- Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 55-74.
- DOLLS, M.; FUEST, C.; PEICHL, A. (2009): *Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe*, Cesifo Working Paper, 2878.
- DUMAN, A. y SCHARLE, A. (2011): «Hungary: fiscal pressures and a rising resentment against the (idle) poor», en Clasen, J. y Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 232-254.
- EICHHORS, W.; KAUFMANN, O. y KONLE-SEIDL, R. (2008): *Bringing the jobless into work? Experiences with activation in Europe and the US*, Springer, Berlín.
- GALLIE, D. y PAUGAM, S. (2000a): «The experience of unemployment in Europe: the debate», en Gallie, D. y Paugam, S. (eds.): *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1-22.
- GALLIE, D. y PAUGAM, S. (2000b): «The social regulation of unemployment», en Gallie, D. y Paugam, S. (eds.): *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 351-380.
- GOUL ANDERSEN, J. (2011): «Denmark: ambiguous modernization of an inclusive unemployment protection system», en Clasen, J. y Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 187-207.
- HEMERIJCK, A. y MARX, I. (2010): «Continental welfare at a crossroads: the choice between activation and minimum income protection in Belgium and the Netherlands», en Palier, B. (ed.) 2010: *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of the Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 129-154.
- HOOGENBOOM, M. (2011): «The Netherlands: two tiers for all», en Clasen, J. y Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 75-99.
- JESSOULA, M. y VESAN, P. (2011) «Italy: limited adaptation of an atypical system», en Clasen, J. y Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 142-163.
- KENWORTHY, L. (2010): «Labour Market Activation», en Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C., *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 435-448.
- KLEMMER, P.; BAUMGART, K.; BECKER-SOEST, D. y WINK, R. (2000): «Institutional Learning of Preventive Labour market Policy an evolutionary approach», en Klemmer, P. y Wink, R. (eds.): *Preventing Unemployment in Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 232-249.
- KONLE-SEIDL, R. y EICHHORS, W. (2008): «Does Activation Work?», en Eichhorsch, W.; Kaufmann, O. y Konle-Seidl, R. (eds.): *Bringing the jobless into work? Experiences with activation in Europe and the US*, Springer, Berlín.
- LINDVALL, J. (2010): *Mass Unemployment and the State* Oxford: Oxford University Press.
- Lødemel, I. y Trickey, H. (eds.) (2001): *An Offer you can't refuse: Workfare in International Perspective*, Policy Press, Bristol.
- MATO, F. J. (2011): «Spain: fragmented unemployment protection in a segmented labour market», en Clasen, J. y Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 164-186.
- MORENO, L. y SERRANO-PASCUAL, A. (2011): «Europeization and Spanish Welfare: The case of Employment Policy», en Guillén, A. M. y León, M. (eds.): *The Spanish Welfare State in the European Context*, Ashgate, Londres, 39-58.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (2005): «Protección social y empleo», *QPE-Revista Electrónica*, 9, <http://www.uv.es/poleco>.

- ORGANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN ECONÓMICA (OCDE) (1994): *Jobs Report*, OCDE, París.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2012a): *Word of Work. Report 2012*, ILO, Ginebra.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2012b): *Global Employment Trends for Youth 2012*, ILO, Ginebra.
- PALIER, B. y MARTIN, C. (2008): «From “a Frozen Landscape” to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarkian Welfare Systems», en Palier, B. y Martin, C. (eds.): *Reforming The Bismarkian Welfare Systems*, Blackwell Publishing, Oxford, 1-21.
- PFEIFER, M. (2012): «Comparing unemployment protection and social assistance in 14 European countries. Four worlds of protection for people of working age», *International Journal of Social Welfare*, 21, 13-25.
- PIERSON, P. (ed.) (2001): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- DEL PINO, E. (2013): «The Spanish Welfare State from Zapatero to Rajoy: Recalibration to Retrenchment», en Botti, A. y Field, B. N. (eds.): *Politics and Society in Contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy*, Palgrave, Nueva York.
- SERRANO-PASCUAL, A. (2007): «Activation regimes in Europe: a clustering exercise», en Serrano-Pascual, A. y Magnusson, I. (eds.): *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Peter Lang, Bruselas, 277-319.
- SJÖBERG, O. (2011): «Sweden: ambivalent adjustment», en Clasen, J. y Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 208-231.
- SJÖBERG, O.; PALME, J. y CARROLL, E. (2010): «Unemployment Insurance», en Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 420-434.
- STILLER, S. y VAN GERVEN, M. (2012): «The European Employment Strategy and National Core Executives: Impacts on activation reforms in the Netherlands and Germany», *Journal of European Social Policy*, 22, 2, 118-132.
- TANGIAN, A. (2006): «European flexicurity: concepts (operational definition), methodology (monitoring instruments) and policies (consistent implementations)», WSI Diskussionspapier, 148.
- TAYLOR-GOODY, P. (2004): «New Risks and social change», en Goody, P. T. (ed.): *New Risks, New Welfare?*, Oxford University Press, Oxford.
- TORFING, J. (1999): «Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state», *Journal of European Social Policy*, 9, 5-28.
- WOOD, S. (2001): «Labour Market Regimes under Threat? Sources of Continuity in Germany, Britain, and Sweden», en Pierson, P., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 368-409.
- ZEITLIN, J. (2009): «The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policies: influences, mechanisms and effects», en Heidenreich, M. y Zeitlin, J. (eds.): *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Routledge/EUI Studies in the Political Economy of the Welfare State, Londres, 214-246.

## CAPÍTULO X

## LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN UNA PERSPECTIVA EUROPEA: DE LA ASISTENCIALIZACIÓN A LA CUASI-UNIVERSALIZACIÓN

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO  
VICENTE MARBÁN GALLEGÓ

## I. INTRODUCCIÓN

La atención a las situaciones de dependencia o cuidados de larga duración (CLD) (*Long-term care* o LTC en la terminología académica y profesional) ha pasado al primer plano de las reformas en materia de política social en una parte importante de los Estados de Bienestar en un contexto de contención y reestructuración profunda (1990-2007) y, en los últimos cuatro años, de recorte en las prestaciones y desplazamiento del coste a las personas afectadas y las familias (y dentro de éstas nuevamente hacia las mujeres).

Los cuidados a personas dependientes han sido, hasta recientemente, un ámbito exclusivamente privado. La presencia creciente de la responsabilidad pública no supone alterar el núcleo esencial de los mismos, su privacidad. Sin embargo, una serie de cambios en profundidad en las estructuras sociales, relativamente convergentes, en los diferentes regímenes de bienestar europeos, han transformado dicho ámbito con formas de socialización del riesgo. Estas han tendido hacia un cierto universalismo contenido, de mínimos garantizados o prestaciones topadas que suponen, en general, un apoyo a los hogares afectados y solo de manera excepcional una sustitución radical de lo que sigue siendo una responsabilidad intergeneracional.

No puede analizarse el desarrollo de las políticas de reforma de atención a la dependencia del período 1990-2007 (los países nórdicos se adelantaron a finales de la década de los setenta del pasado siglo) (SIPILA, 1997) sin enmarcarlas en la lógica y dinámica histórica de los diferentes regímenes de bienestar. Este texto trata de dar cuenta global de las reformas en los CLD en el espacio social europeo, su naturaleza y estructura de oferta, así como de los

fundamentos de las mismas y sus trayectorias y retos. A la vez destacamos las diferencias básicas en la respuesta al reto de la dependencia entre los diferentes regímenes de bienestar.

Un análisis del desarrollo de los CLD en los regímenes de bienestar europeos nos permite identificar lo que serían rasgos comunes en su desarrollo básico entre 1990 y 2007.

En primer lugar, un proceso de creciente institucionalización o respuesta pública al riesgo social de dependencia sin renunciar a la responsabilidad central de las personas afectadas y sus familias en el proceso de cuidados. En la práctica los nuevos sistemas y programas públicos de dependencia constituyen una forma parcial de sustitución de la responsabilidad personal y familiar. En efecto, el envejecimiento de la población y, sobre todo, el envejecimiento del envejecimiento (crecimiento de la población mayor de 80 años), los cambios en la composición y funciones de las estructuras familiares y la incorporación de la mujer cuidadora al mercado de trabajo están en la base de la transformación de programas asistenciales de cuidados a esquemas o política de universalidad contenida. La mayor o menor socialización del riesgo responde tanto a las tradiciones nacionales de política social (*path dependency*) como a las configuraciones y coaliciones de intereses sobre el tipo de reforma en el que intervienen los gobiernos, los agentes sociales y organizaciones de afectados y profesionales.

En segundo lugar, las reformas de CLD tienen como contexto general la contención y reestructuración del Estado de Bienestar, lo que produce un desarrollo dual de las políticas públicas. Por una parte, son una respuesta obligada a los constreñimientos sociodemográficos y nuevas demandas sociales, así como a la presión al alza de los costes sanitarios provocados por el envejecimiento. Sin embargo, por otra parte, los cambios están constreñidos a los condicionantes ideológicos e institucionales del actual período histórico de contención e, incluso, de contracción en el desarrollo del Estado de Bienestar. Justamente, la actual crisis económica y financiera no solo supone una reducción en el gasto público en dependencia sino también nuevas formas de privatización del riesgo. La relativa debilidad institucional de la nueva política es altamente sensible al impacto de la crisis financiera y sus exigencias de privatizar sus costes a costa de los bienes públicos.

Finalmente, en el análisis comparado de los CLD es preciso tener en cuenta varios *trade-off*, procesos de intercambio o mutua influencia que operan en su desarrollo: a) el *trade-off* entre el sistema sanitario y los CLD (el desarrollo de los programas de dependencia es consecuencia del desplazamiento del coste del sector sanitario al sector social cuando se trata de cuidados a personas que padecen enfermedades crónicas o discapacidades altamente invalidantes); b) la interrelación entre lo público y lo privado en el desarrollo de los cuidados, lo que se conoce como el *social care settings* o combinaciones nacionales de lo público y lo privado en la respuesta al riesgo (es preciso recordar que el peso de la oferta privada y el peso de la gestión concertada entre el sector público y el sector privado es históricamente muy importante en los regímenes

liberal, continental y mediterráneo); c) por último, la tensión entre el peso de la tradición y las demandas de reformas son desiguales en los distintos regímenes de bienestar, lo que provoca distintas rutas y caminos hacia formas de institucionalización que en el conjunto de los regímenes tienden a conformar sistemas mixtos de regulación pública, financiación mixta, prestaciones topadas por arriba y gestión preferentemente privada.

En general, la respuesta pública se ha estructurado en torno a formas de «gobierno multinivel» en la medida en que todas las Administraciones Públicas intervienen en el diseño de la política y en su respuesta (Estado Central, Regiones y Comunidades, Gobierno local y Seguridad Social), siendo cruciales el Gobierno Local (puerta de entrada y gestor de servicios comunitarios o generales) y los mesogobiernos (planificadores de la oferta, financiadores del grueso del sistema y gestores de los servicios especializados y prestaciones más complejas). Por otra parte, los nuevos programas y políticas de CLD han favorecido tanto la innovación en la atención, al tratarse de necesidades complejas que requieren formas de coordinación funcional e institucional desarrolladas para dar respuesta efectiva al riesgo como, al mismo tiempo, la presencia o «voz» de los agentes sociales y organizaciones de personas afectadas en la gobernanza de las nuevas políticas.

## II. LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA. DIVERSIDAD ENTRE REGÍMENES DE BIENESTAR

En este epígrafe analizamos el contexto social e institucional europeo en el que se han desarrollado las políticas de CLD como punto de partida para analizar las políticas concretas en los diferentes regímenes de bienestar.

### 1. LA POLÍTICA SOCIAL DE DEPENDENCIA EN EL MODELO SOCIAL EUROPEO

La protección social de la dependencia forma parte desde 2003 de una estrategia global de política social europea que contempla la protección social en un sentido amplio: sistemas de pensiones sostenibles, atención sanitaria y cuidados de larga duración de calidad e inclusión social (CONSEJO Y COMISIÓN EUROPEA, 2003). Si bien la UE no tiene competencias en estas materias, sí establece comunicaciones y recomendaciones que estimulan un marco común de desarrollo y aprendizaje mutuo en el seno del MAC. Este marco común se refleja en los *Joint Report* o Informes conjuntos y en los *Peer Review* o encuentros para el intercambio y aprendizaje de las mejores prácticas en protección social e inclusión social, es decir, sobre prácticas de cobertura, financiación, tipos de prestaciones (servicios y monetarias), evaluación de la calidad y participación de las personas afectadas y las organizaciones que lo representan.

Aunque definir lo que sería un modelo social europeo en CLD no deja de ser un modo altamente reduccionista de una amplia diversidad y complejidad de sistemas y programas, cabe una definición tentativa cuyos elementos básicos serían los siguientes:

a) Los sistemas nacionales de CLD no sustituyen a la familia en los cuidados personales. Por el contrario, dichos sistemas tienen como objetivo directo o latente reforzar el papel de la familia garantizando servicios y prestaciones básicas, de mayor o menor intensidad, que hagan posible el desarrollo de una función sometida a cambios sociales y demográficos profundos. Los cuidados personales pertenecen a la esfera íntima de los hogares y las personas afectadas y sus cuidadoras/res la consideran un ámbito irrenunciable (ROMERO, 2010). Se socializa una parte del coste pero la organización de los cuidados pertenece al ámbito privado.

De este modo las políticas de CLD apoyan a la familia a la vez que refuerzan su papel tradicional. La actual crisis financiera y las políticas de consolidación fiscal, con sus efectos de recorte en el gasto público social, ponen al descubierto la debilidad y ambivalencia de las políticas de CLD. Ello implica una cierta refamiliarización y refeminización de los procesos de cuidados personales, cuya diversidad depende de la clase social y el papel de la mujer en el proceso de cuidados (según los casos cuidadora directa, organizadora o controladora del proceso de cuidados delegados a profesionales o cuidadores no profesionales) (BETTIO, SIMONAZZI y VILLA, 2006; MARTÍNEZ BUJÁN, 2010; COLOMBO *et al.*, 2009).

b) Hasta recientemente, con la excepción temprana del desarrollo de los CLD en los sistemas de servicios sociales del régimen de bienestar nórdico en los años setenta del siglo XX (ANTONNEN y SIPILÄ, 1996), la atención a las situaciones de dependencia era una combinación de atención familiar, atención asistencial (municipal sobre todo) y atención rehabilitadora (de la Seguridad Social para los casos de gran invalidez por causa de accidentes laborales). Los cambios sociodemográficos asociados al envejecimiento y nuevas demandas sociales asociadas a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo han dado paso a una intervención ampliada del Estado de Bienestar. Una intervención *sui generis*, basada normalmente en la creación de un nuevo derecho social (nuevas reformas) o en la extensión de prestaciones ya existentes (perfeccionamiento de modelos vigentes), mediante la que se trata de conciliar las demandas sociales de apoyo con una racionalización del gasto social, sobre todo sanitario.

La respuesta institucional a esa doble presión ha dependido tanto de las configuraciones institucionales de partida (*path dependency*) como de la respuesta concreta en función de la cristalización de demandas, intereses, opciones políticas y coyunturas en torno a una respuesta concreta (p. e. la Seguridad Social es el núcleo de estructuración de los CLD en los regímenes continen-

tales de bienestar, con la excepción de Holanda, que organiza la respuesta a partir del sistema sanitario).

En conjunto, el modelo tendencial de CLD en el espacio social europeo corresponde a un sistema de regulación y financiación (parcial) pública, de planificación, organización y evaluación regional, gestión municipal y mixta en cuanto a la provisión con una creciente sustitución del sector público por el sector privado. Los modelos de CLD son eminentemente mixtos y con fuertes tendencias de privatización en la gestión de las prestaciones y de individualización del riesgo mediante un desplazamiento a las personas en situación de dependencia no solo de la libertad de elegir sino también de la obligación de asumir una creciente responsabilidad organizativa y financiera en la respuesta al riesgo. De hecho, sistemas diseñados para dar respuesta mediante prestaciones en servicios públicos se han ido transformando en sistemas en los que predominan las prestaciones económicas con las que la persona beneficiaria tiene que organizar y complementar la respuesta al riesgo.

El punto de partida es crucial para las nuevas reformas, de modo que estas se basan, en no escasa medida, en las instituciones del pasado que se reforman —expanden, adaptan y reestructuran— para dar respuesta al riesgo social. Son escasos los cambios en profundidad. Así, la elevada integración de la mujer en el mercado de trabajo en el mundo nórdico y una visión ampliamente socializadora de los cuidados de larga duración se tradujo muy pronto en que la atención a la dependencia se anclara en el sistema de servicios sociales desde los que desarrolla la respuesta al riesgo. En el régimen continental, la elevada responsabilidad de la familia en la estructura de cuidados (Alemania, Francia, Austria) ha supuesto una cierta división del trabajo entre un sector público (Seguridad Social sobre todo) que financia prestaciones económicas y la centralidad de los cuidados familiares. En los países del régimen mediterráneo la familia no solo es responsable legal de los cuidados, sino que la responsabilidad moral de los cuidados, asumida hasta recientemente por las mujeres mayores de 50 años, sigue siendo parte constitutiva de la cultura social. En el régimen anglosajón de bienestar la responsabilidad familiar es ampliamente compartida con la responsabilidad individual del riesgo y el apoyo asistencial (no universal o semi-universal) del Estado para las personas dependientes sin recursos.

En general, los modelos de CLD son descentralizados con un mayor (caso nórdico) o menor (caso centro y sur de Europa) peso del gobierno municipal que, sin embargo, se ha ampliado y consolidado. La coordinación entre sistemas —sanitario y social— es un elemento central de la respuesta al riesgo, si bien no todos los países dan una solución efectiva a la misma debido a las diferencias institucionales y de cultura profesional. Así, en unos regímenes de bienestar la coordinación sociosanitaria es elevada (régimen nórdico) y en otros precaria y desigual (caso de España).

c) Por último, en términos de convergencia o rasgos tendenciales comunes, hay que señalar que siendo sistemas de limitado gasto público (con la excepción de los países del régimen nórdico que tienen niveles de gasto



social, no sanitario, en torno al 3 % del PIB) la inmensa mayoría se sitúan entre el 0,5 % y el 1 %, España, 0,6 %); son sistemas complejos en su diseño institucional y en la respuesta al riesgo, ya que combinan formas desiguales de universalización (derecho social), descentralización (planificación y gestión) y privatización (provisión mixta crecientemente privada mercantil). Así, el sector público central regula el sistema, garantiza unas prestaciones mínimas que materializan el derecho a la protección y ejerce una cierta coordinación del sistema (en general de formas de gobernanza «blanda»). Los mesogobiernos suelen ser la estructura operativa del sistema (normalmente descargando parte de la gestión sobre los municipios), los que planifican la oferta, valoran la dependencia, gestionan las prestaciones y conciertan la prestación de servicios con el sector privado-mercantil y sin fin de lucro. En general, se ha producido un cierto desplazamiento del sector no lucrativo, o economía social, por el sector mercantil allí donde existen márgenes de rentabilidad, a la vez que el sector no lucrativo tiende a concentrarse en los colectivos más vulnerables y en los ámbitos de menor economía de escala. La tendencia de provisión privada es hoy generalizada en algunos países del régimen nórdico (caso de Suecia) e, incluso, el retroceso de la economía social (caso de Alemania). De este modo, la relativa desmercantilización que ha supuesto el desarrollo de los sistemas públicos de CLD en el período 1990-2000 se ha modificado progresivamente bajo la presión de nuevas formas de remercantilización (gestión privada, segmentación de la población en función de la capacidad de copago, concentración de la oferta privada) y recientemente de una cierta reasistencialización (tendencia a la concentración en las dependencias más graves y en los colectivos que demuestran que no tienen recursos).

La crisis financiera del sector privado bancario que se inicia en 2008, con sus exigencias de consolidación fiscal, profundiza la contención y reestructuración del Estado de Bienestar, lo que se traduce en no pocos países de la UE en una contención y recorte del gasto público en dependencia y en un desplazamiento del coste hacia las familias y las personas afectadas, y una tendencia hacia la asistencialización de los CLD.

## 2. LOS CLD EN LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR EUROPEOS

Los análisis comparados en CLD han sido objeto de atención en España durante los últimos años (RODRÍGUEZ CABRERO, 2004, 2005, y 2009; SOTELO, 2007; ARRIBA Y MORENO, 2009). En este epígrafe destacamos los rasgos fundamentales de los CLD en los regímenes de bienestar de manera general. Asimismo ilustramos los distintos modelos con referencia a casos nacionales relevantes. En el Cuadro X.1 se recogen de manera sintética los distintos modelos y sus principales características en dos períodos de desarrollo.

Diferenciamos, siguiendo a Esping-Andersen (1990) y otros autores (ADELANTADO, NOGUERA Y RAMBLA, 2000; MORENO, 2000 y 2009; DEL PINO,

2009), cuatro regímenes de bienestar en CLD: anglosajón, nórdico, continental y mediterráneo. Obviamente pueden caber otros regímenes en la UE en los que no entramos en profundidad bien por la escasa información existente, o bien porque están en proceso de definición de un modelo de AD. Tal sería el caso de una buena parte de los países del Este.

a) En el modelo anglosajón o liberal (Reino Unido e Irlanda), los CLD se definen sobre bases asistenciales. Es decir, la atención sociosanitaria se desdobra en una protección universal (sanidad) y otra asistencial (cuidados personales de tipo social o CLD) con una oferta amplia de servicios que, en general, son de gestión privada. En concreto, la atención a la dependencia se basa en dos pilares: prestaciones monetarias que financia la Seguridad Social para personas mayores dependientes (*attendance allowance*), personas con discapacidad (*disability living allowance*) y ayudas a los cuidadores familiares (*care allowance*), en todos los casos bajo demostración de carencia de recursos. Un segundo pilar son los servicios sociales municipales a los que pueden acceder todos los ciudadanos gratuitamente (si se demuestra carencia de recursos) o mediante el copago correspondiente.

El modelo liberal se caracteriza por la importancia creciente de las prestaciones económicas bajo la forma del llamado «personal Budget» o presupuesto personal (para facilitar la libertad de elección del usuario en cuanto al modo de protección o tipo de servicios) y por la externalización de la prestación de servicios.

Desde la reforma de los servicios sociales de 1993 (MEANS, MORBEY y SMITH, 2002; GLENDINNING y MORAN, 2009; GLENDINNING y IGL, 2009), los CLD se dirigieron hacia la consolidación de un modelo asistencial que protegiera sobre todo a las personas sin recursos y con mayores niveles de dependencia, así como al fomento de los seguros privados mediante el incentivo de las desgravaciones fiscales. Este diseño de política, con profundas raíces institucionales, se consolidó en la era Thatcher (1979-1990). Todos los intentos de universalización desde 1999 hasta 2009 han resultado fallidos y se ha consolidado un sistema semi-universal con un componente asistencial en la dimensión de los servicios sociales bajo lógica de la privatización.

b) En el régimen nórdico de bienestar (hasta recientemente también denominado socialdemócrata), los CLD no han sido objeto de regulación mediante leyes específicas (SIPILLÄ, 1997). La dependencia ha sido incluida progresivamente en el sistema de servicios sociales municipales como una prestación más con una lógica de cobertura universal. Dentro de este régimen suele incluirse el caso específico de Holanda, que participa de los rasgos del modelo nórdico y del modelo continental de Seguridad Social y donde los CLD se regulan y gestionan desde el sistema sanitario. Este régimen ha logrado una amplia cobertura de servicios comunitarios y residenciales, siendo los primeros prioritarios. Hasta recientemente la gestión de los servicios era pública. La influencia de la nueva economía (o neoliberalismo económico) y

la llegada al gobierno de partidos conservadores, caso de Suecia, ha supuesto un giro progresivo hacia nuevas políticas en las que se combina la contención del gasto social (*cost-containment*) o servicios sociales de CLD con fórmulas de gestión de servicios basadas en la externalización y la competencia entre proveedores mercantiles, así como un mayor impulso a las prestaciones económicas y los personal Budget (sobre todo Suecia). Una combinación de cambios ideológicos y presiones financieras han conducido a políticas en las que la contención del gasto es nuclear (si bien hablamos de niveles de gasto en CLD que triplican el gasto de los países del régimen continental) (MEAGHER y SZEBEHELY, 2010).

En este sentido cabe afirmar que en el régimen nórdico de CLD se está produciendo de manera desigual una cierta transición hacia un modelo mixto en cuanto a gestión de servicios sociales y de estímulo de las prestaciones económicas (BLOMQUIST, 2004; HUBER *et al.*, 2005 y 2009). El modelo mixto emergente de CLD supone una cierta convergencia con el modelo europeo: externalización de la provisión de servicios, reforzamiento de la libertad del usuario (no ilimitada y sometida a controles de eficacia y eficiencia) para elegir entre prestaciones y proveedores, y estímulos fiscales para la compra de seguros privados. No se cuestiona el sistema público, pero se favorece la expansión de la gestión privada y se refuerza la responsabilidad de las personas en situación de dependencia y sus cuidadores (DAHL, 2005; ROSTGAARD, 2006) entrando en un cierto conflicto con los sindicatos del sector público, que ven reducir su influencia en las políticas públicas.

Los Países Bajos, entrecruce de los regímenes de bienestar nórdico y continental, han acometido reformas intensas desde mediados de los noventa del siglo XX. La atención a la dependencia surgió como gasto sanitario excepcional (AWBZ) en la década de los setenta en atención sanitaria específica para las situaciones de dependencia. En 1995 se introdujo el presupuesto personal a partir del cual la persona en situación de dependencia o su representante decide si gastar el presupuesto en servicios o en compensar al cuidador no profesional. En 2006 tuvo lugar una segunda reforma mediante la cual el sistema extendió la externalización de los servicios sociales, ampliando la atención domiciliaria y la capacidad de elección del usuario y abriendo la competencia en el seno del sector público de los servicios sociosanitarios. La ley de servicios sociales de 2007 consolida estas tendencias de contención de costes transfiriendo el servicio de ayuda a domicilio, que estaba en el sector sanitario, a los servicios sociales municipales, lo que provoca un mayor grado de discrecionalidad y una menor intensidad protectora en horas de cuidados (SHUT y VAN DEN BERG, 2010).

c) El régimen continental de CLD es crucial en el análisis de las políticas sociales para la dependencia tanto por el importante grupo de países que lo comprenden (Austria, Alemania, Francia, Luxemburgo, Bélgica) como por las reformas en profundidad que han acometido a partir del sistema de Seguridad Social. Aquí nos limitaremos a la consideración de los tres primeros países,

dada su especial importancia e influencia en otros modelos. Todos ellos han afrontado reformas de cierta profundidad mediante la creación (a partir de sistemas asistenciales) de programas universales de dependencia basados en el derecho subjetivo, que se materializa mediante la valoración por grados de la situación de dependencia y el acceso a prestaciones topadas (en servicios y económicas), que se financian mediante impuestos y cotizaciones, además del copago, y se gestionan coordinadamente entre la Administración Central, los mesogobiernos y los municipios. En este modelo la provisión de servicios es mixta, con una presencia importante del sector no lucrativo y el sector mercantil.

A la fase expansiva de los noventa ha seguido otra de contención en el esfuerzo público realizado, sobre todo a partir de 2003-2004, que la crisis financiera actual está profundizando. La externalización de los servicios, la prioridad de las prestaciones económicas (más baratas que los servicios) y el impulso de los seguros privados como complemento a la acción protectora pública son algunas de las tendencias que este régimen comparte con una buena parte de los programas nacionales.

Austria es el primer país del régimen continental que aprueba una ley de dependencia en 1993 que transforma el modelo asistencial en otro de cobertura universal, vía Seguridad Social. En efecto, este modelo residual se transforma en 1993 en dos ramas de protección: la primera no genera un derecho subjetivo, es la rama tradicional de servicios sociales asistenciales (financiados con impuestos generales), que sigue vigente, bajo gestión provincial y para situaciones de apoyo social en personas sin problemas de dependencia, si bien también presta servicios a personas en situación de dependencia; la segunda rama protectora, que crea el seguro universal de dependencia, tiene una dimensión estatal, bajo el sistema de Seguridad Social, y crea una nueva rama de protección universal basada en el derecho subjetivo; se accede mediante valoración por parte de la Seguridad Social, y las cotizaciones sociales financian las prestaciones, que son todas monetarias y topadas y cuya cuantía depende del grado de dependencia.

Las prestaciones monetarias tuvieron desde el principio un amplio apoyo por parte de las organizaciones de afectados y las familias, en la medida en que facilitan la elección de su destino final (habitualmente pueden orientarse a servicios o a cuidados en el entorno familiar). Como en otros países de la UE (ÖSTERLE y HEITZMAN, 2009; DA ROIT, LE BIHAN y ÖSTERLE, 2007), Austria ha extendido desde 2007 este sistema de apoyo a los cuidados familiares mediante la regulación de la ayuda doméstica de veinticuatro horas o de regularización de cuidadoras domésticas inmigrantes.

Por su parte, el modelo alemán de CLD se pone en marcha en 1995 como una nueva reforma. Es un modelo de cobertura universal al que se accede previa valoración de la situación de dependencia que clasifica en tres grados: grave, severo y moderado. De este sistema público están excluidos los grupos de renta media-alta y alta, que tienen que acceder obligatoriamente a los

seguros privados (en torno al 10 % de la población). El reconocimiento de la dependencia es un derecho subjetivo y se materializa en unas prestaciones básicas, a elegir por la persona afectada o sus familiares entre servicios y prestaciones monetarias (SCHNEIDER y REYES, 2007). Las prestaciones son topadas y, de hecho, han estado congeladas entre 1995 y 2008, por lo que la diferencia del coste entre las prestaciones y, en su caso, los servicios ha sido asumido por las personas dependientes, sus familias o los municipios a través de los recursos de la asistencia social. Las prestaciones básicas son financiadas mediante cotizaciones sociales, si bien, la prestación de servicios sociales por los municipios se realiza también mediante impuestos generales y recursos propios.

El modelo alemán de dependencia está dirigido, como el modelo austriaco, a reforzar los cuidados familiares. Los cuidadores familiares están integrados en la Seguridad Social y hacen del trabajo de cuidados carrera de seguro. Las excedencias del trabajo por razón de los cuidados también forman parte del sistema. En el caso alemán se puede optar entre prestaciones en servicios y en dinero. Todas ellas son topadas, pero la cuantía de las primeras es casi el doble que el de las prestaciones monetarias. La persona afectada que opta por prestaciones sociales en servicios puede decidir entre proveedores que, en el caso alemán, eran inicialmente organizaciones no lucrativas que han sido progresivamente desplazadas por la competencia mercantil.

El sistema alemán ha reforzado la sostenibilidad financiera mediante un incremento de la participación de los salarios en la financiación del sistema con el fin de equilibrar un sistema crónicamente deficitario. Al mismo tiempo ha favorecido las prestaciones económicas frente a los servicios, si bien la tradición de cuidados familiares ha sido favorable a las mismas.

El modelo francés de dependencia, después de un primer desarrollo de tipo asistencial en 1997 —*Prestation spécifique dépendance*—, que no respondió a las expectativas de la población al ser dirigido a las personas sin recursos, pone en marcha en 2002 un sistema de cobertura universal basado en la llamada prestación de autonomía personal —*Allocation personnalisée à l'autonomie*— o APA y en deducciones fiscales para los que emplean cuidadores a domicilio. Este sistema cubre a la población mayor de 60 años en situación de dependencia reconocida. El Estado amplía su esfera mediante la universalización de prestaciones, la familia es protegida con mayor intensidad para que continúe su función tradicional de cuidados y el mercado amplía su espacio en la prestación de servicios públicos y mediante el desarrollo de seguros privados.

Los cuidados de dependencia dan prioridad a la atención domiciliaria y dejan amplia libertad para que la persona en situación de dependencia y sus familiares organicen los cuidados. El APA justamente tiene como objetivo reforzar los cuidados familiares (que son obligatorios en Francia). Por esta vía no solo se refuerza el sistema tradicional de cuidados familiares, sino que se contribuye a contener el coste de la atención, ya que la familia asume en tiempo y en costes de oportunidad una parte importante del mismo (LE BIHAN y MARTIN, 2007).

d) El régimen mediterráneo de atención a la dependencia comprende el conjunto de países del sur de Europa en los que históricamente la familia tiene un papel central en la función de cuidados y el sector público interviene de manera subsidiaria y asistencial. Este modelo ha tenido que hacer frente, sobre todo en los casos de España e Italia que aquí consideramos, a profundos y rápidos cambios sociodemográficos en los que han venido a coincidir un rápido envejecimiento de la población, la aceleración de los cambios en las funciones tradicionales de la familia y la integración laboral de la mujer. La familia sigue haciéndose cargo de los cuidados, pero demanda prestaciones para compatibilizar la función de cuidados con la inserción laboral de las mujeres cuidadoras y formas de conciliación entre cuidados informales y empleo ordinario que favorezcan repartos más igualitarios entre hombres y mujeres de la carga de cuidados.

Italia no dispone de un sistema universal de cuidados, pero ha desarrollado un conjunto de prestaciones de apoyo a la familia que ha ampliado progresivamente el actual sistema asistencial. En 1980 se aprueba una prestación monetaria por ayuda de tercera persona para personas con grave discapacidad menores de 65 años —*indennità di accompagnamento*— financiada por la Seguridad Social. Esta prestación se extiende en 1988 a la población mayor de 65 años con grave discapacidad. Desde dicho año, la extensión de la cobertura de una prestación fija, que no se modula por niveles de dependencia, ha sido creciente en la población mayor de 65 años. Esta extensión asistencial de la prestación (una cantidad que es única para todos los grados de dependencia) es un sistema de compensación del cuidado informal y un medio también para remunerar a las empleadas domésticas, en su mayoría mujeres inmigrantes e, incluso, para financiar parte del coste de servicios formales públicos o privados.

El modelo italiano completa su cobertura asistencial con los servicios sociales municipales y regionales, de base asistencial, externalizados hacia empresas y organizaciones no lucrativas mediante una extensa delegación de los cuidados a las mujeres inmigrantes por parte de las familias y las mujeres trabajadoras que mantienen la dirección y control de los cuidados (BETTIO, SIMONAZZI y VILLA, 2006). Se trata de un modelo en proceso de cambio pero con una arquitectura incompleta (PAVOLINI y RANCI, 2008; NALDINI y SARACENO, 2008) que no logra superar el ámbito asistencial.

En España, hasta finales de la década de los años ochenta del pasado siglo, la atención a las situaciones de dependencia tenía una doble respuesta<sup>1</sup>. Por una parte, la Seguridad Social mediante la pensión de gran invalidez establece un complemento por ayuda de tercera persona equivalente al 50 % de la pensión para todos aquellos que antes de la edad de jubilación hubieran

<sup>1</sup> Respecto del sistema español de autonomía y dependencia (SAAD) disponemos de amplia bibliografía: AEVAL, 2008; Casado, 2004; Defensor del Pueblo, 2000; Cobo Gálvez, 2009; Fantova, 2008; Marbán, 2009; Montserrat-Codorniu, 2005 y 2009; Rodríguez-Cabrero, 2004, 2005 y 2009; Rodríguez-Rodríguez, 2006; Sarasa, 2003; Vilá, 2010; VVA: Grupo de Expertos, 2009; IMSERSO, 2005 y 2011; Montserrat-Codorniu y Rodríguez-Cabrero, 2011.

tenido un accidente laboral grave; este complemento se extendió al nivel no contributivo en 1982 para las personas con discapacidad y se perfecciona con la ley de prestaciones no contributivas de 1990 para las personas con elevado grado de discapacidad que les impide realizar actividades de la vida diaria. Por otra parte, la rama de servicios sociales de los Municipios, Diputaciones y Comunidades Autónomas responde a las necesidades de la dependencia de manera fragmentada y bajo criterios asistenciales.

Con la aprobación del Plan Gerontológico Estatal (1992) la dependencia entra en la agenda pública a la vez que maduran los factores sociodemográficos que fundamentan la demanda social potencial de cuidados. El desarrollo de las asociaciones de tercera edad, el impulso de las organizaciones de la discapacidad, el debate profesional, entre otros factores, impulsa el desarrollo de programas de dependencia en municipios y CCAA a la vez que el problema pasa a formar parte del Diálogo Social y el Pacto de Toledo (2003). El Libro Blanco de la Dependencia en 2005 inicia una senda de debate político de casi dos años, que concluye el 30 de noviembre de 2006 con la aprobación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), que desarrollará desde el 1 de enero de 2007 el SAAD (Sistema Español de Autonomía y Dependencia).

El sistema español es un modelo complejo de atención a la dependencia que responde y es influido por la nueva generación de derechos sociales y por la propia estrategia europea de cuidados de larga duración, donde la cobertura del riesgo se comparte entre varios agentes institucionales y sociales, personas afectadas y cuidadores familiares; se garantiza una cobertura universal de prestaciones básicas topadas; se gestiona de manera descentralizada; la provisión de servicios es mixta en un marco de creciente competencia entre los sectores mercantil y la economía social; y canaliza las reivindicaciones y demandas sociales mediante un amplio sistema de participación de los agentes sociales y económicos y las ONG en varios sistemas consultivos. Es un sistema de protección social universal pero sometido a reglas de cooperación, contenido financieramente y sometido a un cierto grado de racionalización y coordinación institucional (MOLINA NAVARRETE, 2010). Todo lo cual ha dado pie a las inevitables tensiones institucionales y financieras de la puesta en marcha de un sistema complejo y a no escasas asimetrías en su desarrollo y resultados (ver informes de la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios sociales: <http://www.directores sociales.com>). Al mismo tiempo, se trata de una nueva extensión del Estado de Bienestar que contribuye a reforzar el sistema de protección social en su conjunto, pero en un contexto no precisamente favorable que induce a la racionalización y contención (ÁLVAREZ y GUILLÉN, 2004).

El diseño del modelo español es una mezcla entre el modelo nórdico (cobertura universal, financiación con impuestos —también cotizaciones— y orientado por norma a los servicios sociales) y el continental (regulación estatal de la valoración de la dependencia, garantía de igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo mediante prestaciones básicas por la Administración

Central, valoración de la dependencia por grados y niveles, importancia de la libre elección de las personas afectadas y sus familias, Seguridad Social del cuidador no profesional, descentralización en las CCAA de la planificación y gestión). Entre finales de 2007, en que el sistema empieza realmente a aplicarse, ya que los primeros meses son de producción normativa para el desarrollo de la ley, y finales de 2011 se ha desarrollado un sistema de creciente cobertura, con amplias diferencias entre Comunidades Autónomas, preferencia por las prestaciones económicas respecto de los servicios (las primeras suponen la mitad de las prestaciones, en lo que sin duda ha influido una oferta de servicios que es aún insuficiente y el impacto de la crisis económica y financiera) y un modelo de gobernanza entre Administración Central y Autonómica relativamente estable.

La evaluación del SAAD realizada por la AGE (IMSERSO, 2011), pero no asumida por el Consejo Territorial de la Dependencia, ha puesto de manifiesto el notable esfuerzo de desarrollo realizado en un contexto de crisis financiera entre 2007 y 2011. En 2012 se inicia un período de recorte del gasto en dependencia en los presupuestos generales del Estado y de las CCAA, así como en el paquete de medidas financieras de 13 de julio de 2012 (BOE de 14 de julio de 2012) y el inicio de un ajuste profundo que, de confirmarse, supondrá un profundo retroceso del SAAD (p. e. ampliación de dos años para resolver las ayudas; incremento del copago; se eliminan las compatibilidades entre ciertos servicios; se pospone el desarrollo del grado I de dependencia; se reduce la cuantía de las prestaciones económicas y se anuncia una revisión del baremo de valoración). De este modo la última política expansiva del Estado de Bienestar en España, sin haberse desplegado, afronta un profundo retroceso justificado por la prioridad de las políticas de consolidación fiscal y austeridad presupuestaria (Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, ver informes anuales de evaluación 2008-2012).

CUADRO X.1

## Modelos europeos de cuidados de larga duración

| REFORMAS DEL PERÍODO 1980-2000                          | Modelo anglosajón (Reino Unido, Irlanda)                                                      | Modelo continental (Alemania, Francia, Austria, Holanda, Luxemburgo, Bélgica) | Modelo nórdico (Suecia, Finlandia, Dinamarca) | Modelo mediterráneo (España, Italia, Portugal)                                    |
|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Derecho social a la protección social de la dependencia | Derecho mixto: universal en atención sanitaria y protección asistencial en servicios sociales | Derecho universal con dos niveles: contributivo y no contributivo             | Derecho universal                             | Derecho mixto: universal en atención sanitaria; asistencial en servicios sociales |

(cont.)

| REFORMAS DEL PERÍODO 1980-2000            | Modelo anglosajón (Reino Unido, Irlanda)                                                              | Modelo continental (Alemania, Francia, Austria, Holanda, Luxemburgo, Bélgica)                                                       | Modelo nórdico (Suecia, Finlandia, Dinamarca)                                                                               | Modelo mediterráneo (España, Italia, Portugal)                                              |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Financiación                              | Impuestos y copago en servicios sociales para los que exceden un nivel de renta                       | Cotizaciones en el nivel contributivo; impuestos en el nivel no contributivo; copago en la prestación de servicios                  | Impuestos generales y locales; copago                                                                                       | Impuestos generales, cotizaciones y copago para los que exceden un nivel de renta           |
| Prestaciones sociales                     | Servicios y ayudas monetarias. Ayudas técnicas                                                        | Servicios y prestaciones monetarias topadas. Ayudas técnicas                                                                        | Servicios sociales y ayudas técnicas                                                                                        | Prestaciones monetarias, servicios sociales y ayudas técnicas                               |
| Responsabilidad de organización y gestión | Municipal                                                                                             | Seguridad Social, Regiones y Municipios                                                                                             | Municipal                                                                                                                   | Regional y Municipal                                                                        |
| Provisión de servicios según importancia  | Empresas, ONG y ayuntamientos                                                                         | ONG y empresas, papel residual de ayuntamientos en modelo alemán                                                                    | Ayuntamientos y creciente importancia de empresas                                                                           | Ayuntamientos, ONG y creciente importancia de empresas                                      |
| Políticas de apoyo al cuidado informal    | Apoyo limitado al cuidador y elevada responsabilidad individual                                       | Amplio apoyo al cuidador informal                                                                                                   | Apoya y sustituye a la familia cuidadora                                                                                    | Limitado apoyo al cuidador informal                                                         |
| Situación de los modelos                  | Debate político sobre la oportunidad de la universalización de la protección social de la dependencia | Reformas en Alemania en 2007 para lograr nuevos equilibrios institucionales y financieros del modelo. Reformas previstas en Holanda | Incremento de la prestación de servicios por parte de las empresas privadas en Suecia y, en general, en los países nórdicos | Aprobación de la ley de la dependencia en España. Libro Blanco de la dependencia en Italia. |
| <b>REFORMAS 2000-2010</b>                 |                                                                                                       |                                                                                                                                     |                                                                                                                             |                                                                                             |
| Principios orientadores                   | Consumerismo individualización del riesgo                                                             | Refamiliarización y mercantilización                                                                                                | Universalización, familiarización y mercantilización dual                                                                   | Universalismo, familiarización y mercantilización                                           |

(cont.)

| REFORMAS DEL PERÍODO 1980-2000 | Modelo anglosajón (Reino Unido, Irlanda)                    | Modelo continental (Alemania, Francia, Austria, Holanda, Luxemburgo, Bélgica) | Modelo nórdico (Suecia, Finlandia, Dinamarca)                         | Modelo mediterráneo (España, Italia, Portugal)                                   |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Accesibilidad                  | Preferencia personas en grave dependencia sin recursos      | Universal                                                                     | Universal                                                             | Transición hacia cobertura universal                                             |
| Prestaciones                   | Preferencias prestaciones monetarias y presupuesto personal | Preferencia prestaciones monetarias y programas conciliación                  | Servicios: crecimiento prestaciones monetarias y presupuesto personal | Preferencia prestaciones monetarias; servicios sociales municipales y regionales |
| Provisión                      | Privada mercantil                                           | Privada: mercantil; tercer sector en declive                                  | Pública con crecimiento sector mercantil                              | Mixta: provisión tercer sector y crecimiento sector mercantil                    |
| Financiación                   | Mixta: pública y copago                                     | Mixta: impuestos, cotizaciones y copago                                       | Pública y copago                                                      | Mixta: impuestos y copago. También cotizaciones                                  |
| Gobernanza                     | Fragmentación institucional y regulación central            | Regulación central y gestión regional con financiación compartida             | Regulación central y gestión municipal                                | Fragmentación con tendencia a sistematización                                    |

FUENTE: Elaboración propia en base a: GLEDINNING y MORAN (2009); HUBER *et al.* (2009); POMMER, WOITTEZ y STEVENS (2007); OECD (2005).

De manera tentativa, y desde el punto de vista de su evaluación de impacto social, y a la espera de análisis más profundos, podemos destacar la naturaleza dual del sistema español de dependencia. Así, por una parte, el SAAD reconstruye y refuerza el sistema de cuidados familiares que sigue contando con un importante apoyo en la población española. Por otra parte, potencia relativamente (pero lentamente) los servicios comunitarios en la medida en que estos liberan el trabajo de la mujer cuidadora y generan empleo. Se está dando al mismo tiempo un proceso de refamiliarización de los cuidados informales y de socialización del riesgo, al igual que en otros países de la UE. Ello explica, más allá del propio impacto de la crisis financiera, que la elección social se haya inclinado por las prestaciones económicas (como en el modelo continental, de fuerte raíz familística) que inicialmente se previeron como «excepcionales».

En la medida en que el proceso de integración laboral de la mujer española se amplíe y consolide, y maduren los cambios culturales en el reparto de la carga de cuidados, se darán las condiciones para que maduren nuevas combinaciones de servicios, prestaciones y formas de conciliación del trabajo y de los cuidados.

e) En el caso de los países del Este, no cabe hablar de un régimen específico de atención a la dependencia por su heterogeneidad y relativa novedad. No obstante, de modo tentativo podemos encontrar diferentes tendencias entre Estados que, o bien están retomando la senda histórica del modelo continental avanzando hacia la creación de nuevos sistemas de Seguridad Social de AD de baja intensidad (caso de Chequia o Eslovenia) o bien se están integrando en el desarrollo de nuevas Leyes de Servicios Sociales o de Asistencia Social (Bulgaria, Rumania) (COMISIÓN EUROPEA, 2007).

En general, se trata de sistemas de AD asistenciales y de financiación mixta donde las prestaciones suelen estar integradas en unos sistemas sanitarios universales «en retirada» o redimensionados a la baja (FERGE y JUHÁSZ, 2004). Por lo general, la provisión es mixta, con un significativo crecimiento de la iniciativa privada y, en algunos casos, con un importante peso de las ONG (Hungría, Eslovenia, Rumanía). Dicho carácter asistencial difiere en su intensidad según los Estados.

En Estados como Hungría, Polonia o Eslovaquia existen sistemas con una oferta de cuidados limitada, poco desarrollada, descentralizada y territorialmente desigual, especialmente entre núcleos rurales y urbanos. Actualmente se encuentran en una fase de reorientación de sus sistemas desde un modelo eminentemente clínico hacia un modelo «sociosanitario» de AD.

En Estados como Bulgaria, Rumanía, Estonia, Lituania o Letonia sus sistemas de AD se encuentran en una etapa de definición de los niveles básicos de cuidados. Los estándares de calidad son rudimentarios, las prestaciones monetarias muy arbitrarias y los servicios de AD están ineficazmente descentralizados a nivel municipal.

### III. CONTINUIDAD Y REFORMA EN LAS POLÍTICAS DE DEPENDENCIA

Los modelos descritos no pueden ser comprendidos si no se inscriben en la dinámica de cambio, adaptación y reestructuración de los Estados de Bienestar. Una aproximación sintética a dicha dinámica exige que valoremos tentativamente los retos que se plantean los programas y sistemas de CLD, así como los hilos conductores o *drivers* que presionan en dirección de las reformas o cambios. Del mismo modo, se requiere valorar el conflicto latente entre universalismo y contención del gasto, el papel de los actores sociales, las formas de cambio y las contradicciones que afrontan en un contexto de ascenso de las ideologías neoliberales (privatización) o simplemente favorables a formas de devolución a la familia y a los individuos de la respuesta a los riesgos sociales (opción conservadora), así como una cierta valoración del impacto institucional de los CLD. Tratamos aquí de ofrecer una respuesta

tentativa que contribuya a comprender la complejidad subyacente a profundos procesos de cambio que desbordan el limitado campo de los CLD.

