

La crisis y los Estados de bienestar en Europa

Pedro José Gómez Serrano
Universidad Complutense de Madrid

Luis Buendía García
Universidad Internacional Isabel I de Castilla



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

1. Introducción

Desde hace varias décadas, la configuración de los Estados de bienestar europeos está siendo objeto de un intenso debate tanto en el mundo académico como en los foros políticos, al tiempo que se acometían distintas reformas -de muy distinto calado- que afectaban a muchos de sus pilares fundamentales. En este contexto, el desencadenamiento de la crisis actual ha originado nuevos desafíos a su caracterización y a su sostenibilidad financiera que colocan a estas instituciones básicas de las economías de Europa occidental en una verdadera encrucijada. Precisamente, el objetivo principal de esta investigación es trazar los nexos entre el estallido de la crisis y los impactos en los Estados de bienestar, estando dichos nexos mediados por el signo y la profundidad de las políticas aplicadas.

De este objetivo general se deducen dos objetivos más específicos. En primer lugar, vamos a analizar en qué medida las políticas de recortes varían en cada país en función de los tipos de Estados de bienestar con que cuentan, es decir, tomando en consideración las diferentes clasificaciones sobre regímenes o familias de Estados de bienestar. Estudiaremos si pueden observarse unos patrones comunes en función de cada uno de esos regímenes o familias.

En segundo lugar, intentaremos determinar el grado en que la crisis se ha traducido en un retroceso en los sistemas de protección social. En este caso tendremos que tener en cuenta los puntos de partida (lo que nos lleva de nuevo al tema de las familias o regímenes de Estados de bienestar) para, considerando lo señalado en el párrafo anterior, constatar el nivel de retroceso (si es que ha existido) que han experimentado los Estados de bienestar europeos.

Nos vamos a centrar en los países que conformaban en su momento la Unión Europea de los 15. La razón que justifica esta opción es simplemente la de buscar una homogeneidad estructural en el objeto de estudio de la que careceríamos si ampliáramos el rango de análisis hasta los países que se incorporaron con posterioridad, y que han seguido trayectorias históricas, económicas y políticas más parecidas entre ellos, pero con mayores diferencias respecto a los primeros países que se integraron en el proyecto comunitario. Evidentemente, lo mismo cabría decir de ciertos países del Sur de Europa (España, Grecia y Portugal, principalmente), pero su inclusión en el estudio está fuera de toda duda dada la naturaleza y el marco en el que se inscribe esta investigación. Por último, trataremos en todo caso de introducir, en alguna medida, lo ocurrido con Estados Unidos y Japón para tener en consideración lo relativo a los países más representativos de la OCDE no europea.

El ámbito temporal que abarca este trabajo se centra especialmente en los años que han pasado desde el comienzo del siglo XXI, es decir, desde el año 2000, hasta el último año con fuentes estadísticas disponibles, que variará, en función de los indicadores, entre 2011 y 2012. De igual modo, algunas de las fuentes utilizadas no inician sus series de datos sino a partir de algún año posterior a 2000, por lo que tendremos que adaptarnos de manera análoga.

En esta investigación partíamos de las siguientes tres hipótesis:

- 1) El impacto de la crisis financiera en los Estados de bienestar de la OCDE dependería del tipo de Estado de bienestar (y, por tanto, de la familia o régimen en el que se adscriba cada uno) y de las características estructurales de cada economía.
- 2) Las políticas aplicadas, en cambio, habrían sido generalizadamente de austeridad aunque con una intensidad diferenciada, derivada tanto de los desequilibrios de partida -ya fueran macroeconómicos o de sostenibilidad financiera generados por factores socio-demográficos o de otra naturaleza- cuanto de la orientación ideológica de los distintos gobiernos.
- 3) El resultado de las reformas aplicadas a raíz de la crisis sería, por tanto, variable, en función del punto de partida, pero en todas partes se habría traducido en un

empeoramiento del sistema social, agravado por una trayectoria de reformas a la baja que se manifestaba con claridad incluso ya antes de la crisis.

El documento, tras este planteamiento introductorio, consta de tres apartados y unas conclusiones finales. En el apartado segundo se realiza una aproximación inicial a los dos fenómenos objeto de estudio -la crisis económica y los Estados de bienestar- desde una perspectiva temporal amplia y tomando en consideración las tendencias observables en el conjunto de la OCDE. En la tercera sección se analizan con mayor detenimiento las evoluciones de los distintos Estados de bienestar europeos desde finales del siglo pasado hasta el estallido de la crisis actual, mostrando las transformaciones cualitativas y cuantitativas que caracterizaron a esos años. En el cuarto apartado se estudia el impacto de la crisis sobre los sistemas de protección social europeos intentando distinguir las similitudes y divergencias más notables entre los distintos países. El estudio se cierra con unas breves conclusiones.

