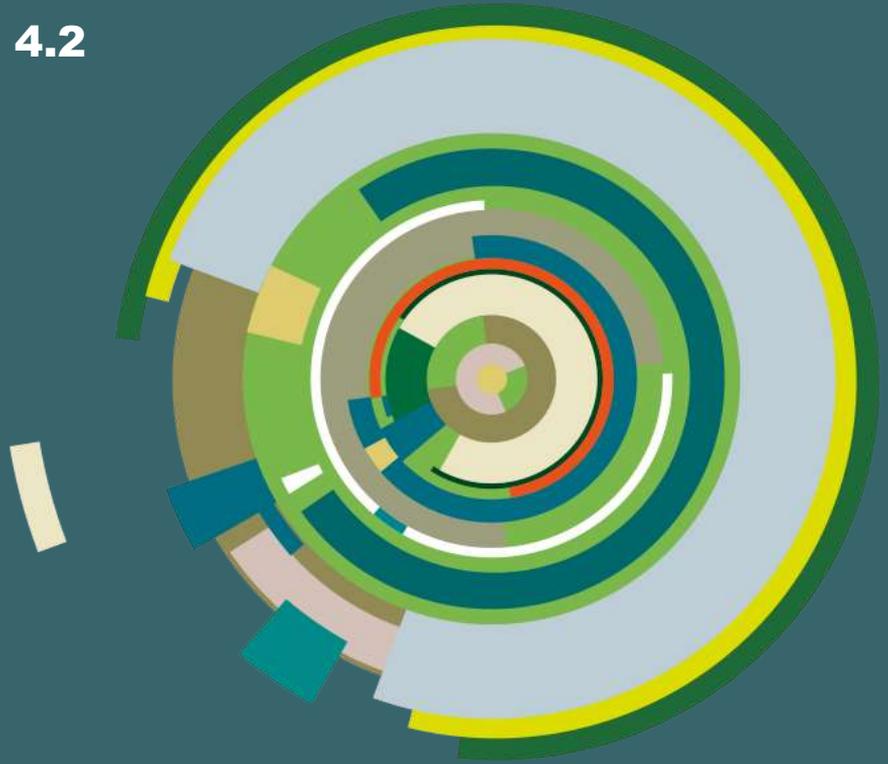


**Documento de trabajo 4.2**



# **Crisis y Políticas Sociales en el sur de Europa**

**Margarita León**

Universidad Autónoma de Barcelona

**Emmanuele Pavolini**

Università di Macerata



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

## SUMARIO

### Introducción

1. Desarrollo y expansión del estado de bienestar en el sur de Europa
2. Protección social y emergencia de problemas sociales en la Europa del sur durante la crisis
3. La crisis y cambios en la política de familia ¿continúa siendo familista el sur?
4. Deuda y políticas de austeridad en el sur de Europa
5. Conclusiones
6. Referencias bibliográficas

### Introducción

El modelo de la Europa del Sur se ha venido definiendo históricamente por los bajos niveles de gasto social, fruto de un retraso significativo en los procesos de industrialización y transición democrática, y una yuxtaposición importante de lógicas distintas en el diseño de las políticas sociales. A la lógica continental de vincular protección social a la participación en el mercado laboral se uniría una lógica socialdemócrata en la provisión de derechos universales de ciudadanía, fundamentalmente educación y sanidad y una tercera lógica asistencial y residual en el desarrollo de los servicios sociales. El desarrollo tardío de los sistemas de bienestar en estos países les ha en cierto modo obligado a reestructuraciones constantes, cuando aún no estaban plenamente consolidados. Su base esencialmente contributiva, ha ido acompañada de una gran diversificación en tipo de beneficiarios. Unos muy bien protegidos, otros en situación mucho más precaria. Mientras, la educación y la salud basaban su lógica universalista en los impuestos, pero con niveles de gasto por debajo de los habituales en el resto de Europa. Y todo ello con la presencia de ámbitos de prestación no pública en salud y educación, bastante más significativos que en la mayoría de países europeos. En estos países del Sur se han ido manteniendo esquemas de asistencia apoyados en la familia, con roles públicos débiles en el campo de la exclusión social, a pesar de que poco a poco se fueron poniendo en pie nuevas redes públicas de servicios sociales y, de forma parcial y fragmentada, de programas de rentas mínimas. En el ámbito laboral coexisten en todos estos países altas tasas de cobertura por negociación colectiva, con densidades sindicales muy bajas.

En el período inmediatamente anterior a la crisis económica, los cuatro países del sur de Europa convergieron en diversa medida con Europa. A este respecto, el país que más decididamente se alejó del modelo mediterráneo fue España. Como hemos analizado ampliamente en publicaciones anteriores, la diferencia entre Italia y España en las décadas anteriores a la crisis es notable en cuanto que en el primero persistía un escenario de cierto inmovilismo, en el segundo los signos de convergencia europea eran evidentes. En efecto, entre los años 2000 y 2009, la tasa de crecimiento anual en cuanto al gasto en España era

de más del doble que en Italia (4.7 y 2.1 respectivamente). Esto redujo las distancias entre España y la Europa vecina: en el 2000 el gasto per cápita era un 63% del gasto medio UE-15, nueve años más tarde, en el 2009, había aumentado hasta alcanzar el 75% (Pavolini et al. 2014).

No obstante, La crisis económica que se inicia en el 2008 volvió de alguna manera a agrupar a los cuatro países del sur, al cancelar en sólo unos años las pautas de cambio que veníamos observando desde hacía más de una década. En este capítulo explicaremos cómo fue la evolución del gasto en los países del Sur de Europa en los años anteriores a la crisis económica y el impacto que ha tenido la crisis económica del 2008 en cuanto a niveles de gasto, desglosando su distribución entre los distintos ámbitos del Estado de Bienestar. El análisis más general de la evolución del gasto social en los cuatro países y las restricciones impuestas por la crisis soberana, lo completaremos con un estudio más específico sobre un ámbito concreto de política social: las políticas de familia en la que se incluyen transferencias de renta a las familias, servicios de atención a la infancia y política fiscal. La pauta encontrada en cuanto a la comparación de los cuatro países en términos agregados, se aplica también cuando observamos la evolución en este ámbito sectorial aunque con diferencias concretas que dan pistas sobre la trayectoria de cada uno de los estados de bienestar del Sur de Europa desde los escenarios pre-crisis al momento actual. Finalmente, trataremos de calibrar el escenario post-crisis, vislumbrando la posición en la que se queda nuestro cuarteto en cuanto al desarrollo de sus sistemas de bienestar y los desafíos más importantes a los que debe de hacer frente.

## 1. Desarrollo y expansión del estado de bienestar en el sur de Europa

Desde que en 1990 el sociólogo danés Gosta Esping-Andersen publicara su *three worlds of welfare capitalism* identificando los rasgos identificativos de un régimen continental/conservador, otro anglosajón/liberal y uno escandinavo/socialdemócrata, han sido numerosos los/as autores/as que han reclamado la necesidad de considerar la existencia de un cuarto modelo: el familista de la Europa del Sur. Los países integrantes de este modelo meridional tendrían rasgos culturales comunes y una evolución histórica similar marcada por un retraso significativo en los procesos de industrialización y consolidación democrática que les llevó a un desarrollo tardío y apresurado, comparativamente hablando. Los cuatro países del Sur de Europa se quedaron sin esa etapa dorada de los estados de bienestar del resto de Europa durante la cual la expansión del gasto social se veía acompañado, que no limitado, por un crecimiento económico ajustado a políticas keynesianas. El desarrollo tardío de los sistemas de bienestar en estos países les ha en cierto modo obligado a reestructuraciones constantes, cuando aún no estaban plenamente consolidados. La integración europea primero y la unión monetaria después impuso austeridad fiscal para alcanzar la convergencia económica cuando buena parte de las políticas sociales, ya desarrolladas en el resto de los países europeos, estaban todavía por despegar. En consecuencia, Portugal, España, Italia y Grecia han compartido históricamente unos niveles de gasto social por debajo de la media europea, parcialmente compensado por una yuxtaposición importante de lógicas distintas en el diseño de las políticas sociales. A la lógica continental de vincular protección social a la participación en el mercado laboral, se une en este modelo una lógica socialdemócrata en la provisión de derechos universales de ciudadanía, fundamentalmente en educación y sanidad

y una tercera lógica de mercado carácter asistencial y residual en el desarrollo de los servicios sociales.