#### 1. RETOS DE LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y PRESIONES SOCIODEMOGRÁFICAS Y FINANCIERAS

Una mirada global a la historia de los regímenes de bienestar europeos entre 1950 y 1980 nos indica que el riesgo de dependencia era una combinación de intervención familiar y una intervención pública subsidiaria de carácter asistencial. En el modelo de «familia fordista» la mujer ama de casa se encargaba del cuidado de niños y personas en situación de dependencia. Por su parte, el Estado intervenía por dos vías: mediante prestaciones económicas y técnicas en el caso de accidentes laborales que provocan gran invalidez (Seguridad Social) y, excepcionalmente, atendiendo a aquellas personas en situación de dependencia sin recursos económicos ni apoyos familiares (sistema público de servicios sociales y servicios sociales del sector voluntario o sin fin de lucro).

Obviamente la naturaleza del régimen de bienestar modulaba este rasgo general. Así, el modelo nórdico fue pionero en el desarrollo de un sistema público de servicios sociales que fue sustituyendo a las mujeres cuidadoras a medida que se aceleraba su integración en el mercado de trabajo (años sesenta del siglo xx); el modelo continental o corporativo llevó a cabo desarrollos importantes en la protección de la invalidez en el ámbito de la Seguridad Social, así como de la familia cuidadora; los países del régimen mediterráneo siguieron anclados hasta recientemente en un modelo de cuidados familiares muy sólido con apoyos residuales en el ámbito de un sistema de servicios sociales escasamente desarrollado. Y los países del régimen liberal combinaban la responsabilidad individual con un apoyo creciente por parte de servicios sociales de naturaleza asistencial. Pero, en general, se puede afirmar que los cuidados de larga duración se basaban en la consideración en la mayoría de los regímenes de bienestar de que se trataba de un riesgo familiar e individual, no social (con la excepción del régimen nórdico de bienestar).

Justamente, las políticas de CLD o dependencia se plantean como reto dar respuesta a una necesidad que desborda el ámbito familiar e individual y se transforma también en social, en un riesgo social. Las causas de tal transformación, con distintos ritmos en los diferentes regímenes de bienestar, son tan variadas como complejas: el envejecimiento de la población y el crecimiento de la población mayor de 80 años, la incorporación de la mujer cuidadora al mercado de trabajo, cambios en la cultura de cuidados y en el reparto del tiempo de cuidados no remunerado o la necesidad de abaratar costes elevados en el sector sanitario (enfermos crónicos y discapacidades invalidantes). Estos factores de demanda no siempre precedieron a la oferta pública, a veces la oferta se adelanta en parte a la demanda (caso del régimen nórdico de bienestar) facilitada por sistemas de sanidad y servicios sociales altamente coordinados. En general, la demanda social desbordó en la década de los noventa la capacidad de respuesta



del sistema sanitario y de los servicios sociales abriendo la puerta a distintas respuestas institucionales muy ceñidas a la senda institucional y sin renuncia a la responsabilidad familiar e individual frente al riesgo de dependencia.

En la respuesta al nuevo riesgo social podemos diferenciar dos periodos. En el periodo 1990-2000 tienen lugar tres procesos de cambio: 1) expansión del sistema público en el régimen nórdico de bienestar bajo la forma de servicios; 2) rápida expansión de los sistemas de protección a la dependencia en el régimen continental de bienestar con Austria y Alemania a la cabeza, seguidas posteriormente al inicio de la siguiente década por Luxemburgo, Francia, Bélgica y, a finales de la misma, de España; 3) europeización de la importancia política y social de los cuidados de larga duración en el conjunto de la UE.

En general, los distintos gobiernos integraron en sus agendas la nueva política, a pesar de ser un periodo de tiempo en el que las latentes tensiones financieras e ideológicas en el Estado de Bienestar abrían el camino a distintas combinaciones institucionales —reestructuración, contención del coste, reestructuración— (DEL PINO, 2009; PALIER, 2010). Las diferentes políticas y programas que se pusieron en marcha optaron por sistemas públicos en los que se abrió la puerta al desarrollo de un nuevo derecho social, reordenaron los sistemas existentes y crearon estructuras de cooperación descentralizadas en el seno de los Estados y de colaboración con el sector privado.

En el periodo 2000-2012, los sistemas de dependencia se vieron sometidos a un profundo debate ideológico en el que confluyen posiciones que sostienen su inviabilidad financiera (si bien el gasto público se situaba en una horquilla de gasto entre el 1 y 3 % del PIB) (PACOLET, 2006; OCDE, 2005, 2011b), así como presiones en favor de un mayor espacio privado de provisión y nuevas actitudes ciudadanas proclives a una mayor libertad de elección entre prestaciones sociales. Una expresión de estas tensiones fue la propia posición de la Comisión Europea, que promovió políticas de dependencia universales, de calidad y sostenibles financieramente. La crisis económica y financiera que se inicia en 2008 refuerza lo que podría denominarse como las fuerzas de la contención en la responsabilidad financiera del Estado en la atención a la dependencia, de modo que sin cambiar la actual regulación se amplíe el espacio privado, mercantil sobre todo, en la provisión de servicios y en una mayor libertad del usuario entre las prestaciones ofrecidas por el Estado. En este contexto, los gobiernos han tendido a favorecer las prestaciones económicas frente a los servicios, sin renunciar a su control como vía de contención del gasto público, a dar prioridad protectora a los niveles más graves de dependencia y al fomento de la fiscalidad como vía de complementariedad de las prestaciones públicas.

## 2. LOS CLD COMO EXTENSIÓN CONTENIDA DEL ESTADO DE BIENESTAR

La respuesta institucional al riesgo sucede en un momento histórico en el que tiene lugar un cambio profundo o crisis en la naturaleza y modos de

intervención del Estado de Bienestar, lo que contribuirá a que progresivamente la respuesta al riesgo de dependencia redefina los papeles tradicionales del Estado, el mercado, la familia y la sociedad civil bajo nuevos *clusters* o conjuntos socioinstitucionales. De tal modo, el papel del Estado se acrecienta pero también contiene, se expande la oferta mercantil, se reestructura la atención familiar en el seno de los hogares, y la sociedad civil organizada afianza su función colaboradora con el Estado. Ello supone diferentes caminos en el desarrollo de las políticas de CLD (STREECK y THELEN, 2005).

Las estrategias europeas de protección social e inclusión social integrarán de manera conjunta los ejes de la inclusión social, la sostenibilidad del sistema de pensiones y la coordinación y sostenibilidad de los sistemas sanitarios y de atención a la dependencia, estableciendo entre todos ellos una interrelación de apoyos y formas de gobernanza basadas en la cooperación y la coordinación. La incorporación a la agenda de la política social de los CLD se ha traducido en una consolidación institucional relativa —si bien subordinada, como las políticas de inclusión social, al predominio de las políticas de pensiones y de sanidad— a la que contribuye la Comisión Europea mediante el Método Abierto de Coordinación (COMISIÓN EUROPEA, 2012). Esta consolidación de apenas cinco años de duración ha dado paso a una creciente incertidumbre bajo el impacto desigual de la crisis financiera a partir de 2008, que reorienta los sistemas universales y semiuniversales hacia conglomerados institucionales más privatizados y contenidos.

La crisis financiera está sometiendo a profundas tensiones a los sistemas de CLD, que varía entre regímenes y países, siendo el caso español un paradigma de modelo universal recién estrenado (2007) que ha experimentado un particular retroceso en su desarrollo institucional y financiero.

Así, al periodo expansivo de los años 1995-2008 ha sucedido otro de contención en el desarrollo de los CLD, cuando no de privatización parcial y recortes en el gasto. Los CLD, recién llegados en cuanto a esfuerzo reformador y expansivo del Estado de Bienestar, aunque forman parte de las tradiciones de los servicios sociales, se ven sometidos a campos de fuerzas que no solo cuestionan su existencia sino que también parecen ensayar nuevas formas de asistencialización y dualización del Estado de Bienestar en su conjunto. Así, en el sector de la dependencia se consolida la externalización de los servicios, un modelo de proximidad al ciudadano que conlleva nuevas formas de elección y negociación entre los profesionales y las personas afectadas, y sus familiares o tutores; nuevas formas de gobernanza entre los distintos niveles de gobierno no exentas de tensiones financieras y organizativas; y no menos importante la liberalización de los servicios en el seno de la UE, que afecta a los servicios sociales y plantea nuevos debates en torno a las cláusulas sociales y a la garantía de lo que son ya en la actualidad servicios fundamentales para los ciudadanos (CASAS MÍNGUEZ, 2010).

Este desarrollo crecientemente contenido de las políticas de CLD es expresión a su vez de los cambios en el conjunto del Estado de Bienestar y de las tensiones institucionales que se producen en el marco europeo de la globalización

entre los objetivos de competitividad (productividad) y cohesión social (redistribución); es decir, entre la prioridad de la consolidación fiscal y la garantía del nuevo derecho social de cuidados, del tal modo que se garantiza la cobertura a la vez que se tiende a reducir la intensidad protectora y se retorna la responsabilidad protectora hacia el ciudadano y los hogares. De ahí que, si en conjunto, con la excepción del régimen nórdico, el desarrollo de los CLD se nos revela como un universalismo contenido o limitado, la crisis financiera pone de manifiesto la diversidad y fragmentación de los diferentes modelos nacionales. Así, si el desarrollo de un modelo universal de CLD en el régimen mediterráneo se reduce al caso de España, bien pudiera suceder que la crisis financiera, con su particular impacto regresivo en el sistema español, contribuya a frenar el desarrollo de estos sistemas en el conjunto de los países del sur de Europa, cuya respuesta al riesgo seguiría bajo la fórmula de cuidados familiares y asistenciales.

### 3. LOS ACTORES SOCIALES EN EL DESARROLLO DE LOS CLD

En el desarrollo de los CLD como política social diferenciada (oferta) no solo actúan las fuerzas objetivas de la demanda social (envejecimiento, cambios culturales, transformaciones familiares) o determinantes básicos, sino también, y de manera particular, los actores sociales con sus diferentes coaliciones de intereses en el desarrollo de esta política (MARBÁN, 2012).

La multiplicidad de actores y de diferentes grupos de interés en torno a las políticas de CLD es un rasgo común en los diferentes regímenes de bienestar. Una diversidad de actores que se multiplican bajo el marco del gobierno multinivel en el que se desarrollan los CLD, ya que no podemos olvidar que la política de la dependencia es ampliamente descentralizada y concita la presencia en casi todos los modelos de los gobiernos central, regional y local.

Las organizaciones de personas mayores y de personas con discapacidad están en la base reivindicativa de estas políticas a cuya movilización y concreción contribuyen los agentes sociales (el Diálogo social) y en mucha menor medida los partidos políticos. Por otra parte, los grupos económicos y de interés en torno a la dependencia han jugado en todos los países de la UE un papel central defendiendo la provisión privada de servicios públicos y promoviendo los seguros privados como fuente de financiación del copago. Si hace varias décadas la oferta de CLD era pública en el régimen nórdico y mixta (con una presencia amplia del tercer sector), en el régimen continental y mediterráneo, desde principios de la primera década de este siglo la provisión privada, característica del régimen anglosajón, se ha convertido en el paradigma ideológico. La provisión privada reforzada por amplios grupos de interés, la llamada Nueva Gestión Pública (centrada en la lógica de la eficiencia) y la bandera de la libertad de elección que tan amplio éxito ha tenido, han contribuido al desplazamiento de los servicios públicos por el cheque servicio o la prestación al cuidador informal.

### 4. IMPACTO INSTITUCIONAL DE LOS CLD

El cambio de tendencia no ha significado, sin embargo, un giro institucional radical. Por el contrario, los nuevos sistemas se asientan en sus mecanismos protectores tradicionales y a partir de ellos crecen y se desarrollan; en algunos casos se trata de nuevas formas de ordenación, reorganización y racionalización de las prestaciones ya existentes. Que el sistema se funda en el sistema sanitario o en el sistema de servicios sociales es un factor diferencial importante que afecta, además, a las formas de conexión y coordinación entre ambos sistemas (STREECK y THELEN, 2006). Es más, el desarrollo de los sistemas de atención a la dependencia ha sido posible debido en parte a la transferencia de los cuidados personales del sistema sanitario al de servicios sociales por razones de eficiencia y efectividad.

De este modo emerge una nueva estructura de oferta de cuidados o de atención a la dependencia en la que la familia no desaparece, sino que redefine sus funciones, responsabilidades y tiempo. Prácticamente en ningún país de la UE ha retrocedido la función familiar de cuidados, lo que ha sucedido es que desarrolla sus funciones mediante el apoyo de prestaciones sociales públicas a las que puedan acceder todas las personas en situación de dependencia que cumplan los requisitos de un baremo de dependencia. La familia sigue siendo responsable y participa en el proceso de elección de las prestaciones sociales, que son más adecuadas dentro de la oferta existente u opta por prestaciones en metálico como compensación de la función de cuidados o para poder acceder a servicios públicos o privados existentes. Pero sobre todo el nuevo modelo se apoya en una extensión de la cobertura basada en el derecho subjetivo a los cuidados que hasta recientemente no existía en este ámbito.

Al mismo tiempo los nuevos modelos tratan de establecer continuos socio-sanitarios en los que la coordinación de la atención esté garantizada. Sobre la base de un nuevo desarrollo del Estado de Bienestar los sistemas de atención a la dependencia garantizan formas de protección siempre limitadas, prestaciones sociales que tienden a garantizar una parte de la atención a la que tiene que contribuir tanto la persona afectada con sus recursos, el llamado copago en función de su renta y patrimonio, como la familia mediante su tiempo y responsabilidad en la función de cuidados. La distinta combinación entre Estado, mercado, familia y sociedad civil en cada régimen de bienestar, y en cada país, sigue siendo determinante de la política concreta, si bien el nuevo curso de la reforma social bajo la lógica dominante neoliberal condiciona el desarrollo de cada uno de los modelos generales y nacionales.

### IV. CONCLUSIONES

El proceso de envejecimiento de la población, las demandas de calidad de vida, los cambios en el seno de la familia tradicional y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, así como los procesos de reestructuración del

Estado de Bienestar, han conducido al desarrollo en el espacio social europeo de sistemas de atención a la dependencia y de apoyo a la autonomía. Al lado de las pensiones y la atención sanitaria constituye la tríada de la estrategia europea de protección social junto a la inclusión social. Una nueva extensión del Estado de Bienestar paralela a procesos de ajustes en el gasto sanitario.

Los sistemas de dependencia tienen raíces nacionales profundas, lo que implica que su diseño es altamente dependiente de su historia social e institucional. En la práctica, los diferentes sistemas han ordenado sus sistemas tradicionales en una sola rama o sistema, los han dado coherencia y racionalidad, han asegurado su financiación y han articulado un conjunto de responsabilidades coordinadas por el sector público. Más que un cambio radical se ha producido una ordenación, racionalización y expansión de las políticas existentes (entre 1990 y 2007). A partir de 2008, los CLD afrontan cambios en su diseño y contenido al estar sometidos a políticas de consolidación fiscal y de austeridad ampliada en el gasto social.

Los CLD no sustituyen los cuidados informales ni el rol de la familia (es decir, de la mujer cuidadora). Por el contrario, los refuerzan en cierto modo a la vez que sientan parcialmente las bases para un desarrollo futuro que facilite el reparto de la carga de los cuidados en el seno de los hogares. En este sentido, los sistemas de dependencia son conservadores al reforzar los cuidados informales pero, también, reformadores al liberar tiempo de cuidados y poder destinarlos a otros usos como es el trabajo remunerado.

Los nuevos sistemas de dependencia son mixtos: el Estado regula el conjunto del sistema, garantiza unas prestaciones básicas y reequilibra las políticas regionales y locales; la familia sigue siendo la estructura central en el sistema de cuidados; y la provisión de servicios se ha transferido sobre todo al sector privado mercantil y sin fin de lucro. La garantía de unas prestaciones básicas no cubre el coste de los cuidados, de ahí que el copago sea una de las fuentes de financiación, si bien es en conjunto la menor. La libertad de elección del usuario y las políticas de contención del gasto social confluyen a favor de un desarrollo de las prestaciones monetarias en detrimento de los servicios. Este desarrollo es objeto de debate en la medida en que refuerza el papel tradicional de la mujer cuidadora y no facilita la creación de empleo en el sector de los servicios sociales.

Mantener los actuales sistemas, bajo su orientación universal, de calidad y sostenibilidad, no implica que no puedan tener lugar contrarreformas que tiendan a reducir la intensidad protectora o a desarrollos que retornen a la familia parte de la carga de cuidados. Las tensiones entre los cambios sociales y demográficos (que presionan hacia nuevas formas de socialización del riesgo) y las financieras (que presionan a formas de contención del gasto y de reparto del coste entre sociedad, familia, usuario y Estado) son inevitables y evidentes en la actualidad. Ello abre la puerta a formas de asistencialización y privatización que dualizan los sistemas de CLD, cuestionan la adhesión de las capas medias al Estado de Bienestar y frenan indirectamente la integración laboral

de la mujer al tener que asumir la carga de cuidados sin haber madurado los cambios culturales que favorezcan el reparto de la misma.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADELANTADO, J.; NOGUERA, J. A.; RAMBLA, X. (2000): *Cambios en el Estado de Bienestar*, Icaria-Antrazyt, Barcelona.
- AEVAL (2008): *Evaluación sobre la participación de la Administración General del Estado en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia*, Aeval, Madrid.
- ÁLVAREZ, S. y GUILLÉN, A. (2004): «The OECD and the Reformulation of Spanish Social Policy: a combined search for expansion and rationalization», en Armington, K. y Beleyer, M. (eds.): *The OECD and European Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham, 183-196.
- ANTONNEN, A. y SIPILÄ, J. (1996): «European social care services: Is it possible to identify models?», *Journal of European Social Policy*, vol. 6, 87-100.
- ARMINGTON y BELEYER, M. (eds.) (2004): *The OECD and European Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham.
- ARRIBA, A. y MORENO, J. (eds.) (2009): *El tratamiento de la dependencia en los regímenes de bienestar europeos contemporáneos*, IMSERSO, Madrid.
- ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES (AEDGSS) (2009): «Desarrollo e implantación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia»; III Dictamen, (<http://www.directoressociales.com/>).
- BETTIO, F.; SIMONAZZI, A.; VILLA, P. (2006): «Change in Care Regimes and Female Migration: The Care Drain in the Mediterranean», *Journal of European Social Policy*, 16 (3), 271-285.
- BLOMQUIST, P. (2004): «The choice revolution: privatization of Swedish Welfare Services in the 90s», *Social Policy Administration*, vol. 38, n.º 2, 139-155.
- CASADO, D. (dir.) (2004): *Respuestas a la dependencia*, CCS, Madrid.
- CASAS MÍNGUEZ, F. (2010): «Los servicios sociales y el mercado de servicios en la Unión Europea», en Rodríguez Cabrero, G. (Coord.): *Servicios sociales y cohesión social*, CES, Madrid, 47-74.
- COBO GÁLVEZ, P. (2009): «Génesis y elaboración de la Ley de promoción de la Autonomía y Atención a las personas en situación de dependencia», *Documentación Administrativa*, n.º 276-27. Monográfico sobre El sistema para la autonomía y la atención a la dependencia.
- COLOMBO, F.; FUJISAWA, R.; LLENA, A.; PEARSON, M. (2009): «La necesidad creciente de trabajadores para cuidados de larga duración (CLD). ¿Qué están haciendo los países de la OCDE?», *Revista Economistas*, n.º 122, 37-47.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2007. Perfiles de países*, Comisión Europea, Bruselas.
- (2012): «The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies European Economy 4|2011», Comisión Europea, Bruselas.
- CONSEJO Y COMISIÓN EUROPEOS (2003): *Apoyar las estrategias nacionales para el futuro de la asistencia sanitaria y los cuidados a las personas mayores*, Comisión Europea, Bruselas.
- DA ROIT, B.; LE BIHAN, B.; ÖSTERLE, A. (2007): «Long-term care policies in Italy, Austria and France: variations in cash-for-care schemes», *Social Policy & Administration*, vol. 41, n.º 6, 653-671.
- DAHL, H. M. (2009): «New public management, care and struggles about recognition», *Critical Social Policy*, 29 (4), 634-654.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2000): *La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos*, Defensor del Pueblo, Madrid.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Polity, Cambridge.
- EUROBAROMETER (2007): «Health and long-term care in the European Union», Special Eurobarometer 283/ Wave 67.3-TNS Opinion & Social, European Commission.

- FANTOVA, F. (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*, Instituto de Derechos Humanos (Universidad de Deusto), Bilbao.
- GLENDINNING, C. y MORAN, N. (2009): «Reforming Long-term Care: Recent Lessons from Other Countries», *Working Paper*, No. DHP 2318, University of York, SPRU.
- GLENDINNING, C. y IGL, G. (2009): «Long-term care in Germany and the UK», en Walker, A. y Naegle, G. (eds.): *Social Policy in Ageing Societies. Britain and Germany Compared*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- HUBER, M.; HENNESSY, P.; IZUNI, J.; KIM, W. y LUNSGAARD, J. (2005): *Long-term care for older people*, OCDE, París.
- HUBER, M.; RODRIGUES, R.; HOFFMANN, F.; GASIOR, K.; MARIN, B. (2009): *Facts and figures on Long-term care: Europe and North America*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Viena.
- IMSERO (2005): *Libro Blanco: Atención a las Personas en situación de dependencia en España*, Imsero, Madrid.
- (2011): Informe del Gobierno para la evaluación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (2007-2010), Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad [[http://www.dependencia.imsero.es/InterPresent1/groups/imsero/documents/binario/ie\\_2011\\_informeevaluacion.pdf](http://www.dependencia.imsero.es/InterPresent1/groups/imsero/documents/binario/ie_2011_informeevaluacion.pdf)].
- LE BIHAN, B. y MARTIN, C. (2007): *Cash for care in the French welfare state: a skilful compromise?*, en Urgenson, C. y Yeandle, S. (eds.): *Cash for care in developed welfare states*, Palgrave Macmillan, Houndmills, 32-59.
- LEY 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- LUNSGAARD, J. (2005): «Consumer direction and choice in long-term care for older persons, including payments for informal care: how can it help improve care outcomes, employments and fiscal sustainability», *Health Working Paper*, vol. 20.
- MARBÁN, V. (2009): «La atención a la dependencia», en Moreno, L. (ed.): *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Siglo XXI, Madrid, 207-238.
- (2012): «Actores Sociales y Desarrollo de la Ley de Dependencia en España», *Revista Internacional de Sociología*, 70 (2), 375-398.
- MARTÍNEZ BUIÁN, R. (2010): *Bienestar y cuidados: el oficio del cariño. Mujeres inmigrantes y mayores nativos*, CSIC, Madrid.
- MEAGHER, G. y SZEBEHELY, M. (2010): «Private financing of elder care in Sweden. Arguments for and against», *Working Paper/Institute for Futures Studies*, 2010:1.
- MEANS, R.; MORBEY, H. y SMITH, R. (2002): *From community care to market care? The development of welfare services for older people*, The Polity Press, Bristol.
- MOLINA NAVARRETE, C. (2010): «La relación entre el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia y el Sistema de Seguridad Social: entre concurrencia y complementariedad», *Documentación Administrativa*, 276-277, 371-397.
- MONTERRAT CODORNIU, J. (2005): «El reto de un sistema universal de protección a la dependencia: una estimación del coste del modelo», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 39/2005, 309-325.
- (2009): «Evolución y perspectivas de la financiación del sistema para la autonomía y atención a la dependencia», *Documentación Administrativa*, n.º 276/277, 412-442.
- MONTERRAT CODORNIU, J. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2011): «Un avance de valoración del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)», *Cuadernos de Información Económica*, 222, 115-120.
- MORENO, L. (coord.) (2009): *Reformas de las políticas del bienestar en España*, Siglo XXI, Madrid.
- (2000): *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*, Ariel, Barcelona.
- NALDINI, M. y SARACENO, C. (2008): «Social and familiar policies in Italy: not totally frozen but far from structural reforms», *Social Policy Administration*, vol. 42, 2, 733-748.

- OCDE (2005): «Ensuring quality long-term care for older people». Policy Brief, vol. march 2005, OCDE, París.
- (2011a): *Health at a Glance 2011*, OCDE, París.
- (2011b): Help wanted? Providing and paying for LTC. En OCDE: *Public LTC financing arrangements in OECD countries*, OCDE, París.
- ÖSTERLE, A. y HEITZMAN, K. (2009): «Welfare State development in Austria: strong traditions meet new challenges», en Schubert, K.; Hegelich, S.; Bazant, U. (eds.): *The handbook of European Welfare Systems*, Routledge, London.
- PACOLET, J. (2006): «Protección social de personas mayores dependientes: sostenibilidad del Estado de Bienestar y ámbito del seguro de cuidados de larga duración», *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 3, mayo-agosto, 111-160.
- PALIER, B. (ed.) (2010): *Long Good-bye to Bismark: The politics of welfare reforms in continental Welfare States*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- PAVOLINI, E. y RANCI, C. (2008): «Restructuring the Welfare State: reforms in long-term care in Western European countries», *Journal of European Social Policy*, vol. 18, n.º 3, 246-259.
- PINO, E. DEL (2009): «Marco conceptual para estudiar el cambio en el Estado de Bienestar y las políticas públicas», en Moreno, L. (coord.) (2009): *Reformas de las políticas del bienestar en España*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 35-66.
- POMMER, E.; WOITTEZ, I. y STEVENS, J. (2007): *Comparing care, the care of the elderly in ten EU Countries, the Netherlands*, Institute for Social Research/SCP, The Hague.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *Protección social de la dependencia en España*. Documento de Trabajo 44/2004, Fundación Alternativas, Madrid.
- (2005): «Modelos de Protección Social a la Dependencia con especial referencia al espacio europeo», en Navarro, V. (dir.): *La situación social en España*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- (2009): «El desarrollo de la política social de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia en España (2007-2009)», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 2, julio-diciembre, 2009, 33-58.
- ROGERO GARCÍA, J. (2010): *Los tiempos del cuidado. El impacto de la dependencia de los mayores en la vida cotidiana de sus cuidadores*, IMSERSO, Madrid.
- ROSTGAARD, T. (2006): «Constructing the care consumer: free choice of home care for the elderly in Denmark», *European societies*, 3 (3), 443-463.
- SARASA, S. (2003): *Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores*, Fundación Alternativas, Madrid.
- SCHNEIDER, U. y REYES, C. (2007): «Mixed blessings: long-term care benefits in Germany», en Urgenson, C. y Yeandle, S. (eds.): *Cash for care in developed welfare states*, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- SCHUT, F. T. y VAN DEN BERG, B. (2010): «Sustainability of comprehensive universal long-term care insurance in the Netherlands», *Social Policy and Administration*, 44 (4), 411-435.
- SIPILÄ, (ed.) (1997): *Social care services: the key to the Scandinavian welfare model*, Avebury, Aldershot.
- SOTELO, H. (2007): «Tendencias recientes en los servicios sociales europeos: algunos ejemplos paradigmáticos», en Casado, D. y Fantova, F. (coords.): *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*, FOESSA, Madrid.
- STREECK, W. y THELEN, K. (eds.) (2005): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- VILA MANCEBO, A. (2010): *Tendencias de la nueva legislación de los Servicios Sociales*, EAPN, Madrid.
- VVAA. (2009): Informe final del grupo de expertos para la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia <http://www.imersomayores.csic.es>

## CAPÍTULO XI

# SISTEMAS Y POLÍTICAS EDUCATIVAS COMPARADAS: TRANSFORMACIONES, CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS EN LOS PAÍSES OCCIDENTALES

MIGUEL ÁNGEL ALEGRE CANOS  
JOAN SUSBIRATS HUMET

## I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo queremos acercarnos a la evolución de los distintos sistemas educativos europeos, a partir de su caracterización, y a través de una serie de variables que conforman los aspectos claves de sus políticas en este campo y que nos permiten ver sus continuidades y sus transformaciones. Este es un tema de gran significación. Lo ha sido siempre, pero probablemente ahora más que nunca la educación de las distintas personas, colectivos y países se considera un factor clave para evaluar fortalezas presentes y potencialidades futuras por la conexión directa entre educación y otros aspectos vitales como el trabajo, la salud o la participación política y social.

El capítulo se estructura en tres apartados. En el primero se plantea una tipología de regímenes educativos, utilizando cuatro variables clave. En el segundo apartado analizamos el desarrollo y los principales dilemas de la política educativa en Europa. El período de crisis o de cambio de época en el que nos encontramos agudiza problemas como la desigualdad educativa, el abandono temprano o la eficacia de la comprensividad. El debate sobre las ventajas e inconvenientes de la mercantilización en educación o de los límites (reales o derivados) del gasto público en educación están hoy más presentes que nunca. El capítulo concluye con nuevas preguntas y desafíos tanto para los *policy-makers* y los diversos actores implicados en las políticas educativas europeas, como para los investigadores.

## II. REGÍMENES EDUCATIVOS EN PERSPECTIVA COMPARADA: TIPOLOGÍAS Y MODELOS

Optamos por acercarnos a la modelización de lo que llamamos «regímenes educativos» a través de dos lógicas distintas. En primer lugar, repasamos aquellas tendencias a la agrupación/diferenciación de regímenes educativos que derivan de los ejes de clasificación que más fuerza parecen tener en el análisis educativo comparado. Dichos criterios son: el modelo institucional en la secundaria, la incidencia del mercado (privatización exógena y endógena), el rol de las distintas instancias político-administrativas y el alcance de la inversión pública en educación. El ámbito de referencia para la aplicación de dichos criterios serán los países occidentales de la OCDE, principalmente europeos. En segundo lugar, se presenta una tipología general de regímenes educativos europeos.

## 1. SEGÚN EL MODELO INSTITUCIONAL

Un primer criterio que ha servido tradicionalmente a los efectos de modelizar la diversidad de regímenes educativos y de comparar el funcionamiento e implicaciones de las políticas educativas desarrolladas en tales regímenes, es el nivel de diferenciación o estratificación institucional del sistema. Se evalúa en este sentido el grado de comprensividad existente fundamentalmente en la etapa de la educación secundaria, a través de medidas como la edad a la que se inicia en cada país, la diversificación de itinerarios educativos (o vías con currículum diferenciado y conducentes a titulaciones distintas), o el número de itinerarios definidos por cada régimen escolar a una determinada edad (por ejemplo, a los 14 años). Cuanto más tarde se inicie la diferenciación de vías formativas y, por ende, menos itinerarios existan a los 14 años (pongamos por caso), más comprensivo será el régimen escolar en cuestión. Esta clasificación permite diferenciar casos como Finlandia, Noruega, Dinamarca, España o Polonia, todos ellos países con sistemas comprensivos (*comprehensive systems*), de otros países como Alemania, Austria, Holanda o Bélgica, con sistemas diferenciados (*tracking systems*). Se trata esta de una variable contextual, de tipo categórico, cuya capacidad de incidencia en la explicación de determinados logros formativos (rendimiento académico, nivel de escolarización, varianza de resultados, etc.) ha sido evaluada en estudios comparados, constatándose una tendencia de aquellos regímenes escolares menos comprensivos —segregan prematuramente al alumnado en vías formativas diferenciadas— a agravar la asociación entre desigualdades individuales (socioeconómicas y culturales) y desigualdades de rendimiento (DURU-BELLAT Y SUCHAUT, 2005; HANUSHEK Y WÖBMANN, 2006).

En los últimos años, se ha apuntado la conveniencia de aproximarse a la medición de la configuración institucional de los regímenes escolares más

allá de la clasificación dicotómica en cuestión. Mons (2007) y Dupriez *et al.* (2008) han desarrollado una tipología principalmente orientada a afinar la categorización del modelo comprensivo, definiendo distintas subcategorías en su interior. Dicha tipología, aplicada al caso de los países occidentales desarrollados, toma como criterio el peso que cada régimen otorga a distintos mecanismos institucionales dirigidos a gestionar la heterogeneidad social y académica del alumnado. En este caso, los mecanismos de ajuste tomados en cuenta son: nivel de comprensividad (definido según medidas como las anteriormente citadas); agrupación de nivel (porcentaje de escuelas que la practican); repetición (porcentaje de alumnos repetidores); individualización (porcentaje de escuelas que la llevan a cabo). De la combinación de estas cuatro variables deriva la definición de los cuatro modelos institucionales descritos en el Cuadro XI.1.

Dupriez *et al.* (2008) revelan que el rendimiento medio del alumnado con menos puntuación relativa es especialmente bajo en los países del modelo uniforme, muy inferior al rendimiento de este mismo alumnado en los países del modelo individualizado y del modelo *à-la-carte*. Asimismo, se observa que es en el modelo de separación donde las desigualdades de resultados más se corresponden con desigualdades socioeconómicas de partida.

CUADRO XI.1

*Tipología de modelos institucionales (DUPRIEZ et al., 2008)*

*Modelo de separación.* Se caracteriza por la diferenciación temprana de vías formativas, y por la extensión de prácticas de agrupación de nivel y de repetición escolar. Ejemplos: Austria, Bélgica, República Checa, Alemania, Hungría, Luxemburgo, Holanda, Eslovaquia y Suiza.

*Modelo comprensivo de integración à-la-carte.* Configura una estructura formativa formalmente común hasta los 16 años, si bien desarrolla una política intensiva de diversificación curricular y agrupación de nivel. Ejemplos: Australia, Canadá, Reino Unido, Irlanda, Nueva Zelanda y Estados Unidos.

*Modelo comprensivo de integración uniforme.* Define un sólido tronco común durante la educación obligatoria, y en donde la repetición de curso y la agrupación de nivel aparecen como principales mecanismos de gestión de la diversidad. Ejemplos: España, Francia, Grecia, Italia y Portugal.

*Modelo comprensivo de integración individualizada.* La diferenciación temprana, la repetición y la agrupación de nivel son reemplazadas por distintas fórmulas pedagógicas de enseñanza personalizada. Ejemplos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Polonia.

Podría hablarse aquí de la existencia de un doble vínculo. Por un lado, se trataría de considerar el lugar que ocupa el mercado como proveedor directo de servicios educativos; más específicamente, el peso atribuible al sector privado entre las distintas instituciones que componen la red escolar. Algunos autores se han referido al proceso de mercantilización que transcurre en estos términos como «privatización exógena» (BALL y YODELL, 2007). Por otro lado, cabría atender a la trascendencia de aquellas dinámicas de mercantilización consistentes en la importación de lógicas y mecanismos del mercado en la configuración de la red y las instituciones educativas, sean estas de titularidad pública o privada. Hablaríamos entonces de «privatización endógena» (ibíd.) y de construcción de «cuasi-mercado educativo», esto es, de la «separación del comprador del proveedor con elementos de elección entre proveedores» (WHITTY y POWER, 2000: 167)<sup>1</sup>.

Respecto a la primera dimensión, tomaríamos como medida de referencia el porcentaje de centros privados que componen la oferta educativa en sus distintas etapas. El Gráfico XI.1 muestra el estado de este indicador (diferenciando entre centros privados concertados y no concertados) en distintos países europeos (UE-27 más Noruega, Islandia y Suiza) y para el caso de la educación primaria y secundaria. Aquellos sistemas educativos donde la presencia del sector privado es más significativa —España, Bélgica, Holanda, Irlanda— responden a un tipo de privatización exógena basado en la financiación pública de centros privados, una política que tradicionalmente se ha materializado en una transacción básica entre sector público (pagador) y sector privado (proveedor) según la cual el primero financia a los centros privados a cambio de que estos adecuen su oferta formativa a los currículos oficiales estandarizados, no apliquen tasas de matriculación a sus estudiantes y se avengan a la introducción de determinados criterios comunes, públicamente establecidos, en el proceso de admisión del alumnado.

<sup>1</sup> Como sucede en referencia a otros campos orientados a la gestión y provisión de bienes y servicios de naturaleza pública o semi pública (como la salud o la asistencia social), cabe decir que estos principios orientadores de la introducción de lógicas de mercado en la definición de los regímenes escolares toman, efectivamente, la forma de «cuasi-mercados»; una forma esencialmente híbrida que combina la tendencia a la mercantilización con procesos regulativos de control público (VANDENBERGUE, 1999).

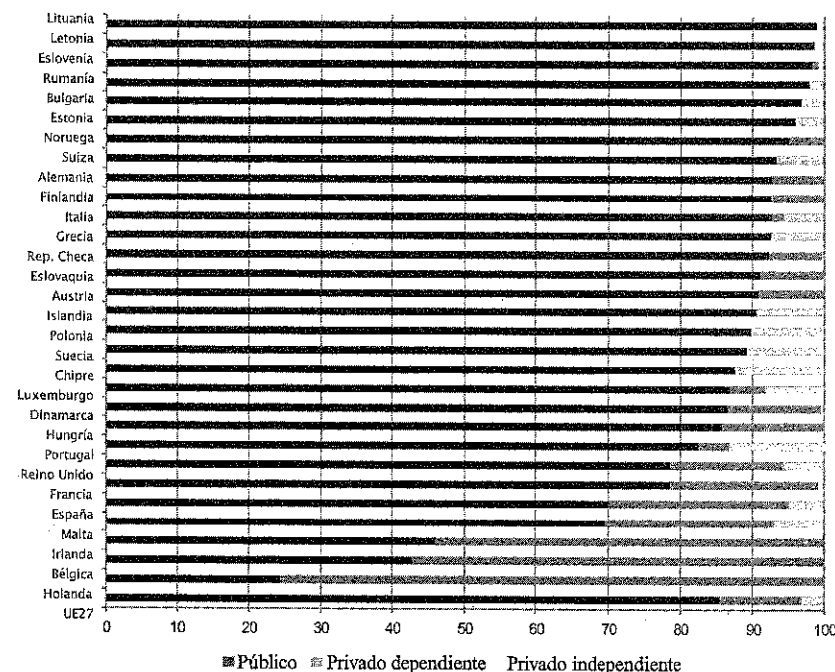
## 2. SEGÚN LA INCIDENCIA DEL MERCADO

Ciertamente complejas son las relaciones que pueden establecerse entre las lógicas del mercado y la configuración del sistema y las políticas educativas.



GRÁFICO XI.1

*Peso de los sectores (público, privado dependiente, privado independiente) en educación primaria y secundaria (%). Países europeos, 2010*



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2010).

El alcance de la privatización exógena ha mostrado tener efectos sobre los logros formativos de los jóvenes. A nivel agregado, se observan correlaciones importantes entre el peso del sector privado en la educación secundaria y determinadas variables de rendimiento o escolarización, fundamentalmente medidas de desigualdad socioeducativa (ALEGRE y FERRER, 2010). Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

Con referencia a la privatización endógena, detrás de los avances del cuasi-mercado en los regímenes escolares encontramos como motor principal la presencia de un doble anclaje: libertad de elección (de la parte de la demanda educativa) y libertad para diferenciarse (de la parte de la oferta educativa); confiando, pues, en el principio de la autorregulación como mecanismo de ajuste del sistema. Tomando como criterio de clasificación este doble anclaje, podemos categorizar cuatro modelos regulativos básicos del cuasi-mercado escolar (Cuadro XI.2).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> La clasificación presentada toma como punto de partida la tipología realizada en Alegre y Ferrer (2010).

CUADRO XI.2

*Tipología de modelos de cuasi-mercado*

**Modelo de uniformización fuerte.** Identifica a aquellos sistemas públicos de acceso escolar en el que la adjudicación de centro pasa en primer lugar y de forma ineludible por la proximidad entre la escuela y el lugar de residencia del alumno. En estos contextos, la principal forma de evitar la asignación zonal de la escuela pública es matriculándose en un centro privado independiente no sujeto a dicha regulación. Por su parte, los establecimientos educativos públicos disponen aquí de un margen muy limitado de autonomía (en todas sus dimensiones). Ejemplos: Francia y Alemania.

**Modelo de uniformización débil.** Como en el caso anterior, los gestores públicos establecen el mapa de las zonas de influencia de cada centro público (o privado financiado), en base al cual los alumnos son asignados «por defecto» a la escuela que les corresponde. No obstante, se permite a las familias optar por una escuela pública fuera de su radio de proximidad a través de canales diversos de solicitud extraordinaria. En este marco, los centros escolares disponen de una autonomía significativa, principalmente en la dimensión curricular. Ejemplos: Finlandia, Noruega y Polonia.

**Modelo de cuasi-mercado limitado.** Las familias disponen aquí de un amplio margen de manobra a la hora de escoger escuela (sea cual sea su titularidad). En la mayoría de casos, las solicitudes pasan por un proceso de preinscripción en el decurso del cual las familias expresan las escuelas deseadas en orden preferencial. A partir de aquí, los criterios públicos de asignación escolar —entre los cuales la proximidad se sitúa como principal variable transversal— son únicamente aplicados, como mecanismo de priorización de solicitudes, en el caso de aquellas escuelas que fruto del proceso de preinscripción resultan sobredemandadas. Por su parte, los centros educativos disponen de una autonomía significativa en el terreno pedagógico y organizativo. Ejemplos: España, Italia y Suecia.

**Modelo cuasi-mercado fuerte.** Como en el modelo anterior, las familias pueden optar por cualquiera de los centros (públicos, privados dependientes y privados independientes) de su municipio o incluso de otras localidades. Las escuelas disponen de total autonomía para definir los que serán sus propios criterios de acceso y priorización de solicitudes que aplicarán en la gestión de la admisión del alumnado. Las autoridades políticas, más allá de garantizar la oficialidad de las enseñanzas y de las credenciales a que conducen, en el plano de la regulación del acceso a la educación se limitan a velar para que ninguna institución educativa pública o financiada con fondos públicos apliquen en este proceso criterios de discriminación basados en motivos de clase, raza o etnia. Ejemplos: Bélgica, Holanda y, en menor medida, Irlanda y el Reino Unido.

FUENTE: Elaboración propia.

El alcance de la privatización endógena es desigual y adquiere matices diversos en los distintos países europeos. Como veremos, la apuesta por uno u otro modelo de cuasi-mercado tiene implicaciones en el terreno de la eficiencia y la igualdad de oportunidades en educación. Efectivamente, en aquellos países donde el cuasi-mercado ha penetrado de forma más evidente, la dimensión operativa de la educación tiende a presentar unos niveles más elevados de desigualdad educativa, sin que ello se contrapesa con incrementos de eficacia o excelencia general.

### 3. SEGÚN EL PAPEL DE LAS INSTANCIAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

En paralelo a los criterios de clasificación expuestos, se ha abordado la modelización de los regímenes educativos según el papel que las principales instancias político-administrativas implicadas juegan en su gestión.

Digno de mención es, en este punto, el ejercicio de tipologización de Francesc Pedró (2007), quien con datos del conjunto de países de la OCDE desarrolla una tipología de modelos de gobierno en educación tomando como punto de partida: 1) el nivel de responsabilidad en la toma de decisiones atribuible a cada uno de los niveles de gobierno (Estado, región, municipio, centro educativo); 2) el porcentaje de participación en el gasto público en educación de cada uno de los niveles. Del cruce de ambas variables acaban dibujándose los cuatro modelos básicos (tres de los cuales con submodelos alternativos) descritos en el Cuadro XI.3.

CUADRO XI.3

*Tipología de modelos de gobierno en educación (PEDRÓ, 2007)*

**Modelo centralizado.** La mayor parte de las competencias recaen en el gobierno central o donde la mayoría del gasto público en educación depende del presupuesto central.

- Modalidad 1: Se cumplen ambas condiciones. Ejemplos: Grecia, Portugal, Turquía y Luxemburgo.
- Modalidad 2: La mayor parte del gasto educativo es presupuestada y ejecutada por el gobierno central, si bien otros niveles de gobierno disponen de un papel significativo en los procesos de toma de decisiones. Ejemplos: Irlanda (relevancia de los municipios y centros educativos), Francia (relevancia progresiva de unidades provinciales, departamentales y academias), Japón (relevancia de unidades de distrito escolar) e Italia (relevancia incipiente de regiones, municipios y centros educativos).

**Modelo federal o regionalizado.** Protagonismo de las unidades territoriales subestatales y supramunicipales en que se divide el país. Estas unidades disponen de plena autonomía en materia educativa, quedando en manos del gobierno federal un margen reducido de intervención política o financiera.

- Modalidad 1: Cada estado o región configura una administración educativa propia fuertemente centralizada, dejando a los restantes niveles de gobierno un papel político y financiero claramente subsidiario. Ejemplos: Australia, México.
- Modalidad 2: Internamente heterogénea, donde cada estado o región define el grado de centralización a ostentar, equilibrando el rol del resto de niveles subregionales en un sentido u otro. Ejemplos: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Bélgica, Austria, Suiza y España.

**Modelo municipalizado.** El nivel municipal tiene un rol protagonista en la toma de decisiones y en la financiación educativa.

- Modalidad 1: El municipio comparte protagonismo con los centros escolares, los cuales disponen de un margen de autonomía curricular y financiera muy significativo. Ejemplos: Dinamarca, Noruega, Suecia, Corea, Polonia, Hungría, Inglaterra.
- Modalidad 2: El municipio ocupa un papel predominante como proveedor y gestor de la educación, disponiendo los centros de una cuota de autonomía comparativamente inferior. Ejemplos: Finlandia e Islandia.

**Modelo autónomo.** Han desarrollado de forma más extensiva el principio de la autonomía escolar. En la mayoría de países aquí incluidos el gobierno central desarrolla un papel relevante, tanto en la financiación educativa como en el ejercicio de determinadas competencias clave de la política educativa. Más concretamente, es el gobierno central quien establece los objetivos básicos de la escolarización y ante quien los centros escolares rinden cuentas de su grado de cumplimiento. Ejemplos: Holanda, Nueva Zelanda, República Checa y Eslovaquia.

También cabe referirse a la correlación existente entre, en este caso, la variable tipológica de modelos de gobierno y determinadas medidas de logro educativo. Con datos del PISA, si bien se observa una cierta tendencia de los modelos centralizados y federales a asociarse con resultados académicos globales inferiores a la media de la OCDE (PEDRÓ, 2007), la asociación aparece especialmente significativa cuando se toma en consideración la extracción socioeconómica del alumnado en la explicación de la varianza de resultados académicos entre alumnos y escuelas. Como veremos, a mayor nivel de autonomía escolar, mayor disparidad de resultados entre centros y mayor tendencia de la desigualdad social a convertirse en desigualdad educativa.

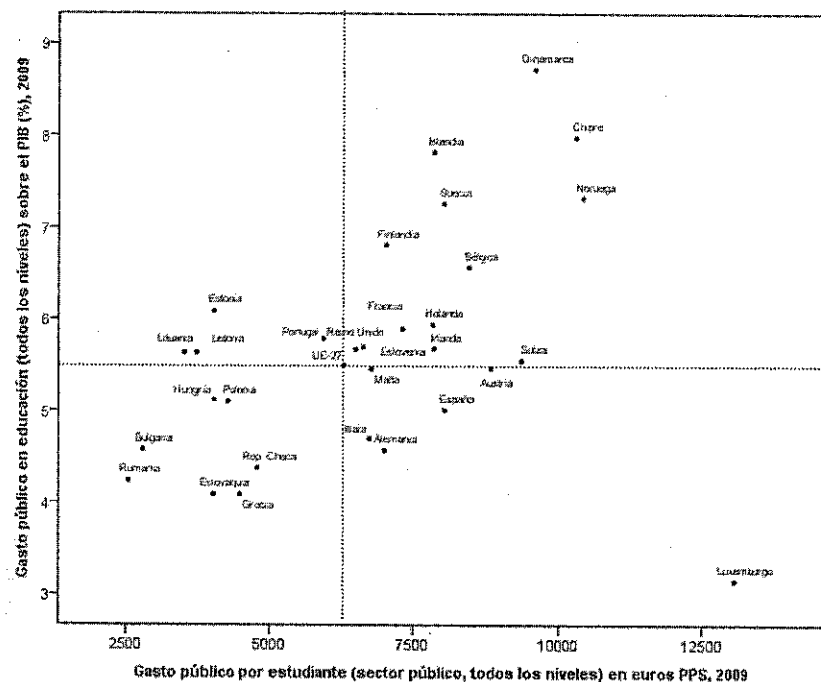
#### 4. SEGÚN EL ALCANCE DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

La inversión pública en educación es otra variable descriptiva de la diversidad de sistemas educativos. Son múltiples las maneras de introducir este criterio en el debate, como múltiples son también las posibles medidas referidas a la variable en cuestión. Se presentan aquí magnitudes que cabría entender relacionadas con el *volumen del gasto público en educación*, ya en términos de esfuerzo relativo (representación de este gasto sobre el PIB de los países) como unitarios (gasto per cápita resultante).