En cualquier caso, el presente trabajo se encuadra en el marco de lo que se conoce como "estudio comparado de las transformaciones del Estado de bienestar", ámbito que ha dado lugar a numerosas investigaciones en las últimas décadas, como acertadamente señalan Eloísa del Pino y M^a Josefa Rubio (2013). Las cuestiones que se plantean este tipo de estudios son las siguientes: en qué consiste el Estado de Bienestar; qué tipologías cabe establecer entre ellos; qué fundamentos éticos, políticos, económicos y culturales los hacen posible; qué papel desempeña en la configuración de los distintos regímenes de bienestar (en los que la acción de los poderes públicos se integra con el de las familias, las organizaciones sociales y la iniciativa privada); por qué los Estados de bienestar evolucionan de modo distinto en cada país; qué factores hacen posible la continuidad de cada modelo o, al contrario, su modificación; en qué medida son sostenibles financieramente en un contexto de envejecimiento y crisis económica, etc.

Nuestro interés se centra tanto en describir la evolución de los Estados de bienestar en la Unión Europea durante la crisis, cuanto en percibir las tendencias que pueden ir consolidándose en el futuro inmediato cuando ésta haya perdido, al menos, parte de su virulencia. En este sentido interesa discernir si los posibles recortes de las prestaciones sociales a los que estamos asistiendo constituyen un episodio puntual derivado de la adversa coyuntura actual o representan el inicio de una reconfiguración del modelo que, más allá de la crisis, pueda redefinir el papel de los distintos actores sociales en el establecimiento de un nuevo paradigma de desarrollo económico y social. Los discursos de los principales líderes políticos europeos en este punto son deliberada o inconscientemente ambiguos aunque, en todo caso, muy preocupantes para quienes sostenemos que los Estados de bienestar son, en estos momentos, un instrumento insustituible para alcanzar la cohesión social y la estabilidad económica. Para quienes sostienen que precisamente nos encontramos ante una de las "originalidades europeas" que convendría exportar a otras regiones del mundo, no deja de resultar chocante que desde el inicio del siglo XXI, las medidas propuestas desde Bruselas para avanzar en el proceso de integración económica vayan más en la línea de la reducción del Estado del bienestar que en la de su fortalecimiento.

2. Las crisis y los Estados de bienestar

En esta sección vamos a explicitar los puntos de partida conceptuales de nuestra investigación. Para ello, en el primer apartado expondremos nuestra caracterización de las crisis financieras en su contexto internacional, para pasar en el siguiente apartado a delimitar el conjunto institucional al que conocemos como Estado de bienestar. Terminaremos con un tercer apartado en el que integraremos las conceptualizaciones desarrolladas en los dos primeros incorporando la literatura más relevante sobre estos temas.

2.1. Las crisis financieras en perspectiva internacional

Las crisis económicas constituyen un fenómeno recurrente en el sistema capitalista y las hay de muy distinto tipo: por insuficiente demanda, por cambios tecnológicos, por shocks externos, etc. En particular, las de naturaleza financiera se han venido sucediendo desde los años setenta con mucha frecuencia, hasta el punto de sumar más de un centenar en todo el mundo (Vilariño 2011). Algunas han alcanzado una dimensión verdaderamente global como las que afectaron a los países latinoamericanos en los años ochenta o a las economías emergentes a finales del pasado siglo e inicios de este. Pero la desencadenada a partir de la quiebra de Lehman Brothers a finales de 2007 ha llegado a tener un alcance y profundidad solo comparables a la del crack del 29 que dio inicio a la Gran Depresión.

Sea cual sea el desencadenante final o el objeto material sobre el que se asientan, las crisis financieras de carácter especulativo poseen una estructura similar: la abundancia de dinero barato; la existencia de un mercado poco o nada regulado en el que se puede comprar un activo cuyo valor aumenta muy por encima de los beneficios ordinarios de cualquier economía; una tendencia alcista que se realimenta a sí misma por las expectativas desmesuradas de los compradores y un estallido que se produce cuando los inversores deciden realizar sus ganancias o cuando se percibe -con fundamento objetivo o no- un cambio de tendencia, lo que genera el pánico de los compradores que pasan a vender de forma masiva. La consecuencia natural de este proceso es el desplome de los precios y la ruina de quienes reaccionaron tarde, especialmente si habían pedido prestado para realizar estas operaciones.