Los estados de bienestar del Sur giran principalmente en torno al núcleo central de las transferencias de renta, fundamentalmente pensiones y desempleo, con una base contributiva pero con elementos redistributivos importantes dentro de los sistemas de protección social. Este rasgo ha hecho que en los cuatro países podamos identificar un Estado de Bienestar escorado hacia la vejez -de manera más acentuada en Italia- y, en consecuencia, una clara ausencia de políticas dirigidas hacia los jóvenes y la infancia. Además, esta centralidad de la seguridad social ha venido acompañada de dinámicas en el mercado laboral que refuerzan a su vez el dualismo en la protección.

Cuando comparamos los países del sur con otros países como Francia, Holanda, Suecia o Reino Unido, el volumen de trabajos atípicos o no estándares es mucho más elevado. En Italia y España, por ejemplo, el porcentaje de personas que declaran trabajar o bien a tiempo parcial o a tiempo determinado de manera involuntaria (es decir, que preferirían trabajar más horas) es muy superior a la media. Como veremos más adelante, esta involuntariedad, que puede entenderse como sinónimo de precariedad y segmentación laboral, ha crecido de manera significativa con la más reciente crisis económica. De hecho, en las últimas dos o tres décadas, los países del sur han atravesado lo que Rueda (2005) denomina procesos de industrialización proteccionista, en los cuales las regulaciones en el mercado laboral para proteger a los trabajadores mejor situados ha terminado por contribuir a una menor productividad en el trabajo y una creciente desigualdad en los salarios. En muchos países, procesos de desregulación del mercado laboral han llevado a un aumento generalizado de formas atípicas de empleo, con el consiguiente refuerzo de dinámicas centro-periferia. No obstante, el grado en el que se ha producido este dualismo en el Sur de Europa es muy superior a otras regiones europeas, en cuanto la desregularización ha afectado particularmente a colectivos concretos: jóvenes, mujeres y trabajadores de origen inmigrante, con una polarización creciente por niveles educativos dentro de cada uno de estos colectivos.

Como ya hemos indicado, un rasgo distintivo de los sistemas de bienestar del Sur de Europa es su carácter 'familista'. Aunque existen varias definiciones sobre el término que se solapan entre sí, el concepto va más allá del entramado institucional de lo que conocemos como políticas de familia e incluye dimensiones socio-culturales determinantes que nos permiten entender la forma en la que las sociedades se organizan. En este sentido, expectativas, normas y valores sociales sobre lo que se considera o no una familia, sobre los roles de género, etc., legitima una mayor o menor intervención en la esfera privada. A grandes líneas los Estados de Bienestar familistas son aquellos que reconocen la centralidad de la familia como institución primaria proveedora de bienestar y protección. Como bien describió la socióloga italiana Ciara Saraceno (2016) en el caso del sur, el familismo opera más por defecto, es decir por inhibición de la intervención de los poderes públicos. Esto se refleja en un nivel de gasto en política de familia extremadamente bajo, como veremos en la sección siguiente, y un escaso desarrollo de servicios dedicados al cuidado de menores o personas adultas dependientes. Durante mucho tiempo ha prevalecido el modelo de familia tradicional con serias dificultades para realizar la transición hacia un modelo moderno y secular. A su vez, este familismo estaría legitimado socialmente en la importancia concedida a la solidaridad entre generaciones, sobre todo entre miembros de una misma familia (León y Salido 2016). La centralidad de la familia como proveedora de bienestar ha permitido a estos

países mantener unos esquemas de asistencia mínimos, con una función pública débil en la socialización de los cuidados, y la protección a las familias más vulnerables. El principio de subsidiaridad ha permitido un desarrollo de nuevas redes públicas de servicios sociales en el ámbito regional y municipal dando pie a una cierta fragmentación en los programas, notable es el caso de los programas de rentas mínimas en Italia y España donde las diferencias territoriales pueden ser superiores a las diferencias entre países. Como discutiremos en el apartado último, uno de los grandes desafíos de los Estados de Bienestar mediterráneos es efectivamente poder reorientar sus políticas de familia y asistencia social a una realidad que guarda muy poca semejanza con la de épocas pasadas y que necesita instrumentos que den respuesta a los nuevos riesgos sociales.

Sin lugar a dudas, el fenómeno que más claramente ha dejado obsoleto este modelo familista ha sido la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Con la excepción de Portugal, los países del sur tenían tasas de participación femenina en el mercado laboral alrededor del 30%, unos veinte puntos por debajo de la media europea. Hacia finales de la década, estas tasas habían aumentado notablemente, de manera más destacada en España (por encima del 55% en el 2007). Después de la espectacular subida de desempleo durante los años de la crisis económica, podemos observar que esta participación ya no fluctúa con el ciclo económico sino que se mantiene estable. La 'paradoja familista' se produce precisamente cuando, en un contexto de acceso de las mujeres al mercado laboral, la ausencia de políticas que intervengan sobre el conflicto entre el trabajo y la familia, repercute negativamente en las tasas de natalidad.

## **2. Protección social y emergencia de problemas sociales en la Europa del sur durante la crisis**

Durante la década inmediatamente anterior a la crisis, los cuatro países del Sur de Europa crecieron económicamente a buen ritmo gracias a la combinación de disponibilidad de crédito barato por una parte y los estímulos al consumo por otro. En el caso concreto de nuestro país, España creció más que la media UE-15. Esto no nos situó en un umbral de gasto superior al de otros países europeos sino que nos permitió acortar las distancias.

Según Eurostat, el gasto anual en sanidad, por ejemplo, aumentó como media entre el 2000 y el 2007 un +4.4% (+ 2.9% para la EU-15). Este aumento hizo que en España el gasto sanitario per cápita pasara de representar el 70% de la media de la UE-15 al inicio de la década a convertirse en el 80% en el 2007. En educación la pauta es casi idéntica: entre el 2000 y el 2007 el gasto creció más del doble que la media UE-15 con lo que pasamos de representar el 74% de la media EU-15 a un 87.5% en el 2007. En materia de políticas asistenciales, a comienzos de la década lo que España destinaba a políticas de familia y contra la pobreza y la exclusión no llegaba ni al 40% de la media europea. En el 2007 la situación mejoró considerablemente (pasando a representar el 56.8% y el 63.9% de la media de los países europeos occidentales). Esta reducción de las distancias se consiguió con unas tasas de crecimiento muy elevadas en los años anteriores a la crisis, partiendo, insistimos, de que la inversión pública en estos ámbitos era mínima.

A partir del 2010, el crecimiento se paraliza hasta convertirse incluso en decrecimiento. En cuestión de dos, tres o cuatro años perdemos la distancia que previamente habíamos conseguido recuperar. Sin embargo, las drásticas reducciones presupuestarias de los últimos tres años y un cierto mantenimiento del gasto en el resto de países comunitarios (exceptuando Europa del Este y del Sur, aunque también Reino Unido e Irlanda han acometido recortes considerables) han hecho que las distancias se alarguen de nuevo.

Entre el 2007 y el 2010 el crecimiento medio anual pasó a ser de +1.6% (un +3.1% para la media de la UE-15). A partir del 2011 el crecimiento se vuelve negativo. La diferencia porcentual entre 2011 y 2013 era de -3% según fuentes del Ministerio de Hacienda. Como resultado, la distancia con la media de los países de la Unión Europea comienza a aumentar de nuevo a los niveles de partida del año 2000.

Fueron estas políticas más periféricas al entramado del sistema de bienestar español las primeras en sufrir las medidas de ajuste. Muchos programas quedaron en suspensión antes de completar su rodaje.

Podemos afirmar que no ha habido, en ningún momento de nuestra historia democrática, desproporción en lo que destinamos de las cuentas públicas al Estado de Bienestar. En España, y al contrario de lo que ha sucedido en Italia por ejemplo, el contraste entre los “escenarios pre-crisis” y los “escenarios crisis” es fenomenal: en la práctica totalidad de los presupuestos sociales los recortes nos devuelven a niveles de hace más de una década cuando estábamos más bien a la cola de los sistemas de bienestar europeos. En segundo lugar, si bien es cierto que las presiones fiscales están presentes en toda Europa, los recortes no son en absoluto equiparables: la intensidad y profundidad de los que sufrimos “en casa” nos separa de una cierta tendencia convergente sostenida, no sin esfuerzo, desde los inicios de la democracia.