En primer lugar, en el Gráfico XI.2 se relacionan los valores que presentan 30 países europeos (UE-27 más Noruega, Islandia y Suiza) en torno a dos medidas de gasto: proporción del gasto público en educación (en todos los niveles educativos, desde la etapa de educación primaria hasta los estudios superiores) sobre el PIB de cada país, y gasto público por estudiante (en todos los niveles educativos) según unidades monetarias comparables (euros PPS). No sorprende apreciar la existencia de cierta asociación entre una y otra variable; como patrón general, a mayor esfuerzo relativo, mayor gasto unitario resultante. Sobre la base de esta asociación, y tomando como referencia los valores medios de la UE-27, destaca aquel conjunto de países que más gastan en términos relativos y per cápita (cuadrante superior derecho del Gráfico XI.2); entre ellos se encuentran los países escandinavos. En el otro extremo se encuentran aquellos países que menos esfuerzo relativo realizan y menos acaban gastando per cápita (cuadrante inferior izquierdo); este es el caso de la mayoría de países de la antigua Europa del Este. En el marco de esta tensión, en algunos países las magnitudes de gasto aparecen comparativamente desequilibradas. Por ejemplo, países como España, Alemania y Austria (cuadrante inferior derecho), dado su nivel de riqueza y población escolar, gastan por estudiante más de lo que cabría esperar atendiendo el reducido esfuerzo relativo que representa su gasto en educación sobre el PIB.

GRÁFICO XI.2

*Relación entre el gasto público por estudiante y esfuerzo de inversión pública educativa sobre el PIB. Países europeos, 2009*



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2009).

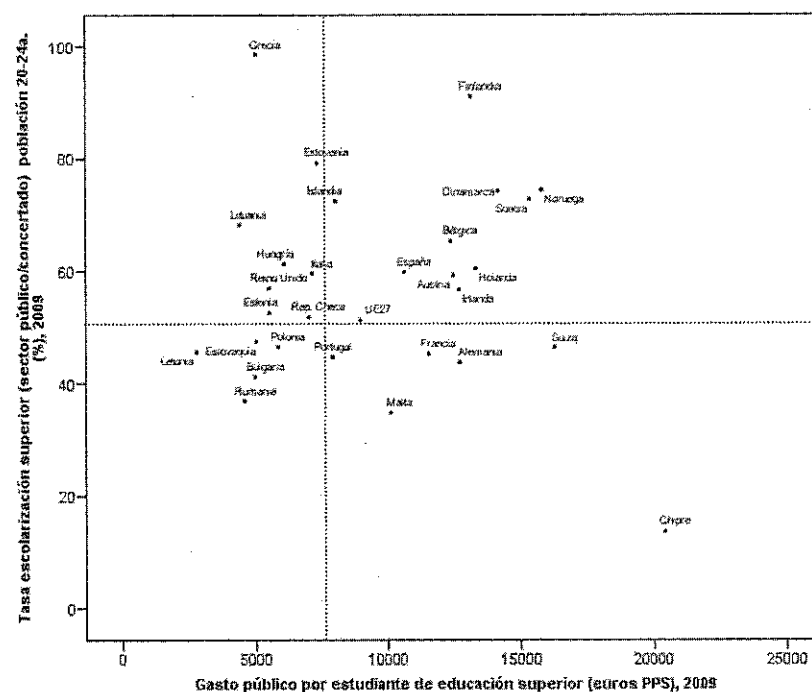
Anticipamos un argumento del que nos ocuparemos después. Parece demostrarse, a nivel agregado, la inexistencia de una relación significativa entre las principales variables de volumen de gasto educativo y las principales variables de logro formativo medio y niveles generales de escolarización de los países desarrollados. La misma OCDE, en sus distintos informes derivados del PISA, acostumbra a concluir que la inversión pública en educación no universitaria (se mida como porcentaje sobre el PIB o como gasto acumulado en instituciones educativas por alumno de 6 a 15 años) apenas contribuye a explicar la variación entre países del rendimiento académico medio de los alumnos (OCDE, 2010).

Duru-Bellat y Suchaut (2005) observan que la debilidad de la asociación entre gasto en educación y rendimiento escolar es particularmente manifiesta entre los países desarrollados. En este punto, cobra especial relevancia la ley de los «rendimientos decrecientes». Según esta ley, es de esperar que el gasto en educación deje de surtir efectos positivos significativos sobre el rendimiento una vez superado un determinado umbral de gasto, umbral que la gran mayoría de los países europeos de la OCDE habría ya superado. Rebasado este punto

de inflexión, el posible impacto de la inversión se convierte más en una cuestión de estrategia (cómo se gasta) que de volumen (cuánto se gasta).

GRÁFICO XI.3

*Relación entre el gasto público por estudiante de educación superior y tasa de escolarización de la población de 20 a 24 años. Países europeos, 2009.*



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2009).

De cualquier modo, la combinación de distintas variables relativas a la inversión pública en educación con otras variables de contexto educativo permite elaborar un determinado tipo de modelización de la política educativa ilustrativa a los efectos del objetivo del capítulo. Así sucede, por ejemplo, cuando se cruzan medidas de gasto público por estudiante en una determinada etapa educativa con valores relativos al nivel de escolarización en centros sostenidos con fondos públicos de aquella población en edad teórica (o aproximada) de cursar la etapa en cuestión. De esta manera se obtiene una aproximación al perfil y alcance de la cobertura pública de la intervención educativa; más concretamente, se aproxima el contraste entre niveles de intensidad en la cobertura (gasto por estudiante) y niveles de extensión en la cobertura (escolarización

en el sector público). Como ejemplo, en el Gráfico XI.3 planteamos este cruce para el caso de la educación superior. Resultado de este ejercicio podrían perfilarse las modalidades de cobertura pública descritas en el Cuadro XI.4 con datos de 29 países europeos (excluido Luxemburgo, por falta de información).

CUADRO XI.4  
*Tipología de modelos de cobertura  
pública en educación superior*

*Cobertura pública intensa y extensa* (cuadrante superior derecho del Gráfico XI.3). Regímenes caracterizados por un nivel de gasto público por estudiante y por una tasa de escolarización en centros financiados públicamente superiores a las correspondientes medias de la UE-27 (8.970 euros PPS y 51,2 %, respectivamente). Ejemplos: Finlandia, Dinamarca, Noruega, Suecia, Bélgica, Holanda, Austria, Irlanda y España.

*Cobertura pública intensa, pero poco extensa* (cuadrante inferior derecho del Gráfico 3). Regímenes caracterizados por un nivel de gasto público por estudiante superior a la media de la UE27, pero con una tasa de escolarización superior en centros financiados públicamente inferior a la media europea. Ejemplos: Francia, Alemania, Suiza, Malta y Chipre.

*Cobertura pública extensa, pero poco intensa* (cuadrante superior izquierdo del Gráfico XI.3). Regímenes caracterizados por una tasa de escolarización superior en centros financiados públicamente superior a la media de la UE-27, pero con un nivel de gasto público por estudiante inferior a la media europea. Ejemplos: Grecia, Eslovenia, Islandia, Lituania, Hungría, Italia, Reino Unido, Estonia y República Checa.

*Cobertura pública poco extensa y poco intensa* (cuadrante inferior izquierdo del Gráfico XI.3). Regímenes caracterizados por un nivel de gasto público por estudiante y por una tasa de escolarización en centros financiados públicamente inferiores a las correspondientes medias de la UE-27. Ejemplos: Rumanía, Letonia, Bulgaria, Eslovaquia, Polonia y Portugal.

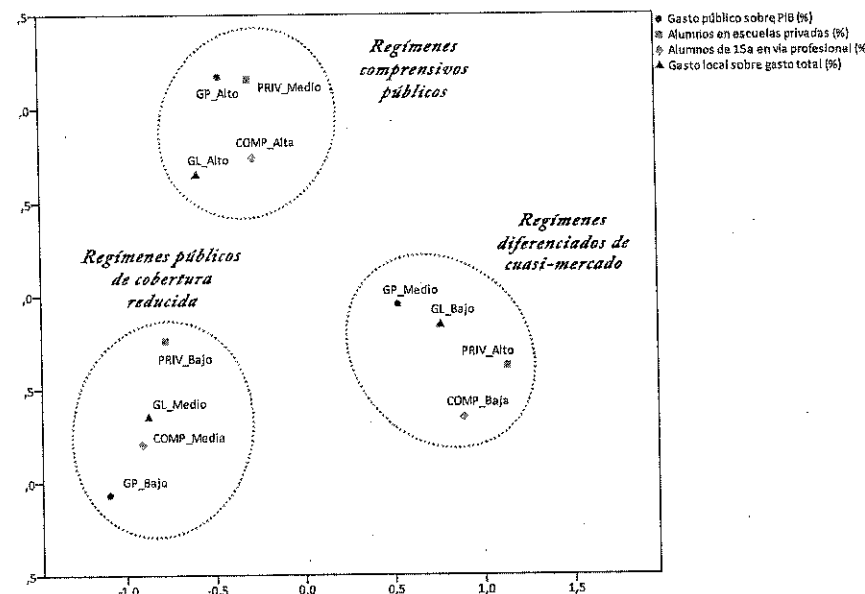
FUENTE: Elaboración propia.

## 5. SÍNTESIS: UN EJEMPLO DE TIPOLOGÍA DE REGÍMENES EDUCATIVOS EUROPEOS

Distintos estudios han tratado de agrupar los diferentes regímenes educativos utilizando modelos construidos en torno a múltiples variables independientes (BUSEMEYER y NIKOLAI, 2010). Sin embargo, cuando la comparación se aborda desde una perspectiva transversal (*cross-sectional*), como la aquí adoptada, el margen de complejidad estadística es necesariamente reducido, debido a la siempre limitada muestra de casos disponible. Algunas técnicas descriptivas de agrupación, no obstante, sí mantienen su pertinencia. Tal es el caso, entre otras, del análisis de correspondencias múltiples, cuyo objetivo es mostrar las relaciones entre las categorías de distintas variables no numéricas. A través de esta operación, y para una muestra de 30 países europeos (UE-27 más Noruega,

Islandia y Suiza), planteamos un intento de agrupación de regímenes educativos tomando en consideración variables categóricas relacionadas con los ejes de clasificación repasados en apartados anteriores. Nos fijamos en: «gasto público en educación sobre el PIB (%)» —como medida de esfuerzo relativo en inversión educativa—; «alumnos en escuelas privadas (%) en educación primaria y secundaria» —como medida de privatización exógena—; «alumnos de 15 años en la vía de formación profesional» —como medida de comprensividad—; «gasto público local en educación sobre gasto público total en educación» —como medida de municipalización de la educación.

GRÁFICO XI.4  
*Tipología de regímenes educativos europeos.  
Correspondencias múltiples*



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2009, 2010) y OCDE (2010).

Los resultados obtenidos deben ser leídos con cierta cautela; no identifican conglomerados homogéneos de casos (países en nuestro caso), sino tendencias de correlación entre los valores de las variables consideradas, correspondencias en torno a las que se sitúan, de forma más o menos clara, cada uno de los países de la muestra<sup>3</sup>. Así, el Gráfico XI.4 identifica tres tendencias de agrupación descritas en el Cuadro XI.5.

<sup>3</sup> Asimismo, la dirección de los resultados es muy sensible a la estrategia de categorización seguida en relación con las variables consideradas (numéricas en su forma original).

En un estudio reciente sobre modelos de sistemas de educación superior en 19 países occidentales desarrollados, Willemse y De Beer (2012) destacan la falta de correspondencia entre las características de agrupación de tales modelos y las características generales de los regímenes de bienestar descritos por Esping-Andersen (1990). Esta falta de correspondencia es particularmente visible en el caso de los países de los regímenes liberal y conservador. Tomando a los países europeos como referencia, los resultados obtenidos en nuestro ejercicio de correspondencias apuntan a la existencia de disparidades entre la tipología en el ámbito educativo y las tipologías generales de regímenes de bienestar. Ciertamente es que el conjunto de países escandinavos, así como los países bálticos, se encuentran agrupados en el modelo comprensivo público, o que Irlanda y Reino Unido aparecen juntos dentro del modelo diferenciado de cuasi-mercado. Sin embargo, países considerados como pertenecientes a un mismo régimen de bienestar se distribuyen entre distintos modelos de régimen educativo, como los países del régimen de bienestar «conservador», los mediterráneos y los de la antigua Europa del Este.

CUADRO XI.5  
*Modelos de régimen educativo en Europa*

*Regímenes comprensivos públicos:* conjunto de correspondencia entre niveles elevados de gasto público en educación, nivel elevado de gasto local relativo, nivel medio de privatización y comprensividad alta. Próximos a este modelo se sitúan: Suecia —comparte las cuatro características—, Dinamarca, Islandia, Finlandia, Noruega, Polonia, Estonia y Chipre —comparten tres de las cuatro características—, Letonia, Lituania y Hungría —comparten dos de las cuatro características. (Tabla A1 en el Anexo).

*Regímenes públicos de cobertura reducida:* correspondencia entre niveles bajos de gasto público en educación y de gasto local relativo, bajo porcentaje de alumnos en escuelas privadas y comprensividad media. Aquí situaríamos a: República Checa —comparte las cuatro características—, Eslovaquia, Rumanía, Bulgaria, Grecia, Alemania, Suiza, Luxemburgo —comparten tres de las cuatro características—, Italia y Eslovenia —comparten dos de las cuatro características. (Tabla A2 en el Anexo).

*Regímenes diferenciados de cuasi-mercado:* correspondencia entre niveles medios de gasto público en educación, nivel bajo de gasto local relativo, porcentajes elevados de alumnos en escuelas privadas y comprensividad baja. Dentro de este modelo: Irlanda y Holanda —comparten las cuatro características—, Bélgica, España, Francia, Malta, Reino Unido y Austria —comparten tres de las cuatro características—, y Portugal —comparte dos de las cuatro características. (Tabla A3 en el Anexo).

FUENTE: Elaboración propia.

### III. TRAYECTORIAS Y DESAFÍOS ACTUALES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EUROPA

El objetivo de este apartado es relacionar, por un lado, algunas de las principales características y desarrollos de los regímenes educativos europeos y, por otro lado, los principales desafíos que, a nuestro modo de ver, tienen estos regímenes en la actualidad. Como detallamos seguidamente, situamos tales desafíos en torno a la preocupación por la desigualdad y el abandono educativo.

#### 1. LA PREOCUPACIÓN POR LA DESIGUALDAD EDUCATIVA Y EL ABANDONO EDUCATIVO TEMPRANO

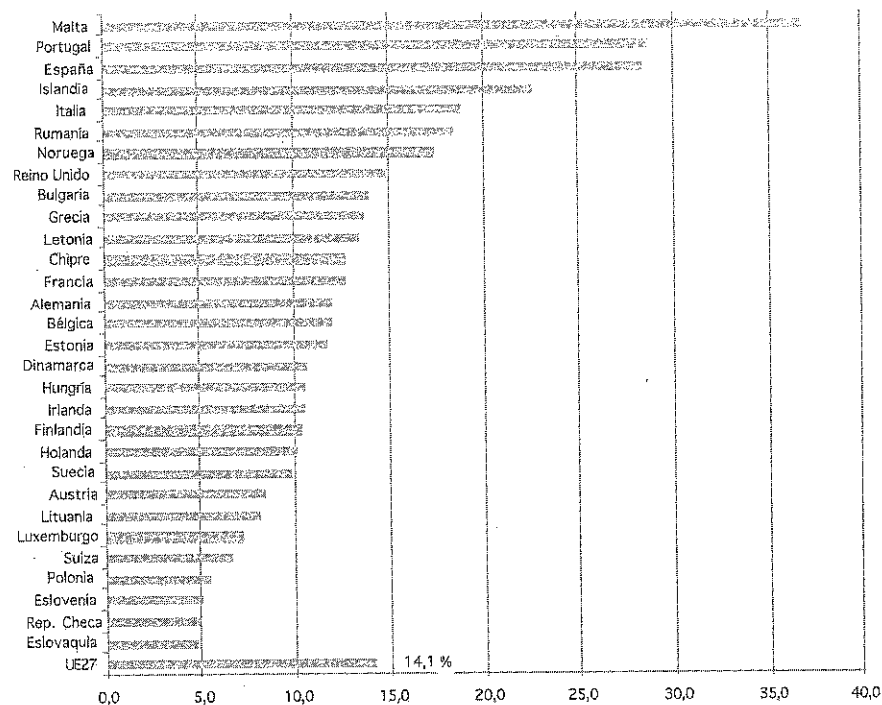
En el marco de la estrategia económica y social de la Unión Europea 2000-2010 (conocida como «Estrategia de Lisboa»), y según el acuerdo de los Estados miembros en torno a la necesaria modernización de los sistemas educativos, en 2001 los ministros de Educación definieron su posición en el *EU Strategic Framework for Education and Training 2000-2010* (CONSEJO EUROPEO, 2002). Este programa apostaba por limitar al máximo el abandono educativo de los jóvenes, promoviendo su continuidad escolar más allá de la educación secundaria inferior (etapa obligatoria). La justificación de este objetivo obedece a la evidencia de que la finalización del conjunto de la educación secundaria incrementa las garantías de éxito en la entrada al mercado laboral y permite abrir puertas a la continuidad académica hacia diferentes vías de la educación superior.

Uno de los *benchmarks* adoptados en 2003 encomendaba, para el 2010, la reducción hasta un 10 % de la tasa de abandono temprano (porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que no han completado estudios secundarios superiores y que no permanecen en el sistema educativo) en el conjunto de los países miembros. En 2010, este indicador se situó en el 14,1 % del total de la UE-27 (Gráfico XI.5), lo que suponía un decremento porcentual de 3 puntos con respecto a 2002. Mientras que algunos países se encuentran ya sensiblemente por debajo del umbral fijado (buena parte de los países nórdicos y de la antigua Europa del Este), otros presentan porcentajes muy superiores al máximo indicado (la mayoría de países de Europa del Sur). Sea como sea, nos encontramos ante un reto que continúa siendo central en la agenda de la política educativa europea (PEPIN, 2011), y que ha vuelto a ser incluido entre los objetivos estratégicos del renovado *EU Education and Training Programme 2010-2020* (COMISIÓN EUROPEA, 2010).

Como objetivo estratégico, la lucha contra el abandono educativo ha sido defendida según tres perspectivas de legitimación. En primer lugar, desde la preocupación por la equidad educativa, se dibuja un objetivo únicamente alcanzable en la medida en que un conjunto mayoritario del alumnado finalice con éxito los estudios secundarios postobligatorios. Más específicamente, se apunta hacia una línea de intervención consistente en superar el hecho, sin duda significativo, que el alumnado más desfavorecido (en términos socioeconómicos y culturales, principalmente) acabe estando sobrerrepresentado entre el conjunto de jóvenes que abandonan la educación

de forma prematura; lo que, en otras palabras, representa un freno a la igualdad de oportunidades en educación. Más allá de las razones de equidad, la misma lucha puede ser leída en términos de excelencia o eficacia educativa general. Según ha sido sobradamente demostrado, no hay forma más efectiva de consolidar y mejorar los logros formativos medios de un país que preocupándose por la escolarización y el rendimiento de aquellos colectivos socioeducativamente más vulnerables. En tercer lugar, la reducción del abandono educativo temprano es defendible desde las denominadas teorías del capital humano; el enquistamiento de una bolsa disfuncionalmente sobredimensionada de potencial mano de obra poco o nada cualificada limita, más aún en tiempos de crisis, toda perspectiva de desarrollo económico y productivo sostenible en el tiempo. Ello es particularmente acuciante en aquellos países —entre ellos España— donde el peso de esta infracapitalización educativa se encuentra acompañada de un volumen significativo de jóvenes sobrecualificados (se entiende, sobrecualificados en relación con las características reales y plausibles de sus estructuras productivas y laborales). Dicha confluencia da lugar a un fenómeno de dualidad educativa, que es fruto de la reproducción de una dualidad en el terreno de la extracción socioeconómica y cultural.

GRÁFICO XI.5  
*Abandono educativo temprano en Europa (%), 2010*



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2010).

Por ello, dedicamos los siguientes subapartados a releer parte de los argumentos desarrollados en el apartado anterior a la luz de sus posibles implicaciones concretas en relación con los problemas de la desigualdad y del abandono educativo temprano. Pero antes de discutir las posibles implicaciones de unos y otros ámbitos de la política educativa es necesario insistir en la trascendencia que posee el contexto social y económico de los países como condicionante del margen de maniobra de dichas políticas.

## 2. LA IMPORTANCIA DE LOS FACTORES ESTRUCTURALES: LIMITACIONES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Son múltiples y diversos los factores que pueden condicionar los resultados y trayectorias escolares de los alumnos. Las variables que se han mostrado más significativas tienen que ver con las características individuales (personales y familiares) del alumnado, factores que van desde el capital socioeconómico o educativo familiar, a variables como el sexo o la procedencia. Agregadas a nivel de centro, buena parte de estas variables han permitido constatar el significativo alcance del perfil de la composición escolar sobre los logros académicos, los tránsitos educativos a lo largo del ciclo educativo, así como sobre las desigualdades sociales que dibujan tales medidas.

Lo mismo ocurre cuando variables como el nivel socioeconómico o educativo son agregadas a nivel de país. Ha quedado demostrada la más que significativa asociación entre el nivel de déficit instructivo de la población adulta y la tasa de abandono educativo temprano de los distintos países (VAN DOORN, POP Y WOLBERS 2011). Con datos de 2007 y definiendo el nivel de déficit instructivo como el porcentaje de personas de 25 a 64 años con estudios obligatorios o inferior de cada país, Alegre y Benito (2010) señalan la estrecha asociación positiva existente entre esta variable y la tasa de abandono educativo temprano en 30 países europeos.

Asimismo, el nivel de descualificación laboral de los distintos mercados laborales se revela de gran capacidad predictiva. Según datos del mismo estudio, y refiriéndose a la descualificación como el porcentaje de población que se encuentra ocupada en categorías de baja cualificación laboral, Alegre y Benito (2010) demuestran la estrecha asociación existente entre esta variable y las tasas nacionales de desescolarización a los 18 años. Esta relación positiva cabría interpretarla debido al estímulo a una inserción laboral prematura que podrían ejercer los puestos de trabajo poco cualificados entre aquellos jóvenes con menores expectativas académicas, un problema que afecta principalmente a los países del sur de Europa —pertenecientes al «modelo mediterráneo de ocupación»—, especialmente en España, Grecia y Portugal, en los cuales se conjugan: unos elevados niveles de descualifica-



ción entre los jóvenes ocupados, unos elevados niveles de déficit instructivo entre la población adulta y unos elevados niveles de abandono educativo temprano.

En definitiva, la función principal de los sistemas educativos y sus políticas podría llegar a entenderse en términos de capacidad de intermediación entre las realidades socioestructurales de los países y sus niveles de escolarización. En otras palabras, el poder de los regímenes educativos de llegar a intervenir en los resultados educativos de su población (y en la corrección de las desigualdades educativas) debiera siempre interpretarse a la luz del marco condicionante que determinan sus realidades estructurales.

### 3. EN TORNO A LA DEFINICIÓN POLÍTICA DE LA COBERTURA EDUCATIVA: LOS DEBATES SOBRE LA COMPRENSIVIDAD

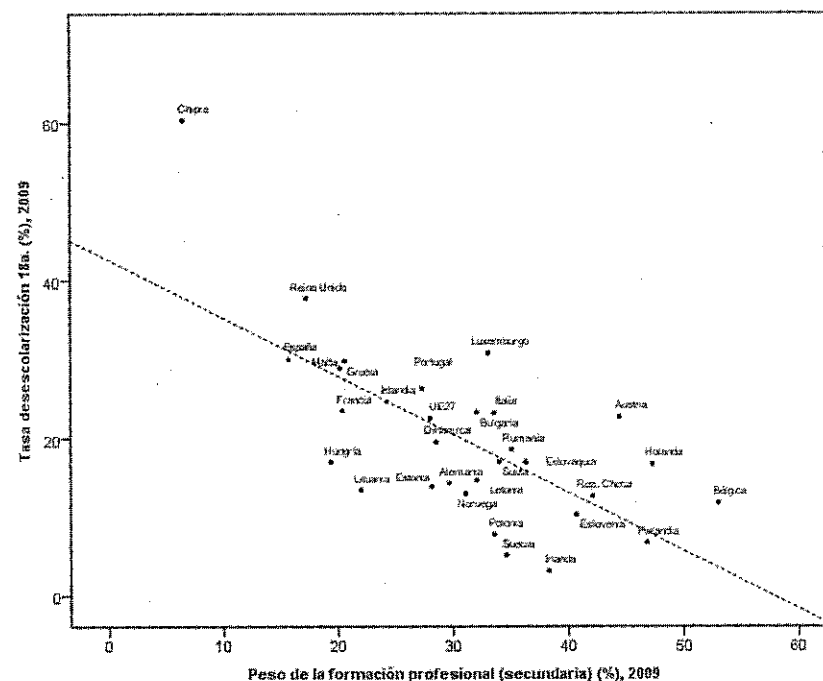
Es al afinar la clasificación de los modelos institucionales de educación (superándose la habitual oposición entre sistemas comprensivos y diferenciados), cuando se revelan relaciones significativas entre modelos y resultados educativos o niveles de escolarización. Utilizando la categorización de Mons (2007) (Cuadro XI.1), veíamos que el rendimiento medio de los alumnos educativamente más vulnerables es especialmente bajo en los países del modelo de integración uniforme, en comparación con el que se obtiene en los países de los modelos individualizado y *à-la-carte*. Es en el modelo de separación donde las desigualdades socioeconómicas y culturales contribuyen más a explicar las desigualdades académicas.

Más allá de la modelización de regímenes educativos, atendiendo a su estructura formal-institucional, consideramos las implicaciones sobre los niveles de escolarización de lo que sería uno de sus componentes principales: la importancia que en el seno de las enseñanzas secundarias (obligatorias y postobligatorias) tiene la oferta formativa de carácter profesionalizador (formación profesional o *vocational education*). Se trata de una cuestión no resuelta: mientras que algunos estudios otorgan a la extensión de la participación en estudios profesionales un efecto general reductor de los niveles de abandono escolar (BISHOP y MANE, 2004), otras investigaciones demuestran bien la inexistencia de este efecto, bien la presencia de un tipo de impacto dependiente de la clase de formación profesional recibida y de la edad a la que se accede a dichos estudios (PLANK *et al.*, 2008).

Existe una relación significativa, inversa, entre el abandono educativo y el peso relativo de la formación profesional en la oferta de estudios secundarios en cada país (Gráfico XI.6). Esta relación es particularmente relevante cuando se toma en cuenta la tasa de desescolarización a los 18 años como variable dependiente: a mayor extensión de la formación profesional, menor nivel de

GRÁFICO XI.6

Relación entre el peso de la formación profesional y la desescolarización a los 18 años (%). Países europeos, 2009.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2009).

abandono educativo. Más aún, esta asociación se mantiene significativa incluso cuando se controla el efecto de otras variables de contexto económico y educativo de los países (ALEGRE y BENITO, 2010). Parece claro que la vía formativa profesionalizadora actúa como espacio de retención de un colectivo significativo de alumnos, a diferencia de los regímenes escolares con mayor prevalencia de la vía académica, donde hay una tendencia de mayores niveles de desescolarización. Sin embargo, ir más allá en la interpretación de tales resultados podría resultar abusivo.

En primer lugar, estos resultados no fundamentan la defensa de la anticipación temporal del inicio de la diversificación curricular. No son pocos los países con regímenes comprensivos (como España) cuyos gobiernos se plantean limitar el alcance de dicha comprensividad, principalmente acortando la duración de la educación secundaria inferior y anticipando la de la educación secundaria superior, en su mayor parte de carácter postobligatorio.

Se recurre entonces a las dificultades inherentes a prolongar el mantenimiento en estructuras educativas «ordinarias» de alumnos «poco hábiles» y/o con disposiciones y actitudes de desafección escolar. Cabría recordar en estos casos que, de acuerdo con los datos presentados, la reducción de la comprensividad no aporta beneficios significativos en términos de permanencia en la escolarización o de resultados educativos, antes bien tiende a resultar inequitativa.

En segundo lugar, toda propuesta de extensión de la formación profesional debería ir acompañada de un profundo debate sobre las finalidades y contenidos otorgables a esta vía formativa. En los últimos años, debido a la actual crisis económica y del empleo, ha aumentado en muchos países europeos el porcentaje de alumnos que optan por mantenerse en el sistema educativo (o por regresar al mismo) apostando por la formación profesional. Cabe ver en este fenómeno la presencia de una oportunidad; una oportunidad para poner en valor la calidad y sentido de esta oferta formativa y de las cualificaciones de grado medio o superior, fortaleciéndose así los vínculos con los sectores productivos (en particular con los sectores llamados «emergentes»); una oportunidad para reducir el alcance de la dualidad educativa que afecta a una parte importante de países con una formación profesional poco desarrollada; una oportunidad en un contexto donde la reducción significativa de la aportación pública al coste de la enseñanza universitaria puede acabar dificultando y convirtiendo en más exclusivo el acceso a los estudios superiores en muchos países.

#### 4. EN TORNO AL AVANCE DE LA MERCANTILIZACIÓN EN EDUCACIÓN: PRIVATIZACIÓN EXÓGENA Y ENDÓGENA

Con respecto a la dimensión «exógena» de la privatización de la educación, y recurriendo de nuevo a los resultados de las distintas ediciones del PISA, se demuestra que en ausencia de todo control estadístico, las escuelas privadas acostumbran a obtener puntuaciones medias de rendimiento superiores a las públicas. Ello es así en la mayoría de países que participan en tal programa y desde luego lo es también en España. Ahora bien, es destacable que la distancia entre los resultados medios obtenidos por centros públicos y privados se reduce de forma drástica cuando se detrae en la ecuación el peso del estatus socioeconómico y cultural del centro y de sus alumnos (OCDE, 2010). Ello sucede en la mayoría de países evaluados por el PISA, y entre ellos muy especialmente en España. En consecuencia, no parece que el número de escuelas privadas (concertadas e independientes) debiera condicionar, por sí mismo, la probabilidad de presentar unas u otras medidas agregadas de desescolarización. Y sin embargo, sí aparece una estrecha relación entre niveles de desescolarización y niveles de privatización exógena cuando se tiene en cuenta el

peso del sector privado no concertado (escuelas independientes) como proveedor de educación secundaria: a mayor importancia de este sector (medida según el número de alumnos de secundaria matriculados en escuelas independientes), mayores niveles de abandono educativo temprano y, sobre todo, mayores tasas de desescolarización a los 18 años (ALEGRE y BENITO, 2010). La interpretación más plausible de estos resultados es consecuencia del efecto de filtro económico que una oferta secundaria postobligatoria con menores niveles de presencia o financiación pública posee en los procesos de permanencia y continuidad escolar de una parte significativa del alumnado.

Por su parte, el avance de la privatización «endógena» forma parte de las tendencias básicas que el proceso de globalización en educación —en su versión neoliberal— tiene en el núcleo de la estructura de la oferta escolar. Inseparable de estas tendencias, no obstante, es el impacto que esta misma agenda global ha provocado en las articulaciones propias de la demanda escolar. Aquí, la apertura del margen de elección de escuela por parte de las familias se establece como una cuestión prioritaria.

Si bien es cierto que los avances del cuasi-mercado son desiguales y han adquirido matices diferentes en los distintos países desarrollados (Cuadro XI.2), sin embargo nos encontramos ante una tendencia difícil de contener (BALL, 2007; BURCH, 2009). Incluso países que habían sido modelo de prestación y regulación pública del sistema educativo han introducido en los últimos años lógicas y técnicas de mercado en la administración de la educación, tanto en la articulación de la oferta como en la gestión de la demanda educativa; por ejemplo, los países nórdicos (WEST y YLÖNEN, 2010; BUNAR, 2010; RANGVID, 2010).

Los defensores de los avances del cuasi-mercado insisten en atribuir una serie de efectos beneficiosos (en términos de eficiencia, eficacia e, incluso, equidad en el sistema) a sus propuestas: financiación pública de escuelas privadas (DRONKERS y ROBERT, 2008), participación de capital privado en escuelas públicas o programas de cheque escolar (CLOWES, 2008), promoción de la autonomía y la diversificación escolar (WÖBMANN *et al.*, 2007), o flexibilización del criterio zonal en la asignación de centro escolar (GORARD *et al.*, 2003). No han sido pocos los autores que han advertido sobre los peligros inherentes a buena parte de los avances del cuasi-mercado en sus dos niveles básicos de desarrollo: liberalización de la demanda (libertad de elección escolar) y liberalización de la oferta (libertad y autonomía para diferenciarse).

En relación con la demanda educativa, estudios en diferentes países y con metodologías tanto cuantitativas como cualitativas, han concluido que la apertura de estos espacios de competencia en el proceso de elección escolar, justamente en la medida en que se establecen para un bien escaso y desde posiciones desiguales, tienden a reproducir dinámicas significativas de segregación escolar (BURGESS *et al.*, 2007; LAUDER y HUGHES,

1999). Se ha enfatizado la importancia que las desigualdades en el capital social, cultural y económico de las familias tienen en la definición de sus capacidades, disposición y prácticas de elección escolar. Son las familias de clase media las que acaban extrayendo más provecho de los márgenes abiertos a la libertad de elección. Más aún, parece demostrado que, para valorar las «buenas» y las «malas» escuelas, las familias de clase media parten de un doble juicio que no hace sino tender a su cierre social (*social clousure*) en determinados «circuitos de escolarización» (GEWIRTZ *et al.*, 1995): por una parte, se buscan aquellos espacios escolares cuyo perfil social (sus alumnos o sus familias) es similar al propio, espacios de familiaridad social, donde, a través de un juicio atributivo de clase, se observa que «los otros son como nosotros»; por otra parte, se evitan aquellos centros cuyo universo social es diferente al de uno mismo, espacios de extrañamiento social, donde «los otros no son como nosotros» (VAN ZANTEN, 2007). Ello explica cómo la libre elección de centro puede acabar operando como causa y consecuencia de la segregación escolar, fenómeno que indudablemente limita, cuando menos, la igualdad de oportunidades en educación.

Del lado de la oferta educativa, cabría referirse a las implicaciones de determinados procesos de progresiva delegación de autonomía a los centros escolares, en sus distintas dimensiones (curriculares, organizativas, control de recursos...). Se trata de un vector en el origen de buena parte de las reformas educativas impulsadas desde los organismos internacionales. Podríamos destacar la defensa de la autonomía escolar realizada por la OCDE en los últimos tiempos. Esta se ha centrado, entre otras dimensiones, en reclamar mayor libertad para los centros en la definición del currículum y la gestión de recursos; sus supuestos efectos positivos (en términos de excelencia y equidad) se han tratado de apoyar en diferentes estudios de la órbita del paradigma de la eficacia escolar (SCHÜTZ *et al.*, 2007). Sin embargo, una vez en marcha, los beneficios de estos avances no siempre son los esperados.

Se ha reforzado la hipótesis según la cual la delegación de competencias a las escuelas en el terreno de la admisión de alumnos acaba teniendo un impacto segregador, fruto, principalmente, de la prevalencia de procesos de *cream-skimming* (WEST *et al.*, 2004; MAROY, 2008)<sup>4</sup>. Se ha comprobado la existencia de dinámicas de segregación escolar (y, en consecuencia, de desigualdad de oportunidades educativas) fruto de la atribución de amplios márgenes de autonomía a las escuelas para definir proyectos educativos. En estos contextos se entiende que cada escuela establece, en un espacio local de competencia, un proyecto socioeducati-

<sup>4</sup> Cabría aquí no menospreciar la incidencia de las prácticas de aquellas escuelas que, aun no disponiendo de autonomía formal en el campo de la admisión escolar, desarrollan en la práctica estrategias informales y encubiertas igualmente selectivas.

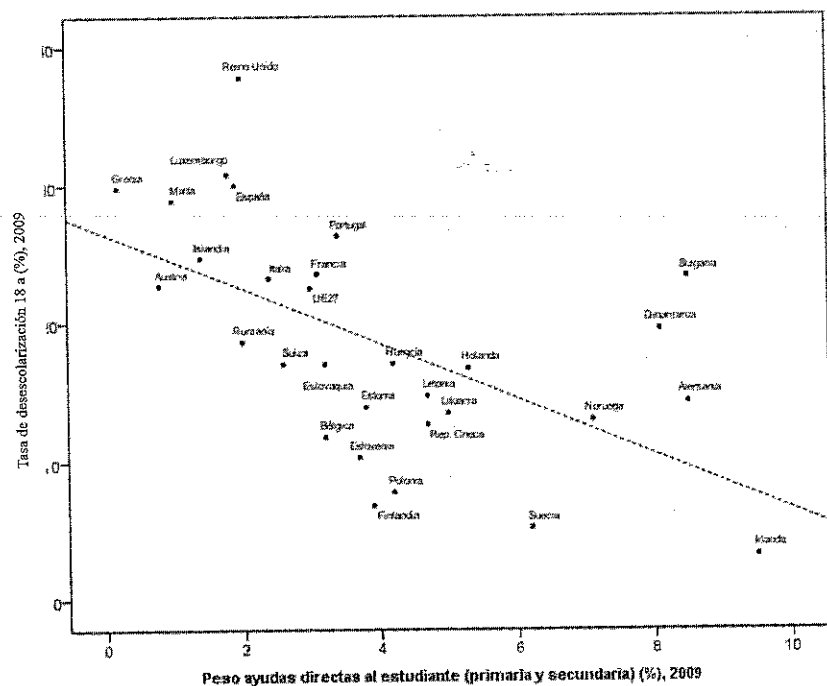
vo específico, una imagen institucional particular más o menos atractiva para un determinado sector de usuarios actuales o potenciales, e, incluso, excluyente para el resto (DUPRIEZ y CORNET, 2005). Desde este punto de vista, determinadas familias buscan ciertas escuelas y determinadas escuelas buscan a familias concretas. Finalmente, estudios relacionados con la eficacia escolar corroboran la inexistencia de efectos significativos sobre el rendimiento de alumnos y escuelas que pudieran atribuirse a un mayor grado de autonomía escolar en el terreno organizativo (por ejemplo, autonomía de gestión del profesorado y en la gestión del presupuesto); antes bien, tales avances tienden a provocar una acentuación del peso del estatus socioeconómico y cultural en la explicación de los logros escolares (desigualdad educativa) (WÖBMANN *et al.*, 2007; SCHÜTZ *et al.*, 2007).

##### 5. EN TORNO A LOS LÍMITES DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA: MÁS ALLÁ DEL VOLUMEN DEL GASTO

Hemos señalado la ausencia de relación significativa entre distintas variables de volumen de gasto público en educación y los niveles de abandono educativo o desescolarización de los distintos países europeos. Atribuíamos este hecho a la relevancia de la ley de los «rendimientos decrecientes»: a partir de un determinado umbral de gasto (que la mayoría de países europeos habría ya rebasado) sucesivos incrementos del volumen de inversión pierden progresivamente su eficacia.

Cabría pensar que, efectivamente, superado un determinado umbral de gasto, la eficacia de la inversión, más que una cuestión de *volumen* (medido a través de unas u otras magnitudes), se convierte en una cuestión de *estrategia*. Podríamos citar como ejemplo la incidencia de un factor de priorización del gasto relativamente independiente de las magnitudes de inversión que estos presentan: el peso de las ayudas a estudiantes en relación con el gasto público total en educación (etapa primaria y secundaria). Observamos en el Gráfico XI.7 la presencia de una asociación significativa entre esta variable y la tasa de desescolarización a los 18 años presentada por distintos países europeos: a mayor peso relativo de esta modalidad o estrategia de gasto sobre la inversión total, menores tasas de desescolarización. Según Alegre y Benito (2010), con datos referidos a años anteriores, la relevancia de esta relación se mantiene aun cuando se controla el peso de variables contextuales como el nivel de riqueza y educativo del país. Observamos que España, junto con un conjunto de países, entre los cuales se encontrarían el resto de países del sur de Europa, quedaría situada en el espectro problemático de la recta de regresión, con un peso del gasto en ayudas muy reducido y un nivel de desescolarización elevado.

GRÁFICO XI.7  
*Relación entre el gasto directo en ayudas y la tasa de desescolarización a los 18 años (%).*  
*Países europeos, 2009*



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2009).

Es necesario, no obstante, introducir cautelas en la interpretación de estos resultados y en su tesis subyacente. En primer lugar, no debemos olvidar que el volumen disponible para la inversión define el marco de posibilidades de la estrategia de inversión; el *cómo* se gasta está condicionado por el *cuánto* se puede gastar. En segundo lugar, la ley de rendimientos decrecientes se constata respecto al impacto de sucesivos incrementos del volumen de gasto; no es aplicable a la predicción de los posibles efectos de recortes en el volumen del gasto. Dicho de otro modo, bien pudiera suceder que, acomodado el sistema educativo a un determinado nivel de inversión, sucesivas reducciones del esfuerzo inversor acabaran siguiendo un patrón, más o menos prolongado, de rendimientos (negativos) crecientes. En tercer lugar, cabría remitir a la ambivalente definición de la variable de gasto utilizada. Se hace aquí referencia al gasto público en ayudas focalizadas a estudiantes (*financial aid to students*), entre los cuales pueden encontrar-

se: becas escolares de diversa índole, bolsas y premios de estudio, subsidios especiales y directos a las familias para el pago de gastos derivados de la escolarización; así como, según el criterio de cada país, préstamos escolares preferenciales concedidos a estudiantes o familias a través de instituciones públicas<sup>5</sup>. En cuarto lugar, reforzar la idea de que el modo de ejecución del gasto —en nuestro caso, la ejecución focalizada— importa más que el volumen de la inversión, puesto que no cuestiona el valor del acceso universal e igualitario a los recursos educativos públicos ni justifica sin más la eficacia de determinados instrumentos de ciega incentivación meritocrática más o menos selectivos.

#### IV. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS FUTUROS PARA ESTA POLÍTICA

Como ejercicio central de la primera parte del capítulo, hemos agrupado los países de la UE-27, más Noruega, Suiza e Islandia, en función del gasto público en educación sobre el PIB, el porcentaje de alumnos de primaria y secundaria en escuelas privadas, alumnos de 15 años en la vía de formación profesional (entendiéndolo como medida de comprensividad) y el porcentaje de gasto público local en educación sobre gasto público total en ese mismo sector. Los resultados apuntan a tres grandes «familias» de países, desde la de mayor comprensividad pública a la de regímenes de cuasi-mercado, pasando por los países de cobertura reducida. La agrupación que resulta no se corresponde con las tipologías más conocidas sobre modelos generales de Estado de Bienestar.

Respecto a las tendencias que en la actualidad plantean mayores desafíos a la política educativa, tales como el abandono prematuro del ciclo educativo y el aumento de la desigualdad educativa, se insiste en la necesidad de atender a la escolarización y el rendimiento de los colectivos socioeducativos más vulnerables. Es precisamente en ese tema en el que la labor y la capacidad de intermediación entre realidad socioestructural y niveles de escolarización de los sistemas educativos se pone especialmente de relieve. Se insiste en la significación de la comprensividad a la hora de prevenir la inequidad. Se apunta asimismo que las dinámicas de mayor libertad en la elección de centro, o las que ponen énfasis en la necesidad de dotar de mayor autonomía a los centros (privatización endógena), acaban generalmente beneficiando solo a los sectores con mejores estatus socioeconómico y cultural.

A la vista de todo ello, situaríamos a España entre aquellos países con una configuración de la educación más mercantilizada. Es decir, en aquel segmento de regímenes que vendrían caracterizados por una fuerte

<sup>5</sup> Ver definición en <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5367>; y notas especiales por país en [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/Annexes/educ\\_esms\\_an21.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/Annexes/educ_esms_an21.pdf).

presencia del sector privado en la provisión de educación (privatización exógena) y de las lógicas del cuasi-mercado en la gestión de dicha provisión (privatización endógena). Más aún, en determinadas políticas recientemente adoptadas —o en previsión de serlo— en España y en buena parte de sus Comunidades Autónomas tienden a profundizar la mercantilización del sistema, en sus dos vertientes de provisión y gestión. Así, con respecto al eje de mercantilización, España se aproxima a la posición de los regímenes educativos cuyas trayectorias de cuasi-mercado tienen un largo recorrido —Bélgica, Holanda, Irlanda y Reino Unido—. Y sin embargo, España se sitúa sensiblemente por debajo de estos países en términos de esfuerzo relativo en inversión educativa y de gasto focalizado por estudiante. Por otra parte, España se acerca a los países escandinavos en cuanto al nivel de comprensividad formal del sistema. Cabe a este respecto recordar los planteamientos del gobierno de Rajoy de adelantar el inicio de los itinerarios formativos. Asimismo, una vez finalizada la etapa comprensiva, la extensión de la formación profesional en España es inferior a la de los países escandinavos, y también a la de los países de la Europa del Este —en su gran mayoría, en las dos últimas décadas estos países han perdido en comprensividad formal del sistema, pero mantenido una red de formación profesional de gran solidez—. Finalmente, no hay que olvidar los niveles elevados de descualificación laboral y déficit instructivo que caracterizan el contexto español, situación análoga a la de otros países del sur de Europa. Todo ello, teniendo en cuenta su realidad estructural, así como su trayectoria de régimen educativo, no hace sino colocar a España en una posición ciertamente delicada cuando de lo que se trataría sería de avanzar en la superación de las desigualdades educativas y del abandono escolar.

La situación general de Europa en este inicio del segundo decenio del siglo acrecienta la importancia y valor estratégico de la educación para individuos, comunidades y países. Los datos analizados y la perspectiva seguida nos indican la importancia de aprender de las experiencias de otros países a fin de mejorar la capacidad de cada sistema educativo a la hora de enfrentarse a desafíos como los aquí considerados. La necesidad de «más Europa» también en materia educativa y, al mismo tiempo, la importancia de la dimensión territorial en este tema apuntan ya a ulteriores trabajos de investigación que creemos cada vez más necesarios.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALGRE, M. A. y FERRER, G. (2010): «School regimes and education equity: some insights based on PISA 2006», *British Educational Research Journal*, 36, 433-461.
- ALGRE, M. A. y BENITO, R. (2010): «Los factores del abandono educativo temprano. España en el marco europeo», *Revista de Educación*, n.º extraordinario 2010, 65-92.

- BALL, S. J. (2007): *Education Plc: Understanding Private Sector Participation in Public Sector Education*. Routledge, Londres.
- BALL, S. J. y YODELL, D. (2007): *Hidden privatisation in public education*. Education International 5th World Congress Report.
- BISHOP, J. H. y MANE, F. (2004): «The impacts of career-technical education on high school completion and labor market success», *Economics of Education Review*, 23, 381-402.
- BUNAR, N. (2010): «Choosing for quality or inequality: current perspectives on the implementation of school choice policy in Sweden», *Journal of Education Policy*, 25, 1-18.
- BURCH, P. (2009): *Hidden Markets. The New Education Privatization*. Routledge, Nueva York.
- BURGESS, S. et al. (2007): «The impact of school choice on sorting by ability and socioeconomic factors in English secondary education», en Wößmann, L. y Peterson, P. E., *Schools and the equal opportunity problem*, MIT Press, Cambridge, M. A., 273-292.
- BUSEMEYER, M. R. y NIKOLAI, R. (2010): «Education», en Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 494-508.
- CLOWES, G. A. (2008): «With the Right Design, Vouchers Can Reform Public Schools: Lessons from the Milwaukee Parental Choice Program», *Journal of School Choice*, 2, 367-391.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): Commission's Communication «Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth», COM (2010) 2020.
- CONSEJO EUROPEO (2002): Education Council report to the European Council on the «Detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe», 2002/C142/01.
- DRONKERS, J. y ROBERTS, P. (2008): «Differences in Scholastic Achievement of Public, Private Government-Dependent, and Private Independent Schools. A Cross-National Analysis», *Educational Policy*, 22, 541-577.
- DUPRIEZ, V. y CORNET, J. (2005): *La rénovation de l'école primaire: Comprendre les enjeux du changement pédagogique*, Boeck Université, Bruselas.
- DUPRIEZ, V.; DUMAY, X. y VAUSE, A. (2008): «How Do School Systems Manage Pupils?», *Heterogeneity?*, *Comparative Education Review*, 52, 245-273.
- DURU-BELLAT, M. y SUCHAUT, B. (2005): «Organisation and Context, Efficiency and Equity of Educational Systems: What PISA tells us», *European Educational Research Journal*, 4, 181-194.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- GEWIRTZ, S.; BALL, S. J. y BOWE, R. (1995): *Markets, choice and equity in education*, Open University Press, Buckingham.
- GORARD, S.; TAYLOR, C. y FITZ, J. (2003): *Schools, markets, and choice policies*, Routledge Falmer, Londres.
- HANUSHEK, E. A. y WÖßMANN, L. (2006): «Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences across Countries», *Economic Journal*, 116, C63-C76.
- LAUDER, H. y HUGHES, D. (eds.) (1999): *Trading in Futures. Why Markets in Education Don't Work*, Open University Press, Buckingham.
- MARÓY, C. (2008): «Por qué y cómo regular el mercado educativo», *Revista de Profesorado*, 12.
- MONS, N. (2007): *Les nouvelles politiques éducatives: La France fait-elle les bons choix?*, Presses Universitaires de France, Paris.
- OCDE (2010): *PISA 2009: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Vol. II)*, OCDE, París.
- PEDRÓ, F. (2007): *Descentralització i municipalització de l'educació als països de l'OCDE*, Diputació de Barcelona. Col. Estudis 1, Barcelona.
- PEPIN, L. (2011): «Education in the Lisbon Strategy: assessment and prospects», *European Journal of Education*, 46, 25-35.