En el caso de la crisis actual, conocida popularmente como de las hipotecas *subprime* o "hipotecas basura", el origen se encuentra en los bajos tipos de interés norteamericanos del inicio del siglo XXI que alimentaron extraordinariamente las inversiones en el mercado inmobiliario estadounidense, dispararon la concesión de hipotecas (un 25% de las cuales fueron concedidas a personas con poca o nula solvencia) y, sobre todo, la aparición de numerosos instrumentos financieros referidos más o menos directamente a dichas hipotecas ("MBS" -obligaciones garantizadas por hipotecas-, "CDO" -obligaciones de deuda colateralizada- etc.). Unos mercados muy líquidos, novedosos y opacos -además de muy escasamente controlados- actuaron como catalizadores de este tipo de inversiones cuya rentabilidad se situó entre el 10% y el 15% anual del 2000 al 2007 (Gómez, 2013).

Como es sabido, al estallar la burbuja inmobiliaria numerosas entidades bancarias norteamericanas y del resto del mundo (dado que la globalización financiera había permitido diseminar por todo el mundo estos productos), descubrieron que sus activos estaban sobrevalorados y que sus balances contables las situaban en una situación técnica de quiebra. La amenaza de un colapso financiero global obligó a los gobiernos de Estado Unidos y de Europa a rescatar a los bancos empleando más de 550 mil millones de euros (López-Espinosa, G; Montero, A; Rubia, A. y Valderrama, L. 2012), asumiendo un notable incremento de sus déficits presupuestarios que se tradujeron, inmediatamente, en una elevación de sus niveles de deuda pública.

Este último fenómeno, derivado de un proceso en el que los gobiernos habían tenido poca responsabilidad -más allá de la deficiente labor de supervisión y control de las actividades financieras que están encomendados habitualmente a los Bancos Centrales- ha conducido en Estados Unidos y Europa a una situación que ha afectado muy negativamente a la capacidad de actuación de las administraciones públicas y, en particular a la sostenibilidad y consolidación de los Estados de bienestar en los últimos cinco años.

Conviene señalar, por otra parte, que la crisis que afecta a Europa y, en especial al sur del continente, no es, sin más, resultado de la contaminación del desastre financiero norteamericano, aunque ese elemento pueda haber jugado un papel importante en su desencadenamiento. Como han demostrado fehacientemente Ignacio Álvarez, Fernando

Luengo y Jorge Uxó (2013), a dicho influjo habría que añadir otros factores europeos "autóctonos" como los siguientes: los desequilibrios productivos y comerciales entre el "centro" y la "periferia" europea; el efecto desigual generado por unos tipos de interés comunes bajos en un contexto de inflaciones nacionales diferentes; la revalorización constante del euro respecto al dólar; la existencia de burbujas inmobiliarias propias en varios países europeos, muy destacadamente en España; las políticas económicas internas -globalmente inconsistentes- de los distintos miembros de la Unión Europea; el dominio casi absoluto en Bruselas de un discurso ortodoxo de corte liberal que da cobertura a los intereses de las élites financieras continentales o las rigideces y disfunciones del marco institucional de la unión monetaria, etc.

Efectivamente, en la Europa comunitaria y, más concretamente en la zona euro, las restricciones presupuestarias han tenido un alcance mayor que en Estados Unidos. Podemos identificar la superposición de varios hechos que han estrangulado la actividad ordinaria de los poderes públicos europeos en un momento en el que las exigencias sociales y económicas derivadas de la crisis aconsejaban, precisamente, la realización de un esfuerzo económico más intenso en gasto público tanto en inversión como en consumo colectivo y transferencias. Enumeremos telegráficamente estos hechos:

- 1) La crisis financiera ha generado déficits públicos en países europeos que no los tenían -como España- o los han incrementado significativamente en muy poco tiempo. En consecuencia, la deuda pública exterior -que era muy inferior a la privada en la mayoría de los casos- se ha disparado en estos años. La consiguiente decisión de reducir esos déficits en poco tiempo realimentó el proceso recesivo. Se ha asistido en muchos casos a un proceso claro de trasvase de deuda desde el sector público al sector privado.
- 2) Las necesidades crecientes de financiación pública, en un contexto de colapso de los mercados financieros privados, encarecieron muy notablemente los costes de la misma. Por otra parte, el aumento de la prima de riesgo vinculado a las dificultades de los países más endeudados supuso un encarecimiento adicional de sus costes financieros. La periferia europea no tuvo el respaldo institucional necesario para conjurar este desafío hasta mediado 2012, cuando el daño causado ya había sido muy alto.
- 3) El marco institucional de la zona euro impidió que el Banco Central Europeo financiara a los gobiernos a precios mínimos o emitir deuda pública conjunta. Para sorpresa e indignación de muchos, el BCE financió a las entidades privadas a un tipo privilegiado para que estas aumentaran el crédito a las empresas y las familias pero, de hecho, esto permitió que los bancos prestaran a mayor interés a los gobiernos que se encontraban endeudados, en buena medida, por haberles salvado de la bancarrota.
- 4) De forma adicional, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (2011), el Pacto por el Euro (2011), el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (2012) establecieron -de modo verdaderamente autoritario- una filosofía de contracción fiscal que no podía sino tener consecuencias negativas para los Estados de bienestar. No olvidemos que al salvamento de las entidades financieras y al pago de la deuda externa se ha otorgado total prioridad sobre cualquier otra necesidad social.