El gasto social se vio duramente afectado durante los años de la crisis. Esta sección analiza los niveles de gasto y los cambios que tuvieron lugar en los países del Sur de Europa entre los años inmediatamente anteriores al inicio de la crisis y mediados de la década 2010. Realizamos una comparación con el resto de los países de la Europa occidental (UE-10). El objetivo es entender en primer lugar cuales fueron los riesgos sociales más afectados por los recortes y en segundo lugar, entender si la crisis reciente ha transformado la configuración del gasto social en los países del Sur.

Las preguntas de investigación por tanto son: ¿Cuál ha sido el impacto real de la crisis económica en el gasto de los estados de bienestar del Sur de Europa? ¿Han provocado las políticas de austeridad un distanciamiento entre los estados de bienestar del Sur y el resto de países de Europa occidental? ¿Cuál ha sido la distribución del gasto entre los distintos ámbitos de las políticas sociales entre políticas activas y pasivas?

**Tabla 1. Variación relativa en gasto público real per cápita en protección social entre 2007 y 2015 por tipo de política social (porcentajes)**

País	Total Gasto Social	Vejez	Desempleo	Salud	Educación	Familia/ infancia	Vivienda	Exclusión social
Grecia	-20.1	0.8	-43.7	-43.7	-17.1	-32.3	-91.7	-39.6
Italia	-3.4	-0.9	119.7	-7.6	-25.0	40.1	120.8	14.3
Portugal	2.0	30.7	19.9	-15.6	-12.0	-19.8	-71.3	-26.5
España	3.7	28.5	9.4	-6.7	-13.2	-5.7	-61.6	-0.6
Europa Sur*	-4.5	14.8	26.3	-18.4	-16.8	-4.4	-26.0	-13.1
UE-10*; **	8.0	17.7	7.5	6.2	3.4	-0.1 (4.9)***	88.8 (24.3)****	26.2

\* Media no ponderada

\*\* UE-10: UE-15 excluyendo Luxemburgo y los países del Sur de Europa

\*\*\* En paréntesis la variación excluyendo a Reino Unido

\*\*\*\* En paréntesis la variación excluyendo Alemania

*Fuente:* elaboración propia con datos de la base de datos Eurostat ESSPROSS y la cuenta Eurostat National para la educación.

La Tabla 1 arroja importantes claves. Incluyendo el gasto educativo dentro del conjunto del gasto social, vemos que Grecia destaca enormemente por la severidad de los recortes tanto si comparamos con los otros 3 países del Sur de Europa, como, todavía más, si lo comparamos con el resto de países europeos. Exceptuando pensiones, que disminuyó en menor medida, todas las partidas de gasto social fueron recortadas drásticamente en una media de un 20%. Las partidas de gasto griego más afectadas fueron: vivienda (-91.7%); desempleo (-43.7%), sanidad (-43.7%) y exclusión social (-39.6%). La severidad de los recortes indican la debilidad estructural de partida, al haberse visto una muy limitada capacidad para reducir el déficit incluso los años anteriores a la crisis del 2008.

Después de Grecia, Italia es el otro país más afectado por los recortes. Sin embargo éstos no se han distribuido uniformemente entre los distintos ámbitos de política social como en Grecia, sino que fueron concentrados en los dos pilares universales del Estado de bienestar italiano salud (-7.6%) y educación (-25%), mientras que se produjeron aumentos en todo el resto de los ámbitos de política social, especialmente desempleo que aumentó en un 119.7%. Portugal y España han sido los dos países del cuarteto donde el gasto social global aumentó pero solo debido al gasto en desempleo y las pensiones de vejez. Si comparamos el Sur de Europa con la media UE-10, observamos un importante contraste: mientras en los primeros el saldo global es negativo (-4.5% para los cuatro países) en el resto hubo un saldo positivo en todos los ámbitos específicos de política social (+8.0% en EU-10).

En definitiva, en el Sur de Europa, las políticas de austeridad unidas al repunte del desempleo (extraordinariamente elevado en el caso español) ha hecho 'regresar' a sus estados de bienestar a un diseño clásico en el que el que preservar las pensiones y la protección por desempleo exigió sacrificar prácticamente todo lo demás, especialmente los ámbitos de política más minoritarios como vivienda, familia o exclusión social pero también aquéllos más universalistas como educación y sanidad. Mientras tanto, el resto de los países europeos

podieron mantener una cierta senda expansiva, más allá de la protección por desempleo o vejez.

La tabla anterior muestra cómo ha evolucionado el cambio durante el periodo analizado pero no proporciona información comparada sobre el nivel relativo de gasto en el Sur de Europa en relación a los países de la UE-10. La tabla 2 proporciona algunos elementos interesantes de análisis que nos ayudan a valorar el ‘efecto negativo’ en el conjunto de los Estados de Bienestar del sur de Europa cuando lo comparamos con los países europeos más próximos.

**Tabla 2. Poder de compra (Purchasing power standard -PPS) por habitante. Gasto social público comparado (years 2007 and 2015; unweighted average; EU-10=100 euros)**

	Family/Children		Unemployment		Health-care		Old age and survivors		Housing and Social exclusion		Education		Total expenditure	
	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015
Greece	26.0	23.1	52.8	34.2	56.1	36.4	85.0	80.4	8.2	6.5	49.6	41.0	59.4	49.4
Spain	40.1	35.8	112.7	93.0	66.3	58.3	66.9	73.6	32.8	19.0	61.1	52.5	63.4	60.2
Italy	36.9	51.9	63.3	79.0	70.0	62.8	119.8	110.9	14.5	15.4	71.9	54.4	82.6	76.6
Portugal	29.7	27.9	49.3	41.8	56.8	47.0	68.0	75.7	16.1	9.9	75.1	64.9	60.4	56.9
Southern Europe*	33.2	34.7	69.5	62.0	62.3	51.1	84.9	85.2	17.9	12.7	64.4	53.2	66.5	60.8

\* Media no ponderada

Fuente: elaboración propia con datos de la base de datos Eurostat ESSPROSS y la cuenta Eurostat National para la educación.

Los años de la crisis y de las políticas de austeridad han sido años en los que el Sur de Europa ha perdido terreno si lo comparamos con el resto de países de la Europa occidental. En particular, si establecemos como umbral el poder de compra (PPS) por habitante con gasto social equivalente a 100 Euros y observamos cómo están los niveles de gasto de los distintos países en relación a este umbral durante el periodo 2007-2015 encontramos que, en su conjunto, la brecha entre nuestro cuarteto y la media UE-10 aumenta (como ya se podía deducir observando la tabla anterior). Analizando el periodo en su conjunto, como media en los países del Sur de Europa el gasto social per cápita (PPS) era en 2015 aproximadamente un 40% más bajo que en UE-10. Esta diferencia es particularmente amplia en Grecia donde el gasto social per cápita en 2015 era prácticamente la mitad que la media UE-10. España y Portugal actuaron de forma relativamente similar mientras que Italia es el país que quedó en el 2015 más cerca de la media UE-10 aunque el gasto per cápita se mantenía un cuarto por debajo de la media UE-10.