- PLANK, S. B.; DELUCA, S. y ESTACION, V. (2008): «High School Dropout and the Role of Career and Technical Education: A Survival Analysis of Surviving High School», *Sociology of Education*, 81, 345-370.
- RANGVID, B. S. (2007): «School Choice, Universal Vouchers and Native Flight from Local Schools», *European Sociological Review*, 26, 319-335.
- SCHÜTZ, G.; WEST, M. R. y WÖSSMANN, L. (2007): «School accountability, autonomy, choice, and the equity of student achievement: international evidence from PISA 2003», *OECD Education Working Papers*, 14, OCDE, París.
- VAN DOORN, M.; POP, I. y WOLBERS, M. H. J. (2011): «Intergenerational Transmission of Education across European Countries and Cohorts», *European Societies*, 13, 93-117.
- VAN ZANTEN, A. (2007): «Reflexividad y elección de la escuela por los padres de la clase media en Francia», *Revista de Antropología Social*, 16, 245-278.
- VANDEBERGUE, V. (1999): «Combining market and bureaucratic control in education: an answer to market and bureaucratic failure», *Comparative Education*, 35, 271-282.
- WEST, A.; HIND, A. y PENNELL, H. (2004): «School admissions and "selection", in comprehensive schools: policy and practice», *Oxford Review of Education*, 30, 347-369.
- WEST, A. y YLÖNEN, A. (2010): «Market-oriented school reform in England and Finland: school choice, finance and governance», *Educational Studies*, 36, 1-12.
- WHITTY, G. y POWER, S. (2000): «Marketization and privatization in mass education systems», *International Journal of Educational Development*, 20, 93-107.
- WILLEMSE, N. y DE BEER, P. (2012): «Three worlds of educational welfare states? A comparative study of higher education systems across welfare states», *Journal of European Social Policy*, 22, 105-117.
- WÖSSMANN, L. et al. (2007): «School Accountability, Autonomy, Choice and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003» *OECD Education Working Paper* 13, OCDE, París.

## ANEXO

### MODELOS DE RÉGIMEN EDUCATIVO EN EUROPA: ADECUACIÓN DE PAÍSES

TABLA XLA1  
*Características compartidas por los países  
del modelo comprensivo público*

|           | Regímenes comprensivos públicos                                                  |                                                                     |                                                                                 |                                                                         |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
|           | Alumnos 15 a. en<br>vía profesional<br>Categoría<br>MCA=COMP_<br>Alta<br>(<10 %) | Gasto público<br>sobre el PIB<br>Categoría<br>MCA=GP_Alto<br>(>6 %) | Alumnos en<br>escuelas privadas<br>Categoría<br>MCA=PRIV_<br>Medio<br>(10-20 %) | Gasto local sobre<br>gasto total<br>Categoría<br>MCA=GL_Alto<br>(>60 %) |
| Suecia    | Sí                                                                               | Sí                                                                  | Sí                                                                              | Sí                                                                      |
| Dinamarca | Sí                                                                               | Sí                                                                  | Sí                                                                              | No (GL_Medio)                                                           |
| Islandia  | Sí                                                                               | Sí                                                                  | Sí                                                                              | No (GL_Medio)                                                           |
| Chipre    | Sí                                                                               | Sí                                                                  | Sí                                                                              | No (GL_Bajo)                                                            |
| Finlandia | Sí                                                                               | Sí                                                                  | No (PRIV_Bajo)                                                                  | Sí                                                                      |
| Noruega   | Sí                                                                               | Sí                                                                  | No (PRIV_Bajo)                                                                  | Sí                                                                      |
| Estonia   | Sí                                                                               | Sí                                                                  | No (PRIV_Bajo)                                                                  | Sí                                                                      |
| Polonia   | Sí                                                                               | No (GP_Medio)                                                       | Sí                                                                              | Sí                                                                      |
| Letonia   | Sí                                                                               | No (GP_Medio)                                                       | No (PRIV_Bajo)                                                                  | Sí                                                                      |
| Lituania  | Sí                                                                               | No (GP_Medio)                                                       | No (PRIV_Bajo)                                                                  | Sí                                                                      |
| Hungría   | No (COMP_Media)                                                                  | No (GP_Medio)                                                       | Sí                                                                              | Sí                                                                      |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2009, 2010) y OCDE (2010).



TABLA XI.A2  
*Características compartidas por los países del modelo público  
 de cobertura reducida*

|            | Regímenes públicos de cobertura reducida                                           |                                                                     |                                                                                |                                                                                 |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
|            | Alumnos 15a. en<br>vía profesional<br>Categoría<br>MCA=COMP_<br>Media<br>(11-20 %) | Gasto público<br>sobre el PIB<br>Categoría<br>MCA=GP_Bajo<br>(<5 %) | Alumnos en es-<br>cuelas privadas<br>Categoría<br>MCA=PRIV_<br>Bajo<br>(<10 %) | Gasto local sobre<br>gasto total<br>Categoría<br>MCA=GL_Me-<br>dio<br>(15-60 %) |
| Rep. Checa | Sí                                                                                 | Sí                                                                  | Sí                                                                             | Sí                                                                              |
| Eslovaquia | Sí                                                                                 | Sí                                                                  | Sí                                                                             | No (GL_Alto)                                                                    |
| Rumanía    | Sí                                                                                 | Sí                                                                  | Sí                                                                             | No (GL_Alto)                                                                    |
| Grecia     | Sí                                                                                 | Sí                                                                  | Sí                                                                             | No (GL_Bajo)                                                                    |
| Bulgaria   | No (COMP_Alta)                                                                     | Sí                                                                  | Sí                                                                             | Sí                                                                              |
| Alemania   | No (COMP_Baja)                                                                     | Sí                                                                  | Sí                                                                             | Sí                                                                              |
| Suiza      | Sí                                                                                 | No (GP_Medio)                                                       | Sí                                                                             | Sí                                                                              |
| Luxemburgo | Sí                                                                                 | Sí                                                                  | No (PRIV_Alto)                                                                 | Sí                                                                              |
| Italia     | No (COMP_Alta)                                                                     | Sí                                                                  | Sí                                                                             | No (GL_Bajo)                                                                    |
| Eslovenia  | No (COMP_Baja)                                                                     | No (GP_Medio)                                                       | Sí                                                                             | Sí                                                                              |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2009, 2010) y OCDE (2010).

TABLA XI.A3  
*Características compartidas por los países  
 del modelo diferenciado de cuasi-mercado*

|             | Regímenes diferenciados de cuasi-mercado                                        |                                                                           |                                                                              |                                                                             |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
|             | Alumnos 15a. en<br>vía profesional<br>Categoría<br>MCA=COMP_<br>Baja<br>(>20 %) | Gasto público<br>sobre el PIB<br>Categoría<br>MCA=GP_<br>Medio<br>(5-6 %) | Alumnos en<br>escuelas privadas<br>Categoría<br>MCA=PRIV_<br>Alto<br>(>20 %) | Gasto local sobre<br>gasto total<br>Categoría<br>MCA=GL_<br>Bajo<br>(<15 %) |
| Irlanda     | Sí                                                                              | Sí                                                                        | Sí                                                                           | Sí                                                                          |
| Holanda     | Sí                                                                              | Sí                                                                        | Sí                                                                           | Sí                                                                          |
| España      | No (COMP_Alta)                                                                  | Sí                                                                        | Sí                                                                           | Sí                                                                          |
| Francia     | No (COMP_Alta)                                                                  | Sí                                                                        | Sí                                                                           | Sí                                                                          |
| Malta       | No (COMP_Alta)                                                                  | Sí                                                                        | Sí                                                                           | Sí                                                                          |
| Reino Unido | Sí                                                                              | Sí                                                                        | Sí                                                                           | No (GL_Alto)                                                                |
| Austria     | Sí                                                                              | Sí                                                                        | No (PRIV_Alto)                                                               | Sí                                                                          |
| Bélgica     | Sí                                                                              | No (GP_Alto)                                                              | Sí                                                                           | Sí                                                                          |
| Portugal    | No (COMP_Media)                                                                 | Sí                                                                        | No (PRIV_Medio)                                                              | Sí                                                                          |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2009, 2010) y OCDE (2010).

## CAPÍTULO XII

# LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN A LAS FAMILIAS EN PERSPECTIVA COMPARADA: DIVERGENCIAS NACIONALES FRENTE A DESAFÍOS COMPARTIDOS\*

MARGARITA LEÓN  
 OLGA SALIDO

## I. INTRODUCCIÓN

Al contrario de lo que ocurre con otros ámbitos del Estado de Bienestar, como por ejemplo las pensiones, la política de familia tiene contornos difusos que dificultan tanto su análisis como su interpretación. En primera instancia, podríamos decir que estas políticas cubren un amplio rango de actuaciones orientadas a mejorar el bienestar de las familias y aliviar las presiones que estas sufren en el ejercicio de sus responsabilidades. Tienen, pues, como objetivo principal conseguir que las condiciones de vida de las personas sean aceptables desde el punto de vista del estándar de la sociedad en que viven, evitando situaciones de necesidad o carencias económicas que puedan resultar lesivas para el ejercicio de sus derechos o el pleno desarrollo de sus capacidades. Como tales, constituyen un pilar básico del «edificio» del bienestar social, a pesar de que tradicionalmente han ocupado un lugar secundario en la agenda pública en relación a otras políticas sociales relacionadas con la vejez, el desempleo o la dependencia.

Existen en Europa varios modelos de política familiar que corresponden en mayor o menor grado a las distintas tradiciones de los Estados de Bienestar. En este capítulo describiremos los principales rasgos de los diferentes regímenes europeos de Bienestar en relación a sus políticas de familia. Sin embargo, lo

\* Este capítulo se inscribe en el Proyecto de Investigación «Ciclo económico, desigualdad y polarización social (MINECO, CSO 2011-30179-CO2-01, Olga Salido) y ha sido elaborado durante una estancia de investigación en el Center for the Study of Poverty and Inequality, de la Universidad de Stanford, financiada gracias a una beca de movilidad del Profesorado de la Fundación Caja Madrid.

que nos interesa resaltar en esta introducción es que haríamos un trabajo en exceso reduccionista si dijésemos que las políticas de familia actuales nos dan la clave de cómo «trata» un Estado de Bienestar concreto a su unidad social más primaria. Ni las políticas de bienestar dirigidas a las familias se encuentran en el compartimento estanco de lo que entendemos por políticas familiares, ni estas operan con independencia de otros ámbitos del Estado de Bienestar. Los sistemas públicos de salud y educación, las políticas de vivienda, las políticas contra la exclusión y la pobreza, e incluso los subsidios de desempleo, afectan en gran manera a las decisiones y las obligaciones que tienen que asumir las familias para proteger el bienestar de cada uno de sus miembros. De igual manera, y esto es particularmente relevante en la coyuntura actual, las políticas de familia se alinean con otras políticas, muy en especial con las políticas de empleo y de educación, en cuanto que sus objetivos están estrechamente relacionados: por ejemplo, favorecer la inserción laboral de los jóvenes, facilitar la participación de las mujeres con cargas familiares en el mercado de trabajo o garantizar el derecho a la educación a niños en y por debajo de la edad escolar obligatoria.

Es por esta limitación en el análisis por la que el concepto de «familismo» ha ido ganando terreno entre una literatura especializada que anteriormente se ceñía a comparar las políticas de familia entre países. Aunque no existe un criterio consensuado sobre cómo debemos definir familismo con exactitud y mucho menos cómo medirlo, el término permite ir más allá del entramado institucional de políticas que apoyan en mayor o menor grado a las familias, para incluir las dimensiones sociales y culturales clave que permiten entender cuál es el papel de la familia en el contexto sociocultural de cada país. Las familias se organizan no solo en función de las políticas o las medidas que están a su disposición, sino de manera fundamental en función de las expectativas, normas y valores sobre lo que es o no es una familia, así como la función que cada miembro asume, voluntaria o involuntariamente, dentro de la misma. Diremos que esta dimensión sociocultural refleja de manera axiomática una cultura sobre los roles de género en la medida en la que estos implican valores más o menos igualitarios para mujeres y hombres.

Grosso modo, se entiende que los Estados de Bienestar familistas son aquellos en los cuales, en ausencia de intervención pública fuerte, la familia es la principal encargada del cuidado y bienestar de menores e individuos en situación de dependencia. Esto viene a traducirse en un bajo nivel de gasto en política de familia, un escaso desarrollo de servicios dedicados al cuidado tanto de la infancia como de personas adultas dependientes e insuficientes medidas para la conciliación entre la vida profesional y la familiar. Ambos aspectos repercuten tanto en la natalidad como en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. A la vez causa y consecuencia, estos países puntúan débilmente —si los comparamos con el resto de países europeos— en indicadores relativos a la igualdad de género tanto en el ámbito público (participación en el mercado de trabajo) como en el privado (reparto de tareas en el ámbito doméstico). El resultado sería una prevalencia del modelo de familia tradicional —*male breadwinner model*— con problemas para realizar la transición hacia

el modelo más equitativo entre los géneros, donde padres y madres se reparten tiempo y dedicación entre su trabajo remunerado y sus responsabilidades familiares. A su vez, el familismo estaría legitimado por la ciudadanía en la importancia concedida a la solidaridad intergeneracional, sobre todo entre miembros de una misma familia, en su acepción más amplia, como elemento clave en el bienestar y protección social. Los países con una tradición más fuerte de apoyo al modelo tradicional son los que han experimentado un cambio más profundo en la reorientación de sus políticas de familia con el fin de atender a los nuevos riesgos sociales (MATZKE y OSTNER, 2010).

En la siguiente sección describimos las principales características de las políticas distinguiendo entre licencias y permisos; servicios y cuidados<sup>1</sup>; y transferencias de rentas. Partiendo del abanico de medidas que podemos englobar como «política de familia» en esta sección valoraremos la proximidad o distancia del Estado de Bienestar español en esta política sectorial concreta, en relación a otros países europeos. En la sección tercera analizaremos las trayectorias de cambio. Primero se estudiarán los antecedentes de la situación actual (principalmente durante las décadas de los setenta y ochenta). En segundo lugar atenderemos a los principales desafíos a los que se enfrentan las políticas de familia europeas, tratando de entender la dimensión de las reformas que se han llevado a cabo en el período más reciente de la última década. Plantaremos también en qué medida los países han convergido en la política de familia, tratando de responder a los desafíos comunes.

## II. TIPOS DE POLÍTICAS DE FAMILIA

Se suelen distinguir al menos tres tipos básicos de políticas de familia, dependiendo del tipo de instrumentos de política sobre el que se articulen: a) permisos de maternidad/paternidad, licencias parentales y flexibilización del tiempo de trabajo, cuyo fin es garantizar los derechos laborales de los progenitores al tiempo que facilitar la dedicación a las tareas de cuidado; b) servicios de atención y cuidado, destinados a hacer más llevaderas las tareas de cuidado y crianza de los menores, aliviando a los padres, sobre todo madres, de la «carga» del cuidado; y c) recursos monetarios en forma de transferencias o desgravaciones fiscales, orientados a ofrecer a los progenitores una compensación por los costes asociados a la llegada al hogar de un nuevo hijo.

Así pues, las transferencias económicas, servicios de cuidado y licencias parentales (y otras formas de flexibilización del tiempo de trabajo) constituyen tres áreas de acción política en favor de las familias de distinta naturaleza, con impactos

<sup>1</sup> En este capítulo se tratará solo la parte de los servicios y cuidados destinados a la infancia (niños en edad preescolar: tramos 0-3 y 3-6). Excluimos por tanto los servicios y prestaciones destinados a la población mayor dependiente por ser este tema objeto del capítulo X en este mismo volumen.

diferentes desde el punto de vista del bienestar de las familias y los niños y de la igualdad de género. Examinamos a continuación cada una de ellas brevemente.

Las *licencias parentales* proporcionan a los progenitores la posibilidad de combinar su tiempo de trabajo y de cuidado, incentivando la secuenciación de los dos tipos de actividad. Implican por tanto una reorganización del equilibrio entre la familia y el mercado, favoreciendo la asunción por parte de los progenitores de las tareas de cuidado dentro del hogar. Ello las hace controvertidas para muchos, que ven en ellas un potencial instrumento de perpetuación de la posición secundaria de las mujeres dentro y fuera del hogar (LEWIS, 1992, 1997). Sin embargo, se trata de políticas complejas, cuyo impacto sobre la desigualdad de género y el grado en que efectivamente favorezcan la reorganización del equilibrio de bienestar resulta difícilmente predecible *a priori*. De hecho, existe una extraordinaria variación en los países desarrollados en cuanto a sus características básicas, asociada al grado en que se combinen aspectos tales como la titularidad de los derechos (si se define como un derecho indistinto de ambos progenitores, preferente o exclusivo de uno de ellos en función de la edad de los hijos o como un recurso «activable» bajo demostración de necesidad), la generosidad de las licencias (si se ofrecen retornos monetarios a cambio y la cuantía de los mismos), su duración o la flexibilidad temporal de su disfrute (si son compatibles con el trabajo a tiempo parcial, por ejemplo). Cuando son remuneradas y su duración no es excesivamente larga, pueden tener un impacto positivo sobre el empleo femenino, reduciendo las interrupciones de la actividad laboral asociadas a la maternidad (véanse referencias en RAY *et al.*, 2010: 198). Sin embargo, cuando son largas pueden tener un efecto negativo sobre la participación laboral femenina, dependiendo de su nivel de remuneración y del grado de protección del empleo durante su disfrute, provocando una potencial pérdida sustantiva de capital humano y limitando las oportunidades de progreso laboral de las mujeres (FERNÁNDEZ CORDÓN y TOBÍO, 2005: 62). Su efecto sobre la participación varía a su vez dependiendo de la generosidad y la forma en que se defina la titularidad de las mismas. Cuando la compensación económica es suficientemente generosa y se otorga de forma igualitaria a los padres y madres trabajadores, la desmercantilización del trabajo de cuidado favorece que tanto padres como madres se vean implicados en las tareas de cuidado en condiciones de igualdad.

Estas políticas se han extendido a algunos países en forma de permisos parentales exclusivos para padres, bajo el lema de «lo usas o lo pierdes» (*use it or lose it*), lo que ha disparado su efectividad (FERNÁNDEZ CORDÓN y TOBÍO, 2005: 57; BOJE y LEIRA, 2000). Sin embargo, esta de hecho está ligada a la existencia de un marco previo de igualdad real de género que permita el uso y disfrute de las licencias en condiciones igualitarias para ambos cónyuges (GORNICK y MEYER, 2003; De HENAU *et al.*, 2007). La desigualdad salarial por sexo juega también en contra del disfrute por parte de los varones de estos permisos, ya que sus ingresos constituyen en la mayoría de los casos la principal fuente de ingresos del hogar, y por tanto la pérdida económica de la

unidad familiar en su conjunto, en el caso de acogerse ellos, suele ser mayor. En este sentido, un 38 % de los hombres europeos sostiene que tomaría los permisos familiares en mayor medida si la compensación económica fuera adecuada (CES, 2004).

Por otra parte, cuando las licencias no son suficientemente generosas (o no están remuneradas en absoluto) y no resultan accesibles de forma igualitaria para ambos sexos, aparecen fuertes sesgos de género en su utilización, reforzando a su vez las desigualdades sociales existentes. Este es el patrón típico de países como el Reino Unido, donde un elevado porcentaje de las mujeres abandona la actividad para luego retomarla tras haber cumplido el ciclo de la maternidad, generalmente a través de empleos a tiempo parcial (CROMPTON, 2002). En un estudio reciente, Ray *et al.* (2010) han comparado exhaustivamente las licencias parentales en 21 países de la OCDE, proponiendo un Índice de Igualdad de Género que tiene en cuenta las características de las políticas en términos de duración, generosidad y titularidad de los derechos, con particular atención a su orientación hacia la participación de los padres en las tareas de cuidado. Encuentran una gran variedad de realidades, que van desde más de 47 semanas de licencia remunerada (en jornadas equivalentes a tiempo completo) de Suecia y Alemania a ninguna en Australia y Estados Unidos. España ocupa una posición destacada en cuanto al número de semanas de licencia parental que se ofrecen a ambos cónyuges conjuntamente (312 semanas, solo por detrás de Francia, con 318 semanas), pero pasa a una de las últimas posiciones cuando se tiene en cuenta el número de semanas remuneradas en términos de jornadas equivalentes a tiempo completo, que solo alcanza a 18 semanas (correspondientes a los permisos vigentes por maternidad (16 semanas) y paternidad (2 semanas)). Esta situación contrasta con lo que ocurre en otros países donde la generosidad de la remuneración es mayor. En Finlandia, por ejemplo, las madres pueden tomar solo un tercio de las 48 semanas de licencia remuneradas, facilitando así que los padres dediquen tiempo para cuidar de sus hijos. Suiza es un ejemplo de licencias altamente remuneradas, pero orientadas únicamente a las madres, con un impacto negativo desde el punto de vista de la igualdad de género (RAY *et al.*, 2010: 205).

Otro de los ejes sobre los que se articulan las políticas de familia lo constituyen los *servicios de atención y cuidado para menores y personas dependientes*. Los servicios permiten externalizar las tareas de cuidado, liberando a familias —y particularmente a las mujeres— del tiempo necesario para participar en la actividad laboral. La existencia de una red de servicios de atención y cuidado de titularidad pública adecuada resulta crucial para conseguir una reorganización efectiva del bienestar doméstico y la provisión adecuada de cuidados. Es también una pieza central a la hora de garantizar los derechos de la infancia, la igualdad de oportunidades educativas y la cohesión social. Desde el punto de vista de la cohesión social, unos servicios de calidad de atención a la infancia son particularmente importantes para aquellas niñas y niños que proceden de familias desfavorecidas. Avalada por varios estudios comparados que muestran el impacto de la calidad en la educación de la primera infancia en el desarrollo

posterior de las personas, la actuación en este ámbito de política ha ido cobrando mayor relevancia y centralidad en la agenda social europea. Tal y como se refleja en la Estrategia Europea para la Cooperación en Educación y Formación (ET, 2020), las políticas sociales orientadas a cubrir las necesidades de la primera infancia han cobrado visibilidad por sí mismas, más allá de las preocupaciones sobre la igualdad de género o la participación de las mujeres en el mercado de trabajo (CONSEJO UNIÓN EUROPEA, 2009; CE, 2011; CORE, 2011).

Aunque no es el único factor que influye, la disponibilidad de servicios de cuidado resulta también clave desde el punto de vista del objetivo de la plena incorporación de las mujeres al empleo. El abandono de la actividad laboral asociado a la maternidad y la crianza de los hijos está fuertemente condicionado por la carencia de una oferta de servicios de cuidado adecuada y económicamente accesible para las familias. De acuerdo con la Encuesta Europea de Calidad de Vida, aproximadamente 6 millones de mujeres entre 25 y 49 años no participan en el mercado de trabajo o lo hacen solo a tiempo parcial, porque tienen que hacer frente a las responsabilidades de la familia (EUROFOUND, 2007). La situación en España es particularmente complicada para la mayoría de las madres. Tal como refleja la Encuesta de Fecundidad y Familia 2006, del Centro de Investigaciones Sociológicas, tener hijos resulta un obstáculo para la vida profesional para un 60 % de las mujeres. Un 16,2 % de las madres entre 20 y 49 años dice haber abandonado definitivamente el trabajo por la maternidad, y un 28 % opina que la crianza de los hijos ha limitado sus oportunidades de promoción profesional (DELGADO, 2007). Existe además un fuerte sesgo de género en el efecto que la dedicación al cuidado tiene sobre la actividad laboral. De acuerdo con una reciente encuesta del Instituto Nacional de Estadística, más del 90 % de los empleados que han abandonado en los últimos tiempos la participación laboral de forma voluntaria son mujeres (INE, 2012).

Esta situación encuentra su reflejo en el impacto de la maternidad sobre el empleo. La tasa de empleo disminuye considerablemente en el caso de mujeres que tienen hijos, especialmente a partir del tercero, que reduce en más de 30 puntos la tasa de empleo media para el conjunto de la UE-27. Esta tendencia general se manifiesta no obstante con mayor crudeza en los países del sur de Europa, con la particularidad de que es el mismo hecho de la maternidad el que resulta decisivo desde el punto de vista de la actividad laboral de las mujeres (SALIDO y MORENO, 2012).

En España existe una amplia cobertura de servicios de cuidado para los niños de 3 años, pero es menor la de 0-2. La educación infantil preescolar se incluyó en el sistema nacional de educación en 1990, a través de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). Anteriormente, la educación de niños y niñas por debajo de la edad escolar obligatoria era competencia exclusiva de los servicios sociales de cada Comunidad Autónoma. El nuevo marco legal de los noventa fue un paso muy importante en cuanto a la expansión de la educación infantil en el tramo 3 a 6, que alcanza niveles de

prácticamente 100 % de escolarización para todo el territorio español (LEÓN, 2007). La Ley Orgánica de Educación (LOE) aprobada en 2006 define la educación infantil como una etapa educativa con identidad propia que atiende a niñas y niños desde el nacimiento hasta los 6 años de edad. El aumento en la oferta de educación infantil no obligatoria (0-3) ha tenido lugar tanto en el ámbito privado como en el público aunque con un predominio de éste último. Comparado con objetivos de cobertura en otros países de la UE, en España hay una buena accesibilidad a servicios educativos desde los 3 años hasta la educación primaria, cumpliendo así con los objetivos marcados a nivel europeo sobre porcentajes de escolarización por debajo de la educación obligatoria. Sin embargo, el principal reto para España desde el punto de vista tanto del empleo de las madres como de la igualdad de oportunidades de niños y niñas sigue siendo el tramo de 0 a 3. Aunque ha habido un aumento en la oferta en los últimos años y un compromiso político hacia la inversión en servicios a la infancia, los niveles de cobertura son todavía muy escasos, con pocos criterios que establezcan la calidad del servicio y con un claro dominio del sector privado. Por otra parte, al entrar en el ámbito de los servicios sociales y no en el propiamente educativo, como ocurre con el tramo de 3 a 6, el grado de variación entre Comunidades Autónomas es muy elevado. En el 2008, el Gobierno aprobó el Plan de Impulso a la Educación Infantil 0-3 (Educa3). Fue el primer programa integral de impulso para la creación de nuevas plazas educativas para el tramo 0-3 siguiendo criterios de calidad en las instalaciones, en la atención educativa y en la cualificación de los profesionales que trabajan en este ciclo. El plan contaba con una financiación de más de un millón de euros para 2008-2012. Sin embargo, en abril del 2012, el ministro de Educación anunciaba la paralización del programa Educa3 junto con otras medidas de contención de gasto en el sector educativo. El ministro de Educación Wert restaba importancia a este plan integral al afirmar que la etapa 0-3 tiene un carácter más asistencial que educativo (*El País* 04/12/2012).

Finalmente, el tercer gran eje de actuación de las políticas de familia lo constituyen las *transferencias económicas a las familias*. Este tipo de instrumentos de política tiene básicamente como objetivo garantizar la capacidad económica de las familias para realizar adecuadamente las tareas de cuidado, estando frecuentemente asociadas a situaciones de especial necesidad, bien por el nacimiento de hijos o por la eventual escasez de recursos de las familias. En ocasiones, estas políticas pueden tener incluso como objetivo explícito el estímulo de la natalidad, proporcionando ingresos adicionales a las familias en función del número de hijos.

Las transferencias en metálico constituyen quizá el instrumento de política más antiguo, siendo introducidas en la mayoría de los países entre los años treinta y cincuenta del pasado siglo, enmarcadas dentro de políticas conservadoras de estímulo a la natalidad (FLAQUER, 2000: 43). Las prestaciones económicas por hijo a cargo o «subsídios familiares» eran otorgados al cabeza de familia (varón) como una forma de aliviar la carga económica asociada a los

hijos, tomando la forma de «salario familiar» y reforzando la división sexual de roles y un modelo tradicional de familia. Como tales, quedan lejos de los objetivos de las políticas familiares más modernas, como la conciliación de la vida familiar y laboral o la igualdad de género a través de la redistribución de las tareas de cuidado dentro del hogar. Sin embargo, podemos encontrarlas con mayor o menor intensidad en todos los países, aunque con variaciones importantes en términos de cobertura y generosidad. En ocasiones, se combinan con el disfrute de las licencias parentales para el cuidado de menores dependientes, modulando el impacto de aquellas sobre la equidad y desincentivando la participación laboral de las mujeres, tal como señalamos anteriormente. En general, este tipo de ayudas resultan bastante controvertidas por su proximidad a un «salario para el ama de casa» al remunerar el hecho mismo de la maternidad, desincentivando la vinculación de las mujeres al empleo.

El origen de las transferencias familiares en nuestro país está en el Subsidio Familiar (1938) y el Plus Familiar (1945) (MEIL, 1995), que se transformaron posteriormente en asignaciones mensuales por esposa e hijos, vigentes hasta bien avanzada la década de los ochenta. De manera mucho más reciente cabe destacar la introducción en 2003 de una desgravación fiscal de 1.200 euros anuales —anticipable a través de pagos de 100 euros mensuales— por hijo/a menor de 3 años, y posteriormente una bonificación por nacimiento o adopción de hijos de 2.500 euros (suprimida a principios de 2011 como parte de las medidas de austeridad del Gobierno de Rodríguez Zapatero).

La combinación de los distintos instrumentos de política da lugar a una gran variedad de sistemas de política familiar en los países desarrollados. A su vez, esta variedad en los sistemas de política familiar depende en buena medida de las distintas tradiciones de Estado de Bienestar en las que se insertan. La relación entre los regímenes de bienestar y las políticas familiares, así como su impacto sobre la desigualdad de género, se ha convertido en los últimos tiempos en un fructífero campo de investigación comparada, especialmente desde una óptica feminista. El género aparecería así para algunos autores como una dimensión transversal, que ayudaría a explicar las características propias de los distintos regímenes de bienestar y explicaría las diferencias existentes entre ellos. Cuatro principios resultan clave para determinar la lógica de género de los distintos regímenes de bienestar: el principio de subsidiariedad o no en la atribución de la titularidad de los derechos sociales a las mujeres, el régimen sustentador principal vigente, las leyes de familia que definen el marco de las responsabilidades recíprocas de cuidado entre sus miembros y la vinculación entre trabajo y derechos sociales (SAINSBURY, 1999). Daly (2010a) propone la clasificación de los Estados del Bienestar de acuerdo con la forma de organización del trabajo de cuidado, distinguiendo entre si este se realiza dentro de la propia familia —en gran medida desarrollado por las mujeres como trabajo no remunerado— o a través de su «desfamiliarización» para convertirse en trabajo pagado, ya sea a través del mercado o del Estado.

Además de su carácter remunerado o no, resulta clave el lugar que el trabajo de cuidado ocupe en la definición de los derechos de ciudadanía.

Siguiendo la conocida tipología de Esping-Andersen (1990), encontramos que los regímenes de bienestar socialdemócratas estarían a la cabeza del desarrollo de políticas «amigables» para las familias, favoreciendo un modelo igualitario de doble sustentador basado en la fuerte vinculación de las mujeres al empleo y una amplia red de servicios sociales de carácter público, garantizados como derechos universales de titularidad individual. Ello favorece elevadas tasas de participación laboral femenina, así como la posibilidad de externalizar las tareas de cuidado fuera del hogar a través de servicios de calidad, lo que garantiza a su vez la liberación del tiempo de cuidado para las madres y escenarios más igualitarios desde el punto de vista de la división sexual de roles. Sin embargo, el desequilibrio entre las horas dedicadas por las mujeres y los varones con responsabilidades familiares al trabajo y al cuidado es casi una norma, incluso en países con tasas equivalentes de participación laboral para ambos sexos. Por ello, los desarrollos más recientes proponen ir más allá del objetivo del pleno empleo para las mujeres, a través de medidas que garanticen el derecho de ambos progenitores al cuidado de sus hijos y al trabajo, promoviendo un modelo de familia más equitativo (GORNICK y MEYER, 2003). En este caso, el valor de las tareas de cuidado se refuerza, equiparándolas al trabajo extradoméstico y convirtiendo el objetivo de igualdad de género en un punto crucial. En grado variable, los países nórdicos son los que más se aproximan a este modelo al tratar de garantizar en igual medida el pleno empleo y la igualdad de género, fomentando un modelo de «cuidadora ganadora universal»<sup>2</sup>.

Por su parte, los sistemas conservadores o bismarckianos centrados en las transferencias de rentas y la solidaridad intergeneracional se apoyan sobre un modelo conservador de familia que favorece la especialización de género en las tareas de cuidado-mercado, haciendo recaer la titularidad de los derechos sociales sobre el trabajador varón cabeza de familia. Los riesgos asociados a la maternidad son cubiertos no como un derecho de carácter universal atribuido a las madres o a las mujeres como proveedoras de cuidado, sino como parte de los beneficios sociales que obtienen, bien como esposas, bien como trabajadoras, a través del sistema de Seguridad Social. Las mujeres trabajadoras generan derechos asociados a la maternidad relativamente elevados en cuantía (en general, entre un 80 % y un 100 % del salario), pero de duración limitada. Por su parte, las licencias parentales suelen ser de larga duración y no remuneradas, orientadas a su disfrute de forma exclusiva o prioritaria por

<sup>2</sup> En Noruega, por ejemplo, el período de licencia por maternidad puede extenderse hasta 52 semanas si ambos progenitores son elegibles (con el 80 % del salario previo), reservándose únicamente 6 semanas de disfrute exclusivo para la madre y 4 para el padre, y siendo el resto transferibles. Algo similar ocurre en Suecia, donde de las 480 semanas de la generosa licencia, 60 son titularidad exclusiva para cada uno, madre y padre, pudiendo ser el resto disfrutado por cualquiera de ellos de forma indistinta (MISSOC: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/2002/missoc\\_87\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2002/missoc_87_en.htm)).

las madres, lo que aumenta el impacto de la maternidad sobre la participación laboral de las mujeres.

El sistema de protección social encuentra en el modelo de familia tradicional un correlato perfecto, alimentando modelos de baja participación laboral femenina y el desempeño privado de las tareas de cuidado por parte de las mujeres dentro del hogar. De esta manera, la posición de las mujeres es doblemente secundaria: dentro del hogar, como «cuidadoras» a tiempo completo sin remuneración, y en la sociedad civil, como titulares «subsidiarias» de los derechos sociales, dependiendo de su estatus como esposas. La familia ocupa un lugar central en la provisión de bienestar en detrimento del Estado, que actúa solo para remediar situaciones de necesidad a través de una red de servicios de carácter asistencial que complementa el sistema contributivo de protección social. Cuando el cuidado se realiza de forma externa a la familia, las asociaciones sin ánimo de lucro, frecuentemente de carácter religioso, toman la iniciativa. Sin embargo, este modelo bismarckiano ha experimentado cambios de gran profundidad desde la década de los noventa alterando muy especialmente tanto los principios rectores de las políticas de familia como la intensidad de su intervención. Las tradicionales medidas de deducciones fiscales para apoyar la labor de las madres como cuidadoras dentro del hogar han dado paso a un aumento considerable de los servicios de atención a la infancia como requisito a una mayor incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo (RÜLING, 2010).

En los países anglosajones pertenecientes al régimen de bienestar liberal, buena parte de los arreglos de conciliación se resuelven de forma privada por las familias a través del mercado (bien comprando servicios de educación temprana y cuidado, de elevado coste y calidad variable, bien mediante la flexibilización del tiempo de trabajo, a través de arreglos generalmente de carácter privado con los empleadores). La ayuda del Estado tiene por lo general un carácter residual, estando fundamentalmente orientada a remediar situaciones de pobreza o necesidad. Aquí se favorece igualmente un modelo tradicional de sustentador varón o, cuando más, de «sustentador y medio», apoyado en el trabajo de las mujeres como un recurso adicional para conseguir las rentas necesarias para adquirir los servicios en el mercado. Los principios rectores de este modelo, en lo que respecta a las políticas de familia, también están experimentando profundos cambios en la última década. Preocupados sobre todo por los niveles de pobreza y exclusión social, los últimos gobiernos tanto de corte laborista como conservador han llevado a cabo reformas dirigidas a la universalización de los servicios públicos de cuidado de niños en edad preescolar (0-5) (VINCENT *et al.*, 2008).

Finalmente, a pesar de compartir algunas características fundamentales del régimen corporatista continental, como un sistema de protección social basado en el aseguramiento de los riesgos asociados a la pérdida de empleo, apoyado a su vez sobre un modelo conservador de familia, son numerosos los autores que consideran que los países del sur de Europa muestran algunas características distintivas que invitan a considerarlos como un régimen de bienestar diferenciado (FERRERA, 1996; LEIBFRIED, 1993; TRIFILETTI, 1999; GAL, 2010). Desde el punto de vista de

las políticas de familia, el rasgo distintivo más característico sería la centralidad del papel jugado por las familias en la provisión del bienestar social (MORENO, 2002; NALDINI, 2003), acompañado por la escasez de políticas explícitamente orientadas a promover el bienestar de las familias. La «paradoja familiarista» lleva a que las soluciones a la conciliación de la vida laboral y familiar tiendan a resolverse en el ámbito privado, dando lugar a la sobrecarga de las mujeres. A pesar de que en los últimos tiempos ha habido un impulso a nivel europeo a favor de políticas de familia fuertes, orientadas a conseguir elevar al mismo tiempo la empleabilidad de las mujeres y las tasas de fecundidad, estos países siguen mostrando las tasas de participación laboral más bajas de la Unión Europea, así como tasas de fecundidad claramente por debajo de los niveles de reemplazo.

El análisis realizado por Gauthier en 2002<sup>3</sup> indicaba que si bien en la década de los ochenta y principios de los noventa los datos disponibles de la OCDE sobre políticas de familia permitían identificar con una cierta claridad grupos de países según las tradiciones que hemos descrito en los párrafos anteriores, los estudios realizados a partir de finales de los noventa constatan una mayor dispersión entre países, fruto de las profundas transformaciones de distinta índole que han tenido lugar y que han afectado tanto a la dirección como a la intensidad de estas políticas.

Para concluir esta sección y a modo de introducción de la siguiente, podemos afirmar que en las últimas dos décadas hemos visto un cambio profundo en el alcance de estas políticas. Como afirman Matzke y Ostne (2010), la política de familia (en los lugares en los que esta existió) ha dejado de ser un ámbito de política social *sui generis*, es decir, un grupo de medidas bien delineadas analíticamente identificables como organizadas alrededor de una concepción específica de política y actores, a alinearse con otros ámbitos, sobre todo empleo, educación y políticas demográficas, adquiriendo un carácter más funcional. En la siguiente sección prestaremos atención a estos cambios y su implicación en las políticas de familia.

### III. TRAYECTORIAS DE CAMBIO

#### 1. ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Desde la década de los setenta, las políticas de familia en los Estados de Bienestar europeos han estado expuestas a grandes retos que han obligado a

<sup>3</sup> La propia autora advierte de la necesidad de tomar con cautela los resultados alcanzados, dada la «fragilidad» de los datos de que se disponen. La base de datos de la OCDE recoge información sobre las transferencias de rentas a las familias tanto directas (prestaciones) o indirectas (deducciones fiscales) y el apoyo a las madres trabajadoras en cuanto a duración de la baja por maternidad, duración de baja total (uniendo permisos por cuidado a menores) y prestaciones económicas durante la baja por maternidad. Estos indicadores, además de dejar fuera muchas otras medidas de apoyo a las familias, no permite distinguir entre el apoyo a distintas composiciones familiares (GAUTHIER, 2002).



reorientar tanto su diseño como su alcance. La llamada «Segunda Transición Demográfica» (VAN DE KAA, 1987) supuso la caída de los índices de fertilidad por debajo de los niveles de reemplazo en la práctica totalidad de los países europeos, aunque con distinta intensidad y con cierta variabilidad en cuanto a su secuencia temporal. A diferencia de lo que pudo ocurrir en momentos históricos anteriores, esta segunda transición demográfica, que en la mayoría de países viene a producirse en la década de los ochenta, está ligada a cambios de valores, normas y expectativas respecto a la idea de familia, la sexualidad y la reproducción. En general, el menor número de hijos por mujer, así como el retraso en la edad del primer hijo son procesos que están ligados a la «deslegitimación» del modelo de familia tradicional para dar paso a una mayor variedad de formas de convivencia y un mayor grado de individualismo, íntimamente unido a la emancipación de las mujeres, que concede mucho más margen a la capacidad de libre elección en las decisiones vitales de las personas. En toda Europa, por ejemplo, se constata un aumento considerable de mujeres en edad reproductiva que deciden no tener hijos.

Aunque es complejo averiguar las relaciones causales entre cambios en actitudes, comportamientos y valores y modificaciones en las políticas, en el sentido de si son estos procesos sociales los que provocan adaptaciones en las políticas o al revés, es decir, si una distinta formulación en las políticas favorecen estos procesos sociales, lo cierto es que las políticas orientadas a las familias son vistas como uno de los terrenos de las políticas sociales contemporáneas que más ha tenido que responder al surgimiento de nuevos riesgos sociales. Por ejemplo, el crecimiento del número de hogares monoparentales por mayores índices de cohabitación y divorcio, pero también en el marco de un creciente individualismo, obligan a los gobiernos a poner en marcha políticas de protección a las familias contra el riesgo de pobreza y la exclusión social. Pero, como veremos, la transformación más importante en las políticas de familia europea se produce por la necesidad de abandonar políticas centradas en la familia como una unidad única, como una institución garante de protección y bienestar a sus miembros, para convertirse en una serie de medidas encaminadas más bien a cubrir las necesidades individuales de sus miembros. Aquí agruparíamos sobre todo las medidas de conciliación trabajo/familia dirigidas fundamentalmente a mujeres con responsabilidades familiares, servicios de atención y de educación a la infancia, como un derecho en sí mismo y la atención a personas con necesidades de cuidados de larga duración. Como afirma Orloff (2005), el «fin del maternalismo» viene impulsado no solo por este escenario cambiante de expectativas y necesidades, sino de manera crucial, por la exigencia de conseguir unas elevadas tasas de participación en el mercado de trabajo tanto de hombres como de mujeres que garanticen la sostenibilidad presente y futura de nuestros Estados de Bienestar. Las directrices de la Unión Europea a través de los objetivos marcados por las Estrategias Europeas de Empleo han ido muy claramente en esta dirección.

Los estudios de caso presentados por MATZKE y OSTNER (2010)<sup>4</sup> demuestran que los países con una tradición más fuerte de apoyo al modelo tradicional son los que han experimentado un cambio más profundo en la reorientación de sus políticas de familia.

## 2. FACTORES DE CAMBIO A PARTIR DE LOS NOVENTA

Desde mediados de los años noventa las políticas de familia han ganado una fuerte visibilidad sobre todo a nivel de la Unión Europea, y en aquellos países donde estas jugaban un rol residual en la arquitectura de sus Estados de Bienestar como era el caso de Italia y Holanda (KNJUN *et al.*, 2008). La literatura sobre nuevos riesgos sociales (TAYLOR-GOOPY, 2004; BONOLI, 2005) sitúa a las familias en el centro de los procesos sociales de cambio. Procesos socioeconómicos que afectaron a los Estados de Bienestar desde mediados de los años noventa también repercutieron en las políticas de familia. Factores más específicos como el cambio en las pautas y los comportamientos familiares y procesos sociodemográficos, como el envejecimiento de la población y la caída en los índices de fertilidad, obligaban a todos los sistemas de bienestar a reorientar sus políticas de familia. En el centro de las políticas de familia se encuentra ahora la participación de las mujeres en el empleo, no solo como requisito para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de bienestar, sino también para mantener los niveles de fertilidad. Las directrices marcadas tanto por la Unión Europea como por la OCDE están claramente encaminadas en esta dirección (DALY, 2010b).

Si antes de los noventa se observaba una correlación negativa entre empleo femenino y fecundidad, en la actualidad se observa el fenómeno contrario. Es decir, los índices de fecundidad son más elevados en aquellos países en los que la proporción de las mujeres en la fuerza de trabajo también es mayor (THÉVENON, 2008: 166). Así pues, hoy en día las mejores políticas «natalistas» en Europa son aquellas que se vinculan a la conciliación entre la vida laboral y la familiar.

Sin embargo, aún hay diferencias notables entre países (BRADSHAW y FINCH, 2010) y también debates abiertos sobre los factores que explican tal variación. Uno de los factores clave para entender esta diversidad está en el concepto normativo de familia y los patrones culturales y de ideología de género propios de cada país, lo que Kremer (2007) llama los «ideales del cuidado» o Pfau-Effinger (1998) denominó la «cultura de género» (*collective gender culture*). Estos ideales o culturas otorgan más o menos importancia a las obligaciones de las madres como cuidadoras y su vínculo con las necesidades de los niños. Las actitudes respecto a la solidaridad

<sup>4</sup> Los estudios de caso introducidos en la edición especial del *Journal of European Social Policy* editada por Mätzke y Ostner son: Dinamarca, Reino Unido, Italia, Holanda y Japón.

intergeneracional también afectan a las capacidades para el apoyo familiar en momentos críticos (ALBERTINI, KHOLI y VOGEL, 2007). En los países del sur de Europa, esta solidaridad intergeneracional, unida a niveles reducidos de movilidad geográfica, otorga relevancia a las redes de parentesco que se traduce en una mayor disponibilidad de los abuelos para cuidar de sus nietos (SARACENO, 2011).

En definitiva, regímenes de bienestar, modelos de género, políticas de familia y el factor sociocultural repercuten en el impacto que para las mujeres tiene el tener hijos, sobre todo en cuanto a sus opciones a participar en el mercado de trabajo. No obstante, autores como CROMPTON (2006) o ESPING-ANDERSEN (2009) advierten de la importancia de factores de carácter estructural, como la clase social, para comprender las diferentes orientaciones y estrategias de las mujeres hacia la maternidad y el empleo. De hecho, la repercusión que tienen los hijos en la participación laboral de las mujeres es mayor entre las mujeres con distintos niveles de ingresos y educativos dentro del mismo país que entre unos países y otros. Mientras que la disponibilidad de servicios públicos universales de calidad para la educación infantil amortigua las divisiones de clase al garantizar acceso al servicio independientemente de los niveles de renta, la actual tendencia de mercantilización de los cuidados, muy prominente en países como España, acentúa estas diferencias repercutiendo negativamente en la equidad.

#### IV. CONCLUSIONES

Las políticas de familia se han visto profundamente alteradas en las últimas décadas bajo el impulso tanto de factores externos como internos. Los desafíos han sido más o menos comunes a todos los países, aunque los estudios comparativos no parecen confirmar la tesis de la convergencia sino que más bien apuntan hacia una mayor divergencia siguiendo las propias inercias de cada país y dinámicas sociopolíticas domésticas. La predicción de (KAUFMANN *et al.*, 2002) a principios de los años 2000 de que se produciría una «escandinavización» de las políticas de familia (en el sentido de favorecer el empleo femenino e invertir en servicios públicos de atención a la infancia y personas en situación de dependencia) se ha cumplido solo en parte. Todos los países han legislado y adoptado medidas para facilitar la conciliación trabajo/familia, sobre todo en lo que respecta a mejoras en las bajas por maternidad y los permisos parentales donde existen directivas europeas claras al respecto. Sin embargo, el incremento en la oferta pública de servicios de cuidado no es constatable en todos los países (THÉVENON, 2008; BONOLI y REBER, 2010). A esto hay que añadir que la unificación de criterios a nivel europeo en materia de políticas de familia y de cuidados está muy comprometida por la disparidad de opiniones y creencias respecto a lo que se considera o no apropiado

en cuanto a las responsabilidades y obligaciones de madres y padres y la injerencia del Estado o el mercado en asuntos «privados» (SARACENO, 2010).