Si esta es la foto general, un análisis pormenorizado por ámbito de política sectorial permite reconocer más matices y entender cómo ha sido la evolución a lo largo de esta última década. Los ámbitos de política social que mantienen la distancia mayor en relación al resto de los países miembros (excluyendo Este de Europa) es vivienda y exclusión social (de media lo equivalente a unos 13 euros per cápita en el 2015 -si establecemos el gasto de la UE-10 en 100 Euros-); el gasto en familia e infancia es la segunda partida con mayor distancia (alrededor de 35 euros per cápita de diferencia). En este caso, el cuarteto en su conjunto

mantuvo estable la distancia con la UE-10 gracias a un aumento fuerte relativo en Italia a través de las transferencias de rentas a las familias y las ventajas fiscales. La evolución de educación y sanidad es preocupante dado el importante papel que juegan en la cobertura de derechos sociales básicos y sus elementos de inversión social. En ambos casos, los cuatro países del Sur de Europa gastaron en el 2015 alrededor de la mitad de lo que gastaron el resto de los países de la Europa Occidental, mostrando un debilitamiento significativo con la crisis económica. La situación es particularmente dramática en Grecia donde el gasto per cápita en el 2015 se situaba alrededor del 59% en educación y 64% en salud por debajo de la media UE-10. El único ámbito de política social en el que los países del sur se aproximan a la media europea es pensiones, especialmente en Italia, país en el que el gasto per cápita está 11 puntos por encima de la media de la UE-10 y que con la reforma introducida apenas si pudo contener un gasto ya de por sí elevado. Incluso si consideramos que los niveles de desempleo fueron bastante más elevados en el sur que en el resto de países de la UE, el gasto en protección por desempleo es limitado en todos los países, salvo en España, que con un desempleo excepcionalmente alto, se mantuvo con niveles de gasto similares al de resto de los países de la UE-10.

En definitiva, si vemos las dinámicas de gasto de Portugal, España, Italia y Grecia podemos llegar a dos conclusiones relevantes. En primer lugar, el único país que sufrió un desplome sin paliativos del gasto social fue Grecia (un -20.1 entre 2007 y 2015). Italia redujo su gasto social en 3.4 puntos mientras que Portugal y España consiguieron mantener un nivel similar, con balance incluso ligeramente positivo. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, si desagregamos el gasto social en su totalidad observamos que en estos países el mantenimiento o incluso aumento en las partidas clásicas del Estado de Bienestar (vejez y desempleo) han sido contrarrestadas por unos recortes mucho más dramáticos en otras políticas sectoriales. En el caso español, mientras vejez y desempleo tenían una variación en el periodo 2007-2015 del gasto en 28.9 y 9.4 respectivamente, en salud, educación, familia/infancia, vivienda y exclusión social la diferencia era negativa y especialmente significativa en educación (-13.2) y salud (-6.7), aunque fue capaz de mantener un saldo positivo en cuanto al gasto durante los años de la crisis.

Al mismo tiempo, el aumento global en gasto social en España fue en cualquier caso menor que el registrado en el resto de los países de la Europa occidental (+8% media UE10). Como resultado, la brecha en gasto social per cápita aumentó durante los años de la crisis. España gastó en 2015 aproximadamente un 40% menos que en la UE10. En el 2015 España tenía unos niveles de gasto similares a la media del resto de los países del Sur de Europa. Centrándonos en los distintos ámbitos de política social, gastó una medida similar de recursos económicos en políticas de familia y educación, más recursos en desempleo, salud, vivienda y exclusión social y menos en pensiones.

Estos cambios en el comportamiento del gasto durante la última década se produjeron en un momento de fuerte demanda social en el Sur de Europa, en mucha mayor medida que los países de la Europa Occidental. A continuación veremos cómo ha incidido la crisis en desigualdad social, pobreza y desempleo. La crisis no repercutió de la misma manera a la distribución de la renta de los cuatro países. Mientras que en Italia y sobre todo España, la desigualdad aumentó mucho desde el inicio de la crisis en Grecia y más todavía en Portugal, la crisis tuvo el efecto contrario al inicio contrayendo la distribución de la renta aunque con la aplicación de las políticas de austeridad a partir del 2010 también en estos dos países la

desigualdad terminó por crecer (Pérez y Matsaganis 2018). El aumento de la desigualdad en los cuatro países se debe fundamentalmente a la pérdida de ingresos de las personas que se encontraban en la parte más baja de la distribución mientras que paralelamente el declive en la parte más alta era significativamente menor. Las estimaciones realizadas por Sofía Pérez y Manos Matsaganis (2018: 196) utilizando datos EU-SILC (Estadísticas de la Unión Europea sobre renta y condiciones de vida) confirman que el aumento de la desigualdad en los países del sur se debió fundamentalmente al colapso de las rentas más bajas. En el periodo 2008-2013, la pérdida de ingresos de la decila más baja fue del 51% en Grecia, 34% en España, 28% en Italia y 24% en Portugal.

La primera consecuencia del aumento de la desigualdad por el deterioro de las condiciones de vida de los hogares con menos ingresos es el aumento del riesgo de pobreza en el país. En la UE-10 el porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión social era en el 2017 algo menor que en el 2008 (18.9% y 19.2% respectivamente, véase tabla 3). Como bien muestra la tabla, no podemos decir lo mismo para los países mediterráneos. Con la única excepción de Portugal, en España, Italia y sobre todo Grecia las tasas de pobreza aumentaron respectivamente del 23.8% en el 2008 al 26.6% en 2017; del 25.5 al 28.9%; del 28.1% en 2008 al 34.8% en 2017. Únicamente Portugal fue capaz de reducir sus niveles de pobreza desde un 26% en 2008 a un 23.3% en 2017 (con un pico del 27.5% alcanzado en el 2013). En su conjunto, la región mediterránea alcanzó unos niveles de pobreza considerablemente superiores al resto de países europeos. Además, exceptuando Portugal, los otros tres países no muestran signos de mejora una vez superada la crisis.

Los cambios en las nuevas necesidades sociales en términos absolutos son aún más dramáticos: la población en riesgo de pobreza aumentó en la Europa Occidental un 4.4% entre 2008 y 2013 y era ligeramente inferior al umbral del 2008 en el 2017. Sin embargo, en el Sur de Europa, la comparación entre el 2008 y el 2017 deja dos escenarios, el de antes y el de después, claramente diferenciados: en el transcurso de casi una década, el riesgo de pobreza ha aumentado un 21.5% en Grecia, un 15,4% en Italia y un 13,4% en España. De nuevo, únicamente en Portugal la tendencia ha sido la opuesta: no sólo no ha aumentado la pobreza, sino que en relación al inicio de la crisis, ha experimentado un descenso significativo (-13%). En términos absolutos, el aumento de la pobreza en Europa está concentrada en los países del Sur: entre el 2008 y el 2017 ha habido un aumento de alrededor de 4 millones de personas en riesgo de pobreza y exclusión social en la Europa de los 15; prácticamente todos estos “nuevos pobres” se encuentran en España, Italia y Grecia. Incluso si comparamos lo que ha sido probablemente el peor año de la crisis, el 2013, con el 2008, podemos ver que de un total de aproximadamente 7,2 millones de personas en riesgo de pobreza, dos tercios (5 millones) vivían en el sur.

**Tabla 3. Cambios en riesgos sociales en el Sur de Europa durante la década de la crisis: personas en riesgo de pobreza y exclusión social**

	Share of people at risk on total population (%)			Cumulative difference from 2008, in thousands		Variation in the number of people at risk (%)	
	2008	2013	2017	2013	2017	2008-2013	2008-2017
Greece	28.1	35.7	34.8	+857	+655	+28.2%	+21.5%
Italy	25.5	28.5	28.9	+2,147	+2,325	+14.2%	+15.4%
Spain	23.8	27.3	26.6	+1,844	+1,450	+17.1%	+13.4%
Portugal	26.0	27.5	23.3	+121	-359	+4.4%	-13.0%
EU-10	19.2	20.1	18.9	+2,286	-165	+4.4%	-0.3%

Fuente: Base de datos online Eurostat

El cálculo de la ‘pobreza anclada’ puede dar la medida en la que las políticas de austeridad hayan podido influir en un mayor riesgo de pobreza de los hogares más vulnerables desde la perspectiva de los ingresos. Según la microsimulación realizada por Matsaganis y Leventi (2014), aquéllos que se encontraban en la decila más pobre en el 2013 (los ‘nuevos pobres’) experimentaron pérdidas de ingresos mucho más severas entre el 2009 y 2013 que aquéllos que se encontraban en esa misma decila en el 2009 (es decir, los ‘viejos pobres’). En consecuencia, y si se nos permite este lenguaje coloquial, los pobres de ahora son más pobres que los pobres de antes de la crisis. Además, en la decila inferior de ingresos se encuentran ahora más personas sin empleo y menos pensionistas por lo que el perfil de la persona en riesgo de pobreza y exclusión social es de una persona potencialmente activa en el mercado de trabajo. En todos los países del sur de Europa, el sistema de pensiones ha conseguido proteger a la población mayor del riesgo de pobreza. En Grecia por ejemplo, la proporción de pensionistas sobre el total de la población pasó de un 21% en el 2009 a un 25% en el 2013. En cambio su representación entre las personas más pobres pasó de un 16% a un 10% (Pérez y Matsaganis 2018: 199).