En el caso español, a pesar de que se ha producido un aumento considerable del gasto en políticas de familia (entre 2000 y 2009 el porcentaje del PIB dedicado a prestaciones familiares aumentó un 50 %, pasando del 1 % al 1,5 %), España sigue en las posiciones de cola de la Unión Europea. En lo que se refiere a las prestaciones monetarias, España es uno de los países donde las prestaciones sociales por hijo a cargo son menos generosas de la Unión Europea (EUROSTAT, 2005b; INSTITUTO DE POLÍTICA FAMILIAR, 2005). En contraste, las desgravaciones fiscales por hijos tienen un papel más destacado, que languidece no obstante comparado con el de las desgravaciones por adquisición de vivienda que, junto con las prestaciones de desempleo, han sido consideradas por algunos como los auténticos ejes de la política familiar española (FLAQUER, 2000:154). La protección a la maternidad ha experimentado considerables mejoras tanto en la ampliación del derecho como en su universalización (permiso de maternidad no contributivo para jóvenes, desempleadas y circunstancias especiales, y permiso de disfrute exclusivo para los padres), pero siguen estando dentro del marco de la Seguridad Social. Por otra parte, no se ha avanzado más allá del marco de las directivas europeas (16 semanas de licencia de maternidad), ni se han alcanzado los objetivos marcados de desarrollo del permiso de paternidad, que debería haberse extendido a cuatro semanas a partir de enero de 2011<sup>5</sup>. En cuanto a los servicios, la mejora en cobertura y provisión se ha producido sobre todo en el tramo de edad de 3 a 6 al incluirse, a partir de 1990, como etapa infantil en el sistema educativo. En cambio, los servicios para niños por debajo de los tres años están todavía escasamente desarrollados y dependen en gran medida del sector privado.

En general, el diseño y la implementación de las políticas de familia han obedecido en la mayoría de los casos a impulsos externos, en buena parte condicionados por la evolución de las tendencias sociodemográficas (el envejecimiento de la población, la incorporación creciente de las mujeres al empleo, los cambios en el rol y la composición de las familias asociados al proceso de secularización, etc.) y la aparición de nuevos riesgos sociales. Por otro lado, en una economía crecientemente globalizada y flexible, el trabajo de las mujeres aparece como un elemento clave para conseguir la competitividad económica y la cohesión social. Si reflexionamos sobre el tipo de cambio en las políticas de familia en las últimas décadas, se podría argumentar, siguiendo a Lewis (2002) que el énfasis en la activación laboral de las mujeres ha supuesto un cambio de paradigma —en el sentido de Hall (1993)— en las políticas de familia. Lo que Pierson (2001) ha llamado reajuste o «recalibración» del modelo de bienestar europeo como respuesta a los nuevos riesgos sociales, desde una perspectiva

<sup>5</sup> La crisis parece haber comenzado a tener a su vez un efecto negativo sobre el disfrute de los permisos de paternidad. Durante 2011, el Instituto Nacional de la Seguridad Social gestionó 269.715 prestaciones por paternidad, un 2,1 % menos respecto al mismo período de 2010, según los últimos datos INSS ([www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)).

de género significaría de hecho un cambio de tercer orden, que implica una redefinición del marco normativo de familia en el que se inscribe la política en pos del modelo de trabajador adulto (LEWIS, 2002: 333). Sin embargo, no se han implementado las medidas de primer y segundo orden que harían el tránsito a este modelo posible.

En el caso español, el fuerte incremento de la participación laboral de las mujeres ocurrido desde mediados de los noventa ha tenido lugar sin que se produjesen cambios sustantivos en la provisión del cuidado y las prestaciones de apoyo a las familias, agudizando la «tradicional» situación de sobrecarga de las mujeres que ha caracterizado al sistema de bienestar en nuestro país. En resumidas cuentas, ha faltado coherencia en el desarrollo de las políticas de familia. Más que de una política de familia articulada se ha tratado de un conjunto de medidas dispares, orientadas principalmente por el impulso europeo a favor de la empleabilidad de las mujeres y, en la última etapa, por la apuesta decidida por la igualdad de género que, no obstante, no ha sido capaz de articular el conjunto de las políticas de familia. La ausencia de un grupo coordinado, completo y reconocible de medidas en esa dirección evita que podamos reconocer un cambio de paradigma en el sentido expresado por Hall en el caso de España.

## BIBLIOGRAFÍA

- AHN, N. y MIRA, P. (2002): «A note of the relationship between fertility and female employment rates in developed countries». *Journal of Population Economics*, 15 (4), 667-682.
- BONOLI, G. (2005). «The politics of the new social policies: Providing coverage against new social risks in mature welfare states». *Policy & Politics*, 33 (3), 431-449.
- BONOLI, G. y REBER, F. (2010): «The political economy of childcare in OECD countries: Explaining cross-national variation in spending and coverage rates», *European Journal of Political Research*, 49, 97-118.
- BOJE, T. y LEIRA, A. (ed.) (2000): «Citizenship, family policy and women's patterns of employment», en Boje, T. y Leira, A. (eds.): *Gender, Welfare State & the Market: Towards a New Division of Labour*, Routledge, Florencia, KY, 41-69.
- BRADSHAW, J. y FINCH, N. (2010): «Family Benefits and Services», en Pierson, C.; Obinger, H.; Lewis, J.; Leibfried, S., y Castles, F.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- CES [CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL] (2004): «Conciliación de trabajo y vida familiar: licencias parentales». *Panorama sociolaboral de la mujer en España*, n.º 38, cuarto trimestre. Disponible en: [www.ces.es](http://www.ces.es)
- CIS (2004): *Barómetro Junio 2004*. Estudio n.º 2568.
- CROMPTON, R. (2002): «Employment, flexible working and the family», *British Journal of Sociology*, 53 (4), 537-558.
- CROMPTON, R. (2006): «Class and family», *The Sociological Review*, 54 (4), 658-677.
- DALY, M. y LEWIS, J. (2000): «The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states». *British Journal of Sociology*, 51 (2), 281-298.
- DALY, M. (2010a): «What Adult Worker Model? A critical look at recent social policy reform in Europe from a gender and feminist perspective», *Social Politics*, 18 (1), 1-23.

- DALY, M. (2010b): «Families versus State and Market», en Pierson, C.; Obinger, H.; Lewis, J.; Leibfried, S. y Castles, F. (eds.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- DE HENAU, J.; MEULDERS, D. y O'DORCHAI, S. (2006): «The childcare triad? Indicators assessing three fields of child policies towards working mothers in the EU-15», *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8 (2), 129-148.
- DELGADO, M. (2007): *Encuesta de Fecundidad, Familia y Valores 2006*, Colección Opiniones y Actitudes, 59, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- DELGADO, M.; ZAMORA, F.; BARRIOS, L.; CÁMARA, N.; ALBERDI, I. y DE ROSE, A. (2009): *Fecundidad y trayectoria laboral de las mujeres en España*, Instituto de la Mujer, Madrid.
- DEX, S. (1987): *Women's Occupational Mobility: A Lifetime Perspective*, Macmillan, Londres.
- EL PAÍS 04/12/2012 [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/04/actualidad/1333566978\\_709424.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/04/actualidad/1333566978_709424.html)
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- (2004): «Política familiar y la nueva demografía», *Información Comercial Española, Consecuencias de la evolución demográfica en la economía*, n.º 815, 45-60.
- EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) (2007): *First European Quality of Life Survey: Time use and work-life options over the life course*.
- (2009): *Childcare services in Europe* (en línea: [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)).
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBÍO, C. (2005): *Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales*, Documento de Trabajo 79/2005, Fundación Alternativas, Madrid.
- FLAQUER, L. (2000): *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, Barcelona.
- FUNDACIÓN «LA CAIXA». Colección Estudios Sociales, 3.
- FERRERA, M. (1996): «The Southern Model of welfare in Social Europe». *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17-37.
- GAUTHIER, A. H. (2002): «Family Policies in Industrialized countries: Is There Convergence?», *Population-E*, 57 (3), 447-474.
- GAL, J. (2010): «Is there an Extended Family of Mediterranean Welfare States?», *Journal of European Social Policy*, 20 (4), 283-300.
- GUILLÉN, A. M. y LEÓN, M. (ed.) (2011): *The Spanish Welfare State in European Context*. Ashgate, Farnham.
- GORNICK, J. y MEYER, M. (2003): *Families That Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment*, Russell Sage Foundation, Nueva York.
- IGLESIAS, J. y MEIL, G. (2001): *La política familiar en España*, Ariel, Barcelona.
- INE (2012): *Encuesta de Población Activa. Módulo año 2010. Conciliación entre la vida laboral y la familiar* (en línea: [http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/c308/meto\\_05/modulo/2010/&file=pcaxis](http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/c308/meto_05/modulo/2010/&file=pcaxis)).
- KNIJN, T. y SARACENO, C. (2010): «Changes in the regulation of responsibilities towards childcare needs in Italy and the Netherlands: different timing, increasingly different approaches». *Journal of European Social Policy*, 20 (5), 444-455.
- LEIBFRIED, S. (1993): «Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community», en *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, editado por C. Jones, Routledge, Londres y Nueva York, 133-56.
- LEÓN, M. (2002): «The Individualisation of Social Rights: Hidden Familialistic practices in Spanish Social Policy», *South European Society & Politics*, 7 (3), 53-79.
- (2007): «Speeding up or holding back? Institutional factors in the development of childcare provision in Spain», *European Societies*, 9 (3), 315-337; Taylor & Francis Group.
- (2011): «The Quest for Gender Equality», en Guillén, A.N. y León, M. (2011) (eds.): *The Spanish Welfare State in the European Context*. Ashgate, Farnham, 59-74.

- LEWIS, J. (2001): «The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care», *Social Politics* 8 (2), 152-169.
- MEIL, G. (2003): «Los desafíos al sistema de protección social derivados de la postmodernización de la familia», *Arbor* CLXXIV, 685, 163-193.
- MORENO, L. (2002): *Mediterranean welfare and «superwomen»*, Working Paper UPC (CSIC), DT 02-02, available online at: [http://www.ipp.csic.es/sites/default/files/IPP/documento\\_trabajo/pdf/dt-0202.pdf](http://www.ipp.csic.es/sites/default/files/IPP/documento_trabajo/pdf/dt-0202.pdf).
- MORENO MÍNGUEZ, A. (2007): *Familia y empleo de la mujer en los regímenes de bienestar del sur de Europa*, CIS, Madrid.
- NALDINI, M. (2003): *The Family in the Mediterranean Welfare States*, Frank Cass, Londres.
- ORLOFF, A. S. (1993): «Gender and the Social Rights of Citizenship: state policies and gender relations in comparative research», *American Sociological Review*, 58 (3), 303-28.
- (2005): «Farewell to Maternalism? State Policies and Mothers' Employment», Institute for Policy Research, Northwestern University, WP-05-10.
- PEAU-EFFINGER, B. (2005): «Welfare State Policies and the Development of care arrangements», *European Societies*, 7 (2), 321-347.
- RAY, R.; GORNICK, J. y SCHMITT, J. (2010): «Who cares? Assessing generosity and gender equality in parental leave policy designs in 21 countries», *Journal of European Social Policy*, 20 (3), 196-216.
- REQUENA, M. (2009): «Los cambios familiares en España y sus implicaciones», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* (número extraordinario sobre «El impacto de la crisis en las prestaciones de la Seguridad Social»), 80, 47-68.
- RÜLING, A. (2010): «Reframing of childcare in Germany and England. From a Private Responsibility to an Economic Necessity», *German Policy Studies*, 6 (2), 153-186.
- SAINSBURY, D. (1999): *Gender, policy regimes, and politics in Gender and Welfare State Regimes*, editado por Diane Sainsbury, Oxford University Press, Oxford, 245-75.
- SALIDO, O. (2011): «Female employment and work-life balance policies in Spain», en Guillén, A. M. y León, M. (eds.): *The Spanish Welfare State in the European Context*, Ashgate, Farnham, 187-208.
- SALIDO, O. y MORENO, L. (2009): «Familia y género», en Moreno, L. (ed.) (2009): *Reformas de las Políticas del Bienestar en España, Siglo XXI*, Madrid.
- (2012): «Female employment and well development in Spain», en Bugra, A. y Ozkan, Y. (eds.): *Trajectories of female employment in the Mediterranean*, Palgrave Macmillan, Basingtoke.
- SALIDO, O. (2011): «Female employment and policies for balancing work and family life in Spain», en Guillén, A. M. y M. León (eds.): *The Spanish Welfare State in European Context*, Ashgate, Farnham, 187-208.
- SARACENO, C. (2010): «Childcare needs and childcare policies: A multidimensional issue», *Current Sociology*, 59 (1), 1-19.
- SPIESS, C. M.; IACOVU, K.; ROBSON, L. y UUNK, W. (2004): «Family effects on employment», en Berthoud, R. y Iacovou, M. (eds.) (2004): *Social Europe-Living standards and welfare states*, Edward Elgar, Cheltenham.
- TAYLOR-GOODY, P. (2004): *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- THÉVENON, O. (2008): «Family policies in Europe: available databases and initial comparisons», *Vienna Yearbook of Population Research* 2008, 165-177.
- TRIFILETTI, R. (1999): «Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women», *Journal of European Social Policy*, 9 (1), 49-64.
- VALIENTE, C. (1995): «Rejecting the Past: Central Government and Family Policy in Post-Authoritarian Spain (1975-94)», en Hantrais, L. y Letablier, M.-T. (eds.): *The Family in Social Policy and Family Policy*, University of Loughborough, Cross-National Research Papers, Loughborough, 80-96.

- (2012): «Female employment and welfare development in Spain», en Bugra, A. y Özkan, Y. (eds.): *Trajectories of female employment in the Mediterranean*, Palgrave Macmillan, Basingtoke.
- VAN DE KAA, D. J. (1987): «Europe's second demographic transition», *Population Bulletin*, 42, 3-57.
- VINCENT, C.; BRAUN, A. y BALL, S. (2008): «Childcare, choice and social class. Caring for young children in the UK», *Critical Social Policy*, 28 (1), 5-26.

## CAPÍTULO XIII

# ¿CÓMO SE REDUCE LA POBREZA EN LOS PAÍSES RICOS? POLÍTICAS DE ASEGURAMIENTO, REDISTRIBUCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL EN EL ESTADO DE BIENESTAR\*

PAU MARÍ-KLOSE  
MARGA MARÍ-KLOSE

## I. INTRODUCCIÓN

Se ha dicho a menudo que nacer en una familia rica o pobre es el resultado de una lotería. Buena parte de nuestras oportunidades vitales (educativas, laborales, sentimentales) vienen condicionadas por ese golpe de fortuna (o mala fortuna). Asimismo, influye de manera decisiva en nuestra salud e incluso en nuestra expectativa de vida. Nacer en un país u otro también tiene efectos decisivos en la vida de las personas, sobre todo si han tenido el infortunio de nacer además en una familia pobre. Las personas que han nacido en países ricos con Estados de Bienestar generosos y redistributivos tienen una probabilidad más elevada de mantener su nivel de renta cuando afrontan riesgos sociales comunes (como la pérdida de trabajo, la maternidad, la ancianidad) o más ocasionales (como la viudedad, un divorcio, un accidente en el trabajo)<sup>1</sup>. Si atraviesan una situación de precariedad económica, tienen una probabilidad más elevada de ser socorridas y recibir apoyo para reintegrarse a una vida normalizada.

\* La investigación que sustenta este capítulo se desarrolla en el marco del proyecto SOLFCARE (*Solidaridad Familiar, Cambio Actitudinal y Reforma del Estado de Bienestar en España: El familismo en Transición*, Plan Nacional de I+D, Ref. CSO 2011-27494). También utiliza datos empíricos generados en el proyecto «Pensions and Education: Combined Effects on inter and intragenerational redistribution» (2012-2014). Proyectos Cero de Envejecimiento. Fundación CSIC-La Caixa.

<sup>1</sup> Hablar de nacimiento aquí es solo una pequeña licencia metafórica. En la mayoría de los países ricos el criterio de elegibilidad para optar a las prestaciones públicas no es el nacimiento, sino la ciudadanía o la residencia, que se pueden adquirir mucho después del nacimiento.

A pesar de estas ventajas, no conviene olvidar que en todos los países ricos persisten niveles significativos de pobreza. Aunque es cierto que, en las últimas décadas, la acción del Estado de Bienestar ha conseguido reducir notablemente ciertas formas y expresiones de la pobreza asociadas a «viejos riesgos sociales», no lo es menos que han aparecido otras nuevas. Estos nuevos perfiles contribuyen a mantener a un porcentaje variable de la población de los distintos países ricos en un estado de vulnerabilidad económica que lleva aparejada generalmente diversas formas de exclusión social. Sociólogos y politólogos reconocen en estos «nuevos pobres» una nueva clase marginal (*underclass*) que pugna por no quedar definitivamente relegada en lo que se ha llamado también la «sociedad de los dos tercios».

## II. LA POBREZA: QUÉ ES Y CÓMO SE MIDE

A diferencia de lo que sucede en buena parte de las sociedades humanas, en las sociedades occidentales de la abundancia ser pobre no entraña riesgos para la supervivencia, al menos de manera inmediata. Las necesidades más básicas de las personas —el alimento, el vestido, la posibilidad de resguardarse de las inclemencias del tiempo— no están en cuestión para la mayoría de las personas en situación de pobreza. Ser pobre en una sociedad industrial moderna significa cosas bien distintas. Uno de los principales estudiosos del fenómeno, Anthony B. Atkinson (1998: 27), ha descrito a las personas pobres como aquellas que encuentran dificultades para participar en las actividades cotidianas de la sociedad en que viven y que, a resultas de ello, no logran desarrollar realmente las capacidades que tienen. La caracterización de Atkinson integra dos tradiciones de pensamiento sobre privación y desigualdad. La primera de ellas hace hincapié en el concepto de exclusión social. El paraguas de la exclusión social abarca un conjunto de vulnerabilidades asociadas a la marginalización, el aislamiento, la pérdida de vínculos con la sociedad. Pobres son, en forzada traducción del inglés, aquellos que «quedan atrás» (*those left behind*). Son estos precisamente el objeto de la teoría rawlsiana de justicia, que aboga a favor de que las acciones públicas vayan encaminadas prioritariamente a incorporar a los más desfavorecidos a la sociedad para que puedan participar plenamente en las oportunidades que ésta ofrece (RAWLS, 2001:130). La segunda tradición enfatiza el concepto de capacidad. Pobres son, en este caso, las personas a las que su situación social les priva de condiciones mínimas para desarrollar sus habilidades y ampliar así el marco de sus *capacidades de funcionar* para conseguir resultados que se consideran valiosos (SEN, 1999).

En las sociedades industriales modernas las oportunidades de participar en la sociedad y alcanzar un nivel adecuado de funcionalidad dependen fundamentalmente del acceso a bienes y servicios (vivienda, transporte, educación, servicios sanitarios, etc.). La falta de esos bienes y servicios

empuja a los individuos a espirales de marginalización de las que resulta cada vez más difícil salir. La falta de teléfono o de servicios de transporte adecuados puede, en determinadas circunstancias, condicionar seriamente la participación plena en la sociedad si impide a las personas encontrar trabajo (porque le exijan estar localizable) o acudir a él puntualmente cada día. Esas carencias pueden empujarlas a actividades ilegales, que a su vez incrementen el riesgo de incurrir problemas con la justicia o sufrir estigmatización, sumiendo a los individuos en una espiral acumulativa que cronifica su situación de marginalidad.

Los estudiosos del fenómeno han encontrado muchas dificultades para identificar una cesta de recursos básicos que una persona necesita para evitar caer en la exclusión social. Estos recursos son muy variables en el espacio y en el tiempo. Por ello, la investigación social sigue apostando por mediciones de pobreza que tengan en cuenta los recursos económicos disponibles en comparación a los del conjunto de la población, y dentro de ellos, se han centrado generalmente en la renta monetaria. Los ingresos de una persona determinan en buena medida (con salvedades que, a efectos operativos, pueden ignorarse) su capacidad para acceder a bienes y servicios que le permitan participar en la sociedad y desarrollar sus funcionalidades. La literatura especializada sobre pobreza coincide generalmente en que un nivel bajo de recursos económicos compromete esas capacidades. También existe consenso amplio en considerar que los indicadores relativos de pobreza (que tienen en cuenta la distribución de recursos en una sociedad específica en un momento determinado en el tiempo) son, en las sociedades desarrolladas, más útiles que los indicadores absolutos (que capturan la satisfacción o no de ciertas necesidades básicas comunes) (SHANAHAN y TUMA, 1994). A través de las mediciones de pobreza relativa se identifica a los hogares (y dentro de ellos a las personas) cuyos ingresos se sitúan por debajo de un umbral, definido como porcentaje de renta mediana (o media) equivalente de la población total<sup>2</sup>.

No existe un criterio natural, ni siquiera consensuado, para escoger el mejor umbral de pobreza relativa. El porcentaje que se usa habitualmente es el 60 % de la mediana (o bien el 50 %) de la renta equivalente, aunque también es común utilizar otros porcentajes como el 40 % y el 25 % con objeto de capturar formas más intensas de pobreza. La Tabla XIII.1 nos da una idea de los valores monetarios que representan en la UE-27.

<sup>2</sup> La renta equivalente es la renta del hogar ponderada por el tamaño del hogar y su composición (en función generalmente de la edad de sus miembros). La mediana representa el valor de la renta equivalente de posición central en un conjunto de datos ordenados de renta equivalente. Es decir, el conjunto de datos menores o iguales que la mediana constituyen el 50 % de los hogares. Dentro de este conjunto se establece, de manera convencional, un umbral de pobreza.

TABLA XIII.1  
*Umbral de pobreza según composición del hogar, UE-27*

| Países UE-27 | Una persona sola |             |             | Dos adultos y dos menores |             |             |
|--------------|------------------|-------------|-------------|---------------------------|-------------|-------------|
|              | 60% mediana      | 50% mediana | 40% mediana | 60% mediana               | 50% mediana | 40% mediana |
| Rumanía      | 1.222            | 1.018       | 815         | 2.566                     | 2.139       | 1.711       |
| Bulgaria     | 1.810            | 1.508       | 1.207       | 3.801                     | 3.167       | 2.534       |
| Lituania     | 2.436            | 2.030       | 1.624       | 5.115                     | 4.262       | 3.410       |
| Hungría      | 2.544            | 2.120       | 1.696       | 5.343                     | 4.453       | 3.562       |
| Polonia      | 2.643            | 2.203       | 1.762       | 5.551                     | 4.626       | 3.701       |
| Letonia      | 2.722            | 2.269       | 1.815       | 5.717                     | 4.764       | 3.811       |
| Estonia      | 3.436            | 2.863       | 2.291       | 7.216                     | 6.013       | 4.811       |
| Eslovaquia   | 3.670            | 3.058       | 2.447       | 7.707                     | 6.422       | 5.138       |
| Rep. Checa   | 4.235            | 3.529       | 2.823       | 8.894                     | 7.411       | 5.929       |
| Portugal     | 5.207            | 4.339       | 3.471       | 10.935                    | 9.112       | 7.290       |
| Malta        | 6.275            | 5.229       | 4.183       | 13.177                    | 10.981      | 8.785       |
| Eslovenia    | 7.042            | 5.868       | 4.694       | 14.787                    | 12.323      | 9.858       |
| Grecia       | 7.178            | 5.981       | 4.785       | 15.073                    | 12.561      | 10.148      |
| España       | 7.818            | 6.515       | 5.212       | 16.148                    | 13.734      | 10.945      |
| Chipre       | 10.189           | 8.491       | 6.793       | 21.396                    | 17.830      | 14.264      |
| Reino Unido  | 10.263           | 8.553       | 6.842       | 21.553                    | 17.961      | 14.369      |
| Alemania     | 11.278           | 9.398       | 7.519       | 23.684                    | 19.736      | 15.789      |
| Bélgica      | 11.678           | 9.732       | 7.786       | 24.525                    | 20.437      | 16.350      |
| Suecia       | 11.825           | 9.854       | 7.884       | 24.833                    | 20.694      | 16.556      |
| Irlanda      | 11.929           | 9.941       | 7.953       | 25.051                    | 20.876      | 16.701      |
| Francia      | 12.035           | 10.029      | 8.023       | 25.273                    | 21.061      | 16.849      |
| Holanda      | 12.175           | 10.146      | 8.117       | 25.568                    | 21.307      | 17.045      |
| Austria      | 12.371           | 10.309      | 8.247       | 25.979                    | 21.649      | 17.319      |
| Finlandia    | 12.809           | 10.674      | 8.539       | 26.899                    | 22.416      | 17.933      |
| Dinamarca    | 15.401           | 12.834      | 10.267      | 32.341                    | 26.951      | 21.561      |
| Luxemburgo   | 19.400           | 16.167      | 12.933      | 40.740                    | 33.950      | 27.160      |

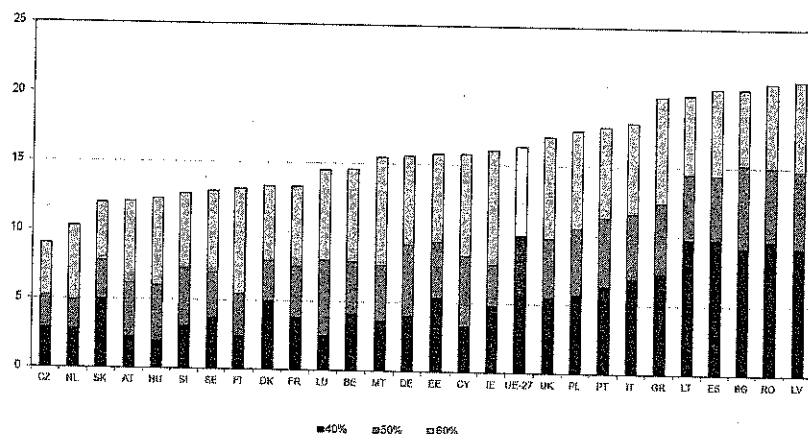
FUENTE: Elaboración propia. Eurostat, Income and Living Conditions 2010.

En el año 2010, la proporción de personas en situación de pobreza relativa en los países de la UE-27 era del 16,4 %, con un umbral de 60 % de la mediana de ingresos equivalentes, 9,9 % con un umbral del 50 % y del 5,6 % con un umbral del 40 %. Las diferencias entre países son notables. Las tasas de riesgo de pobreza más bajas —con independencia del umbral que se utilice— se encuentran en la República Checa, Dinamarca y Suecia; las más altas en algunos países del Este de Europa (Rumanía, Lituania, Bulgaria, Letonia) y el sur de Europa (especialmente España y Grecia). El rango de tasas de riesgo de pobreza oscila entre el 9 % de la República



Checa y el 21,3 % de Letonia cuando se utiliza el umbral del 60 % de la renta equivalente, y entre el 2,4 % de la República Checa y el 9,8 % de España en el umbral del 40 %.

GRÁFICO XIII.1  
Riesgo de pobreza según distintos umbrales, UE-27



FUENTE: Elaboración propia. Eurostat, Income and Living Conditions 2010.

### III. EXCLUSIÓN ECONÓMICA EN LAS SOCIEDADES POSTINDUSTRIALES: FACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS EN LA GENERACIÓN DE UNA NUEVA POBREZA

En el escenario de las sociedades postindustriales, los viejos ejes de estratificación social y división de la sociedad en clases coexisten con nuevos factores generadores de desigualdades. La propiedad y la ocupación (asociada en buena medida a las credenciales educativas) no son los únicos parámetros, muchas veces ni siquiera los principales, que determinan la posición que una persona ocupa en la escala social. A los ejes tradicionales que configuraban el mapa de las clases sociales hay que añadir otros nuevos que atraviesan a los anteriores, creando nuevos espacios de privilegio y desventaja social. Entre los nuevos elementos diferenciadores sobresale sin duda la segmentación del mercado laboral —lo que los estudiosos denominan «mercados duales»—, que tienden a separar a los trabajadores de diferentes grupos ocupacionales en estables y precarios (*insiders* y *outsiders*) (LINDBECK y SNOWER, 2001). Esta nueva configuración —resultado en buena medida de políticas de desregulación laboral— reserva niveles altos de protección laboral a ciertos colectivos mientras condena a otros (fundamentalmente jóvenes, mujeres e inmigrantes)

a contratos atípicos, mayores probabilidades de caer en el desempleo y peores condiciones de trabajo.

Por ejemplo, en países como España, cerca de una tercera parte de la población asalariada está empleada con un contrato temporal y un porcentaje no desdeñable (aproximadamente el 9 %) trabaja en la economía sumergida sin contrato<sup>3</sup>. Se trata de colectivos muy expuestos a riesgos de desempleo en situaciones de contracción de la actividad económica. A diferencia de los trabajadores estables, los precarios suelen tener bastante restringido el acceso a las prestaciones sociales si pierden el empleo. En el caso de los trabajadores con contrato temporal, su trayectoria laboral corta e intermitente puede limitar su derecho al cobro de prestaciones de desempleo de carácter contributivo y sus bajos salarios tienden a procurarles (en el caso de que consigan superar los criterios de elegibilidad) prestaciones poco generosas. Por lo que respecta a los trabajadores en la economía informal, la única cobertura a la que pueden acceder potencialmente en caso de pérdida de empleo es la que ofrecen los sistemas de asistencia social. *Desempleados desprotegidos* o *subprotegidos* y trabajadores precarios (*working-poor*) constituyen el grueso de nuevas formas de pobreza características de las economías postindustriales (EMMENEGER, HÄUSERMANN, PALIER y SEELEIB-KAISER, 2012).

Pero más allá de las lógicas económicas, una de las principales novedades del escenario postindustrial es la importancia que cobran factores extraeconómicos en la generación de desigualdad y vulnerabilidad económica. Junto a los cambios en las estructuras económicas se han producido cambios demográficos y políticos trascendentales, que abren nuevos espacios de vulnerabilidad económica.

Los cambios demográficos más significativos atañen a la institución familiar. Por un lado, el tamaño de los hogares ha disminuido notablemente, lo que ha atenuado ciertos riesgos de pobreza (el de las familias numerosas), pero ha acrecentado otros. En particular, se ha incrementado la proporción de hogares encabezados por una persona adulta, que o bien vive sola o tiene a su cargo personas que dependen de ella. Habitualmente se trata de estructuras familiares económicamente frágiles, donde la pérdida de ingresos acarrea un elevado riesgo de pobreza. Muchos de estos hogares son resultado de procesos de reestructuración familiar, como el fallecimiento de la pareja a edades avanzadas o los divorcios y separaciones. En la mayoría de los países occidentales se observa un incremento de la pobreza asociado a la extensión de los períodos de viudedad de las mujeres (puesto que muchas de ellas reciben pensiones no contributivas más modestas que las que recibían sus parejas) y al aumento de hogares monoparentales (donde muchas madres conviven con sus hijos con apoyo económico escaso de los padres no residentes). Ante estas situaciones, las administraciones públicas, sumidas en inercias institucionales y sujetas a compromisos adquiridos (*path dependencies*), a menudo no han sido ca-

<sup>3</sup> Los datos de contratación temporal provienen de Eurostat (Labor Survey data, 2001-2010). El porcentaje de trabajadores sin contrato se basa en cálculos propios realizados a partir de la base de datos del European Social Survey 2008.

paces de dar una respuesta rápida y efectiva mediante políticas de bienestar adaptadas a los nuevos contextos de envejecimiento e inestabilidad familiar (MARÍ-KLOSE *et al.*, 2008).

El principal cambio político que incide sobre el paisaje de la pobreza es la propia evolución de los Estados de Bienestar. Las políticas de inclusión desarrolladas en el marco de la expansión de las transferencias y los servicios públicos han eliminado algunos de los ejes de fractura habituales en la sociedad tradicional, pero están contribuyendo a propiciar la emergencia de otros. Así, por ejemplo, el programa que absorbe más recursos en los modernos Estados de Bienestar, los sistemas de pensiones de reparto, han mejorado las condiciones de vida de la población anciana. En la mayoría de países occidentales, buena parte de la población que percibe una pensión ha sido capaz de acumular bases de cotización significativas, sustentadas en largas trayectorias laborales, que dan derecho a una prestación con una tasa de sustitución relativamente elevada. Por otra parte, a lo largo de las últimas décadas el valor real de las pensiones y otras prestaciones que favorecen a las personas de edad avanzada ha crecido. Los Estados del Bienestar son hoy más generosos con sus personas ancianas de lo que lo eran hace tres o cuatro décadas, a igualdad de condiciones de cotización. Pero no es menos cierto que, en muchos países, el sistema sigue condenando a la precariedad económica a personas con trayectorias laborales cortas o intermitentes.

El envejecimiento de nuestras sociedades está acentuando los sesgos del sistema de bienestar público. La concentración de los recursos financieros de los presupuestos sociales en la protección social de la población anciana —su *envejecimiento*— ha hecho que los Estados-Providencia se conviertan poco a poco en «Estados-Providencia para la vejez», utilizando la expresión acuñada por John Myles (1984). Obligado a hacer frente a compromisos adquiridos con la población anciana (a través de prestaciones como las pensiones de jubilación o el sistema sanitario universal), el Estado de Bienestar encuentra dificultades crecientes para dar respuesta a demandas emergentes de otros colectivos de edad menos avanzada (vivienda, apoyo a las familias con hijos/as de 0 a 3 años, calidad del sistema educativo, etc.) (BONOLI y REBER, 2010).

A todo esto hay que añadir que, tras las crisis fiscales de los años ochenta, retóricas de tipo neoliberal están impregnando las orientaciones de las políticas de combate contra la vulnerabilidad económica y laboral. Desde estos planteamientos se considera que las políticas de bienestar *pasivas* no solo son ineficaces, sino que incluso pueden ser contraproducentes para la dinamización del mercado de trabajo. En este contexto, los esfuerzos públicos se han centrado en el desarrollo de políticas de formación profesional y de incentivación de la participación laboral, lo que ha implicado con frecuencia la reducción de la intensidad protectora de las políticas que se entiende que pueden desalentar la búsqueda de empleo de las personas en edad de trabajar.

El resultado de la conjunción de cambios económicos, sociales y políticos es un nuevo mapa de la pobreza y la desigualdad. En un informe reciente de enorme ambición analítica, *Growing Unequal*, la OCDE ha estimado que desde

mediados de los años ochenta a mediados de los 2000, la pobreza ha aumentado en la mayoría de los países de la OCDE (las excepciones son Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, México, Portugal y Estados Unidos). El aumento de la pobreza fue más pronunciado en Austria, Finlandia, Alemania, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Reino Unido, Irlanda y Japón. Utilizando el umbral del 50 % de la mediana de la renta equivalente, los analistas de la OCDE evidencian que en el conjunto de países el incremento de la pobreza fue del 13 % (OCDE, 2008: 129).

El informe constata que se han producido incrementos en los niveles de pobreza entre las personas en edad de trabajar, sobre todo en los hogares donde nadie trabaja. En estos hogares, la tasa de riesgo de pobreza es tres veces superior a la que se observa en hogares donde trabaja una persona y doce veces más elevada que la de los hogares donde trabajan dos o más adultos. La tasa es especialmente alta en países anglosajones, como Australia, Irlanda, Canadá y Estados Unidos, donde las prestaciones por desempleo suelen ser poco generosas y de escasa duración. Igualmente significativo es el surgimiento de un nuevo segmento de trabajadores pobres cuyos ingresos son insuficientes para mantener sus hogares por encima del umbral de la pobreza. Su tasa de riesgo de pobreza aumenta en la década de 1996 a 2005 (lo hace en 15 de los 23 países analizados), un 11,4 % como promedio. Destacan los incrementos en Luxemburgo (48 %), Holanda (45,3 %) y Nueva Zelanda (44,7 %).

La OCDE pone también de manifiesto que en el conjunto de los 23 países analizados las tasas de riesgo de pobreza de la población mayor de 74 años han caído significativamente. La población en edades comprendidas entre los 66 y 75 años tiene, a mediados de la década de los 2000, una tasa de riesgo de pobreza inferior a la de la población infantil y de jóvenes adultos en el conjunto de la OCDE (OCDE, 2008: 130). Entre 1995 y 2005, la tasa de riesgo de pobreza de la población infantil se incrementó cerca de un 7 %, con Austria (31 %), algunos países anglosajones (Nueva Zelanda, 30 %; Irlanda, 27 %), pero también países escandinavos (Finlandia, 24 %; Suecia, 20 %) a la cabeza de esos aumentos. Cuando se examinan de cerca las tasas de riesgo de pobreza de la población infantil, destacan las que se observa en los hogares monoparentales. La tasa de pobreza de los hogares monoparentales donde la persona adulta responsable de los niños trabaja es 1,9 veces superior a la tasa de pobreza del conjunto de hogares donde residen menores. Si la persona adulta no trabaja (porque se lo impiden, por ejemplo, las responsabilidades de cuidado a los menores), la tasa de riesgo de pobreza es 4,9 veces superior (OCDE, 2008: 137).

#### IV. EL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL ESTADO DE BIENESTAR: GENEROSIDAD Y NIVELES DE POBREZA

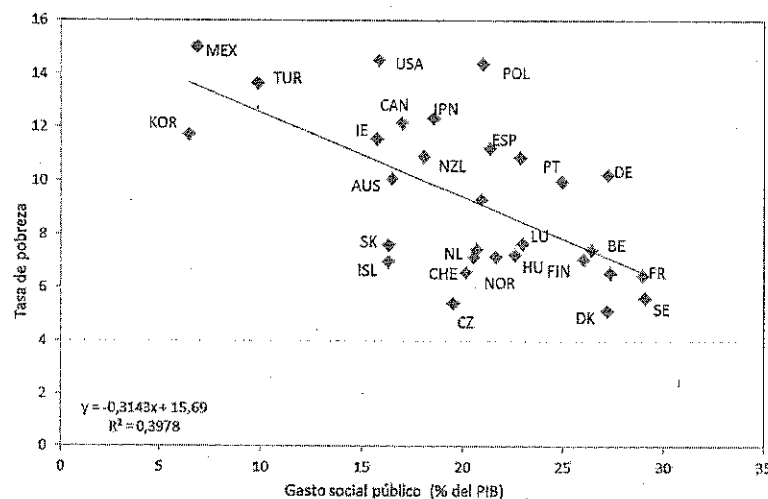
Un volumen considerable de la literatura especializada en el análisis de los Estados de Bienestar ha tendido a asumir que el desarrollo de las políticas de

bienestar favorece la redistribución, promueve la igualdad y tiene, por tanto, efectos positivos sobre los niveles de pobreza. Son menos los estudios que han confirmado esa asociación. Los investigadores que han evidenciado el papel de las políticas de bienestar en la reducción de la pobreza han constatado que los mecanismos que propician ese efecto son variados, así como la magnitud del efecto alcanzado en los distintos países. El mismo tipo de políticas sociales (pensiones, sanidad, protección al desempleo, políticas familiares, políticas de asistencia social) presentan perfiles bastante diferentes en los distintos regímenes de bienestar y, por ello, niveles similares de gasto social pueden producir efectos distintos sobre los niveles de pobreza según el régimen del bienestar en que se observen.

Hecha esta cautela, es lícito subrayar que la asociación entre el gasto social como porcentaje del Producto Interior Bruto y las tasas de pobreza es bastante clara ( $R^2 = 0,397$ ). Los niveles de pobreza tienden a ser más bajos en los países que dedican más recursos a las políticas sociales. Por ejemplo, los países escandinavos (Suecia, Finlandia, Dinamarca), así como los países de Europa continental (como Francia o Bélgica) presentan niveles de gasto social público altos y tasas de pobreza bajas. Por el contrario, buena parte de los países anglosajones (Irlanda, Canadá y Estados Unidos) y los países no occidentales de la OCDE (México, Corea del Sur y Turquía) se sitúan en el otro extremo.

GRÁFICO XIII.2

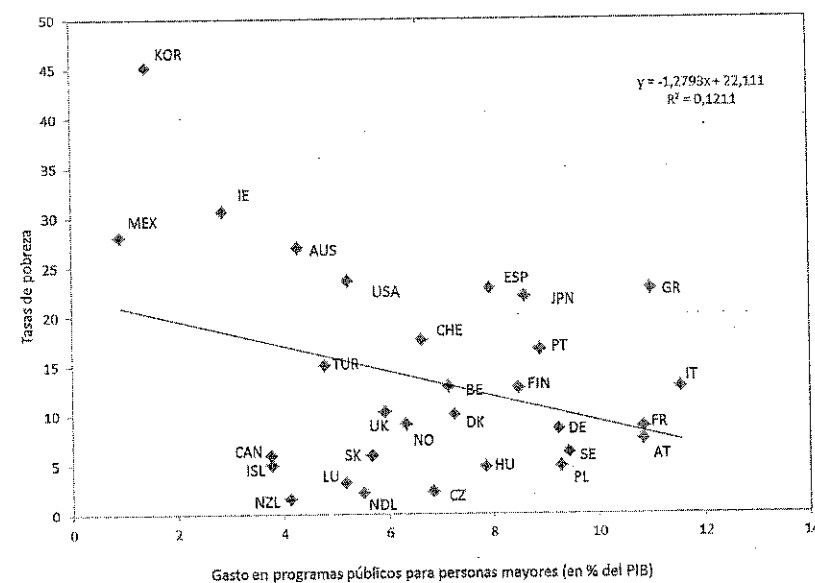
*Asociación entre gasto social público y tasas de pobreza (umbral del 50 %), 2005*



FUENTE: Elaboración propia a partir de OCDE Social Expenditure Database (consultado en agosto 2012), y *Growing Unequal* (2008).

GRÁFICO XIII.3

*Asociación entre gasto en programas destinados a personas mayores y tasas de pobreza de este colectivo*



FUENTE: Elaboración propia a partir de OCDE Social Expenditure Database (consultado en agosto 2012), y *Growing Unequal* (2008).

No todos los programas sociales tienen el mismo impacto sobre la pobreza. La correlación observada es, por ejemplo, más fuerte ( $R^2 = 0,491$ ) si en el eje de abscisas se excluyen los gastos monetarios destinados a personas mayores y en el de ordenadas se incluye sólo la tasa de pobreza de personas en edad de trabajar. Esto se debe al escaso impacto redistributivo de la pensiones en muchos países. Como se observa en el Gráfico XIII.3, existe una asociación débil entre el gasto social en programas para personas mayores y las tasas de riesgo de pobreza de este colectivo ( $R^2 = 0,12$ ). En muchos países el sistema de pensiones tiene un impacto redistributivo modesto, limitándose a realizar transferencias *inter-temporales* de recursos entre distintas etapas del ciclo vital (CASTLES, 2009). Por norma general, existe una correspondencia estrecha entre los ingresos obtenidos durante la carrera laboral (y las cotizaciones realizadas) y el valor de las pensiones. Las personas con ingresos modestos durante sus etapas productivas, o bien con trayectoria laborales cortas o intermitentes, perciben habitualmente pensiones reducidas —muchas veces de carácter no contributivo— insuficientes para mantener sus niveles de renta por encima del umbral de la pobreza. Países que realizan esfuerzos similares en programas para las

personas mayores presentan tasas de riesgo de pobreza muy diferentes. En Grecia, por ejemplo, que gasta el 10,9 % de su PIB en estos programas, la tasa de pobreza de las personas mayores se sitúa en el 23 %. En Austria, donde el gasto se sitúa en el 10,8 % del GDP, la tasa de riesgo de pobreza es del 7 %. En el otro extremo, Irlanda gasta apenas el 2,9 % de su PIB en programas para personas mayores y su pobreza es muy alta: 31 %. En cambio, en Islandia, con un gasto ligeramente más alto (3,8 %), la pobreza relativa de este colectivo se sitúa en el 5 %.

Más allá de la asociación bivariada entre gasto y pobreza, diversos trabajos han querido identificar otras dimensiones específicas de los Estados de Bienestar relacionadas con mayor o menor intensidad con la distribución de los recursos económicos y el riesgo de pobreza. En estos estudios cobran relieve las diferencias cualitativas entre Estados. Como indica Esping-Andersen en su trabajo clásico *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*, «la existencia de un programa social y el volumen de recursos que se destinan a él pueden ser menos importante que los efectos que estos producen» (1990: 2). Para Esping-Andersen la clave para analizar estos efectos es calibrar en qué medida el Estado logra desmercantilizar la fuerza de trabajo, o dicho de otro modo, hasta qué punto consigue que los trabajadores no se vean empujados a vender sus capacidades como si se tratara de una mercancía más. Esping-Andersen contrasta los efectos de los regímenes socialdemócratas escandinavos, comprometidos en la promoción de la igualdad económica, con los de los Estados de Bienestar anglosajones, donde la función del Estado no es corregir las desigualdades generadas por el mercado, sino que se limita a paliar sus consecuencias más severas sobre los grupos más desfavorecidos.

En este mismo sentido, las investigaciones empíricas de Korpi y Palme (1998) han evidenciado que los Estados de Bienestar que abrazan el principio de ciudadanía social universal —en oposición a los que se limitan a garantizar niveles básicos de seguridad económica para los sectores más desfavorecidos— tienden a producir mejores resultados por lo que respecta a la reducción de pobreza. La focalización de recursos sociales en los grupos más desfavorecidos tiene efectos colaterales indeseables. Reduce el apoyo social al Estado de Bienestar y, a resultas de ello, el volumen agregado de recursos disponibles para la redistribución.

Otra dimensión que ha recibido creciente atención es el papel de los servicios públicos de bienestar en la promoción de la igualdad y la reducción de la pobreza (SMEEDING *et al.*, 1993). Diversas investigaciones han hecho hincapié en el enorme efecto redistributivo que tienen los principales programas públicos de provisión de servicios: la sanidad y la educación (HUBER y STEPHENS, 2000). La financiación pública de estos servicios públicos transfiere recursos (recabados mayormente en hogares con mayores niveles de ingreso) a los hogares más desfavorecidos, para los cuales representaría una carga enorme procurárselos a precios de mercado. Calibrar el impacto

igualador de los servicios en comparación con el de impuestos y transferencias no es tarea fácil. Las metodologías empleadas para imputar su valor son diversas, y los resultados tienden a variar bastante dependiendo de las asunciones realizadas. Las evidencias disponibles parecen apuntar que su impacto igualador es menor que el de impuestos y transferencias. Así, por ejemplo, *Growing Unequal* se estima que la magnitud de ese efecto cuando se considera la reducción en el ratio intercuartilico de renta (80/20) se cifra en torno a una cuarta parte de la que puede atribuirse a impuestos y transferencias. Es algo mayor (en torno a 1/2) si se considera la reducción que la provisión de servicios produce en el índice Gini. Sin embargo, en algunos países ese impacto reductor es casi equiparable (OCDE, 2008: 244-245). Las evidencias también apuntan a que la provisión pública de servicios no altera significativamente el ranking de países en relación al efecto reductor de la desigualdad. Los países que presentan mayores desigualdades en la distribución de renta monetaria también son más desiguales tras incorporar al análisis la provisión de servicios.

Lo cierto es, sin embargo, que a pesar de los avances en el análisis de la relación entre Estado de Bienestar y pobreza, la investigación sobre estas cuestiones continua acreditando la importancia de los niveles agregados de gasto social. En un estudio reciente de 18 países, David Bardy (2009) pone de manifiesto que la generosidad del Estado de Bienestar, medida como un indicador cuantitativo de gasto social, es el mejor predictor del nivel de pobreza que se observa en los países de la OCDE, por encima de cualquier otro indicador cualitativo, ya sea una medida de desmercantilización, de gasto en servicios públicos o de tamaño del empleo público. Sus resultados sugieren que, como promedio, el aumento de una desviación estándar de gasto social —en torno al 5,3 % del Producto Interior Bruto— es responsable de una disminución de la pobreza del 2,5 %. Las evidencias de Bardy sugieren que los regímenes socialdemócratas no tienen niveles de pobreza significativamente más bajos que los conservadores. Solo los Estados de Bienestar liberales presentan niveles de pobreza significativamente diferentes, pero incluso dentro de este régimen el volumen de gasto social público es la variable crucial para explicar los riesgos de pobreza.

## V. EL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL ESTADO DE BIENESTAR: ¿CUÁNTO REDUCE LA POBREZA?

Las variaciones entre países en los niveles de pobreza reflejan no solo diferencias en la eficacia del Estado de Bienestar, sino también variaciones en factores sociodemográficos y de la estructura socioeconómica. Las políticas de bienestar se enfrentan a realidades muy distintas, que crean necesidades

y demandas de diferente magnitud<sup>4</sup>. Sortear las dificultades que plantea el análisis comparativo con indicadores agregados se ha hecho posible gracias a la disponibilidad creciente de datos de carácter micro estandarizados entre países. Este tipo de datos nos proporcionan la oportunidad de determinar las condiciones de renta de los hogares antes y después de que se haya producido la redistribución y, de este modo, estimar la tasa de riesgo de pobreza antes de impuestos y transferencias, y la que se observa después. A su vez, es posible llevar a cabo este ejercicio con diferentes grupos socioeconómicos. La diferencia estimada entre estas dos tasas, dividida por la tasa de pobreza antes de que se haya producido la redistribución, nos ofrece un indicador muy fácil de calcular de la eficacia redistributiva del Estado de Bienestar.

La Tabla XIII.2 muestra las tasas de riesgo de pobreza antes y después de transferencias, calculadas con datos recientes de la EU-SILC<sup>5</sup>. Los datos corresponden al año 2010 y muestran tasas de pobreza estimadas con el umbral del 60 % de la renta equivalente disponible. Se incluye información calculada a partir de las rentas del conjunto de la población (tasa de pobreza antes de transferencias, tasa de pobreza después de transferencias, la diferencia absoluta y la eficacia reductora). Entre los países que más reducen la pobreza figuran los países escandinavos, pero también algún caso inesperado, como Irlanda o Hungría. Los países donde el Estado de Bienestar tiene menor capacidad para disminuirla corresponden al sur de Europa (España, Italia, Grecia) y algunos países del Este (Letonia, Bulgaria y Rumanía). Se trata de países que presentan, además, las tasas de riesgo de pobreza finales más elevadas. Obsérvese, por ejemplo, que si España redujera la pobreza que se observa antes de transferencias con la misma eficacia que Dinamarca, su tasa de pobreza se situaría por debajo de la danesa, en el 13 %.

<sup>4</sup> Una buena ilustración nos la ofrece la comparación de Francia y los países escandinavos. KANGAS y RITAKALLIO (1998) ponen de relieve que la tasa de pobreza en Francia disminuiría a niveles cercanos a cero si la estructura social y los niveles de participación laboral se asemejaban a los escandinavos. Del mismo modo, si se traspasan las condiciones sociodemográficas vigentes en Francia a los países escandinavos, las tasas de pobreza serían bastante más altas.

<sup>5</sup> Las pensiones de jubilación y supervivencia se incluyen en Eurostat como recursos disponibles antes de transferencias. En prácticamente todos los países, los pensionistas tienen tasas de pobreza muy altas si se descuentan los ingresos de su pensión.

TABLA XIII.2

*Riesgo de pobreza (umbral 60 %) antes y después de transferencias, UE-27*

| Países UE-27 | Pobreza antes de transferencias (pensiones excluidas) | Pobreza después de transferencias | Diferencia | Eficacia reductora en % |
|--------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------|-------------------------|
| Grecia       | 23,8                                                  | 20,1                              | 3,7        | 15,5                    |
| Italia       | 23,3                                                  | 18,2                              | 5,1        | 21,9                    |
| Rumanía      | 27,5                                                  | 21,1                              | 6,4        | 23,3                    |
| Bulgaria     | 27,1                                                  | 20,7                              | 6,4        | 23,6                    |
| España       | 28,1                                                  | 20,7                              | 7,4        | 26,3                    |
| Letonia      | 29,1                                                  | 21,3                              | 7,8        | 26,8                    |
| Polonia      | 24,4                                                  | 17,6                              | 6,8        | 27,9                    |
| Chipre       | 23,3                                                  | 15,8                              | 7,5        | 32,2                    |
| Portugal     | 26,4                                                  | 17,9                              | 8,5        | 32,2                    |
| Malta        | 22,9                                                  | 15,5                              | 7,4        | 32,3                    |
| Alemania     | 24,2                                                  | 15,6                              | 8,6        | 35,5                    |
| Lituania     | 31,8                                                  | 20,2                              | 11,6       | 36,5                    |
| Estonia      | 24,9                                                  | 15,8                              | 9,1        | 36,5                    |
| UE-27        | 25,9                                                  | 16,4                              | 9,5        | 36,7                    |
| Eslovaquia   | 19,8                                                  | 12,0                              | 7,8        | 39,4                    |
| Reino Unido  | 31,0                                                  | 17,1                              | 13,9       | 44,8                    |
| Bélgica      | 26,7                                                  | 14,6                              | 12,1       | 45,3                    |
| Francia      | 25,2                                                  | 13,3                              | 11,9       | 47,2                    |
| Eslovenia    | 24,2                                                  | 12,7                              | 11,5       | 47,5                    |
| Austria      | 24,1                                                  | 12,1                              | 12,0       | 49,8                    |
| Luxemburgo   | 29,1                                                  | 14,5                              | 14,6       | 50,2                    |
| Rep. Checa   | 18,1                                                  | 9,0                               | 9,1        | 50,3                    |
| Holanda      | 21,1                                                  | 10,3                              | 10,8       | 51,2                    |
| Finlandia    | 27,0                                                  | 13,1                              | 13,9       | 51,5                    |
| Suecia       | 26,7                                                  | 12,9                              | 13,8       | 51,7                    |
| Dinamarca    | 29,1                                                  | 13,3                              | 15,8       | 54,3                    |
| Hungría      | 28,4                                                  | 12,3                              | 16,1       | 56,7                    |
| Irlanda      | 40,4                                                  | 16,1                              | 24,3       | 60,1                    |

Nota: Los países se ordenan de menor a mayor según la última columna.

FUENTE: Elaboración propia. Eurostat, Income and Living Conditions 2010.

La ordenación de países no varía sustancialmente si en lugar del umbral del 60 % de la renta equivalente utilizamos el 40 % para estimar una pobreza más intensa. Veintiuno de los 30 países analizados (27 pertenecientes a la Unión

Europea, Islandia, Noruega y Suiza) consiguen apartar a más de la mitad de su población más pobre de esta situación mediante transferencias. En cambio, en Bulgaria, Rumanía y Grecia no llegan a una tercera parte las personas pobres que escapan de esta condición gracias a las transferencias monetarias.

TABLA XIII.3  
Riesgo de pobreza (umbral 40 %) antes y después  
de transferencias, UE-27

| Países UE-27 | Pobreza antes de transferencias (pensiones excluidas) | Pobreza después de transferencias | Diferencia | Eficacia reductora en % |
|--------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------|-------------------------|
| Grecia       | 10,1                                                  | 7,3                               | 2,8        | 27,7                    |
| Italia       | 9,8                                                   | 6,9                               | 2,9        | 29,6                    |
| Bulgaria     | 13,6                                                  | 9,2                               | 4,4        | 32,4                    |
| Rumanía      | 14,9                                                  | 9,7                               | 5,2        | 34,9                    |
| España       | 15,5                                                  | 9,8                               | 5,7        | 36,8                    |
| Letonia      | 16,3                                                  | 9,2                               | 7,1        | 43,6                    |
| Polonia      | 11,3                                                  | 5,7                               | 5,6        | 49,6                    |
| Portugal     | 12,7                                                  | 6,3                               | 6,4        | 50,4                    |
| Eslovaquia   | 10,3                                                  | 5,0                               | 5,3        | 51,5                    |
| Lituania     | 20,2                                                  | 9,8                               | 10,4       | 51,5                    |
| Estonia      | 11,8                                                  | 5,4                               | 6,4        | 54,2                    |
| UE-27        | 14,0                                                  | 5,6                               | 8,4        | 60,0                    |
| Chipre       | 8,5                                                   | 3,3                               | 5,2        | 61,2                    |
| Rep. Checa   | 8,0                                                   | 2,9                               | 5,1        | 63,8                    |
| Malta        | 10,0                                                  | 3,6                               | 6,4        | 64,0                    |
| Reino Unido  | 19,3                                                  | 5,5                               | 13,8       | 71,5                    |
| Alemania     | 14,2                                                  | 4,0                               | 10,2       | 71,8                    |
| Dinamarca    | 18,1                                                  | 5,0                               | 13,1       | 72,4                    |
| Francia      | 13,9                                                  | 3,8                               | 10,1       | 72,7                    |
| Eslovenia    | 11,5                                                  | 3,1                               | 8,4        | 73,0                    |
| Bélgica      | 15,3                                                  | 4,1                               | 11,2       | 73,2                    |
| Suecia       | 14,4                                                  | 3,7                               | 10,7       | 74,3                    |
| Holanda      | 11,1                                                  | 2,8                               | 8,3        | 74,8                    |
| Austria      | 10,7                                                  | 2,3                               | 8,4        | 78,5                    |
| Luxemburgo   | 14,2                                                  | 2,5                               | 11,7       | 82,4                    |
| Finlandia    | 14,5                                                  | 2,4                               | 12,1       | 83,4                    |
| Irlanda      | 29,7                                                  | 4,8                               | 24,9       | 83,8                    |
| Hungría      | 16,3                                                  | 2,0                               | 14,3       | 87,7                    |

Nota: Los países se ordenan de menor a mayor según la última columna.

FUENTE: Elaboración propia. Eurostat, Income and Living Conditions\_2010.

La correlación entre la reducción porcentual de la pobreza observada gracias a las transferencias y el gasto en protección social (el año anterior, 2009) no es muy alta ( $R^2 = 0,19$ ). Esto sugiere que, en este caso, la clave no es solo cuánto se gasta, sino cómo. Por ejemplo, Irlanda, que gasta el 26 % de su PIB en protección social, acredita una gran eficacia en la reducción de pobreza (60 %). En contraposición, el Estado de Bienestar en Grecia, que gasta el 27 % del PIB en protección social, demuestra una eficacia mínima (15 %). Eliminando el caso griego del análisis empírico (que ya en 2010 atraviesa circunstancias políticas y sociales anómalas), se consigue incrementar de manera notable la fortaleza de la correlación ( $R^2 = 0,27$ )<sup>6</sup>.

#### VI. POBREZA EN EL CICLO VITAL: EL IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN NIÑOS Y PERSONAS DE EDAD AVANZADA<sup>7</sup>

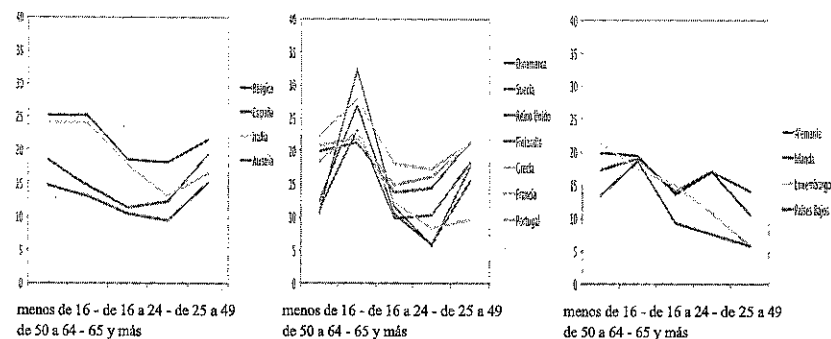
A comienzos del siglo xx, Seeböhm Rowntree (1901) observaba que el riesgo de pobreza estaba estrechamente ligado al ciclo vital y familiar de las personas. La vida de un trabajador arquetípico atravesaba cinco etapas alternativas de necesidad y abundancia relativa. La primera experiencia de pobreza se solía experimentar en la infancia, cuando los ingresos del cabeza de familia frecuentemente no bastaban para alimentar todas las bocas en el hogar. Esta etapa de escasez se prolongaba hasta que los miembros de la segunda generación obtenían recursos que se sumaban a los ingresos paternos. En esta etapa, posiblemente el joven tuviera incluso ocasión de acumular ahorros y preparar su emancipación. Sin embargo, la situación volvía a empeorar después de emanciparse y formar su propia familia. La llegada de los hijos solía traer consigo condiciones de carestía. Esta etapa duraba hasta que el primer hijo alcanzaba la edad de trabajar, que inauguraba una nueva etapa de abundancia que solo interrumpía la entrada en la vejez. En la vejez se conjugaban dos situaciones que abocaban a la precariedad económica. Por una parte, se había dejado de contar con las contribuciones económicas de los hijos a la economía doméstica. Por otra, la capacidad de trabajar y de procurarse ingresos propios se resentía. Rowntree está radiografiando la pobreza en una etapa histórica en que todavía no se habían desarrollado los

<sup>6</sup> Lane Kenworthy (1998) ofrece otro ejemplo ilustrativo. Canadá y Estados Unidos tienen una tasa de pobreza anterior a impuestos y transferencias similar, y gastan aproximadamente lo mismo en transferencias sociales públicas. Sin embargo, la tasa de pobreza después de transferencias en Estados Unidos es el doble que en Canadá. Kenworthy atribuye el diferente impacto de las transferencias en uno y otro país al menú de políticas que desarrollan. Concluye que bastaría reajustar los gastos con ligeros cambios de algunas partidas en Estados Unidos para lograr resultados similares a los canadienses.

<sup>7</sup> Esta sección se basa en un artículo publicado por los autores en la revista *Panorama Social* (MARÍ-KLOSE y MARÍ-KLOSE, 2012).



GRÁFICO XIII.4

*Riesgo de pobreza en el ciclo vital UE-15, 2010*

FUENTE: Eurostat, Income and Living Conditions, 2010.

modernos sistemas de pensiones y las personas continuaban trabajando hasta el final de sus días si su salud se lo permitía. Una salud frágil los abocaba a situaciones de extrema carestía.

La sociedad ha cambiado mucho desde que Rowntree proporcionara esta caracterización de la pobreza en el ciclo vital. Pero habiendo sido muchos y muy significativos los cambios, no deja de ser una ironía que cuando hablamos de pobreza, esta sigue asociada a las figuras de los niños y de las personas mayores. En la mayoría de países europeos sobre los que existen datos comparables a final del siglo XX, la pobreza estaba concentrada en colectivos de edad avanzada. A finales de la primera década del siglo XXI, la pobreza infantil y juvenil cobran protagonismo. Las dificultades económicas que están atravesando los hogares con niños y jóvenes dependientes en un contexto de crisis económica están contribuyendo a resituar los focos de mayor necesidad en el ciclo vital.

El Gráfico XIII.4 muestra la distribución del riesgo de pobreza en diferentes grupos de edad en los distintos países de la UE-15 en 2010. Las curvas de la pobreza en diversas etapas de la vida describen tres tipos de trazados. En primer lugar, nos encontramos países donde la distribución de la pobreza se asemeja a una U. Las mayores concentraciones de pobreza se localizan en las primeras etapas de la vida y en las últimas, un patrón similar al descrito por Rowntree hace más de un siglo en la ciudad de York. Un segundo patrón es el de S invertida. En estos países, las mayores tasas de pobreza se producen en las etapas juveniles, coincidiendo con la emancipación. En este grupo se incluyen algunos países con edades de emancipación temprana, durante las cuales los jóvenes atraviesan situaciones de cierta precariedad (que suelen ser temporales). En todos estos países se produce un repunte de la pobreza en edades

avanzadas, aunque la magnitud del riesgo de pobreza en la «tercera edad» es menor que en la juventud. Un último grupo lo constituyen los países donde el riesgo de pobreza decrece con la edad. En Alemania, Irlanda, los Países Bajos y Luxemburgo, el riesgo de pobreza de las personas de edad avanzada es bajo en comparación con el de otros grupos de edad, especialmente los más jóvenes.

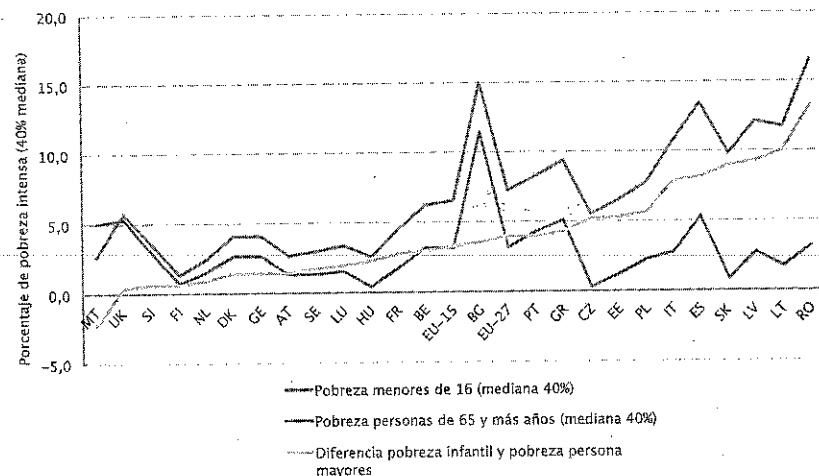
En 2010, en ocho de los quince países de la UE-15, la tasa de riesgo de pobreza de la población infantil es superior a la de las personas de 65 y más años. En 2004 esto sucedía solo en tres países (Italia, Luxemburgo y los Países Bajos). En la mayor parte de los países de la Unión Europea se han producido incrementos de la pobreza infantil de una magnitud muy superior a los aumentos del riesgo de pobreza de las personas mayores (de hecho en 13 de los 15 países, este último indicador ha disminuido en la segunda mitad de la década). En los países más azotados por la crisis se ha producido en los últimos años un período de incremento del riesgo de pobreza infantil antes de transferencias sociales, que estas han paliado solo en parte. Esto es debido a que las mermas al bienestar en los hogares provocadas por la recesión económica son fundamentalmente el resultado del deterioro de las rentas derivadas del trabajo, ya sea por la incidencia del desempleo en el hogar, una bajada salarial o una reducción de horas trabajadas.

El incremento de la brecha en el riesgo de pobreza entre niños y personas de 65 y más años es más evidente cuando se consideran formas más intensas de pobreza. El Gráfico XIII.5 muestra las tasas de riesgo de pobreza infantil estimadas en un umbral del 40 % de los ingresos equivalentes. En todos los países de la UE-27, salvo Malta, la diferencia entre ambas tasas es positiva, lo que indica que el riesgo de pobreza es más alto en la infancia. La diferencia es especialmente elevada en Italia, España y la mayoría de los países del Este de Europa. En 13 de los 18 países para los que disponemos de datos la brecha aumentó en 2010 respecto a 2004. Las evidencias apuntan a que la crisis económica ha acentuado las dificultades económicas de los hogares con niños. En muchos países, las débiles estructuras de protección pública a favor de este grupo de edad no han bastado para paliar estas dificultades.

Con el fin de calibrar la capacidad de los sistemas públicos de protección social para reducir la pobreza infantil resulta útil comparar las tasas de riesgo de pobreza previas a las transferencias sociales con las que se observan después esas transferencias. En esas transferencias se incluyen un conjunto heterogéneo de políticas, desde políticas de protección social de espectro amplio (pensiones, prestaciones y subsidios de desempleo, prestaciones asistenciales) hasta políticas destinadas específicamente a familias con niños (véase Gráfico V.1 en el Capítulo V). Irlanda y Reino Unido son los países de la UE-15 donde la reducción es más importante. Los países mediterráneos (Grecia, España e Italia) son los países donde las transferencias tienen menor efecto sobre la pobreza infantil.

GRÁFICO XIII.5

Riesgo de pobreza intensa de niños y personas mayores en la UE-27, 2010



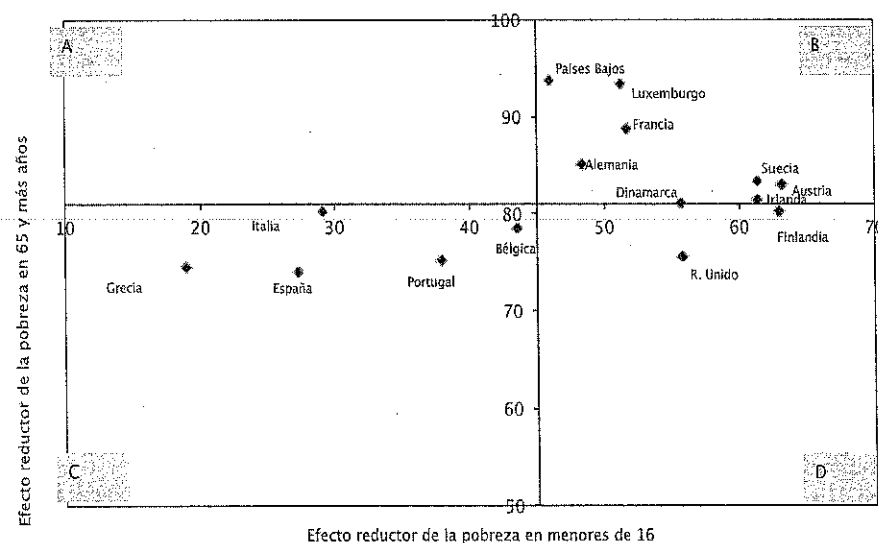
FUENTE: Eurostat, Income and Living Conditions, 2010.

El Gráfico XIII.6 ofrece una panorámica comparativa que muestra las reducciones de pobreza que propician las transferencias sociales en 2010, tanto para niños (personas menores de 16 años) como para personas mayores (65 y más años). El eje de abscisas (X) mide el efecto reductor del riesgo de pobreza infantil producido por las transferencias que los Estados hacen a favor de los menores de 16 años y las familias con las que conviven. En el eje de ordenadas (Y) se mide el efecto reductor del riesgo de pobreza de las personas mayores de 65 años antes y después de producirse las transferencias a su favor. Los efectos reductores calculados aquí no reflejan simplemente la magnitud de la disminución de la pobreza antes y después de transferencias, sino la reducción en relación al punto de partida (es decir, se estima en qué proporción se reduce la pobreza antes de transferencias gracias a estas). En el espacio definido por los dos ejes, los países se ubican en cuatro cuadrantes: a) los que reducen mucho el riesgo de pobreza de las personas ancianas (más que la media) pero poco la pobreza infantil, b) los que reducen mucho el riesgo de pobreza de la población anciana y mucho la pobreza de la población infantil, c) los que reducen poco ambos indicadores, y d) los que reducen poco la pobreza de las personas mayores y mucho la pobreza infantil.

Como puede observarse, la variación de la capacidad reductora de la pobreza infantil entre los distintos países es bastante más grande que las diferencias

GRÁFICO XIII.6

Efecto reductor de la pobreza después de transferencias sociales en menores de 16 y personas de 65 y más años (en variaciones porcentuales) UE-15, 2010



FUENTE: Eurostat, Income and Living Conditions, 2010.

observables en el efecto reductor sobre la pobreza de las personas mayores. La distribución de los países en cuanto a su eficacia para reducir la pobreza infantil es bastante congruente con la clasificación tipológica de los Estados de Bienestar propuesta por Esping-Andersen (1990), con pequeñas salvedades. Los países mediterráneos se sitúan en el cuadrante C y, salvo Portugal, muestran una capacidad muy limitada de reducir la pobreza infantil (aunque no se encuentran muy lejos del eje horizontal que marca el valor medio del efecto reductor sobre pobreza de las personas mayores). Los países de la Europa continental (Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia) presentan valores medios en el efecto reductor sobre la pobreza infantil, salvo Austria, que se sitúa junto a los países más efectivos. Los Estados de Bienestar escandinavos muestran gran capacidad reductora de la pobreza de los menores de 16 años. La sorpresa la constituyen los países con régimen de Bienestar de corte liberal (Reino Unido e Irlanda), que acreditan una capacidad alta de reducir la pobreza infantil, equiparable a la de los países escandinavos<sup>8</sup>. Es de reseñar que en los países escandinavos y liberales el efecto reductor de las

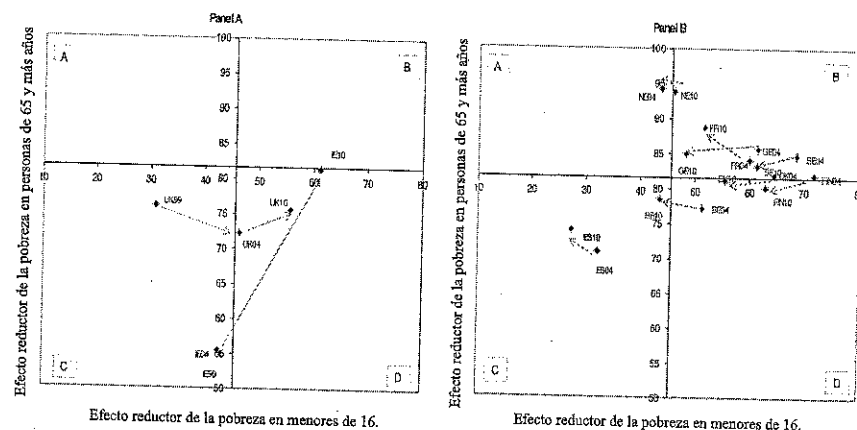
<sup>8</sup> Es necesario indicar, sin embargo, que las tasas de pobreza infantil son, en estos países, bastante más altas que en los países escandinavos (como se observa en el Gráfico XIII.5) debido a que el punto de partida (la pobreza antes de transferencias) es bastante más elevada.

transferencias públicas sobre la pobreza infantil se sitúa no muy lejos del efecto reductor sobre la pobreza de las personas mayores de 65 años.

La posición de los países anglosajones, que tradicionalmente han sido Estados con escasa vocación redistributiva, queda más clara si se examina el panel A del Gráfico XIII.7. A lo largo de la primera década del siglo XXI, el Reino Unido e Irlanda han realizado una larga travesía desde el cuadrante C hasta las posiciones que ocupan hoy en día. Esta travesía es, en buena medida, el resultado de compromisos políticos adquiridos por sus gobiernos en el campo de la lucha contra la pobreza infantil. Ambos países han aupado el tema de la pobreza infantil al primer plano político como ingrediente fundamental de un nuevo paradigma de acción pública, que concibe la política social como un instrumento de activación. En este marco se han fijado objetivos de referencia (*targets*) en documentos marco y se han debatido y evaluado extensamente las opciones para promoverlos. En consonancia con ese interés renovado en la infancia, las partidas presupuestarias dedicadas a políticas de apoyo financiero a las familias y la infancia han aumentado.

GRÁFICO XIII.7

Efecto reductor de la pobreza después de transferencias sociales en menores de 16 y personas de 65 y más años (en variaciones porcentuales)  
UE-15, 2004-2010



FUENTE: Eurostat, Income and Living Conditions, 1999, 2010 y 2004.

En el panel B puede observarse, en cambio, que en la mayoría de los países restantes el efecto reductor de las transferencias sobre el riesgo de pobreza infantil ha disminuido. Aunque esas reducciones no han sido dramáticas, sugieren que las transferencias existentes han sido incapaces de paliar el deterioro de la situación económica en muchos hogares con niños.

## VII. LA ÚLTIMA RED DE PROTECCIÓN: LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS

En la mayoría de los países las principales políticas de aseguramiento de los Estados de Bienestar (prestaciones de desempleo, prestaciones por enfermedad o discapacidad, pensiones) no están deliberadamente concebidas para combatir la pobreza. Su objetivo es garantizar el mantenimiento de ingresos cuando el individuo está en una situación de riesgo (desempleo o vejez, por ejemplo), algo que consiguen con mayor o menor eficacia<sup>9</sup>. Existen, sin embargo, programas más pequeños cuyo propósito es proporcionar estándares mínimos de protección a las personas más desfavorecidas que por diversas circunstancias (generalmente asociadas a la naturaleza de sus carreras laborales) no se pueden beneficiar de las transferencias que el Estado de Bienestar realiza a través de las políticas de aseguramiento, o bien han visto cómo el derecho a percibirlos se agotaba. En algunos de estos países las ayudas a los pobres existieron antes del surgimiento de los modernos Estados de Bienestar, aunque su regulación difería de manera significativa de los programas actuales. Históricamente, las leyes de pobres (*Poor Laws*) solían conjugar la administración de pequeñas ayudas con prácticas de control e institucionalización de los pobres, con fuertes implicaciones estigmatizadoras (KORPI, 1975).

Actualmente las políticas de asistencia social representan una forma más humana de ayuda que las viejas iniciativas de socorro a los pobres (GORDON, 1988: 306). En la mayoría de los países ricos se han convertido en una garantía mínima de protección frente a situaciones de extrema adversidad. Además, logran prevenir situaciones de exclusión intensa y consiguiente desánimo subjetivo que entorpecen la reintegración de las personas que experimentan esas adversidades a una vida normal. Los programas se conciben habitualmente como un protección de última instancia, con una duración limitada, generalmente corta, aunque en muchos países se permite extenderla si las condiciones que dieron derecho a la ayuda persisten. Exigen comprobación de carencia de recursos o de medios, y en algunos casos que el beneficiario reúna algún criterio «categorico» más, como estar desempleado o tener responsabilidades familiares. Su financiación corre a cargo de los presupuestos generales (es decir, tienen un carácter no-contributivo). En ocasiones, las ayudas (solo una parte) se proporcionan «en especie», es decir, en forma de bienes o servicios a personas con bajo poder adquisitivo (como los *food stamps* en Estados Unidos, ayudas al pago de la calefacción, del alquiler, etc.) (FRAZER y MALIER, 2009; EARDLY *et al.*, 1996). En muchos países, los programas de asistencia social

<sup>9</sup> La generosidad de las políticas de aseguramiento varía entre regímenes de bienestar. Es generalmente bastante elevada en el régimen continental y menor en el régimen liberal. En este último las tasas de reemplazamiento habitualmente no son suficientes para mantener los ingresos por encima del umbral de pobreza si no son complementadas por otros programas ocupacionales o privados.

proporcionan recursos insuficientes para sacar a la mayoría de los hogares que los reciben de la situación de pobreza en que se encuentran, aunque contribuyen (con eficacia variable) a reducir su intensidad (SARACENO, 2010; FRAZER y MALIER, 2009)<sup>10</sup>.

Distintas investigaciones han tratado de comparar de forma sistemática la naturaleza de los programas de asistencia social en términos parecidos a otros ejercicios comparativos entre Estados de Bienestar (EARDLEY *et al.*, 1996; LEIBFIED, 1992; LØDEMEL y SHULTE, 1992). El desafío al que se enfrentan estas comparaciones es grande, dado el considerable grado de variabilidad de los programas entre países (en criterios de elegibilidad, adecuación, duración de la ayuda, condicionalidad) e incluso entre regiones y municipios dentro un mismo Estado<sup>11</sup>. En un documento reciente de la Red de expertos independientes en Inclusión Social, encargado por la Comisión Europea, se distinguen cuatro tipologías de países (FRASER y MALIER, 2009). En primer lugar se encuentran los países con programas relativamente simples y comprehensivos (Austria, Bélgica, Chipre, Chequia, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Portugal, Rumania, Eslovenia y Suecia), que suelen garantizar con pocas salvedades rentas mínimas a personas residentes en el país en situación de necesidad económica. Un segundo grupo de países lo forman Estados con programas simples y sin restricciones categóricas, pero que limitan considerablemente la elegibilidad estableciendo umbrales muy bajos de recursos para poder acceder a las prestaciones (Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Polonia y Eslovaquia). Un tercer grupo de países (España, Francia, Irlanda, Malta, Reino Unido) incluye Estados que han desarrollado un sistema complejo de programas (basados a menudo en criterios categóricos), con un carácter fragmentario y que presenta duplicidades, pero que tiende a proporcionar ayuda efectiva a quienes se encuentran en situaciones de mayor urgencia. Por último, se encuentran tres países (Bulgaria, Grecia e Italia) que ofrecen ayuda de manera parcial y limitada a un conjunto muy reducido de beneficiarios, excluyendo de la cobertura a muchos individuos en situación de máxima necesidad.

En un contexto de crecientes restricciones presupuestarias, la idea de focalizar recursos en grupos desfavorecidos ha ganado adeptos. El principio de selectividad tiende a afianzarse frente a los viejos valores del universalismo y la solidaridad que habían impulsado originalmente la expansión de los Es-

<sup>10</sup> Un estudio reciente de Kenneth Nelson (2012) pone de manifiesto que en los países en que la generosidad de las prestaciones de asistencia social es más elevada, los riesgos de privación material son más bajos. La contribución de las prestaciones de asistencia social a reducir la privación material es mayor que los niveles de gasto en programas contributivos o en políticas activas de empleo.

<sup>11</sup> Un buen ejemplo de variabilidad interregional es el caso español. A partir de los años noventa, las distintas Comunidades Autónomas desplegaron programas de rentas mínimas de inserción con distintos requisitos de acceso, diversa intensidad protectora y diferentes condiciones de inserción laboral y social. A resultados de ello, también varía de forma considerable la tasa de cobertura de los hogares. Se sitúa en el 0,64 % en el conjunto del Estado, pero alcanza el 4,45 % en el País Vasco (RODRÍGUEZ CABRERO, 2009).

tados de Bienestar (COX, 1998). En los últimos años, la Comisión Europea ha auspiciado recomendaciones para que los distintos Estados asuman compromisos generales para mejorar las políticas de asistencia, adecuarlas a las necesidades de las personas en situación adversa y promover la empleabilidad de los perceptores (LAPARRA, 2004; SARACENO, 2010; EUROPEAN COMMISSION, 2010)<sup>12</sup>. Pero el renovado interés en estas políticas no ha venido acompañado por una mejora de su intensidad protectora. Más bien, las evidencias parecen apuntar en sentido contrario. Desde finales de la década de los noventa, la protección que procuran las rentas mínimas se ha deteriorado en la mayoría de países industrializados si se tiene en cuenta la evolución paralela de los salarios. Consiguientemente, el nivel de renta de los ciudadanos que dependen de estos programas ha caído con respecto a los ingresos del conjunto de la sociedad, emplazando a los beneficiarios de estas prestaciones a una posición general más precaria (NELSON, 2007). De forma paralela, en muchos países se observa una tendencia a endurecer las condiciones de elegibilidad (FRAZER y MALIER, 2009).

El declive de la intensidad protectora de la asistencia social y la introducción de restricciones a la elegibilidad coinciden con la creciente aceptación de un nuevo argumentario político y académico que subraya los efectos perversos de este tipo de ayudas (MURRAY, 1984; LEE, 1987; FREEMAN, 1991). En esos discursos, incorporados a documentos oficiales de instancias supranacionales, se advierte sobre el riesgo de que prestaciones demasiado generosas o de duración excesiva puedan desincentivar la búsqueda activa de empleo y cronificar la dependencia (ADEMA, 2006: 26). Para contrarrestar estas posibles consecuencias algunos gobiernos han introducido elementos de condicionalidad y reciprocidad en las políticas de asistencia social. Los beneficiarios de las ayudas se ven obligados a firmar contratos en que se especifican los pasos que van a dar para superar las situaciones de dependencia en que se encuentran respecto a los recursos públicos (LØDEMEL y TRICKEY, 2001; ADEMA, 2006). Esos compromisos suelen entrañar la participación en actividades sociales, formativas y laborales. No hacerlo puede comportar la pérdida de la prestación. El concepto de reinserción es un objetivo explícito de la *Revenu Minimum d'Insertion* francesa y programas que se inspiran en este modelo en otros países (como sucede en las distintas Comunidades Autónomas en España), donde se combinan las prestaciones monetarias con actividades de apoyo y asesoramiento para buscar trabajo. Un paso más decidido en la dirección de la condicionalidad son los programas de *Workfare*, tal como se aplican en Estados Unidos, algunas provincias de Canadá y recientemente en algún país europeo (como Reino Unido o, en una versión más liviana, Holanda). Comprometen a todos los beneficiarios a participar obligatoriamente en actividades

<sup>12</sup> La Comisión Europea lanzó en 2008 la Estrategia de Inclusión Activa, que persigue explícitamente apoyar a todas aquellas personas que no tienen recursos económicos suficientes para asegurarse una forma de vida compatible con estándares de dignidad humana. La provisión de rentas adecuadas es presentada como un pilar básico de esta estrategia (FRASER y MALIER, 2009).

comunitarias que generen beneficios colectivos a la sociedad a cambio de la ayuda, y/o a aceptar empleos bonificados en el sector privado que les permita adquirir experiencia laboral. Otra estrategia para promover la activación ha consistido en el desarrollo de nuevos complementos de rentas que se pueden seguir cobrando una vez se ha encontrado trabajo con el fin de incrementar los incentivos para abandonar la situación de inactividad, aunque esto suponga la aceptación de empleos mal remunerados<sup>13</sup>.

## VIII. CONCLUSIONES

La pobreza es un problema social persistente en los países ricos. A pesar de que la expansión de los sistemas de bienestar ha permitido reducir significativamente ciertas formas de pobreza asociadas a riesgos sociales como la ancianidad o la discapacidad, otros riesgos han recibido menor atención o cobran un protagonismo inédito en los últimos años, como consecuencia de transformaciones económicas, demográficas y políticas. Erradicar la pobreza se ha revelado como un objetivo difícilmente alcanzable, frente al cual los Estados han asumido diversos grados de compromiso. Los países escandinavos y algunos países del bloque continental han demostrado considerable eficacia en la reducción de la pobreza, fundamentada en la generosidad de sus principales programas de aseguramiento, el impacto redistributivo de sus servicios públicos y el desarrollo de programas más restringidos, pero relativamente bien dotados de asistencia social. En el polo opuesto, por razones diferentes, se encuentran por un lado los países del bloque liberal y, por otro, los del sur de Europa y el antiguo bloque del Este. Los primeros tienen unas políticas de aseguramiento y asistencia social que no garantizan protección adecuada frente a la pobreza. Los países mediterráneos y del Este no han logrado desarrollar estructuras de provisión suficientemente comprehensivas y generosas.

Los grandes procesos políticos que han conducido a este estado de cosas han sido explorados en otros capítulos de este libro. Conviene destacar que, en estos procesos, la acción de los colectivos más pobres ha tenido una influencia limitada. Los grupos más pobres han carecido de la capacidad organizativa y movilizadora de otros colectivos (sindicatos, patronales, organizaciones religiosas, etc.), y por tanto, generalmente no han intervenido directamente en los conflictos y negociaciones que han alumbrado las grandes políticas de bienestar. Eso no significa que la pobreza no haya alcanzado la agenda política. La lucha contra la pobreza y sus factores generadores ha sido una causa enarbolada por diversos actores a lo largo de la historia del Estado de Bienestar. Sindicatos, movimientos sociales, incluso entidades civiles, han

contribuido a convertir la aspiración de que el Estado de Bienestar garantice unas condiciones de vida dignas en una demanda política que se ha hecho oír ante las instancias de gobierno. Tradicionalmente, la lucha contra la pobreza se ha incorporado a los discursos políticos de la izquierda como un ingrediente básico de la lucha contra la desigualdad, en contraposición a los discursos conservadores que ven la pobreza como el producto de comportamientos irresponsables u orientaciones y hábitos inapropiados.

Sin embargo, en las economías postindustriales, la acción colectiva de los agentes tradicionales de la izquierda se ve dificultada por los nuevos ejes de división en el mercado de trabajo. Ante el dilema de aceptar la flexibilidad laboral o poner en riesgo la competitividad económica y el mantenimiento del empleo, los sindicatos han tendido a concentrar sus esfuerzos en la defensa de los intereses de los trabajadores estables, aceptando políticas de desregulación desfavorables para los trabajadores más precarios a cambio de mantener intacta la protección de los primeros (PALIER y THELEN, 2012; DAVIDSSON, 2009). Por su parte, los partidos socialdemócratas también han encontrado mayores dificultades para conjugar la representación de intereses divergentes y promover políticas solidarias. Con la aparición de las nuevas fracturas en mercados de trabajo dualizados, los partidos socialdemócratas se han enfrentado al reto de acomodar su oferta para dar respuesta a necesidades y demandas de los *outsiders* sin poner en cuestión formas de regulación del empleo y las políticas de bienestar que benefician a su principal base electoral de trabajadores estables. Incapaces de conciliar intereses contrapuestos, han optado muchas veces por anteponer los de los trabajadores estables.

Por otra parte, con el ascenso de los nuevos discursos de la tercera vía, un segmento de las fuerzas progresistas se ha mostrado dispuesta a aceptar que la pobreza es, al menos en parte, un problema individual que es posible corregir promoviendo la responsabilidad personal y la activación de capacidades. En este marco, el reto de las políticas públicas socialdemócratas ya no pasaría necesariamente por luchar contra la desigualdad, sino en evitar que acarree situaciones de exclusión irreversible (GIDDENS, 1998, 2000). Desde esta perspectiva, la clave para procurar el bienestar es fomentar la participación laboral (*work as the best form of welfare for people of working age*), poniendo a disposición de todos los individuos instrumentos de apoyo público para lograr esa integración, tanto en el plano formativo como en el de una política social activadora. La incorporación de las estrategias de la activación al discurso progresista ha propiciado un acercamiento de visiones ideológicas sobre la pobreza, a partir del cual se han construido espacios de entendimiento para desarrollar nuevas políticas de inclusión.

El horizonte inmediato de las políticas de inclusión (al menos en Europa) viene marcado por la adopción de nuevas estrategias que reflejan esa convergencia de visiones ideológicas. En este nuevo marco, combatir la pobreza se concibe como una «inversión» social que, bien administrada, puede procurar retornos económicos, ya sea porque reduce la necesidad de políticas pasivas

<sup>13</sup> En Francia, por ejemplo, la RMI ha sido sustituida por la *Revenu de Solidarité Active* en 2009, que incorpora un complemento monetario para los beneficiarios de asistencia social que trabajan.

(y con ello su carga presupuestaria), ya sea porque permite sacar el máximo partido de los recursos humanos de los que dispone una sociedad reintegrándolos en los procesos productivos<sup>14</sup>. Sin embargo, la historia de los Estados de Bienestar nos ha enseñado repetidamente que la convergencia tiene un límite. La tendencia a la divergencia institucional ha sido tradicionalmente tan poderosa como su contraria. A buen seguro seguirán existiendo países donde conviene haber nacido si uno es pobre y otros en que no.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADEMA, W. (2006): «Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries», *OECD Social Employment and Migration Papers*, OCDE, París.
- ATKINSON, A. B. (1998): *Poverty in Europe*, MA: Blackwell, Malden.
- BARDY, D. (2009): *Rich Democracies, Poor People. How Politics Explains Poverty*, Oxford University Press, Nueva York.
- BONOLI, G. y REBER, F. (2010): «The political economy of childcare in OECD countries: explaining cross-national variation in spending and coverage rates», *European Journal of Political Research*, 49, 97-118.
- CASTLES, F. G. (2009): «What Welfare States do: A disaggregated expenditure approach», *Journal of Social Policy*, 39, 45-62.
- COX, R. H. (1998): «The consequences of welfare reform: How conceptions of social rights are changing», *Journal of Social Policy*, 27 (1), 1-16.
- DAVIDSSON, J. B. (2009): «The politics of employment policy in Europe: Two patterns of reform», Conferencia del ECPR, Abril 14-19, Lisboa.
- EARDLEY, T.; BRADSHAW, J.; DITCH, J.; GOUGH, I. y WHITEFORD, P. (1996): *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*, OECD, Paris and Department of Social Security, Her Majesty's Stationary Office, Londres.
- European Commission (2010): *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Units E2 and E4*.
- EMMENEGER, P.; HÄUSERMANN, S.; PALIER, B. y SEELEIB-KAISER, M. (2012): «How we grow unequal», en *The Age of Dualization*, Emmenegger, P.; Häusermann, S.; Palier, B. y Seeleib-Kaiser, M. (ed.), Oxford University Press, Oxford.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Policy Press, Cambridge.
- FRAZER, H. y MARLIER, E. (2009): «Minimum Income Schemes Across The EU Member States», Report of the EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, Comisión Europea.
- FREEMAN, R. B. (1991): «Employment and earnings of disadvantaged young men in a labor shortage economy», en *The Urban Underclass*, Jencks, C. y Person, P. E. (ed.), Brookings Institution, Washington, DC., 103-121.
- GIDDENS, A. (1998): *The Third Way: The renewal of social democracy*, Polity Press, Cambridge.
- (2000): *The Third Way and its critics*, Polity Press, Cambridge.
- GORDON, M. S. (1988): *Social Security Policies in Industrial Countries. A Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HUBER, E. y STEPHENS, J. D. (2000): «Partisan governance, women's employment, and the Social democratic Service State», *American Sociological Review*, 65, 323-342.
- KANGAS, O. E. y RITAKALLIO, V. M. (1998): «Social Policy or Structure? Income transfers, Socio-Demographic Factors and Poverty in the Nordic Countries and France», *Luxemburg Income Studies Working papers Series*, 190, LIS, Luxemburgo.
- KENWORTHY, L. (1998): «Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment», *Luxemburg Income Studies Working papers Series* No 188, Luxemburgo: LIS.
- KORPI, W. (1975): «Poverty, Social Assistance and Social Policy in Postwar Sweden», *Acta Sociologica*, 18 (2-3), 120-41.
- KORPI, W. y PALME, J. (1998): «The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare State institutions, inequality, and poverty in western countries», *American Sociological Review*, 63, 661-687.
- LAPARRA, M. (2004): «La travesía del desierto de las rentas mínimas en España», *Documentación Social*, 135, 57-76.
- LEE, D. R. (1987): «The Trade-off between Equality and Efficiency: Short-Run Politics and Long-Run Realities», *Public Choice*, 53, 149-65.
- LEIBFRIED, S. (1992): «Towards an European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community», en *Social Policy in a Changing Europe*, Ferge, Z. y Kolberg, J., ed., Westview/Campus, Nueva York/Frankfurt (Main).
- LINDBECK, A. y SNOWER, D. J. (2001): «Insiders versus Outsiders», *Journal of Economic Perspectives*, 15, 165-188.
- LØDEMEL, I. y SCHULTE, B. (1992): «Social Assistance: a Part of Social Security or the Poor Law in New Disguise?», *Reforms in Eastern and Central Europe: Beveridge 50 years after*, editado por el European Institute of Social Research. Acco, Lovaina.
- LØDEMEL, I. y TRICKEY, H. (eds.) (2000): *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*, Policy Press, Bristol.
- MARÍ-KLOSE, P. et al., (2008): *Informe de la Inclusión Social en España*, Obra Social de Caixa Catalunya, Barcelona.
- MARÍ-KLOSE, P. y MARÍ-KLOSE, M. (2012): «Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar: la protección social contra la pobreza de niños y personas mayores», *Panorama Social*, 15, 107-126.
- MURRAY, C. (1984): *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, Basic Books, Nueva York.
- MYLES, J. (1984): *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions*, Little Brown, Boston.
- OCDE (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD*, OCDE, París.
- PALIER, B. y THELEN, K. (2012): «Dualization and institutional complementarities», en *The Age of Dualization*, Emmenegger, P.; Häusermann, S.; Palier, B. y Seeleib-Kaiser, M. (ed.), Oxford University Press, Oxford.
- NELSON, K. (2007): «Minimum Income Protection and European Integration: Trends and Levels of Minimum Benefits in Comparative Perspective 1990-2005», *International Journal of Health Services*, 38 (1), 103-124.
- (2012): «Counteracting material deprivation. The role of social assistance in Europe», *Journal of European Social Policy*, 22, 148-163.
- RAWLS, J. (1971): *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2008): *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*. EU Network of Independent Researchers on Social Inclusion, Comisión Europea.
- ROWNTREE, S. B. (1997) [1901]: *Poverty: A Study of Town Life*, Routledge/Thoemmes, Londres.
- RUEDA, D. (2007): *Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in Industrialized Democracies*, Oxford University Press.
- SARACENO, C. (2010): «Concepts and practices of social citizenship in Europe: The case of poverty and income support for the poor», en *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, Alber, J. y Gilbert, N. (eds.), Oxford University Press, Nueva York.

<sup>14</sup> De ahí el énfasis en luchar contra la pobreza infantil y juvenil, proporcionando a estos colectivos mejores condiciones (*a good start*) para convertirse en adultos responsables y productivos.



- SEN, A. (1999): *Development as Freedom*, Anchor Books, Nueva York.
- SHANAHAN, S. E. y TUMA, N. B. (1994): «The sociology of distribution and redistribution», en *The Handbook of Economic Sociology*, editado por Smelser, N. J. y Swedlberg, R., NJ: Princeton University Press, Princeton, 733-765.
- SMEEDING, T. *et al.* (1993): «Poverty, inequality, and family living standards impacts across seven nations: The effect of noncash subsidies for health, education and housing», *Review of Income and Wealth*, 39, 229-256.

## CAPÍTULO XIV

## EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL Y LOS SISTEMAS FISCALES: DE LA LIMITACIÓN DEL ESTADO A LA FINANCIACIÓN DEL BIENESTAR\*

JOSÉ MANUEL DÍAZ PULIDO  
FCO. JAVIER LOSCOS FERNÁNDEZ  
JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL

### I. INTRODUCCIÓN

La *política fiscal* es la utilización de los programas de ingresos y gastos incluidos en el Presupuesto al servicio de los objetivos de actuación del sector público en las economías de mercado. Como política pública, su análisis presenta peculiaridades que la hacen diferente del resto de las políticas que se analizan en este libro.

En primer lugar, y por elemental que pueda parecer, la política fiscal tiene como contenido esencial *la financiación de la totalidad de las políticas públicas*, en la medida en que dicha financiación descansa, fundamentalmente, sobre los presupuestos públicos. De ahí la importancia que, en el ámbito de la *política tributaria* (la que tiene que ver con la vertiente de los ingresos públicos del Presupuesto) tiene el principio clásico de *suficiencia*, que establece que el sistema tributario debe recaudar un volumen de ingresos que permita la financiación de las políticas públicas. A su vez, el análisis de las *políticas de gasto* dentro de los presupuestos permite estimar la importancia relativa que el Parlamento otorga a las diferentes políticas públicas.

En segundo lugar, el análisis de la política fiscal es importante desde el punto de vista de la *Hacienda Pública macroeconómica*. Los efectos económicos de los programas de ingresos y gastos públicos influyen de manera decisiva sobre los niveles de actividad, empleo y precios de la economía, lo que a su vez afecta a la distribución de la renta y condiciona el desarrollo y los efectos de las políticas públicas del Estado de Bienestar (ANISI, 1998).

---

\* Los autores agradecen la ayuda recibida del Ministerio de Ciencia e Innovación, en el marco del Proyecto CSO2011-27547.