Más allá del aumento de la pobreza en los cuatro países, especialmente preocupante son los elevados índices de pobreza infantil y juvenil. Si tenemos en cuenta la pobreza infantil relativa (el ratio de hogares con personas menores de 18 años que caen por debajo de la línea de pobreza, medido como la mitad de los ingresos medios del total de hogares) observamos que en el 2015 los cuatro países estaban por encima de la media de los países de la OCDE. Entre los cuatro países, el peor registro lo tiene sin duda España donde el desplome de las rentas bajas ha afectado a hogares con menores y donde además el Estado de Bienestar apenas tiene capacidad para contrarrestar esa situación.

Si observamos ahora cual ha sido la situación en relación al desempleo (tabla 4), los números para el Sur de Europa se dispararon tanto en lo que se refiere a los niveles porcentuales como en términos absolutos. De nuevo, el caso más dramático es el de Grecia: el índice de desempleo aumentó en casi 20 puntos: de 7.9% en el 2008 a 27.7% en 2013, bajando algo respecto a los peores años de la crisis en el 2017 aunque aún en un nivel extremadamente elevado (21.7%). España representa el segundo caso peor: la tasa de desempleo aumentó del 11.3% hasta el 26.2%. Al igual que en Grecia, los índices son menos graves en la post-crisis pero siguen manteniéndose muy elevados (17.3% en el 2017). Italia ha sido el país en el que la evolución del desempleo al principio de la crisis ha funcionado mejor tanto

comparado con el resto del Sur de Europa como de la UE-10: 6,8% en el 2008. Sin embargo, en tan solo unos años, el índice prácticamente se duplicó (12.3% en 2013) permaneciendo en un nivel similar desde entonces (11.4% en 2017). Portugal también ha visto una pérdida significativa de empleo: la tasa de desempleo aumentó de un 8% en el 2008 hasta un 17% en 2013, pero desde entonces ha experimentado una mejoría significativa hasta situarse en un 9.2% en el 2017, el índice más bajo de los cuatro países del sur. De nuevo, si observamos las cifras absolutas, una parte importante de la demanda social (en cuanto al riesgo de pérdida de empleo) en la Europa Occidental se concentró en los cuatro países de la UE. Entre 2008 y 2017 se produjo un incremento de las personas desempleadas de alrededor de 3,3 millones en el conjunto de la UE-15, de los cuales su casi práctica totalidad se encontraban en España, Italia, Grecia, y en menor medida, en Portugal, mientras que el volumen de desempleados se redujo en medio millón de personas durante ese mismo periodo de tiempo en el resto de Europa. Incluso si observamos los cambios acaecidos entre 2008 y 2013, la concentración de los nuevos desempleados en la Europa del Sur es espectacular: de un total de 7,7 millones de nuevos desempleados en la Europa de los 15, 6,2 millones se encuentran en los países mediterráneos (representando cerca del 80% de todos los nuevos parados).

**Tabla 4. Cambios en riesgos sociales en el Sur de Europa durante la década de la crisis: Desempleados e índice de desempleo**

	Unemployment rate (%)			Cumulative difference from 2008, in thousands		Variation in the number of unemployed (%)	
	2008	2013	2017	2013	2017	2008-2013	2008-2017
Greece	7.9	27.7	21.7	+937.8	+630.7	+242.3%	+162.9%
Italy	6.8	12.3	11.4	+1,403.1	+1,238.1	+84.6%	+74.7%
Spain	11.3	26.2	17.3	+3,449.8	+1,317.5	+133.1%	+50.8%
Portugal	8.0	17.0	9.2	+434.3	+39.2	+104.0%	+9.4%
EU-10	5.7	8.2	6.4	+1,529.3	-551.5	+18.4%	-6.6%

Fuente: Base de datos online Eurostat

### 3. La crisis y cambios en la política de familia ¿continúa siendo familista el sur?

A principios de los años 2000, el Sur de Europa seguía siendo un modelo fundamentalmente familista con un nivel de gasto per cápita total en familias muy bajo, comparado con la media europea, y concentrado en reducciones fiscales y transferencias de renta (sobre todo en Italia) con la excepción de la escolarización a partir de los tres años, introducida ya en la década de los setenta en Italia y a principios de los noventa en España. El modelo, como describió con acierto Chiara Saraceno era el de un ‘familismo por defecto’, más que uno activamente legitimado por el estado como en el caso de los países de la Europa continental. Diez años más tarde, esta foto ha cambiado de manera considerable, con una creciente heterogeneidad en nuestro cuarteto.

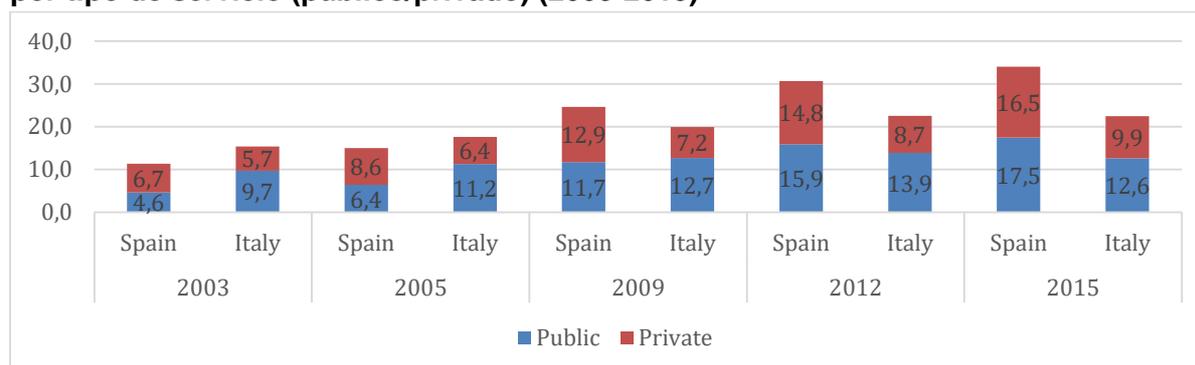
**Tabla 5. Variación del gasto público total en políticas de familia para niños 0-2 (2003-2013)**

	Gasto total en políticas familia para niños de 0 a 2 años*		Gasto en políticas de familia para niños de 0 a 2 -solo servicios *		Gasto en políticas de familia para niños de 0 a 2 -solo ventajas fiscales y transferencias de renta *		Proporción de ventajas fiscales + transferencias en gasto total 0-2 (%)		Variación gasto política familia 2003-2013 (%)		
	2003	2013	2003	2013	2003	2013	2003	2013	Total	Servicios	TB-T
Italia	3812	6493	1937	1760	1874	4733	49.2	72.9	+70	-9	+152.5
España	2657	4331	547	1862	2110	2470	79.4	57.0	+63	+241	+17.0
Portugal	2339	3560	490	135	1849	3424	79.0	96.2	+52	-72	+85.2
Grecia	2080	1814	524	217	1557	1597	74.8	88.0	-13	-59	+2.6
Países a la cabeza**	8764	12216	3733	6100	5033	6201	57.4	50.8	+39	+63	+23.2
Alemania	6308	12506	700	3818	5607	8688	88.9	69.5	+98	+445	+54.9

\* Per cápita; PPP; constante = 2015; \*\* Suecia, Finlandia, Dinamarca y Francia

Fuente: Base de datos de la familia OECD

La tabla 6 nos muestra cómo Grecia ha reducido tanto el gasto en este ámbito después de la crisis que vuelve a parecerse más a un modelo familista 'puro' en el que el estado está prácticamente ausente. En Portugal se observan esfuerzos por intervenir a través de un aumento tímido en transferencias y ventajas fiscales a las familias con menores recursos. Italia y España ambas han aumentado el gasto de manera significativa pero siguiendo sendas bien distintas: Italia ha concentrado el gasto sobre todo en las transferencias de renta y las deducciones fiscales mientras que el apoyo a servicios ha disminuido, con el resultado final de orientar el modelo más hacia una política de familia más tradicional. España, por el contrario ha concentrado la mayor parte de la expansión en servicios. En el 2003, su gasto per cápita en servicios era alrededor de un cuarto el italiano mientras que en el 2013 se situaba por encima de Italia. Incluso en un contexto de austeridad, el aumento en gasto en servicios fue, junto con Alemania, uno de los más importantes entre los países europeos (el gasto aumentó un 241% entre 2003 y 2013). El gráfico 1 muestra claramente esta distancia entre Italia y España relacionado con los servicios de atención a la infancia, indicando incluso el "sorpaso" en la cobertura de servicios a la temprana infancia (anteriores a pre-escolar) en un contexto adverso a la expansión del gasto (plena crisis económica). Aunque casi la mitad de este gasto fue sector privado, la inversión exclusivamente pública aún fue mayor en España que en Italia.

**Gráfico 1. Proporción de niñas y niños menores de 3 años en cuidado infantil formal por tipo de servicio (público/privado) (2003-2015)**

Cabe recordar no obstante que nuestro análisis se centra en el cambio entre dos momentos en el tiempo. Si consideramos el gasto absoluto y lo comparamos con otros países europeos como Francia, Reino Unido, Alemania o Finlandia (véase tabla 7), éste sigue siendo notablemente inferior, algo que no sucede en otras políticas sectoriales donde la convergencia ha sido mayor.

**Tabla 6. Variación del gasto público total en política de familia para niños 0-2 (2003-2015) (selección de países)**

	Gasto total en política de familia para niños de 0 a 2 años*		Variación en gasto política de familia 2003-2015 (%)
	2003	2015	Total
Alemania	6308	13231	109.8%
Finlandia	9311	11053	18.7%
Francia	8842	10587	19.7%
Reino Unido	6086	8160	34.1%
Italia	3812	6936	82.0%
España	2657	5580	110.0%

\* Per cápita; PPP; constante = 2015

Fuente: Base de datos de la familia OECD

La mayor presión que parece haber tenido España para expandir los servicios de atención a la infancia está seguramente relacionado con una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral. Con la excepción de Portugal, los países de Europa mostraban hasta mediados de los años 90 unas tasas de participación femenina extraordinariamente bajas en el contexto europeo, pero a partir de entonces comenzaron a crecer. En el año 2000, la tasa de actividad para las mujeres entre los 25 y los 54 años eran de 61,7% en Grecia, 57,9% en Italia, 62,8% en España y 77,3% en Portugal mientras que la media de los 15 era de 72,1% (Karamessini 2008). Los años inmediatamente anteriores a la crisis España había convergido con la media europea en relación a la participación femenina aunque con unas diferencias muy notables según nivel de instrucción. Aunque el empleo femenino creció fuertemente en todos los niveles de cualificación, la brecha de género varía considerablemente: menor entre

personas de alto nivel formativo (una diferencia de 6,8 entre mujeres y hombres) y más del doble entre personas de nivel formativo bajo (14,2) (Maestriperi y León 2019).

La estructura ocupacional está más polarizada entre las mujeres que entre los hombres. Las mujeres tienen un porcentaje de empleo mayor dentro del grupo de profesionales y 'managers' pero también lo tienen en el de ocupaciones elementales mientras que tienen una presencia muy escasa en los grupos de trabajadores industriales y manuales cualificados. La diferencia entre mujeres con niveles educativos altos y mujeres con niveles educativos medios y bajos es mayor que en el caso de los varones y esta brecha ha estado aumentando desde mediados de los años noventa.

La crisis ha convertido parte de la polarización ocupacional en polarización empleo/desempleo, al expulsar a muchas del empleo en ocupaciones elementales. Este es un efecto claramente asociado al patrón de temporalidad de los mercados de trabajo del sur, más concentrado entre las profesiones poco cualificadas. En la medida en la que las condiciones de vida (en cuanto a tener o no tener trabajo, ingresos estables, posibilidades de mejora profesional, etc.) parecen estar cada vez más determinadas por la educación, las políticas sociales que sean ciegas a estas diferencias podrían tener efectos regresivos más que redistributivos.

Particularmente relevante en el caso español es la incapacidad del sistema de protección social de dar respuesta a la elevadísima pobreza infantil que aumenta de manera espectacular con la crisis pero que ha permanecido en niveles muy elevados desde entonces como hemos visto más arriba. El mayor gasto en servicios a la infancia podría complementar pero no compensa el raquítico gasto en las prestaciones familiares por hijo a cargo, siendo este tipo de transferencia de renta, además de los programas autonómicos de rentas mínimas, la que podría incidir directamente sobre los altos niveles de pobreza infantil y juvenil.

#### 4. Deuda y políticas de austeridad en el sur de Europa

Como hemos visto, con anterioridad a la recesión económica de 2008 los cuatro países del Sur de Europa convergieron en el gasto social per cápita en relación a la media de la UE-15. En España, Grecia y Portugal el gasto social no aumentó tan rápidamente como el Producto Interior Bruto (medido en relación a la media europea). Para algunos analistas, esto descarta la hipótesis del gasto social excesivo como parte responsable de los problemas financieros de los años posteriores (Petmesidou and Guillén 2014: 299).

Desde el inicio de la crisis, los cuatro países sufrieron una pérdida drástica del PIB, aunque el descenso fue mucho más pronunciado en Grecia. Entre 2008 y 2013 el PIB griego disminuyó un 26% mientras que en los otros tres países la bajada fue en torno al 8-9%.

La crisis económica afectó de manera espectacular el nivel de deuda pública de las economías del sur. Las debilidades de sus sistemas productivos quedaron particularmente expuestas a partir del 2009. Sin embargo, Grecia e Italia ya contaban con niveles de deuda pública por encima del 100% del PIB en los años anteriores. Con la crisis estos niveles se dispararon aún más y ninguno de los dos países ha conseguido reducir los niveles una vez pasados los peores años de la recesión. En el 2017 la deuda pública representaba un 176%

del PIB en Grecia, un 131% en Italia y un 124% en Portugal. El caso más extremo es el de Grecia cuando la deuda pública estimada (tras una serie de correcciones) ascendía al 127% del PIB en el 2009.

**Tabla 7. Cambios en las finanzas públicas y niveles de crecimiento en el Sur de Europa antes, durante y después de la crisis**

	Central government consolidated gross debt (percentage of GDP)			Real GDP growth rate (annual %)		
	2005	2010	2017	2005	2010	2017
Greece	107,4	146,2	176,1	0,60	-5,48	1,35
Italy	101,9	115,4	131,2	0,95	1,69	1,50
Portugal	67,4	96,2	124,8	0,77	1,90	2,68
Spain	42,3	60,1	98,1	3,72	0,01	3,05

Fuente: Eurostat and World Bank online database

En España, el déficit público y la deuda pública eran comparativamente hablando muy bajos con anterioridad a la crisis pero la irrupción de la crisis global y el elevadísimo nivel de deuda privada fruto de la burbuja inmobiliaria (el doble del PIB) precipitó la contracción de la economía. En Italia y Portugal la turbulencia financiera precipitó el declive económico repercutiendo tanto en la deuda como en el déficit público. Casi una década después del comienzo de la crisis económica los tres países mantienen niveles elevados de deuda pública aunque todos ellos han lentamente entrado en la senda del crecimiento, con paso más firme en España y Portugal, tal y como recoge la tabla 5.

En buena medida, el impacto social de la crisis está fuertemente unido a las políticas de austeridad exigidas por la Troika a cambio del rescate financiero. A continuación analizaremos cómo se produjo y materializó la condicionalidad impuesta por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional en estos cuatro países.