En el siguiente epígrafe se explican los fundamentos de la política fiscal que constituyen el marco teórico de análisis. Los siguientes dos apartados analizan los antecedentes de las reformas actuales y su contenido, centrándose tanto en los aspectos generales de la política fiscal (como la fijación del tamaño de la intervención del sector público en la economía y del uso del déficit público como herramienta anticíclica), como en los más concretos de los sistemas impositivos, que permiten financiar el bienestar y condicionan la capacidad económica del sector público. En el quinto se exploran los factores que explican el alcance de las reformas, en especial sus componentes institucionales y su estilo. Finalmente, se analizan los resultados de estas reformas, para concluir con una reflexión sobre el papel de la política fiscal en la crisis económica actual.

## II. FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL

### 1. ¿QUÉ NOS DICE LA TEORÍA?

La política fiscal se justifica, en primer lugar, por razones de eficiencia: las economías de mercado se caracterizan por la persistencia de desequilibrios cíclicos que el sistema económico no es capaz de corregir automáticamente. La principal manifestación de esta ineficiencia es la existencia de *desempleo involuntario*, que implica la pérdida de las posibilidades de producción asociadas con el pleno empleo de la mano de obra y del capital instalado.

Para la teoría económica anterior a 1936, la denominada «Hacienda clásica», este tipo de ineficiencias no era una preocupación relevante. Se consideraba que las economías de mercado operaban como sistemas capaces de autorregularse, donde los desequilibrios nunca serían de gran intensidad, ni de larga duración, porque los ajustes de equilibrio general del sistema económico, de acuerdo con la denominada «Ley de Say», asegurarían el restablecimiento del pleno empleo de una manera rápida y con un coste social aceptable.

La Gran Depresión de 1929 desmintió con rotundidad la validez de este modelo teórico, que se enfrentó con una realidad de desempleo masivo y de larga duración en las principales economías del momento, y para la que la teoría y la política económica de esa época no ofrecían ni un diagnóstico ni una respuesta adecuada, hasta la aparición de los trabajos pioneros de Kalecki (1971) y Keynes (1936). Desde entonces se acepta que el nivel de la actividad económica responde a la evolución de la demanda efectiva, ya que las decisiones empresariales de producción responden a su cartera de pedidos o demanda esperada. Si la demanda efectiva de la economía no es suficiente para asegurar un nivel de producción de pleno empleo, éste no se podrá alcanzar, aun en condiciones de máxima flexibilidad de los mercados de trabajo. Por tanto, el sistema económico de mercado no es capaz de autorregularse con la rapidez y ausencia de coste social que predicaba la «Hacienda clásica».

La recién nacida teoría macroeconómica ofrecía una solución: el restablecimiento de los niveles de demanda agregada de pleno empleo. Sin embargo, en

una situación de estancamiento económico y paro masivo no es posible esperar una recuperación de la demanda desde la órbita del consumo de las familias o de la demanda de inversión de las empresas, que en general se hallarán operando lejos de sus niveles de plena capacidad. Como tampoco la recuperación de la demanda está garantizada por el incremento de las exportaciones, la única posibilidad para estimularla radicaba en el sector público mediante la política fiscal: el empleo de los programas presupuestarios (singularmente, el gasto público en bienes y servicios), para asegurar los niveles de demanda que desde el sector privado no resultaba posible mantener.

El problema de esta propuesta es que el incremento del gasto público debía llevarse a cabo en momentos en los que la recaudación fiscal era mínima, ya que ésta generalmente se sustenta sobre los impuestos que gravan la renta y el consumo privado, los cuales se reducen significativamente debido a la situación de crisis económica. Un aumento del gasto conduciría a una situación de déficit presupuestario (contra las prescripciones del principio de *equilibrio presupuestario anual*, o «regla de oro» de la Hacienda clásica).

Para la nueva «Hacienda keynesiana», la sujeción a la regla de equilibrio anual de las cuentas públicas constituía una regla de comportamiento contraproducente, porque abocaba a un comportamiento *procíclico* de la Hacienda pública, es decir, el sector público aumentaría su demanda en los momentos de auge económico y la reduciría en las etapas de recesión. En opinión de los keynesianos, ello conduciría a un agravamiento de los problemas de inflación o de desempleo —en las diferentes etapas del ciclo— en un «círculo vicioso» de realimentación que explica en buena parte la virulencia de la Gran Depresión.

Por el contrario, la política fiscal *anticíclica* contribuiría a facilitar la recuperación económica. Los déficits presupuestarios que se generasen en cada ejercicio no constituirían un problema grave, en la medida en que la salida de la crisis permitiría la recuperación de la actividad económica privada y de la recaudación fiscal. El equilibrio de las cuentas públicas, por tanto, se daría en un cómputo plurianual, *a lo largo del ciclo*. Los déficits presupuestarios de la fase recesiva podrían compensarse, tras la recuperación, mediante superávit: el sector público, que habría gastado cuando nadie lo hacía, podría igualmente ahorrar disminuyendo sus gastos en las etapas de auge de la demanda privada<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Esta idea de *equilibrio a lo largo del ciclo*, pese a su solidez teórica, no está exenta de problemas en su aplicación práctica: 1) la dificultad de dar respuesta a preguntas elementales como *¿cuánto dura un ciclo?* o *¿cuándo empieza (o acaba) cada una de sus etapas?*; 2) la dificultad de determinar con precisión en qué etapa del ciclo se encuentra una economía puede dar lugar a que se produzcan *retrasos* o *errores de diagnóstico*; 3) si estos problemas se resuelven de manera correcta, sigue pendiente una tarea: *¿qué decisiones deben adoptarse?*, y aquí también pueden producirse *retrasos* y *errores de decisión*; 4) desde que una medida (p. e. una subida o bajada de impuestos) se aprueba y entra en vigor hasta que se dejan sentir sus efectos sobre la economía, existe un nuevo *retraso técnico* que dificulta una respuesta puntual a los desequilibrios cíclicos de la economía. Sin embargo, estos retrasos y errores pueden reducirse en buena medida mediante la utilización de *estabilizadores automáticos*: instituciones que reaccionan de manera inmediata a los cambios en el nivel de la actividad económica y lo hacen de manera *anticíclica*.

Este comportamiento anticíclico se vería reforzado por un importante descubrimiento: los efectos de un incremento del gasto público en bienes y servicios sobre los niveles de la demanda agregada de la economía se verían significativamente fortalecidos por un *efecto multiplicador*: el incremento del gasto público crea una demanda que estimula la actividad productiva privada, y en ese proceso se generan unas rentas que, cuando se gastan, crean una nueva demanda, que estimula adicionalmente la producción y la generación de nuevas rentas e incrementos de la demanda.

El éxito de la política fiscal como herramienta al servicio de la estabilización económica y el pleno empleo quedaba así asegurado, tanto desde la perspectiva de la teoría económica como desde la eficacia de sus resultados: el crecimiento económico con práctica ausencia de inflación y pleno empleo de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial ponía de manifiesto el éxito de estas políticas, vinculado con el proceso de desarrollo del Estado de Bienestar.

Sin embargo, la evolución posterior a la crisis económica de los años setenta —y la propia coyuntura actual— ponen de manifiesto que el retrato que acaba de realizarse responde a un escenario de «optimismo keynesiano» que, desde la realidad económica conocida, requiere de importantes matizaciones. Desde la perspectiva de la teoría macroeconómica, es necesario un examen detallado de las condiciones de validez del esquema simplificado de la política fiscal expuesto, y de las restricciones a las que debe enfrentarse en la transición desde el «paraíso keynesiano» de los modelos simples de los manuales introductorios de economía a las realidades complejas del mundo económico actual.

En primer lugar, hay que afirmar la validez de los rasgos básicos del modelo keynesiano: en las economías de mercado desarrolladas la causa principal del desempleo es la *insuficiencia de la demanda*, y las políticas fiscales expansivas constituyen una herramienta poderosa para hacer frente a este problema. A mayor abundamiento, los efectos multiplicadores refuerzan la eficacia de estas medidas, lo que reduce el coste presupuestario de su gestión. De hecho, puede conseguirse un efecto sobre la demanda sin un compromiso de recursos presupuestarios de tamaño equivalente (FREEDMAN *et al.*, 2009).

Sin embargo, el desarrollo efectivo de estos efectos expansivos potenciales está sometido a un conjunto de restricciones que condicionan decisivamente su eficacia:

— Las economías actuales son, de manera fundamental, *economías monetarias*, en las que los intercambios económicos se desarrollan, sin apenas excepciones, mediante el uso de *dinero*. Ello implica que cualquier componente de la demanda total de la economía (cualquiera de los planes de gasto que deseen llevar a cabo las familias, empresas, poderes públicos o agentes

es el caso de los *impuestos generales sobre la renta y sobre el consumo* o el de los sistemas de *seguro de desempleo*, que operan sin necesidad de que el gobierno adopte decisión alguna (porque son leyes que ya están en vigor) o incluso sin que haga falta un diagnóstico previo. Esto no elimina la necesidad de una *política discrecional*, pero permite ganar un tiempo muy valioso.

no residentes de una economía) necesita un *respaldo monetario para que dicha demanda sea efectiva*: los mercados solo perciben aquellas necesidades o demandas que están respaldadas por dinero. De ahí la importancia de las instituciones financieras en las economías de mercado actuales: su papel es, precisamente, proporcionar la financiación, sin la que planes de demanda rentables o viables no podrían llegar a ser efectivos<sup>2</sup>. Y de ahí también su dimensión como condicionante de la eficacia de las medidas de política fiscal: una política de expansión de la demanda real de la economía dará lugar a un aumento de la *demandade dinero*. Si este incremento no va acompañado de una expansión monetaria de cuantía equivalente, ciertos planes de demanda no encontrarán financiación (o solamente la conseguirán a un tipo de interés superior) y tendrán que abandonarse, reduciendo el efecto expansivo de las medidas adoptadas.

— De acuerdo a la teoría keynesiana, por tanto, las empresas responderán al incremento de la demanda elevando su producción. Pero estas decisiones están sometidas a *restricciones de carácter técnico e institucional*. En primer lugar, y dentro del corto plazo, las empresas solamente podrán aumentar su volumen de producción *con la tecnología de que disponen*. Ello les obligará a contratar cantidades crecientes de insumos (de factores de producción variables y —en particular— de horas de trabajo). Pero esta contratación adicional está, a su vez, sometida a otras restricciones de carácter *institucional*: el marco regulatorio general y el funcionamiento de los mercados (de manera especial, el mercado de trabajo). El resultado de estas restricciones de oferta es que, a corto plazo, es posible que las empresas solamente puedan incrementar su producción (en respuesta al aumento de la demanda) *elevando sus precios*<sup>3</sup>. Pero esta subida de precios puede, a su vez, reducir el efecto expansivo de las políticas de demanda, puesto que habrán de abandonarse los planes que dejen de ser interesantes o rentables con los nuevos precios. En el caso extremo, estas restricciones de oferta podrían determinar que una política de incremento de la demanda provocase únicamente efectos inflacionistas, sin elevar el nivel de la actividad económica real<sup>4</sup>.

Además, el hecho de que las economías actuales son *economías abiertas*, con mercados cada vez más internacionalizados, provoca que parte de los incrementos de la demanda conseguidos mediante la política fiscal expansiva incrementen cada vez más las importaciones y menos la demanda nacional, limitando la reactivación del empleo y la producción del país que adopta la política expansiva. Si a esto se unen los problemas de movilidad internacional del capital que dificulta la recaudación fiscal, se hace necesaria una coordinación internacional en la respuesta a las situaciones de crisis económicas, que habitualmente desbordan el ámbito de las fronteras estatales, como pone de manifiesto la crisis actual de deuda pública en Europa.

<sup>2</sup> De ahí también la importancia de la política monetaria (la regulación de la cantidad de dinero que circula en una economía, a la que se denomina *oferta monetaria*).

<sup>3</sup> Por ejemplo, para atender al pago de salarios o precios de insumos más elevados.

<sup>4</sup> En este caso extremo se sitúan, de manera muy señalada, las distintas teorías —de corte monetarista o neoclásico— que niegan la eficacia de la política fiscal.

En definitiva, a pesar del efecto de las mencionadas restricciones monetarias, de oferta y de competencia internacional, la política fiscal sigue siendo posible, necesaria y eficaz, pero debe adaptarse a una realidad cada vez más compleja.

En particular, no se pueden descuidar las *dimensiones de oferta de las políticas de demanda*, puesto que no es indiferente la forma concreta en que se instrumenten los programas de estímulo para conseguir un determinado efecto expansivo. Estas medidas habrán de combinarse con otras («de oferta») que permitan asegurar la mejor respuesta del sistema económico a dichos estímulos: mejorar la eficiencia del sistema financiero y de los mercados, gestionar la innovación e incrementar la productividad real. Desde el punto de vista de la política fiscal, obliga a tener especial cuidado al diseñar las políticas macroeconómicas: han de ser *verdaderas políticas públicas*, en cada una de sus concreciones sectoriales<sup>5</sup>, así como tener en cuenta la restricción financiera del sector público.

## 2. LA RESTRICCIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

En las economías de mercado actuales, cualquier plan de demanda, para resultar efectivo, precisa de un respaldo monetario, y por eso hemos señalado la importancia del buen funcionamiento de los sistemas financieros como condicionante de la eficacia de las políticas fiscales expansivas. Esta restricción monetaria, o de financiación, afecta a todos los agentes económicos sin excepción y, por tanto, también al sector público.

Sus implicaciones más inmediatas son sencillas. Por una parte, la *política fiscal tiene efectos monetarios*. Los gastos públicos implican que *se entrega una cantidad de dinero* y, en consecuencia, aumenta la oferta monetaria. A su vez, los ingresos públicos implican la entrada en el Tesoro público de cantidades de dinero que *dejan de estar en circulación* (lo que reduce la oferta monetaria). Por otra parte, obliga a recordar que *el déficit público necesita financiación*<sup>6</sup>.

En principio, esto no plantea problemas: los déficits de los años de crisis pueden neutralizarse con los superávits de los años de bonanza, y la capacidad económica del sector público asegura un acceso fácil a la financiación necesaria, especialmente si tenemos en cuenta que una de las funciones esenciales clásicas de los bancos centrales es ser la *banca del Estado*, cuya financiación aseguran en última instancia<sup>7</sup>. Sin embargo, existe una distancia entre las

condiciones ideales de la teoría más sencilla y la realidad de los sistemas complejos actuales:

— En primer lugar, el proceso político democrático asociado a la implementación de la política fiscal genera un *sesgo a favor del endeudamiento*: cuando este resulta necesario para financiar las políticas expansivas, la naturaleza de estas facilita su aceptación popular y parlamentaria. Sin embargo, estos incentivos operan en sentido contrario cuando se trata de generar un superávit en los años de bonanza, lo que puede elevar los niveles de endeudamiento público por encima de lo que sería estrictamente necesario o deseable, como consecuencia de la *ilusión financiera*.

— En segundo lugar, aunque la capacidad de endeudamiento del sector público es muy superior a la de cualquier agente económico privado, *su elevación por encima de determinados niveles no resulta inocua*. Por una parte, conforme se eleva la demanda pública de financiación, puede producirse un aumento de los tipos de interés que endurezca la restricción monetaria general de la economía y reduzca la eficiencia de la política fiscal expansiva (especialmente, si el sector público compite por los recursos financieros disponibles con los agentes económicos privados, lo que se ha denominado *efecto expulsión* o *crowding-out*). Por otra parte, las necesidades de servicio de la deuda hacen que suban los pagos por intereses, lo que reduce el margen de maniobra para la financiación de las políticas públicas en general.

— Por último, es preciso tener en cuenta que el funcionamiento de los mercados financieros dista mucho de ser *perfecto*. En primer lugar, por *ausencia de información perfecta*, lo que, además de aportar un poder económico diferencial a quienes disponen de mejor información, hace que su funcionamiento se vea fuertemente influido por el resultado de informaciones parciales, o incluso simples rumores, y por el juego de unas expectativas que pueden llegar a ser extremadamente volátiles y retroalimentarse. En segundo lugar, por tratarse de *mercados fuertemente concentrados* un reducido grupo de operadores es capaz de desarrollar con éxito estrategias especulativas, puesto que su poder de mercado puede ser superior al de los propios Estados. En esas circunstancias, el coste de la financiación del déficit puede elevarse todavía más y llegar a condicionar decisivamente la posibilidad de la política fiscal —cuando no la propia soberanía estatal—, como puede contrastarse en la experiencia europea reciente.

Sin embargo, pese a que el poder soberano estatal carece de jurisdicción efectiva sobre los mercados financieros internacionales, los Estados cuentan con las posibilidades de *financiación en última instancia* que les ofrece la banca central<sup>8</sup>. Aun así, esta financiación *con recurso al banco central* es una

estimular las turbulencias en los mercados de deuda y la subida de los tipos de interés de la deuda pública que dificultan aún más la situación financiera de los Estados.

<sup>8</sup> De hecho, los problemas que se registran actualmente en algunos países de la zona euro —sin parangón en otras áreas económicas del planeta o de la propia Unión Europea, con cifras

<sup>5</sup> De hecho, muchos planes de estímulo macroeconómico fracasan porque, una vez definida la cuantía, su implementación en actuaciones concretas no se integra en un marco de políticas preciso y/o se lleva a cabo de manera improvisada.

<sup>6</sup> Si los gastos totales superan a los ingresos ordinarios, es necesario recurrir a *ingresos extraordinarios* para la financiación de las políticas públicas. Si prescindimos del señoreaje y de la enajenación del patrimonio del sector público, se obtienen mediante el *endeudamiento* del sector público con los particulares, el sistema financiero y/o el banco central.

<sup>7</sup> Una de las principales críticas al Banco Central Europeo consiste en que no está cumpliendo esta función de asegurar la financiación de algunos Estados de la UE o, al menos, que la está cumpliendo *tarde* y con demasiados condicionantes, lo que contribuye a mantener o

herramienta a la que debe recurrirse con prudencia, o en situaciones verdaderamente excepcionales, dado que su utilización abusiva puede generar una expansión monetaria potencialmente inflacionista (que activaría las restricciones de oferta y de competencia internacional y acabaría por reducir decisivamente o incluso eliminar la eficacia de la política fiscal expansiva)<sup>9</sup>.

De ahí que el compromiso público con los objetivos de *estabilización económica* (el pleno empleo, con control de la inflación y del saldo económico de la balanza de pagos) no se oponga en modo alguno a los objetivos de *estabilidad presupuestaria* (la financiación sostenible de las políticas públicas mediante ingresos ordinarios), ni al mantenimiento de un amplio *Estado de Bienestar*. Para ello las políticas públicas, que constituyen la garantía de los derechos y libertades, deben financiarse de manera ordinaria y preferente mediante impuestos<sup>10</sup>, y no con recurso a deuda. Por tanto, uno de los principales requisitos para desarrollar una política fiscal es contar con un sistema fiscal eficaz, con suficiente capacidad de recaudación para sostener las políticas públicas.

Sin embargo, una interpretación equivocada o exagerada de los objetivos de limitación del déficit y la deuda (por ejemplo, en términos de *equilibrio presupuestario anual*) puede comprometer decisivamente el logro de los objetivos de estabilización económica, si se impide con ello que se adopten las necesarias medidas de política fiscal.

### III. ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS EN LAS POLÍTICAS Y LOS SISTEMAS FISCALES

Durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial se produjo en los países desarrollados un incremento muy importante del peso del Estado en la economía, con motivo del desarrollo del Estado de Bienestar. En el plano económico dominaba el paradigma keynesiano, con una visión optimista de la política fiscal. No obstante, desde finales de la década de los setenta comenzaron a producirse varios fenómenos que presionan hacia la reducción del peso de la intervención del Estado en la economía y de la propia política fiscal.

de endeudamiento y déficit similares o superiores — tienen mucho que ver con el diseño institucional y el funcionamiento de su banca central, que no asegura esta financiación en última instancia a los Estados, aunque sí la desempeña adecuadamente con el sistema bancario.

Ello puede explicar la mejor adaptación a la situación de crisis de los países que disponían del acceso a su propio Banco central, como el Reino Unido o los Estados Unidos.

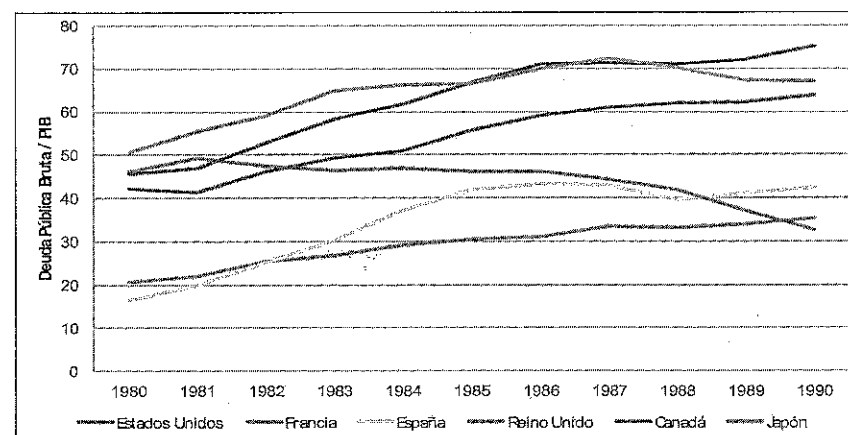
<sup>9</sup> Sin embargo, se trata de una herramienta que puede hacer máxima la eficiencia de la política fiscal a corto plazo en situaciones muy alejadas del pleno empleo, donde el riesgo inflacionista sea despreciable y resulte esencial un fuerte estímulo inmediato al nivel de actividad económica.

<sup>10</sup> Los impuestos son, como nos recuerdan Holmes y Sunstein (1999), *el coste de los derechos*.

El efecto de la llamada *crisis del petróleo*, unida a las elevadas cifras de inflación y a los niveles récord de deuda pública en período de paz, pusieron de manifiesto los problemas de una política fiscal sin restricciones claras. En Europa, los incrementos de gasto público durante los ochenta se produjeron sin la correspondiente subida de ingresos públicos y se concentraron en gran parte en gastos sociales considerados difíciles de reducir. En Estados Unidos, la decidida respuesta anticíclica que incrementaba el déficit público durante los años de crisis fue compensada, al menos parcialmente, por los incrementos de ingresos tributarios en momentos de crecimiento, al menos hasta el incremento masivo del déficit de la administración Reagan (WYPLOSZ, 2005). Los niveles de crecimiento de la deuda pública en la mayoría de los países desarrollados durante los ochenta comenzaron a ser vistos como insostenibles, lo que introdujo la cuestión de la reducción de la deuda pública en la agenda pública. La deuda pública creció durante los ochenta un 50 % en Estados Unidos, pasando de un 42 % a un 64 % del PIB. En el mismo período, la deuda pública canadiense pasó del 46 % al 75 %, la francesa del 21 % al 35 %, la belga del 74 % al 125 %, la japonesa del 51 % al 67 %, la irlandesa del 65 % al 93 % y la española del 17 % al 42 %. Solamente el Reino Unido y Noruega, entre todos los países de la OCDE, redujeron el peso de su deuda pública con respecto al PIB (Gráfico XIV.1).

GRÁFICO XIV.1

*Evolución de la deuda pública durante los años ochenta en varios países*



FUENTE: FMI (2012).

Además, desde fines de los años setenta, los autores de la llamada *economía de la oferta* comenzaron a cuestionar la efectividad de la política fiscal. Las conclusiones de los trabajos sobre la equivalencia ricardiana de Barro, las expectativas racionales de Lucas, la inconsistencia temporal de Kydland y

Prescott o el monetarismo de Friedman, postulaban la ineficacia de la política fiscal y la necesidad de establecer limitaciones y reglas claras a la actividad económica del gobierno.

Igualmente, varios autores de la llamada *escuela de la elección colectiva* empezaron a cuestionar incluso que la actuación de los gobiernos buscara el interés público, postulando que los comportamientos incrementalistas del gasto público eran innatos a los funcionarios y los políticos (BUCHANAN, TULLOCK, NISKANEN).

En las dos últimas décadas se han producido importantes cambios en el entorno socioeconómico que han contribuido a la percepción de la necesidad de reformar las reglas de la política fiscal y los sistemas fiscales. Sin ánimo de exhaustividad, dichos cambios son los siguientes: la *globalización*, con el incremento exponencial de la movilidad del capital físico y financiero, y la necesidad de garantizar que el sistema fiscal no perjudique la competitividad internacional del tejido productivo de un país; los *cambios del tamaño relativo de las bases imponibles*, con el creciente peso de las rentas del capital en el PIB frente a la disminución de las rentas del trabajo; y, finalmente, el *cambio tecnológico* y el *incremento del peso de los países emergentes* en la producción global, especialmente en la industria, lo que ha conllevado que en los países desarrollados se reduzca la demanda de mano de obra cualificada y se incremente la desigualdad de los salarios.

#### IV. CONTENIDO DE LAS REFORMAS EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS

Las principales líneas de reforma en las dos últimas décadas, al menos hasta el inicio de la crisis actual, han consistido, por un lado, en limitar la discrecionalidad de los gobiernos en política fiscal con el objetivo de limitar el tamaño del Estado, y, por otro, en reformar los sistemas fiscales para evitar desincentivos al trabajo, el ahorro y la inversión. Como se verá, la crisis actual ha puesto el foco de la política fiscal en combatir los efectos de la recesión y asegurar la suficiencia de la financiación del Estado, para lo cual se han desarrollado medidas, sobre todo en los países anglosajones, que hace tan solo unos años parecían imposibles, como la elevación de impuestos a las rentas altas o el incremento de los déficits públicos discrecionales.

##### 1. LÍMITES A LA DISCRECIONALIDAD DEL GOBIERNO

Una de las principales tendencias de reforma en los últimos años ha sido el establecimiento de límites a la discrecionalidad de los gobiernos en política fiscal, fundamentalmente mediante la imposición de *reglas fiscales* de distintos tipos, como límites constitucionales o legislativos que establecen

#### CUADRO XIV.1 Tipos de reglas fiscales

- *Reglas de equilibrio presupuestario*: imponen límites al déficit público. Pueden referirse al déficit público anual, al estructural o al déficit a lo largo del ciclo. Su objetivo es evitar el endeudamiento público. En el caso de los límites al déficit estructural o a lo largo del ciclo tratan de conjugar la limitación de la deuda con evitar una política fiscal procíclica.
- *Límites a la deuda pública*: imponen un máximo de deuda pública en relación con el PIB. Su objetivo es garantizar que la deuda pública se sitúe en niveles sostenibles.
- *Techos de gasto*: imponen límites al gasto público. Pueden referirse al gasto total, al gasto corriente o al incremento del gasto público. Su objetivo es fijar un límite al tamaño del sector público.
- *Reglas de ingresos*: imponen límites a los ingresos públicos. Pueden fijar límites mínimos o máximos: en el primer caso buscan asegurar que el Estado cuenta con suficientes recursos para desarrollar sus políticas<sup>11</sup>, en el segundo fijar un límite al tamaño del sector público.

FUENTE: Elaboración propia a partir de FMI (2009).

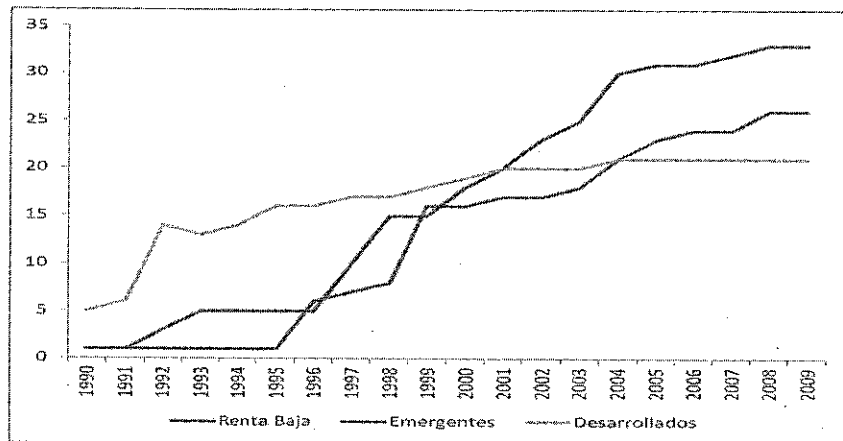
un *techo* de déficit, de deuda o de gasto público. Todas estas reglas, si bien poseen formulaciones y efectos diversos, comparten el mismo objetivo de pretender evitar que la deuda entre en una senda de crecimiento insostenible, así como ganar credibilidad frente a los inversores en deuda pública y promover la estabilidad de la política fiscal. El *leit motiv* de estas reformas era un supuesto *efecto expansivo de la austeridad presupuestaria*, argumentando que si los Estados captaban menos ahorro a través de deuda pública, se dispararía la inversión privada, impulsando el crecimiento económico. La realidad, no obstante, parece estar demostrando que el incremento del ahorro privado no se traduce automáticamente en un incremento de inversión productiva, sino que, al menos en parte, puede dar lugar a una *burbuja* en el precio de los activos bursátiles o inmobiliarios.

Si bien las primeras reglas fiscales datan del siglo XIX, adoptadas para evitar el comportamiento estratégico irresponsable fiscalmente de los entes subcentrales en los países federales, su generalización es bastante reciente. Mientras que en 1990 menos de 10 países disponían de reglas fiscales nacionales, en 2009 esta cifra se había incrementado hasta un total de 80 países, si se incluyen también las reglas supranacionales [21 desarrollados, 33 emergentes y 26 países de renta baja, según datos del FMI (2009)].

<sup>11</sup> Generalmente, los límites mínimos de ingresos se regulan para ser aplicados en una determinada política de gasto, como en California, donde se estableció un mínimo de ingresos de 1 dólar por alumno para financiar la educación pública.



GRÁFICO XIV.2  
Número de países con reglas fiscales (1990-2009)



FUENTE: FMI (2009).

El crecimiento del número de países con reglas fiscales se produce a saltos, lo que se debe tanto a la incorporación de reglas multinacionales (por ejemplo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, pero también en otras zonas geográficas, como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental), como por un *efecto imitación*, ante reformas de otros países (Gráfico XIV.2).

Como casos destacados de reglas nacionales suelen citarse: la regla suiza, aprobada por referéndum en 2001, que consiste en un *techo de gasto* aprobado con un año de antelación igual a los ingresos fiscales esperados; la reforma constitucional alemana de 2009, que establece un límite al déficit federal estructural del 0,35 % del PIB (y un equilibrio presupuestario de los *Länder*); o la chilena de 2001, que estableció un objetivo de superávit estructural del 1 % del PIB, reformulada en 2008 al 0,5 %.

Otra tendencia internacional de reforma es la creación de instituciones autónomas para facilitar las tareas de seguimiento y control, y de asesoramiento técnico al gobierno. Los llamados *watchdogs*, constituidos con personas técnicamente solventes e independientes, existen en países como Suecia, Países Bajos, Alemania o Hungría. Fuera de Europa, en otros países como Estados Unidos o Chile.

La actual crisis económica ha producido distintos efectos en las reglas fiscales en diferentes etapas. Al comienzo de la crisis financiera en 2008 (y con anterioridad en varios países como Alemania y Francia, en torno a 2004), los estabilizadores automáticos y la necesidad de realizar políticas expansivas discrecionales (que evitaran el colapso de la demanda) provocaron excesos de déficit público que llevaron a la flexibilización de las reglas fiscales (sobre todo en Europa, pero también en Estados Unidos). En cambio, a partir de 2010, con la elevación de los tipos de interés de la deuda pública en los países

*periféricos del euro*, se ha producido un retorno a la idea de la necesidad de *reglas estrictas* para evitar el riesgo moral de los gobiernos, introduciendo nuevas reglas fiscales (como la modificación de la Constitución Española) y criterios más estrictos de consolidación fiscal, impuestos como contrapartida a los planes de rescate de Grecia, Irlanda, Portugal y España.

## 2. REDUCCIÓN DE LAS INEFICIENCIAS PROVOCADAS POR LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO

Otra senda de reformas en las dos últimas décadas ha consistido en reducir las supuestas distorsiones que la actuación del gobierno provoca en los incentivos económicos, tanto aquellas producidas por las políticas de bienestar, mediante las reformas que se explican en otros capítulos, como en cuanto al sistema fiscal, de gran importancia para la política fiscal, al ser la fuente de financiación de todas las políticas de gasto.

En cuanto a las reformas de los sistemas fiscales, las medidas adoptadas han sido la reducción de los tipos máximos (para fomentar la oferta laboral y la inversión de las rentas altas), el *ensanchamiento de las bases imponibles* (para evitar las distorsiones de incentivos causadas por las deducciones fiscales) y las reformas orientadas a incrementar la oferta laboral de los trabajadores menos cualificados (*make-the-work-pay*), en línea con las políticas de inserción laboral de ciertos colectivos, como se analiza en el capítulo dedicado a la protección por desempleo.

Estas reformas se han concentrado fundamentalmente en los impuestos sobre la renta personal y las sociedades, que son considerados habitualmente los tributos más desincentivadores del trabajo y el ahorro y, en definitiva, del crecimiento económico<sup>12</sup>.

En relación a los impuestos sobre la renta, las políticas fiscales de los años sesenta y setenta estaban basadas en impuestos extensivos y progresivos, con tipos máximos muy elevados, un gran número de tramos y bases que, si bien en teoría eran extensivas, en la práctica eran «relativamente estrechas, debido a la existencia de numerosos beneficios fiscales, que en ocasiones generaban distorsiones de eficiencia, una equidad real muy inferior a la nominal y elevados costes administrativos y de cumplimiento» (RUIZ-HUERTA *et al.*, 2011). De hecho, el promedio de tipos máximos de la OCDE en 1981 era del 66 % y no era extraño encontrar tipos superiores al 70 %, sobre todo en los países escandinavos y algunos continentales, e incluso en Japón, que poseía un marginal máximo del 93 % para rentas muy elevadas.

A partir de la reforma fiscal estadounidense de 1986 se sucedieron numerosas reformas en los países de la OCDE que buscaban reducir los tipos máximos y el número de tramos, al mismo tiempo que ampliar las bases redu-

<sup>12</sup> Aunque también se han producido importantes reformas en la imposición indirecta y en otros tributos, como los medioambientales, debido a la limitación de espacio, este capítulo tratará solamente de las reformas en los impuestos sobre la renta de los individuos y las sociedades.

ciendo bonificaciones y deducciones, con el objetivo de no perder capacidad recaudatoria.

Todos los países de la OCDE, a excepción de Islandia, han disminuido su tipo máximo en el período analizado (Cuadro XIV.2). La mayor disminución se produjo en los ochenta, cuando 22 de los 24 países de la OCDE disminuyeron su tipo marginal máximo, con una caída en promedio de 15 puntos porcentuales, sobre todo por la gran disminución producida en los países anglosajones<sup>13</sup> (22 puntos en promedio, llegando a 42 puntos en Estados Unidos), pero también en los mediterráneos (20 puntos). La disminución en dicha década fue menor en los países escandinavos y continentales (9 puntos).

En la década de los noventa, en cambio, el fenómeno no es tan extendido. De hecho, de los 27 países con datos, el tipo máximo disminuye en 12 países, se mantiene constante en 4 y se incrementa en 11. En este sentido, en los países anglosajones se observa un aumento de los tipos máximos (11 puntos en Estados Unidos, 6 en Nueva Zelanda), en una reacción a los excesos de las disminuciones de los años ochenta. El mismo fenómeno se produjo en otros países como México, Suiza o Francia, si bien en menor medida. No obstante, a pesar de estas subidas, el tipo máximo en 2000 seguía siendo muy inferior al de 1990. En cambio, en los países donde se habían producido disminuciones más moderadas (los escandinavos o la mayoría de los continentales), la década de los noventa continuó con disminuciones de los tipos máximos.

En la década de los 2000 se observa de nuevo una cierta tendencia a la disminución de los tipos máximos, aunque dicha tendencia se modera en los países escandinavos y continentales y las caídas importantes de tipos se concentran en los países pertenecientes al antiguo bloque comunista de Europa del Este. En cambio, en los países anglosajones y mediterráneos el promedio del tipo máximo se mantiene constante.

A raíz de la crisis financiera y, en particular, de su transformación en crisis de deuda, se han producido a partir de 2010 incrementos del tipo máximo del impuesto sobre la renta, sobre todo en Europa (por ejemplo Reino Unido, Grecia, Letonia o España), aunque de magnitud reducida y con frecuentes declaraciones de los gobiernos en el sentido de contemplar tales subidas como un fenómeno temporal, alegando que no se trata de un cambio de filosofía fiscal, sino un intento de incrementar la recaudación fiscal para combatir la crisis y de repartir más equitativamente sus costes.

<sup>13</sup> Se han agrupado los países de la OCDE en varias categorías, de acuerdo con los regímenes de bienestar: escandinavos o socialdemócratas (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), continentales (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo y Suiza), mediterráneos (España, Grecia, Italia y Portugal), anglosajones (Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Reino Unido), excomunistas (Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia, República Checa), asiáticos (Corea y Japón) y latinoamericanos (Chile y México). Un análisis cluster de las principales variables fiscales muestra que la agrupación presentada aquí posee un grado de homogeneidad intracase suficiente.

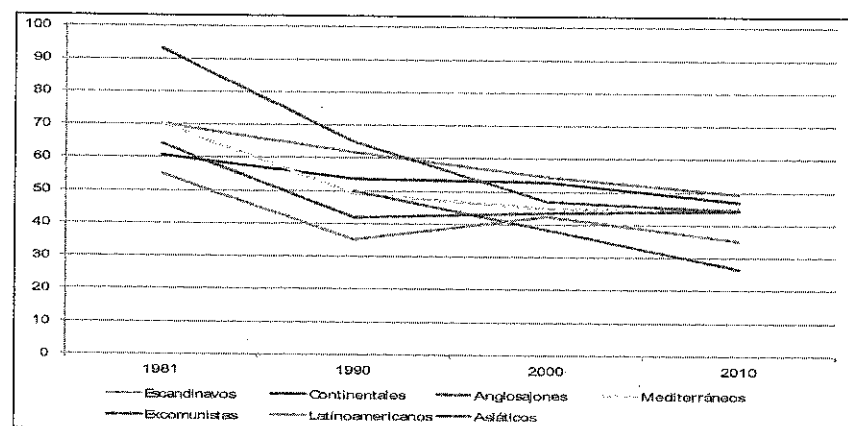
CUADRO XIV.2  
Evolución de los tipos máximos del impuesto sobre la renta  
(OCDE, 1981-2010)

|                 | 1981 | 1990 | 2000 | 2010 |
|-----------------|------|------|------|------|
| Suecia          | 85   | 66   | 55   | 57   |
| Bélgica         | 72   | 59   | 61   | 54   |
| Dinamarca       | 65   | 70   | 60   | 52   |
| Holanda         | 72   | 60   | 60   | 52   |
| Reino Unido     | 60   | 40   | 40   | 50   |
| Japón           | 93   | 65   | 50   | 50   |
| Austria         | 62   | 50   | 50   | 50   |
| Finlandia       | 70   | 59   | 55   | 49   |
| Alemania        | 56   | 53   | 54   | 47   |
| Irlanda         | 60   | 53   | 44   | 47   |
| Australia       | 60   | 48   | 49   | 47   |
| Canadá          | 63   | 47   | 48   | 46   |
| Islandia        | —    | 40   | 45   | 46   |
| Portugal        | 84   | 40   | 40   | 46   |
| Francia         | 60   | 57   | 58   | 46   |
| Italia          | 72   | 50   | 46   | 45   |
| Grecia          | 60   | 50   | 45   | 45   |
| Israel          | 60   | 48   | 50   | 45   |
| España          | 65   | 56   | 48   | 43   |
| Estados Unidos  | 78   | 36   | 47   | 42   |
| Promedio OCDE   | 66   | 51   | 47   | 42   |
| Suiza           | 46   | 43   | 44   | 42   |
| Eslovenia       | —    | —    | 50   | 41   |
| Noruega         | 61   | 52   | 48   | 40   |
| Chile           | —    | —    | 45   | 40   |
| Luxemburgo      | 58   | 59   | 47   | 39   |
| Corea           | —    | —    | 44   | 39   |
| Turquía         | —    | 50   | 41   | 36   |
| Nueva Zelanda   | 60   | 33   | 39   | 36   |
| Hungría         | —    | 50   | 40   | 32   |
| Polonia         | —    | —    | 40   | 32   |
| México          | 55   | 35   | 40   | 30   |
| Estonia         | —    | —    | 26   | 21   |
| Eslovaquia      | —    | —    | 42   | 19   |
| República Checa | —    | —    | 32   | 15   |

FUENTE: OCDE (2011).

GRÁFICO XIV.3

*Evolución de los tipos máximos del impuesto sobre la renta por tipos de regímenes del bienestar (OCDE, 1981-2010)*



FUENTE: Elaboración propia a partir de OCDE (2011).

Otra tendencia importante en la imposición sobre la renta personal es la *reducción del número de tramos* que, junto a la reducción de tipos máximos, limitaban la progresividad de los impuestos (al disminuir el incremento del tipo impositivo a medida que se incrementa la renta) para, supuestamente, incentivar el trabajo y la inversión de los individuos de rentas más elevadas. Estas reformas se concentraron fundamentalmente en los ochenta, cuando se pasó de un promedio de 14 tramos a otro de 6 en la OCDE. La disminución fue muy elevada en todos los países, con casos extremos como Italia, donde se pasó de 32 tramos a 7, o México, donde se pasó de 27 tramos a 6. Dentro de Europa, la disminución media osciló entre los 9 tramos de los mediterráneos y los 6 de los escandinavos, que partían con un número inferior de tramos.

En las décadas de los noventa y los 2000, en cambio, la tendencia general fue una estabilización del número de tramos, con excepción de los países excomunistas de Europa del Este, que realizaron sus reformas fiscales durante la última década. Al igual que sucedía con los tipos máximos, a partir de 2010 se ha observado en algunos países la creación de un nuevo tramo elevado donde se aplica un nuevo tipo máximo, con el objetivo de incrementar la recaudación y, sobre todo, transmitir una imagen de mayor justicia en el reparto de los costes del ajuste fiscal.

CUADRO XIV.3

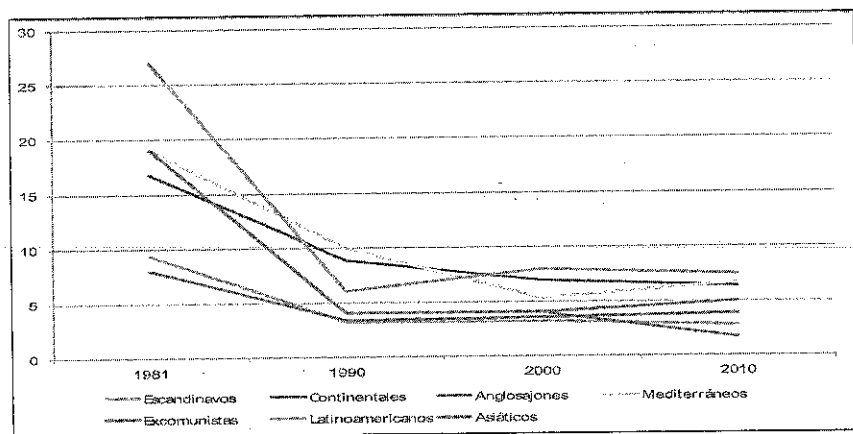
*Evolución del número de tramos del impuesto sobre la renta (OCDE, 1981-2010)*

|                 | 1981 | 1990 | 2000 | 2010 |
|-----------------|------|------|------|------|
| Luxemburgo      | 21   | 24   | 16   | 16   |
| Suiza           | 7    | 10   | 10   | 10   |
| México          | 27   | 6    | 10   | 8    |
| Grecia          | 15   | 9    | 5    | 8    |
| Portugal        | 12   | 5    | 5    | 8    |
| Chile           | —    | —    | 6    | 7    |
| Estados Unidos  | 16   | 2    | 5    | 6    |
| Japón           | 19   | 4    | 4    | 6    |
| Israel          | 5    | 5    | 5    | 6    |
| Bélgica         | 24   | 7    | 7    | 5    |
| Italia          | 32   | 7    | 5    | 5    |
| Promedio OCDE   | 14   | 6    | 5    | 5    |
| Australia       | 3    | 7    | 4    | 4    |
| Nueva Zelanda   | 5    | 3    | 4    | 4    |
| Canadá          | 13   | 3    | 3    | 4    |
| Corea           | —    | —    | 4    | 4    |
| Francia         | 12   | 12   | 6    | 4    |
| Holanda         | 10   | 3    | 4    | 4    |
| Alemania        | —    | 3    | 3    | 4    |
| Finlandia       | —    | 5    | 6    | 4    |
| España          | 30   | 16   | 6    | 4    |
| Turquía         | —    | —    | 6    | 4    |
| Reino Unido     | 6    | 2    | 3    | 3    |
| Austria         | 11   | 5    | 4    | 3    |
| Islandia        | —    | 1    | 2    | 3    |
| Noruega         | 7    | 3    | 3    | 3    |
| Eslovenia       | —    | —    | 6    | 3    |
| Irlanda         | 5    | 3    | 2    | 2    |
| Dinamarca       | 3    | 3    | 3    | 2    |
| Suecia          | 18   | 4    | 2    | 2    |
| Polonia         | —    | —    | 3    | 2    |
| Hungría         | —    | 4    | 3    | 2    |
| Eslovaquia      | —    | —    | 7    | 1    |
| República Checa | —    | —    | 4    | 1    |
| Estonia         | —    | —    | 1    | 1    |

FUENTE: OCDE (2011b).

GRÁFICO XIV.4

Evolución del número de tramos del impuesto sobre la renta por tipos de regímenes (OCDE, 1981-2010)



FUENTE: Elaboración propia a partir de OCDE (2011).

Otras reformas importantes en relación con los impuestos sobre la renta personal fueron las relativas a la base imponible. Por un lado, se redujeron o eliminaron deducciones fiscales, con el objetivo de simplificar el impuesto, reducir los costes de administración y evitar problemas de incentivos y de inequidad horizontal. No obstante, como señala Tanzi (2010: 8), «los países trataron de ampliar las bases imponibles, pero no siempre lo lograron. Las bases imponibles legales siguieron siendo más bajas que las bases imponibles teóricas, plenamente extensivas». Por ejemplo, en España siguieron existiendo numerosas deducciones en la base, e incluso aparecieron otras nuevas en los noventa, como la deducción por adquisición de vivienda habitual o por aportaciones a planes de pensiones privados.

En relación con el tratamiento de las bases imponibles, también destaca el movimiento hacia la aplicación de un impuesto dual, con un tratamiento diferente a las rentas del trabajo respecto a las del capital, como reacción a la cada vez mayor movilidad internacional de este tipo de rentas. Este movimiento comenzó en los países nórdicos, con la introducción de los llamados *impuestos duales*, en los años noventa (OWENS, 2007), que gravan la renta del capital a un tipo inferior a la renta del trabajo. Este modelo se extendió a algunos países continentales, en forma de impuestos *semiduales*, como Austria, Bélgica e Italia, y mediterráneos, como España, Grecia y Portugal. Otros países optaron también por tratamientos *cedulares*, aunque con variaciones sobre el modelo nórdico, como el modelo holandés de *cajas*, por el que se sustituye el gravamen a las rentas de capital por un tributo a las rentas del capital *imputadas*, o

el modelo alemán de *mitad de la renta*, donde se establece una deducción del 50 % de la base a las rentas del capital.

Algunos autores, por ejemplo Ruiz-Huerta *et al.* (2011), han señalado los problemas que conllevan estas reformas hacia impuestos duales. En particular, al ofrecer un mejor trato a las rentas de capital que a las rentas del trabajo, producen problemas de equidad vertical, agravados por la posibilidad de arbitraje entre rentas de capital y rentas de trabajo, que consisten en que ciertos individuos (en particular, los de rentas más elevadas y los autónomos) *disfracen* las rentas del trabajo como rentas de capital. Estos problemas, unidos a la *mala imagen pública* de los sistemas duales, que son percibidos por la ciudadanía como claramente injustos, implicaron que Dinamarca *diera marcha atrás* al sistema en 1994, limitando el tratamiento diferenciado a los beneficios. En cuanto a la pérdida de progresividad del impuesto, los resultados del análisis del grupo de expertos que evaluaron el sistema dual sueco fue que el impuesto había perdido parte de su progresividad con la reforma, aunque había sido compensada por una mayor capacidad de gasto del Estado, lograda con la mayor recaudación gracias a la eliminación de deducciones fiscales y la introducción de un tributo adicional sobre la riqueza. En cambio, en los países continentales y mediterráneos que adoptaron el sistema dual este no se compensó con mayores impuestos sobre el patrimonio.