Enfrentados a una crisis de deuda soberana, los cuatro países del sur de Europa se vieron obligados a aceptar las medidas de gestión de la crisis puestas en marcha por la Unión Europea. Los distintos mecanismos creados: El 'six pack' de políticas macroeconómicas, el pacto 'Euro plus' y el Semestre Europeo tenían por objetivo lograr ajustes estructurales a través de una reducción del gasto público y contención salarial. La intensidad de los ajustes fue hasta cierto punto directamente proporcional a la dimensión de la ayuda ofrecida. El rescate financiero de Grecia y Portugal les exigió seguir el guion impuesto por el *Memorandum of Understanding (MoU)*, monitoreado muy de cerca por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. Las circunstancias fueron distintas para España e Italia. España tuvo un rescate parcial de la banca y la condicionalidad impuesta se refería, sobre todo, a la consolidación fiscal y el saneamiento del sistema bancario a través del Plan de consolidación fiscal y reducción de la deuda. Las 33 medidas eran relativas a distintos aspectos del sector bancario, mencionando, solo de pasada, la necesidad de reformas en el mercado laboral y ámbitos de políticas sectoriales relacionados con el Estado de Bienestar pero sin especificar ninguna acción específica (Pavolini et al. 2015). Italia tampoco tuvo un MoU pero tanto la Comisión Europea como el Banco Central

Europeo exigieron ajustes en momentos concretos. Aunque en un primer momento la Troika no pedía directamente recortes en gasto social, los distintos escenarios de emergencia acabaron por poner el foco en los mismos. Por ejemplo, en Junio del 2010, antes por tanto de que el gobierno español solicitara ayuda económica a Bruselas, la Comisión Europea pidió al gobierno español una reforma del sistema de pensiones porque consideraba que las medidas anunciadas por el gobierno no iban a ser suficientes. En general, el grado de injerencia sobre las reformas nacionales fue insólito en los cuatro países. En el contexto del Procedimiento Déficit Excesivo (Excessive Deficit Procedure, EDP) y el Procedimiento de Desequilibrio Macro-económico (MIP) se realizaron reformas en los mercados laborales y los sistemas fiscales de los cuatro países. Este nuevo escenario en la gobernanza multi-nivel llevó a Petmesidou y Glazer (2015) a hablar de un proceso de ‘re-escalada’ en la toma de decisiones en cuanto a la reconfiguración de los actores implicados (quien decide y cómo) y el reparto de competencias entre los distintos actores y niveles de gobierno. En una línea similar, De la Porte y Heins (2015) sostienen que si bien con anterioridad al 2010 la aproximación habitual de la Unión Europea en relación a políticas de empleo y sociales se basaba fundamentalmente en el método de coordinación abierto (*Open Method of Coordination*) como una forma de gobernanza flexible, después del 2010 la mucho más estricta supervisión y condiciones de obligatoriedad en el cumplimiento de los ajustes exigidos a cambio de los rescates económicos, impuso una *de facto* gobernanza rígida, a costa de una erosión de la capacidad decisoria de los gobiernos nacionales en estas materias. Por otra parte, la celeridad con la que se tenían que ejecutar las medidas hizo disminuir de forma notable en los cuatro países los debates parlamentarios, las negociaciones con los agentes sociales y el margen de maniobra de los niveles sub-estatales de gobierno. Esto fue también utilizado por algunos gobiernos centrales para recuperar el control del gasto y gestión de partes importantes de políticas sociales que tenían su gestión descentralizada (León et al. 2015 y Petmesidou y Glazer 2015).

A escala estatal, la transformación de los procesos de toma de decisiones adoptó tres formas principales: en primer lugar, la mayor parte de las reformas las ejecutó el poder ejecutivo, sin que el legislativo tuviera mucho protagonismo. Como sostiene Sotiropoulos (2015) la legislación por decreto era fácilmente observable en los cuatro países sometidos a supervisión por parte de la Troika. Aunque la celeridad con la que se tenían que tomar las decisiones, especialmente a partir del 2010. En segundo lugar, dentro del ejecutivo, las decisiones adoptadas por los ministerios de finanzas ejercían un dominio indirecto sobre el resto de negociados ministeriales. Todo ello ha llevado a diversos autores a hablar de un ataque, más o menos directo, al principio de subsidiaridad en el ámbito de los derechos sociales. En tercer lugar, el peso de los agentes sociales en las reformas laborales y sociales disminuyó ostensiblemente. Como explica Sacchi (2015), el gobierno de Monti responsable de las dos principales reformas del sistema de pensiones y el mercado de trabajo después de la inacción del gobierno anterior de Berlusconi, se realizaron sin consultar a los sindicatos. El hecho de tratarse de reformas pendientes que se llevaban arrastrando largo tiempo, permitió al Primer Ministro italiano presentar las reformas desde la urgencia de salvar al país del terremoto financiero y de la necesidad de restaurar algunas condiciones macro-económicas básicas para recuperar el crecimiento económico. Algo similar sucedió en España. Cuando la situación financiera fue más delicada, las recomendaciones del Consejo Europeo fueron más detalladas y de aplicación inmediata. Después del primer gran recorte de gasto público en Mayo del 2010, la comunicación de la Comisión al Consejo publicada un mes después pedía reformas en el sistema de pensiones y el mercado de trabajo sin ‘más

dilación' (CE, 2010: 49). La reforma de las pensiones se aprobó justo un mes después como medidas urgentes por decreto ley y la reforma del mercado laboral un mes más tarde siguiendo el mismo procedimiento (Pavolini et al. 2014: 12).

En cualquier caso, existen diferencias importantes en cuanto a la diligencia con la que los diversos países acometieron las reformas 'sugeridas' por los organismos internacionales. De los cuatro países, Grecia era el único que no tenía margen de maniobra ninguno dada la emergencia de su crisis soberana. Pero entre Portugal, España e Italia hubo diferencias tanto de forma como de fondo. Portugal pareció ser capaz de realizar medidas de ajuste que fueran más progresivas para controlar así el impacto que estas medidas podrían tener sobre la población más vulnerable. España en cambio aplicó recortes de manera más indiscriminada que resultaron ser más regresivos que progresivos, en cuanto que empeoró la situación de los segmentos de población en mayor riesgo de pobreza. Los recortes dirigidos a la congelación de los salarios de los empleados públicos fueron los únicos que actuaron exclusivamente sobre un sector del mercado laboral mejor protegido. Italia, por su parte, a pesar de una situación fiscal delicada y de sucesivos toques de atención por parte de la Comisión Europea, realizó menores esfuerzos de consolidación fiscal, esto dejaría sin resolver problemas estructurales serios pero al mismo tiempo explicaría la menor incidencia de la desigualdad y la pobreza comparado con España.

Si los cuatro países estaban bajo una supervisión supraestatal similar ¿qué podría explicar las diferentes actuaciones? Una primera hipótesis podría ser el color de los gobiernos respectivos, pero su análisis no ofrece una explicación clara. Como afirman Pérez y Matsaganis (2017: 201), el contraste entre gobiernos de centro-derecha (Berlusconi, Rajoy, Passos-Coelho, Samaras y del centro-izquierda (Papandreou, Socrates, Zapatero, Monti) en estos cuatro países no se corresponde con la pauta de variaciones en el impacto de la austeridad. Explicaciones más plausibles pueden encontrarse en otras características como el grado en el que los partidos tradicionales estuvieran condicionados por el clientelismo político; el grado en el que las estructuras institucionales de gobierno permitieran bloquear las medidas de austeridad y las herencias políticas que contribuyeron a moldear la capacidad de respuesta de los gobiernos a las protestas domésticas. Afonso et al. (2015) sostienen que mientras en Portugal el papel menos central de los empleados del sector público permitió al gobierno estar más atento a las protestas en la calle, en Italia, el posicionamiento estratégico del sector público junto al papel central que juegan las pensiones hizo que el gobierno prefiriera evitar ajustes a través de los recortes en esos ámbitos.

## 5. Conclusiones

Los modelos productivos y un crecimiento fuertemente apoyado en el consumo situaban a los cuatro países del Sur de Europa en una posición de extrema vulnerabilidad cuando llegó la crisis. La destrucción de empleo difícilmente pudo haberse evitado. Sin embargo, las políticas de austeridad implementadas han tenido un carácter marcadamente regresivo en cuanto que ha sido la población en situación de mayor vulnerabilidad la que ha soportado en mayor medida su impacto. Las medidas de ajuste no equilibraron sino que más bien reforzaron los efectos negativos de la recesión en la escala distributiva. Esto ha sido así para todos los países aunque en Grecia se manifestara con especial crudeza.

Tanto los datos sobre desigualdad y pobreza como los de desempleo, muestran claramente que las respuestas proporcionadas por los Estados de Bienestar del Sur de Europa tuvieron fundamentalmente el efecto de trasvasar los recursos hacia los viejos riesgos sociales (desempleo y vejez) en parte por razones obvias. Es difícil imaginar que una alternativa podría haber sido posible, la urgencia de la situación daba poco margen de maniobra. Sin embargo, es evidente que al concentrar los esfuerzos en preservar los niveles necesarios de gasto en estos dos ámbitos, otros quedaron desprotegidos, limitando sobre manera su capacidad para afrontar las nuevas circunstancias de muchos individuos y hogares. El único país capaz de afrontar este nuevo reto fue Portugal. Como hemos visto, Portugal fue el único país algo menos condicionado en cuanto que los problemas de sus finanzas públicas no estaban tan acentuados como España, Italia y sobre todo Grecia. Por una parte, Grecia e Italia ya contaban con graves problemas de deuda pública cuando estalló la crisis. En este sentido, la crisis agravó una circunstancia que ya estaba presente. Por otra parte, España, y en mucha menor medida Portugal, contaban con unos niveles de deuda pública más en línea con la media de los países de la Europa Occidental aunque, especialmente en España, los niveles de deuda (no solo pública, también privada) aumentaron considerablemente con la irrupción de la crisis, como bien sabemos. Al mismo tiempo, mientras que Grecia e Italia siguen, una década después del inicio de la crisis, encontrándose en una situación problemática en cuanto a su capacidad de recuperación económica, España y más todavía Portugal, han podido volver tras la senda del crecimiento lo que ha dado un mayor margen en lo que se refiere a la financiación de sus políticas sociales.

La crisis ha dejado situaciones de emergencia social para las que los mecanismos de protección social no parecen tener respuesta. En los cuatro países ha aumentado el riesgo de pobreza de forma alarmante fundamentalmente por el aumento del desempleo y la fuerte caída de ingresos de las rentas más bajas. La debilidad de los programas de renta mínima - débiles a escala estatal pero con algunas excepciones a escala regional - como es el caso de País Vasco en España- y la realidad del desempleo de larga duración, y el volumen de hogares en situación de grave vulnerabilidad económica plantea serios interrogantes sobre la capacidad redistributiva de los estados de bienestar. Los cuatro países han visto aumentar con la crisis los niveles de pobreza, más marcado en el caso de España y Grecia. Solo Portugal ha sido capaz de reducir los índices de pobreza en el periodo de post-crisis

Las respuestas por parte de políticas públicas específicas a los efectos sociales de la crisis han sido insuficientes e ineficaces al ejecutar unos recortes siguiendo los mandatos de la Troika de manera indiscriminada y sin atender a las consecuencias en el más largo plazo. Los cuatro países desregularon los mercados de trabajo aún más confiando en que con una reducción de los costes de trabajo reestablecería la competitividad, algo que obviamente no ha sucedido, mientras que las condiciones laborales de muchos trabajadores se han visto enormemente debilitadas. En el balance que realiza Matsaganis respecto a Grecia sostiene que mientras que la reforma de la administración pública era muy necesaria, las políticas de austeridad se centraron exclusivamente en la reducción del gasto limitando el número de trabajadores en el sector público sin ninguna otra estrategia de racionalización.

Si bien algunos de los desafíos futuros a los que se enfrentan estos cuatro países son comunes a todos los estados de bienestar en países democráticos, otros son más específicos a las debilidades estructurales del Sur. La enorme dependencia de los modelos productivos del sur a las fases expansivas de los ciclos económicos, termina impidiendo la consolidación

de sus sistemas de bienestar. La capacidad de gasto social evidentemente siempre depende de la capacidad de crecimiento de un país, pero las caídas libres del PIB cada vez que sucede una recesión económica de envergadura hacen insostenibles los compromisos a medio y largo plazo del Estado de Bienestar. Por otra parte, la importancia de replantear una agenda de políticas sociales orientadas hacia el paradigma de la Inversión Social necesariamente nos llevará a estudios pormenorizados sobre la distribución de nuestro gasto social y diseño de las políticas clásicas de nuestro Estado de Bienestar. Los nuevos problemas a los que urge dar respuesta, la pobreza infantil, el desempleo juvenil, las consecuencias de la precariedad laboral extrema, entre otras, necesariamente nos obliga a revisar dónde se encuentran los conflictos distributivos entre los distintos grupos sociales. El conocimiento acumulado durante las últimas décadas sobre los impactos de las políticas sociales nos habla de juegos que con frecuencia no son de suma cero. El reto será encontrar un espacio político lo suficientemente sólido como abrir un debate que lleva siendo largamente postergado.

## 6. Referencias bibliográficas

Afonso, A., Zartaloudis, S. and Papadopoulos, Y. (2015) How party linkages shape austerity politics: clientelism and fiscal adjustment in Greece and Portugal during the Eurozone Crisis' *Journal of European Public Policy*, 22 (3): 315-34

Comisión Europea (2010) Communication from the Commission to the Council. Assessment of the action taken by Belgium, the Czech Republic, Germany, Ireland, Spain, France, Italy, the Netherlands, Austria, Portugal, Slovenia and Slovakia in response to the Council Recommendations of 2 December 2009 with a view to bringing an end to the situation of excessive government deficit, 15 June, Bruselas: Comisión Europea.

De La Porte, C. and Heinz, E. (2015) (eds) 'A New Era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis' *Comparative European Politics* 13(1): 8-28

Ferrera, M. 1996 The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe *Journal of European Social Policy*

Guillén, A. M. and León, M. 2001 The Spanish Welfare State in European Context Farnham, Ashgate

Guillén, A.M and Matsaganis, M. (2000) Testing the social dumping hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years *Journal of European Social Policy* Vol 10 (2): 120-145

Guillén, A. y Pavolini, E. (2015) Welfare States under strain in Southern Europe *European Journal of Social Security*, vol. 17 (2)

Karamessini, M. (2008) Continuity and change in the Southern European social model *International Labour Review* 147 (1): 43-70.

- León, M. and Pavolini, E. (2014) Social Investment or Back to Familism: The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain *South European Society and Politics* Vol 19 (3): 353-369.
- León, M., y Salido, O. (2016) Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada: divergencias nacionales frente a desafíos compartidos. En *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, ed. E. Del Pino, and J. Bueno, 291-309, Madrid: Tecnos.
- Maestriperi, L. and M. León (2019) *So far so close? Part-time employment and gender equality in Italy and Spain*” chapter in book edited by Nicolaisen, H; C.Kavli and R. Steen Jensen *Dualization of part-time work. The new normal?* Policy Press. *Forthcoming*
- Matasaganis, M. (2011) The welfare state and the crisis: the case of Greece *Journal of European Social Policy* 21 (5): 501-512
- Matsaganis, M. and Leventi, C. (2014) The Distributional Impact of Austerity and the Recession in Southern Europe *South European Society and Politics* 19 (3) 393-412.
- Pavolini, E., León, M., Guillén, A.M y Ascoli, U. (2015) From Austerity to Permanent Strain? The EU and Welfare State reform in Italy and Spain *Comparative European Politics*: 13 (1): 56-76.
- Pérez, S. y Matsaganis, M. (2017) The Political Economy of Austerity in Southern Europe *New Political Economy* 23(2): 192-207.
- Petmesidou, M. y Guillén, A. M (2014) Can the Welfare State as we know it survive? A view from the Crisis-ridden South European Periphery *South European society and politics* Vol. 19 (3): 295-307.
- Petmesidou, M. and Glatzer, M. (2015) The Crisis Imperative, Reform Dynamics and Rescaling in Greece and Portugal *European Journal of Social Security* Vol.17 (2): 158-181.
- Rueda, D. (2005) Insider-outsider Politics in Industrialized Democracies: The challenge to social-democratic parties *American Political Science Review* Vol. 99(1): 61-74.
- Sacchi, S. (2015) Conditionality by other means: EU involvement in Italy's structural reforms in the sovereign debt crisis *Comparative European Politics*
- Saraceno, C. (2016) Varieties of familialism. Comparing four Southern European and East Asian welfare regimes *Journal of European Social Policy* 26 (4): 314-326.