Otra de las líneas de reforma del IRPF es la introducción de un *impuesto lineal*, especialmente en los países del antiguo bloque comunista de Europa del Este, con un tipo único para todas las rentas y en general bastante bajo. Estos sistemas mantienen algo de progresividad gracias a la implementación de un mínimo exento, si bien su capacidad redistributiva es bastante inferior a los sistemas con tipos marginales crecientes. Los argumentos a favor de los impuestos lineales son los clásicos de la economía de oferta, en especial el incremento de los incentivos al trabajo para las rentas altas y la mayor simplicidad de los impuestos con un solo tipo. No obstante, como se ha demostrado, es discutible que los individuos muy cualificados (que son los que tributan a tipos marginales elevados) decidan trabajar menos ante una subida de los impuestos. Además, la complejidad de un sistema tributario no viene dada por el número de tipos, sino por la determinación de la base imponible, en especial en presencia de deducciones y bonificaciones.

En cuanto al impuesto de sociedades, al igual que en relación a la renta personal, las tendencias recientes de reforma han consistido en una disminución de los tipos y una ampliación de las bases (mediante la eliminación de deducciones y el tratamiento menos generoso de las amortizaciones), inspiradas por las reformas de mediados de los ochenta de Estados Unidos y el Reino Unido. En la década de los ochenta se produjo una disminución del tipo máximo del impuesto sobre sociedades en 16 de los 21 países de la OCDE para los que hay datos (Cuadro XIV.4). A diferencia de lo que sucede en el impuesto sobre la renta personal, la tendencia a la reducción de tipos siguió siendo generalizada en los noventa (cuando se redujo en 17 de los 23 países para los que hay datos) y en la década de los 2000 (se redujo en 31 de 34 países), de forma constante, con una caída de alrededor de 7 puntos porcentuales cada década.

CUADRO XIV.4

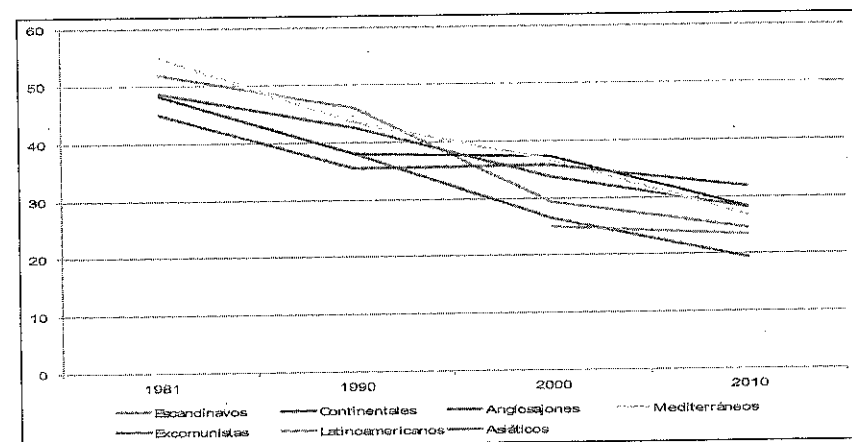
*Evolución del tipo máximo del impuesto sobre sociedades  
(OCDE, 1981-2012)*

|                 | 1981 | 1990 | 2000 | 2010 | 2012 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| Japón           | 42   | 36   | 41   | 40   | 40   |
| Estados Unidos  | n.d. | n.d. | 39   | 39   | 39   |
| Bélgica         | 48   | 41   | 40   | 34   | 34   |
| Francia         | 45   | 46   | 38   | 34   | 34   |
| Portugal        | 58   | 53   | 35   | 27   | 32   |
| Australia       | 46   | 39   | 34   | 30   | 30   |
| Alemania        | n.d. | 40   | 52   | 30   | 30   |
| México          | 51   | 51   | 35   | 30   | 30   |
| España          | 52   | 34   | 35   | 30   | 30   |
| Luxemburgo      | 45   | 33   | 37   | 29   | 29   |
| Nueva Zelanda   | 49   | 40   | 33   | 30   | 28   |
| Italia          | n.d. | n.d. | 37   | 28   | 28   |
| Noruega         | n.d. | n.d. | 28   | 28   | 28   |
| Canadá          | 51   | 41   | 42   | 29   | 26   |
| Suecia          | 50   | 39   | 28   | 26   | 26   |
| Austria         | 55   | 30   | 34   | 25   | 25   |
| Holanda         | n.d. | n.d. | 35   | 26   | 25   |
| Dinamarca       | 62   | 45   | 32   | 25   | 25   |
| Finlandia       | 60   | 55   | 29   | 26   | 25   |
| Israel          | n.d. | n.d. | 36   | 25   | 25   |
| Promedio OCDE   | 48   | 41   | 33   | 26   | 25   |
| Reino Unido     | n.d. | n.d. | 30   | 28   | 24   |
| Corea           | 48   | 35   | 31   | 24   | 24   |
| Suiza           | n.d. | n.d. | 25   | 21   | 21   |
| Estonia         | 50   | 42   | 26   | 21   | 21   |
| Islandia        | 36   | 46   | 30   | 18   | 20   |
| Grecia          | n.d. | n.d. | 40   | 24   | 20   |
| Turquía         | n.d. | n.d. | 33   | 20   | 20   |
| Eslovenia       | n.d. | n.d. | 25   | 20   | 20   |
| República Checa | 40   | 40   | 31   | 19   | 19   |
| Hungría         | 45   | 43   | 18   | 19   | 19   |
| Polonia         | 33   | 35   | 30   | 19   | 19   |
| Eslovaquia      | 33   | 31   | 29   | 19   | 19   |
| Chile           | n.d. | n.d. | 15   | 17   | 17   |
| Irlanda         | n.d. | 50   | 24   | 13   | 13   |

FUENTE: OCDE (2011b).

GRÁFICO XIV.5

*Evolución del tipo máximo del impuesto sobre sociedades por tipos  
de regímenes (OCDE, 1981-2012)*



FUENTE: Elaboración propia a partir de OCDE (2011).

En estas reformas del impuesto de sociedades puede verse un cierto *efecto imitación*, por miedo a la deslocalización de empresas, en una economía donde cada vez hay menos barreras a los flujos de inversión extranjera directa y menores costes de transporte e información. En especial, esto es cierto en los países pequeños, que tienden a presentar caídas de tipos más elevadas que los países grandes. Por ejemplo, Estados Unidos o Japón siguen presentando en 2012 un tipo del 39 % y 40 %, respectivamente, mientras que los países continentales y mediterráneos europeos presentan tipos en torno al 28 % y los escandinavos hacia el 20 %. Algunos países, en particular los de Europa del Este e Irlanda, han optado por políticas agresivas de bajadas de tipos, con la esperanza de atraer inversión extranjera directa. No obstante, no parece que los tipos reducidos, ni otros incentivos fiscales a sociedades (como las vacaciones fiscales) tengan un efecto muy definitorio a largo plazo en la capacidad de atracción de inversiones, si no van acompañados de otros factores importantes como la calidad institucional o la cualificación de la mano de obra, elementos necesarios para la formación de *clusters* industriales con capacidad de atracción.

El impuesto de sociedades se encuentra en un momento complicado, debido a la caída de su poder recaudatorio (que es probable que se agrave en los próximos años a consecuencia de los créditos fiscales otorgados a las empresas durante los años de pérdidas) y a la competencia fiscal por la atracción de capital, fenómenos que solo pueden ser evitados desde una perspectiva de colaboración internacional, incluyendo la armonización en los tipos y la definición de las bases de este impuesto (por ejemplo, BRYN *et al.*, 2011; TANZI, 2010, o RUIZ-HUERTA *et al.*, 2011).

## V. FACTORES CONDICIONANTES DE LAS REFORMAS, ÉXITO Y ESTILOS DE REFORMAS

Una de las cuestiones clave que se plantean en la literatura sobre la política fiscal es explicar por qué países que se enfrentan a *shocks* económicos similares desarrollan políticas fiscales distintas y con diverso grado de éxito. Esta literatura ha puesto el foco en factores políticos e institucionales (NORTH, POTERBA, PERSSON, ALESINA<sup>14</sup>) que explican tanto las divergencias en políticas fiscales como el éxito de dichas políticas (o su ausencia).

Para que una reforma de la política fiscal sea exitosa, no solamente necesita contar con el apoyo previo de los agentes políticos (para su aprobación), sino que debe tener el apoyo posterior (tanto de los ciudadanos como de los políticos y de la propia administración fiscal) para evitar que dicha reforma no sea revocada y favorecer su aplicación.

Una parte de la literatura defiende que el fracaso de las reformas fiscales y, por tanto, los déficits públicos persistentes o volátiles y las divergencias en política fiscal pueden ser explicados por modelos de economía política, basados en la elección racional de agentes políticos egoístas (POTERBA, 1999), en línea con el pensamiento clásico de Meltzer y Richard (1981). En este sentido, se alega que los fondos públicos, la estabilidad macroeconómica y la transparencia y la simplicidad de la política y el sistema fiscal son *bienes públicos puros* y, como tales, «no tienen quien los defienda frente a las presiones de los grupos de interés» (TANZI, 2010), ya que el efecto de corregir una política fiscal desacertada (p. e. procíclica, o en una senda de crecimiento insostenible de la deuda) produce beneficios marginales que se distribuyen entre toda la población, mientras que los gastos en beneficios fiscales o los proyectos concretos de gasto benefician a un grupo concreto.

Otros autores han puesto el énfasis en la arquitectura institucional, particularmente el número de participantes en el proceso de deliberación presupuestaria, el número de *jugadores con veto* en el sistema de aprobación o las reglas de controles y equilibrios en el proceso legislativo, incluyendo las influencias de organización federal de un Estado y, por supuesto, la organización y el control de los grupos de interés, especialmente en la aprobación o el mantenimiento de beneficios fiscales concretos. Dentro de los factores institucionales, merece una mención aparte el grado de madurez o consolidación de la democracia y el sistema electoral. Según Winer *et al.* (2010), en las democracias avanzadas, donde las fuerzas competitivas tanto políticas como económicas son impersonales y sólidas, se recauda algo más del 40 % de los ingresos fiscales en impuestos sobre la renta personal, mientras que en los regímenes autoritarios este porcentaje apenas llega a la mitad. Stein *et al.* (1999) afirman que los países con mayor grado de proporcionalidad en su sistema electoral tienden a presentar un mayor peso de la intervención del Estado

<sup>14</sup> Para una excelente recopilación de artículos de estos autores, véase Poterba (1999).

en la economía, déficits públicos más elevados y un mayor comportamiento *procíclico* del déficit.

Por supuesto, todo este trabajo econométrico en busca de los determinantes institucionales de la política fiscal no debe hacer olvidar el peso de las preferencias ciudadanas y de las diferencias en la *cultura política* y los valores de una sociedad. En este sentido, como afirma Tanzi (2010: 4), «es probable que los ciudadanos suecos reaccionen de forma diferente ante una subida de impuestos que los ciudadanos mexicanos o estadounidenses», lo que explica que países con entornos institucionales y circunstancias macroeconómicas similares presenten, en cambio, políticas fiscales muy diversas.

Otra influencia importante en las reformas son las decisiones adoptadas por países vecinos, tanto desde la lógica de la *competencia fiscal* (en la que los países *compiten* mediante comportamientos estratégicos para gravar bases imponibles móviles), como por efecto imitación. Por ejemplo, la reforma fiscal de Noruega en 1993, introduciendo un impuesto sobre la renta dual, fue justificada como inevitable por su gobierno, tras haber sido realizada la misma reforma en Dinamarca, Suecia y Finlandia en años anteriores, y ante la amenaza de un desplazamiento en masa de las rentas de capital.

Los propios condicionantes económicos, como la globalización o la crisis, influyen en la capacidad de los gobiernos de introducir reformas fiscales y lograr sus objetivos. En numerosas ocasiones se ha utilizado la globalización y la movilidad del capital como justificación para reducir los tipos marginales a los beneficios o para la limitación del déficit público. No obstante, «la diferencia en la movilidad de los factores de producción [y las bases imponibles] es, en parte, consecuencia de la política pública», ya que los gobiernos pueden regular y, de hecho, regulan la movilidad del trabajo y el capital (cfr. WYNER *et al.*, 2010).

En cuanto a la crisis económica, la percepción ciudadana de una situación de *urgencia* o de *inevitabilidad* permite a los gobiernos realizar reformas impopulares de forma mucho más fácil que en contextos de crecimiento económico. Finalmente, el propio *estilo* de las reformas posee una importancia fundamental en sus posibilidades de éxito. En principio, dada la teoría clásica de economía política, las reformas *fiscales paramétricas* (que solamente alteran uno o varios parámetros de las reglas fiscales preexistentes) deberían ser aprobadas más fácilmente que las reformas *sistémicas*, que implican cambios sustanciales en las reglas de aprobación de los presupuestos, en los límites a la discrecionalidad política o en el propio sistema fiscal (por ejemplo, la introducción del impuesto dual en Dinamarca o del impuesto lineal en Eslovaquia), ya que las reformas *incrementales* pueden realizarse de forma que generen siempre más ganadores que perdedores, al menos entre los grupos de los votantes a los que se desea satisfacer.



No obstante, como ha analizado, entre otros, Brys *et al.* (2011), este no es siempre el caso. En ocasiones, en especial si existen muchos *jugadores con veto*, las reformas deben ser sistémicas para conseguir ser aprobadas mediante una lógica de *logrolling* o intercambio de votos. En este sentido, se ha defendido que algunas reformas fiscales son un juego de *todo o nada*, siendo imposible su adopción mediante la sucesión de diversas reformas incrementales.

## VI. RESULTADOS DE LAS REFORMAS

En cuanto al objetivo de las primeras reformas analizadas, la mejora de la política fiscal mediante las reglas fiscales de limitación de la discrecionalidad, la evidencia sobre los resultados de dichas reformas es, cuanto menos, no concluyente. Por un lado, sus defensores afirman que han logrado mejorar el funcionamiento de la política fiscal, en el sentido de que los déficits ajustados cíclicamente han disminuido (FMI, 2009; EUROPEAN COMMISSION, 2006). No obstante, esta relación estadísticamente significativa se limita a los países de la Unión Europea y se debilita cuando, en lugar de los déficits, se usa como variable dependiente el volumen de deuda pública con respecto al PIB, lo que puede indicar cierta *contabilidad creativa* (FMI, 2009), producida por el recurso de incrementar las operaciones financieras (como préstamos a empresas públicas) que no cuentan en el déficit presupuestario primario.

En cuanto a los tipos de reglas, parece que las reglas sobre limitación de déficit y deuda han funcionado mejor que los techos de gasto. Además, es probable que estos resultados se deban, al menos parcialmente, a la heterogeneidad entre países, tanto en su entorno institucional (un proceso presupuestario más transparente) como en las preferencias ciudadanas, o en el hecho de que los países introducen dichas reglas generalmente cuando ya están en un proceso de consolidación fiscal.

La experiencia histórica, además, demuestra que las reglas implementadas suelen ser demasiado rígidas o demasiado flexibles para tener éxito (WYPLOSZ, 2005). En este sentido, las reglas demasiado rígidas y con límites arbitrarios (como el 3 % de déficit público y el 60 % de deuda del PEC europeo) tienden a saltar por los aires en momentos de *shocks* económicos, dejando de ser aplicadas. De hecho, incluso en el año previo al momento de su aplicación, en 2001, varios países incumplían los criterios de déficit y deuda (algunos, como Bélgica, Italia o Grecia, con niveles de deuda pública superiores al 100 % del PIB). La historia del euro ha estado marcada por el incumplimiento de la mayoría de los países (en 2003 la mitad de los países de la eurozona tenían déficits excesivos). El caso de Francia o Alemania es destacado, ya que en los primeros diez años de vida del euro incumplieron hasta catorce veces los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

De hecho, uno de los puntos débiles de las reglas fiscales es la capacidad de ser aplicadas. Como señala Rosen (2005), en relación al debate sobre la regla estadounidense, «¿Qué ocurre si se produce un déficit [excesivo]? ¿Se podría demandar al Congreso por gastar demasiado? ¿Acabarían siendo los jueces federales quienes conducirían la política económica? ¿Puede una persona cualquiera ir a los tribunales y obtener un requerimiento judicial para detener toda actividad pública en caso de déficit?». Por el contrario, si las reglas son demasiado flexibles, tienden a ser revisadas constantemente para garantizar la discrecionalidad en la política fiscal.

Como puede apreciarse en el Cuadro XIV.5, las reformas adoptadas en los años noventa y comienzos de los 2000 (unidas a la contención en el déficit discrecional) tuvieron como resultado un proceso de consolidación fiscal en la mayoría de los países desarrollados. De hecho, se observa que a partir de 1993 el déficit comenzó a reducirse en casi todos los países a unas tasas espectaculares, con una ligera *recaída* en torno al año 2001-2002, debido al efecto en las finanzas públicas de la llamada *crisis de las .com*, para estabilizarse entre el año 2003 y 2007 en valores que se situaban, en promedio, 4 o 5 puntos del PIB por encima de los registrados en la década de los ochenta.

Aunque las diferencias entre grupos de países a mediados de los 2000 eran similares a las de los ochenta, el proceso de consolidación podía calificarse como un éxito. No obstante, la actual crisis financiera ha incrementado las cifras de déficit en todo el mundo desarrollado (especialmente en 2009 y 2010), con un retorno a valores que no se presentaban desde comienzos de los años noventa. Los recientes intentos de consolidación fiscal mediante políticas de ajuste agresivas, especialmente en los países periféricos de la Unión Europea, están siendo ineficaces para lograr cumplir los objetivos de déficit fijados y, además, están provocando una recaída en la recesión debido al carácter procíclico de adoptar agresivas reducciones del déficit en momentos de caída de la demanda interna.

En cuanto a la segunda de las líneas de reforma, la reducción de los desincentivos provocados por la intervención del Estado en la economía, en especial los tipos marginales demasiado elevados, el excesivo número de excepciones y bonificaciones fiscales distorsionadoras, los resultados tampoco son concluyentes. Aunque es cierto que los tipos marginales de los principales impuestos directos se han reducido de forma drástica en los últimos quince años y que las bases imponibles han tendido a hacerse más generales, el caso es que los tipos realmente pagados por los contribuyentes de rentas altas y las sociedades continúan siendo mucho menores que los tipos legales en la mayoría de los países. Además, algunas de estas reformas están siendo revertidas en los últimos años (en especial, las reducciones de tipos impositivos) ante la gravedad de la crisis económica y la necesidad de recaudación en un contexto de restricción de financiamiento.

CUADRO XIV.5

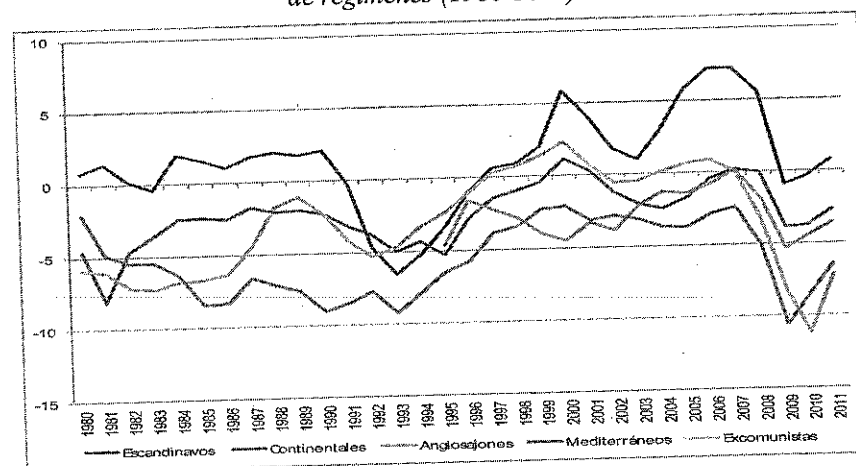
Evolución de la capacidad o necesidad de financiación (1980-2011)

| País            | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Noruega         | 5    | 10   | 2    | 3    | 15   | 15   | 19   | 11   | 11   | 13   |
| Corea           | —    | —    | —    | 2    | 4    | 1    | 2    | 0    | 2    | 2    |
| Chile           | —    | —    | —    | —    | -1   | 5    | 4    | -4   | 0    | 1    |
| Estonia         | —    | —    | —    | -1   | -1   | 2    | -2   | -2   | 0    | 1    |
| Suiza           | —    | 0    | 0    | -2   | 2    | -1   | 2    | 1    | 0    | 0    |
| Suecia          | -6   | -4   | 3    | -7   | 4    | 2    | 2    | -1   | 0    | 0    |
| Luxemburgo      | —    | —    | —    | 2    | 6    | 0    | 3    | -1   | -1   | -1   |
| Finlandia       | 2    | 2    | 6    | -7   | 7    | 3    | 4    | -3   | -3   | -1   |
| Alemania        | —    | —    | —    | -10  | 1    | -3   | 0    | -3   | -4   | -1   |
| Austria         | —    | —    | -2   | -6   | -2   | -2   | -1   | -4   | -4   | -3   |
| México          | —    | —    | -3   | -4   | -3   | -1   | -1   | -5   | -4   | -3   |
| República Checa | —    | —    | —    | -13  | -4   | -3   | -2   | -6   | -5   | -4   |
| Dinamarca       | —    | —    | —    | -3   | 2    | 5    | 3    | -3   | -3   | -4   |
| Italia          | —    | —    | -11  | -7   | -1   | -4   | -3   | -5   | -4   | -4   |
| Israel          | —    | —    | —    | —    | -4   | -5   | -3   | -6   | -5   | -4   |
| Portugal        | —    | —    | -7   | -5   | -3   | -6   | -4   | -10  | -10  | -4   |
| Bélgica         | -9   | -4   | -4   | -7   | 0    | -3   | -1   | -6   | -4   | -4   |
| Australia       | —    | —    | 0    | -2   | 2    | 2    | -1   | -4   | -5   | -4   |
| Canadá          | -4   | -9   | -6   | -5   | 3    | 2    | 0    | -5   | -6   | -5   |
| Islandia        | 1    | -2   | -3   | -3   | 2    | 5    | -1   | -9   | -6   | -5   |
| Holanda         | —    | —    | —    | -9   | 2    | 0    | 0    | -6   | -5   | -5   |
| Francia         | 0    | -3   | -2   | -5   | -2   | -3   | -3   | -8   | -7   | -5   |
| Eslovaquia      | —    | —    | —    | —    | -12  | -3   | -2   | -8   | -8   | -6   |
| Eslovenia       | —    | —    | —    | 0    | -1   | -1   | 0    | -6   | -5   | -6   |
| Nueva Zelanda   | —    | -5   | -2   | 3    | 1    | 5    | 1    | -3   | -5   | -6   |
| España          | -2   | -7   | -4   | -6   | -1   | 1    | -4   | -11  | -9   | -8   |
| Reino Unido     | -3   | -3   | -2   | -6   | 1    | -3   | -5   | -10  | -10  | -9   |
| Grecia          | -2   | -10  | -15  | -7   | -4   | -6   | -10  | -16  | -11  | -9   |
| Estados Unidos  | —    | —    | —    | —    | —    | -3   | -7   | -13  | -10  | -10  |
| Irlanda         | -10  | -10  | -3   | -2   | 5    | 2    | -7   | -14  | -31  | -10  |
| Japón           | -5   | -1   | 2    | -5   | -8   | -3   | -4   | -10  | -9   | -10  |

FUENTE: FMI (2012).

GRÁFICO XIV.6

Evolución de la capacidad o necesidad de financiación por tipos de regímenes (1980-2011)



FUENTE: Elaboración propia a partir de FMI (2012).

En cuanto al tamaño de la intervención del Estado en la economía, medida por la recaudación fiscal sobre el PIB, como puede apreciarse en los cuadros adjuntos, pese a las reformas fiscales mencionadas, en general se ha mantenido constante en el período analizado, con una tendencia ligeramente decreciente en los países anglosajones y creciente en los asiáticos y latinoamericanos<sup>15</sup>. Esto último se debe a que las reducciones en los tipos de los impuestos directos se han compensado mediante incrementos en los impuestos indirectos (sobre todo en el IVA) y cierta ampliación de las bases.

Desde el punto de vista del gasto público, las teorías sobre los supuestos efectos negativos de los gastos públicos y, en especial, de los gastos sociales, provocaron una cantidad importante de reformas en las principales políticas de bienestar, que se explican en los diversos capítulos de este libro, así como una preocupación por mantener (o incluso reducir) el nivel de gasto público, en busca de un supuesto efecto de *austeridad expansiva*.

Como puede apreciarse en el cuadro siguiente, el gasto público comenzó a descender a comienzos de los noventa en la mayoría de los países desarrollados, especialmente en los escandinavos (p. e., Suecia disminuyó su gasto público del 68 % del PIB en 1993 al 52 % en 2001, y Finlandia del 65 % al 48 %), pero también en algunos países anglosajones, como Canadá (que pasó del 52 % al 41 %) o Nueva Zelanda (del 38 % al 29 %). En cambio, en los países continentales, el gasto público se redujo tan solo ligeramente (p. e. en Francia pasó del 55 % al 53 %, en Bélgica del 55 % al 50 % o en Austria, del 57 % al

<sup>15</sup> Algunos autores, como Tanzi (2010), detectan una ligera tendencia decreciente a partir de 2005, si bien se produce solo en algunos países.

CUADRO XIV.6

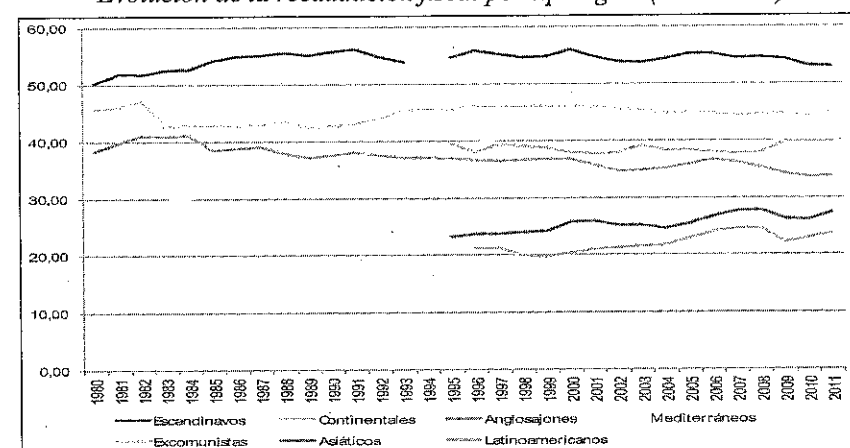
## Evolución de la recaudación fiscal (1980-2011)

| País            | 1980   | 1985   | 1990   | 1995   | 2000   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Noruega         | 49,113 | 50,750 | 51,341 | 52,888 | 56,893 | 56,552 | 58,166 | 57,610 | 58,530 | 57,202 | 55,951 | 57,419 |
| Finlandia       | 46,919 | 52,372 | 54,207 | 54,922 | 55,359 | 53,038 | 53,274 | 52,728 | 53,562 | 53,368 | 52,701 | 53,241 |
| Dinamarca       | —      | —      | —      | 56,364 | 55,842 | 57,808 | 56,627 | 55,563 | 54,774 | 55,098 | 53,473 | 52,067 |
| Francia         | 45,602 | 48,777 | 47,063 | 49,005 | 50,114 | 50,659 | 50,560 | 49,845 | 49,983 | 49,153 | 49,580 | 50,982 |
| Bélgica         | 45,651 | 48,360 | 45,536 | 47,577 | 49,000 | 49,270 | 48,668 | 47,999 | 48,601 | 47,977 | 48,755 | 49,265 |
| Suecia          | 54,677 | 59,458 | 61,818 | 54,787 | 56,394 | 53,796 | 52,986 | 52,548 | 51,856 | 51,849 | 50,442 | 49,241 |
| Austria         | —      | —      | 46,670 | 52,725 | 50,091 | 48,158 | 47,467 | 47,608 | 48,332 | 48,748 | 48,132 | 47,891 |
| Italia          | —      | —      | 41,212 | 44,828 | 45,043 | 43,572 | 45,138 | 46,133 | 45,937 | 46,521 | 46,008 | 46,006 |
| Holanda         | —      | —      | —      | 47,228 | 46,142 | 44,510 | 46,204 | 45,258 | 46,485 | 45,164 | 45,503 | 45,038 |
| Portugal        | —      | —      | 34,154 | 36,192 | 38,102 | 39,749 | 40,307 | 41,149 | 41,107 | 39,742 | 41,616 | 44,675 |
| Alemania        | —      | —      | —      | 45,097 | 46,764 | 43,795 | 43,954 | 43,743 | 43,989 | 44,893 | 43,594 | 44,578 |
| Estonia         | —      | —      | —      | 38,045 | 34,018 | 36,813 | 37,793 | 37,670 | 38,740 | 45,596 | 45,111 | 44,117 |
| Eslovenia       | —      | —      | —      | 40,327 | 40,312 | 41,696 | 41,742 | 40,524 | 41,147 | 40,804 | 41,772 | 42,037 |
| Islandia        | 36,039 | 35,954 | 39,888 | 41,762 | 45,433 | 47,143 | 47,959 | 47,671 | 44,100 | 41,08  | 41,538 | 41,687 |
| Luxemburgo      | —      | —      | —      | 42,100 | 43,56  | 41,523 | 39,930 | 39,948 | 40,127 | 42,141 | 41,421 | 40,917 |
| Chipre          | —      | —      | —      | 32,956 | 35,417 | 41,298 | 42,050 | 45,015 | 43,050 | 40,135 | 41,613 | 40,877 |
| República Checa | —      | —      | —      | 40,206 | 38,022 | 39,763 | 39,604 | 40,311 | 38,940 | 39,099 | 39,323 | 40,707 |
| Grecia          | 25,256 | 28,305 | 28,922 | 36,179 | 42,952 | 38,610 | 38,734 | 40,038 | 39,999 | 37,474 | 38,992 | 40,518 |
| Israel          | —      | —      | —      | —      | 47,129 | 44,278 | 45,113 | 44,760 | 42,060 | 39,055 | 40,177 | 40,345 |
| Malta           | —      | —      | —      | —      | 36,653 | 41,641 | 41,642 | 40,468 | 39,451 | 39,749 | 39,547 | 40,217 |
| Canadá          | 39,139 | 40,484 | 42,466 | 42,938 | 43,533 | 40,746 | 40,836 | 40,741 | 39,661 | 39,169 | 38,261 | 38,115 |
| Reino Unido     | 39,580 | 41,199 | 37,886 | 36,494 | 37,950 | 37,255 | 37,967 | 37,633 | 38,137 | 36,886 | 36,473 | 37,061 |
| Suiza           | —      | 31,897 | 31,324 | 35,105 | 37,613 | 36,899 | 36,635 | 36,016 | 34,522 | 34,916 | 34,260 | 35,166 |
| España          | 28,638 | 33,540 | 37,793 | 37,956 | 38,12  | 39,386 | 40,355 | 41,096 | 37,148 | 34,870 | 36,096 | 35,131 |
| Irlanda         | 36,147 | 40,538 | 38,849 | 37,395 | 34,975 | 34,479 | 36,296 | 36,259 | 34,962 | 33,748 | 34,325 | 34,289 |
| Eslovaquia      | —      | —      | —      | —      | 39,872 | 35,168 | 33,348 | 32,396 | 32,959 | 33,707 | 33,180 | 32,844 |
| Australia       | —      | —      | 30,330 | 31,113 | 36,423 | 36,577 | 36,472 | 35,529 | 33,691 | 33,469 | 32,002 | 32,329 |
| Estados Unidos  | —      | —      | —      | —      | —      | 32,959 | 33,812 | 33,927 | 32,505 | 30,942 | 31,651 | 31,835 |
| Japón           | 26,838 | 29,327 | 31,497 | 29,045 | 29,237 | 29,298 | 30,838 | 31,224 | 31,620 | 29,589 | 29,641 | 30,606 |
| Nueva Zelanda   | —      | 31,554 | 38,321 | 36,919 | 31,348 | 33,673 | 34,303 | 33,591 | 32,944 | 31,154 | 29,138 | 28,892 |

(cont.)

| País      | 1980   | 1985   | 1990   | 1995   | 2000   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Singapur  | —      | —      | 29,429 | 32,401 | 28,652 | 20,208 | 20,051 | 24,085 | 24,398 | 18,013 | 21,998 | 24,919 |
| Chile     | —      | —      | —      | —      | 22,120 | 24,758 | 26,168 | 27,316 | 25,862 | 20,547 | 23,336 | 24,545 |
| Hong Kong | —      | —      | —      | 16,703 | 17,333 | 18,738 | 20,238 | 23,667 | 18,986 | 19,162 | 22,519 | 24,175 |
| Corea     | —      | —      | —      | 17,298 | 22,321 | 21,791 | 22,678 | 24,205 | 24,025 | 23,049 | 22,653 | 23,981 |
| México    | —      | —      | 23,188 | 19,457 | 18,554 | 21,063 | 21,820 | 21,971 | 23,496 | 23,641 | 22,628 | 22,791 |
| Taiwan    | 23,901 | 21,896 | 24,771 | 21,991 | 19,548 | 21,314 | 19,811 | 19,892 | 20,113 | 19,132 | 17,982 | 18,082 |

FUENTE: FMI (2012).

GRÁFICO XIV.7  
Evolución de la recaudación fiscal por tipologías (1980-2011)

FUENTE: Elaboración propia a partir de FMI (2012).

51 %). En los países mediterráneos, mientras que el gasto se redujo en España (del 47 % al 39 %) y en Italia (del 56 % al 47 %), se mantuvo estable en Grecia (en torno al 44 %) y en Portugal (en torno al 43 %). También se mantuvo estable en los países asiáticos y latinoamericanos miembros de la OCDE, aunque a niveles inferiores de los europeos.

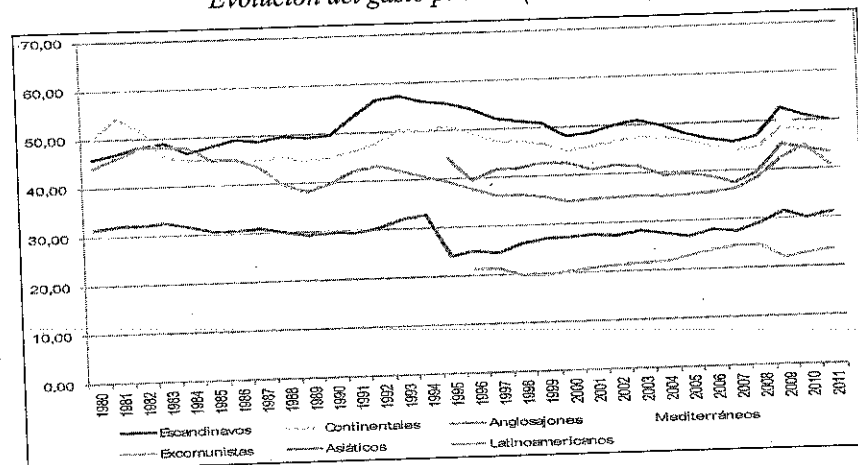
Tras un ligero repunte a comienzos del milenio, provocado por la llamada crisis de las .com, el gasto público en proporción al PIB continuó reduciéndose en la mayoría de los países (a excepción de los latinoamericanos y los asiáticos), si bien esta tendencia se rompió definitivamente entre 2008 y 2009 motivada por la crisis financiera, provocando un rápido incremento del gasto público en la mayoría de los países. A partir de 2010, los nuevos esfuerzos de consolidación fiscal, sobre todo en Europa, han llevado a una ligera reducción del gasto, aunque los niveles de 2011 siguen siendo mayores que los de 2007.

CUADRO XIV.7  
Evolución del gasto público (1980-2011)

| País        | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Francia     | 46   | 52   | 49   | 54   | 52   | 54   | 53   | 53   | 53   | 57   | 57   | 56   |
| Dinamarca   | —    | —    | —    | 60   | 54   | 53   | 51   | 51   | 51   | 58   | 56   | 56   |
| Finlandia   | 45   | 50   | 48   | 62   | 48   | 50   | 49   | 47   | 49   | 56   | 56   | 54   |
| Bélgica     | 55   | 52   | 50   | 55   | 49   | 52   | 49   | 48   | 50   | 54   | 53   | 53   |
| Austria     | —    | —    | 49   | 59   | 52   | 50   | 49   | 49   | 49   | 53   | 53   | 50   |
| Holanda     | —    | —    | —    | 56   | 44   | 45   | 46   | 45   | 46   | 51   | 51   | 50   |
| Italia      | —    | —    | 53   | 52   | 46   | 48   | 48   | 48   | 49   | 52   | 50   | 50   |
| Grecia      | 28   | 39   | 43   | 43   | 47   | 44   | 45   | 47   | 50   | 53   | 50   | 50   |
| Suecia      | 60   | 63   | 58   | 62   | 53   | 52   | 51   | 49   | 50   | 53   | 51   | 49   |
| Portugal    | —    | —    | 41   | 41   | 41   | 46   | 44   | 44   | 45   | 50   | 51   | 49   |
| Eslovenia   | —    | —    | —    | 40   | 42   | 43   | 43   | 40   | 41   | 46   | 47   | 48   |
| Chipre      | —    | —    | —    | 34   | 38   | 44   | 43   | 42   | 42   | 46   | 47   | 47   |
| Islandia    | 35   | 38   | 43   | 45   | 44   | 42   | 42   | 42   | 45   | 50   | 48   | 46   |
| Reino Unido | 43   | 44   | 39   | 42   | 37   | 41   | 41   | 40   | 43   | 47   | 46   | 46   |
| Alemania    | —    | —    | —    | 55   | 45   | 47   | 46   | 44   | 44   | 48   | 48   | 46   |
| Rep. Checa  | —    | —    | —    | 53   | 42   | 43   | 42   | 41   | 41   | 45   | 44   | 45   |
| Israel      | —    | —    | —    | —    | 51   | 49   | 48   | 46   | 45   | 45   | 45   | 44   |
| Noruega     | 44   | 41   | 49   | 50   | 42   | 42   | 40   | 40   | 40   | 47   | 45   | 44   |
| Irlanda     | 47   | 51   | 42   | 39   | 30   | 33   | 33   | 36   | 42   | 48   | 66   | 44   |
| España      | 30   | 40   | 41   | 44   | 39   | 38   | 38   | 39   | 41   | 46   | 45   | 44   |
| Malta       | —    | —    | —    | —    | 43   | 45   | 44   | 43   | 44   | 43   | 43   | 43   |
| Estonia     | —    | —    | —    | 39   | 35   | 35   | 35   | 35   | 41   | 48   | 45   | 43   |
| Canadá      | 43   | 49   | 48   | 48   | 41   | 39   | 39   | 39   | 40   | 44   | 44   | 43   |
| Luxemburgo  | —    | —    | —    | 40   | 38   | 42   | 39   | 36   | 37   | 43   | 42   | 42   |
| EEUU        | —    | —    | —    | —    | —    | 36   | 36   | 37   | 39   | 44   | 42   | 41   |
| Japón       | 31   | 31   | 30   | 34   | 37   | 33   | 34   | 33   | 36   | 40   | 39   | 41   |
| Eslovaquia  | —    | —    | —    | —    | 52   | 38   | 37   | 34   | 35   | 42   | 41   | 38   |
| Australia   | —    | —    | 30   | 33   | 35   | 34   | 35   | 34   | 34   | 38   | 37   | 37   |
| N. Zelanda  | —    | 37   | 40   | 33   | 31   | 30   | 31   | 31   | 33   | 34   | 34   | 35   |
| Suiza       | —    | 32   | 31   | 37   | 35   | 37   | 36   | 35   | 33   | 34   | 34   | 35   |
| Chile       | —    | —    | —    | —    | 22   | 25   | 26   | 27   | 26   | 21   | 23   | 25   |
| México      | —    | —    | 23   | 19   | 19   | 21   | 22   | 22   | 23   | 24   | 23   | 23   |
| Taiwan      | 25   | 24   | 29   | 28   | 26   | 23   | 21   | 21   | 22   | 24   | 22   | 22   |
| Corea       | —    | —    | —    | 15   | 18   | 21   | 22   | 22   | 22   | 23   | 21   | 22   |
| Hong Kong   | —    | —    | —    | 17   | 18   | 18   | 16   | 16   | 19   | 18   | 18   | 20   |
| Singapur    | —    | —    | 18   | 21   | 20   | 12   | 13   | 12   | 18   | 19   | 15   | 18   |

FUENTE: FMI (2012).

GRÁFICO XIV.8  
Evolución del gasto público (1980-2011)



FUENTE: Elaboración propia a partir de FMI (2012).

En resumen, las distintas reformas adoptadas en los ochenta, los noventa y principios de los 2000, basadas en los postulados de la economía de la oferta, pese a haber sido implementadas generalmente (en la práctica totalidad de los países de la OCDE se pusieron en marcha reglas de limitación a la política fiscal, se redujeron tipos impositivos y se comenzó un proceso de consolidación fiscal) no parecen haber logrado sus objetivos básicos. De hecho, los objetivos finales de estas políticas —promover un crecimiento económico sostenible y una política fiscal más eficaz en el control de las crisis— no se han logrado, como han puesto de manifiesto las diversas burbujas inmobiliarias y financieras y, especialmente, la crisis actual. Además, estas medidas han provocado una disminución de la progresividad de los sistemas fiscales, sin que esté claro que haya mejorado el potencial de crecimiento de las economías que las han adoptado.

## VII. CONCLUSIONES: ENTRE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA ESTABILIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

La política fiscal actual se encuentra en una encrucijada. Las reformas realizadas desde finales de los ochenta y comienzos de los noventa han consistido en introducir límites a la discrecionalidad de los gobiernos, mediante reglas fiscales que asegurasen que la deuda pública se mantuviera en niveles sostenibles y no se comportara de forma procíclica.

Estas reformas comenzaron a producir efectos a partir de 1993, cuando se experimentó un proceso de rápida consolidación fiscal en la mayoría de los países desarrollados, interrumpido por la crisis de comienzos del milenio y seguido por un proceso de estabilidad en el déficit entre 2003 y 2008. La crisis económica iniciada a raíz de la explosión de la burbuja de los activos inmobiliarios en Estados Unidos, que se extendió rápidamente al sistema financiero de todo el mundo, significó un crecimiento drástico del déficit y de la deuda en los años 2009 y 2010. Este incremento del déficit se debió, por un lado, a la actuación de los estabilizadores automáticos y, por otro, a la necesidad de combatir los efectos de la crisis más grave desde la crisis de 1929.

El aumento del déficit público en todo el mundo desarrollado, unido a la crisis de la deuda pública en los países periféricos del euro, ha colocado a la política fiscal en una encrucijada: o bien emprender medidas de consolidación, buscando la estabilidad presupuestaria con el objetivo de evitar el crecimiento rápido del nivel de deuda pública, o bien continuar con las políticas de estabilización de la economía, mediante el uso anticíclico de los déficits públicos. Mientras que en Estados Unidos, pero también en otros países como Japón, se ha dado prioridad a continuar con las políticas de estímulo (con un déficit público en 2011 del 9,6 % y del 10,1 %, respectivamente), en Europa se ha optado por la alternativa contraria: priorizar la consolidación fiscal, aun a costa de acentuar la recesión.

Hasta el momento de escribir este texto en otoño de 2012, los sucesivos planes de ajuste aprobados por Grecia, Irlanda, Portugal, España e Italia, pero también en otros países como el Reino Unido, no están produciendo los resultados deseados. Las agresivas reducciones de gasto público y subidas de impuestos están siendo anuladas en buena parte por la caída de ingresos públicos derivada de la profundización en la recesión que sufren los países que aplican los ajustes. Los supuestos efectos expansivos de la austeridad que inspiraron las reformas en política fiscal desde los años noventa no han resistido la contrastación con la realidad de la crisis financiera.

Desde nuestro punto de vista, teniendo en cuenta las restricciones básicas (financieras, de oferta y de competitividad internacional), la grave situación económica (en especial en los países de sur de Europa) hace necesario aplicar políticas compensadoras que eviten los efectos más perniciosos de la crisis entre los ciudadanos. Por ello, en el momento actual, no debería renunciarse a la aplicación de medidas expansivas convenientemente ajustadas.

No obstante, debe reconocerse que el proceso de integración europeo se ha convertido en un factor adicional de complejidad para la búsqueda de las mejores soluciones a la crisis. En ese sentido, el fortalecimiento del proceso de integración y la asunción de políticas expansivas por parte de los países europeos con mayor estabilidad se han convertido en elementos cruciales de la recuperación económica.

En cuanto a los sistemas fiscales, a pesar de las crisis y las reformas de los años ochenta y noventa, no parecen haberse producido grandes cambios en tér-

minos de presión fiscal, ni de estructura tributaria, aunque deban reconocerse los cambios de algunas de las principales figuras, especialmente el impuesto sobre la renta personal y, en menor medida, el que afecta a las sociedades. Frente a la revolución conservadora de los ochenta, el paso del tiempo no parece haber dado lugar a un cambio esencial en el tamaño del Estado.

No cabe duda, sin embargo, de que tras el final de la crisis económica asistiremos a cambios significativos que en la actualidad solo se están apuntando: el cambio tecnológico y los procesos de globalización y de reestructuración territorial a escala internacional están ya obligando a modificaciones sustanciales en los sistemas tributarios. La orientación y la intensidad de los cambios, en todo caso, dependerán de los modelos sociales que se impongan en el próximo futuro y el papel que se asigne al sector público en la cobertura de las necesidades sociales y la garantía del bienestar de los ciudadanos.

En definitiva, se hace necesaria una vuelta a la política fiscal anticíclica y a unos sistemas fiscales más progresivos que permitan garantizar mayor estabilidad económica y redistribución de la renta, si bien adaptados al entorno actual de globalización económica y financiera. Para ello, es fundamental que se avance en la integración internacional de la política fiscal y en el desarrollo de mejores reglas de gobernanza internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANISI, D. (1998): «Pleno empleo: el núcleo del Estado de Bienestar», *Ekonomiaz*, n.º 42, 11-31.
- BRYN, B.; MATTHEWS, S. y OWENS, J. (2011): «Tax Reform Trends in OECD Countries», *OECD Taxation Working Papers*, n.º 1, OECD Publishing.
- EUROPEAN COMMISSION (2006): «Public Finances in EMU 2006», *European Economy* n.º 3, 2006.
- FREEDMAN, C.; KUMHOF, M.; LAXTON, D. y LEE, J. (2009): «The Case for Global Fiscal Stimulus», *IMF Staff Position Note* n.º 09-03 (Marzo, 6), IMF Research Department. (SPN/09/03), Washington.
- FMI (2009): *Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>
- FMI (2012): *World Economic Outlook Database* (abril).
- HOLMES, S. y SUNSTEIN, C. R. (1999): *The Cost of Rights — Why Liberty depends on Taxes*, W. W. Norton, Nueva York.
- KALECKI, M. (1971): *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy, 1933-1970*, University Press, Cambridge.
- KEYNES, J. M. (1936): «The General Theory of Employment, Interest and Money», en *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. VII, Macmillan, Londres, Cambridge University Press y Cambridge, 1973.
- MELTZER, A. y RICHARD, S. (1981): «A Rational Theory of the Size of Government», *Journal of Political Economy*, vol. 89, n.º 5, 914-927.
- OCDE (2011): *Revenue Statistics, 1965-2010*, OECD Publishing, París.
- OWENS, J. (2007): *Perspectiva internacional de la reforma tributaria en países de la OCDE*, Centro de la OCDE para Política y Administración Tributaria.
- POTERBA, J. (ed.) (1999): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press.

- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J.; Agúndez, A.; GARCIMARTÍN, C.; LÓPEZ, J. y RODRÍGUEZ, J. (2011): *Tendencias de reforma fiscal: hacia una fiscalidad europea*, Fundación Alternativas: Observatorio de Política Exterior Española, Documento de trabajo 62, 2011.
- ROSEN, H. (2005): *Hacienda Pública*, McGraw-Hill, Madrid, 2008. FMI (2012): *World Economic Outlook Database* (abril), European Commission (2006): «Public Finances in EMU 2006», *European Economy* n.º 3-2006.
- STEIN, E.; GRISANTI, A. y TALVI, E. (1999): «Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience», en Poterba, J. y von Hagen, J. (ed.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago University Press, Chicago, 103-134.
- TANZI, V. (2010): «Sistemas Fiscales en la OCDE: evolución reciente, competencia y convergencia», *Papeles de Economía Española*, n.º 125/126, 1-17.
- WYNER, S.; KENNY, L. y HETTICH, W. (2010): «Regímenes políticos, instituciones y la naturaleza de los sistemas fiscales», *Papeles de Economía Española*, n.º 125/126, 353-377.
- WYPLOSZ, Ch. (2005): «Fiscal Policy: Institutions Versus Rules», *National Institute Economic Review*, n.º 191, enero.