Estos acuerdos, lejano eco de los criterios de convergencia establecidos en los años 90 del siglo pasado para poder ser miembro de la eurozona, se han incrustado en las Constituciones de los países miembros y constituyen una camisa de fuerza para los presupuestos de los Estados, forzando todo tipo de recortes del gasto y alentando el aumento de impuestos que, curiosamente, suelen ser de carácter indirecto y, en consecuencia, socialmente regresivos.

2.2. El concepto de Estado de bienestar

Para esta investigación vamos a considerar el Estado de bienestar como un conjunto institucional que se compone de diversas entidades sociales, organizativas y normativas, orientado hacia el logro de tres objetivos: el pleno empleo, la seguridad económica (entendida como garantía de cierto nivel de condiciones de vida) y la reducción de las desigualdades. Esta concepción del Estado de bienestar desde el lado de los objetivos que persigue, está basada en las contribuciones de autores como Beveridge (2000), Briggs (1961: 228), Marshall (1998) o Mishra (1989: 56, *cfr.* Mishra 1993: 13).

Por otra parte, es necesario incluir en la conceptualización del Estado de bienestar las medidas y políticas aplicadas para alcanzar tales metas. Es más, para el objetivo de este trabajo, este aspecto resulta fundamental toda vez que nos vamos a centrar en ellas para entender cómo han evolucionado los Estados de bienestar en Europa, y no tanto en los objetivos que, en todo caso, constituyen para nosotros una herramienta útil para la delimitación del concepto. Así, tenemos, pues, en cuenta los objetivos ya señalados y nos basamos en los trabajos tanto de los autores mencionados como de los que vamos a indicar a continuación. Consideramos junto a Jessop (2008: 183-84) y a Titmuss (2000: 156 ff.) que los principales instrumentos del Estados de bienestar son las transferencias monetarias, los servicios sociales y la política fiscal que dota al Estado de la capacidad recaudatoria que requieren esas transferencias y esos servicios sociales.

Somos conscientes de la existencia de trabajos de innegable prestigio que a tales conjuntos de políticas añaden un cuarto. Nos referimos aquí a las aportaciones de, por ejemplo, Bonoli (2007: 25-27) o Papadopoulos (2005: 7), que incluyen dentro de los ámbitos de aplicación del Estado de bienestar al mercado de trabajo. En nuestro caso, hemos decidido acotar nuestra investigación dejando fuera de nuestra delimitación del concepto de Estado de bienestar a este cuarto ámbito de aplicación. Ello no se debe a que consideremos errónea la aportación de estos últimos autores, sino a la decisión de limitar en la medida de lo posible nuestro objeto de estudio teniendo asimismo en cuenta las demás investigaciones puestas en marcha en el marco del proyecto que da pie a la nuestra, por lo que consideramos que se produce un menor solapamiento si nos ceñimos a toda la pléyade de autores que, como los señalados en párrafos anteriores, han dejado fuera de su análisis lo relativo a las políticas laborales (y, con ello, el objetivo también señalado del pleno empleo)¹.

En definitiva, teniendo en cuenta todo lo anterior, trataremos de encontrar indicadores que nos sirvan para estudiar las medidas y las políticas que incluyen las transferencias monetarias (prestaciones por desempleo, subsidios de enfermedad, pensiones de jubilación y algunas otras como las prestaciones por accidente laboral o las ayudas por hijos), los principales servicios (sanidad y educación) y las políticas de ingresos y gastos públicos. Somos conscientes, en cualquier caso, de que las disponibilidades estadísticas son elementos condicionantes de nuestro trabajo, por lo que, en ocasiones, nos hemos visto obligados a utilizar indicadores que nos sirvan como meras aproximaciones a la realidad que queremos estudiar. De cualquier manera, dividiremos nuestro análisis en dos conjuntos de variables en función del enfoque adoptado: denominaremos perspectiva macroeconómica del Estado de bienestar al análisis de los ingresos públicos, los gastos públicos y el gasto social; mientras que nos referiremos a la perspectiva institucional para dar cuenta de la evolución de algunos de los componentes de las diferentes prestaciones, es decir, cuando nos valgamos de los indicadores utilizados habitualmente en la literatura sobre el Estado de bienestar (cuantía y tasas de reemplazo, duración, edad de jubilación, etc.) y que dan forma definitiva a cada una de esas prestaciones.

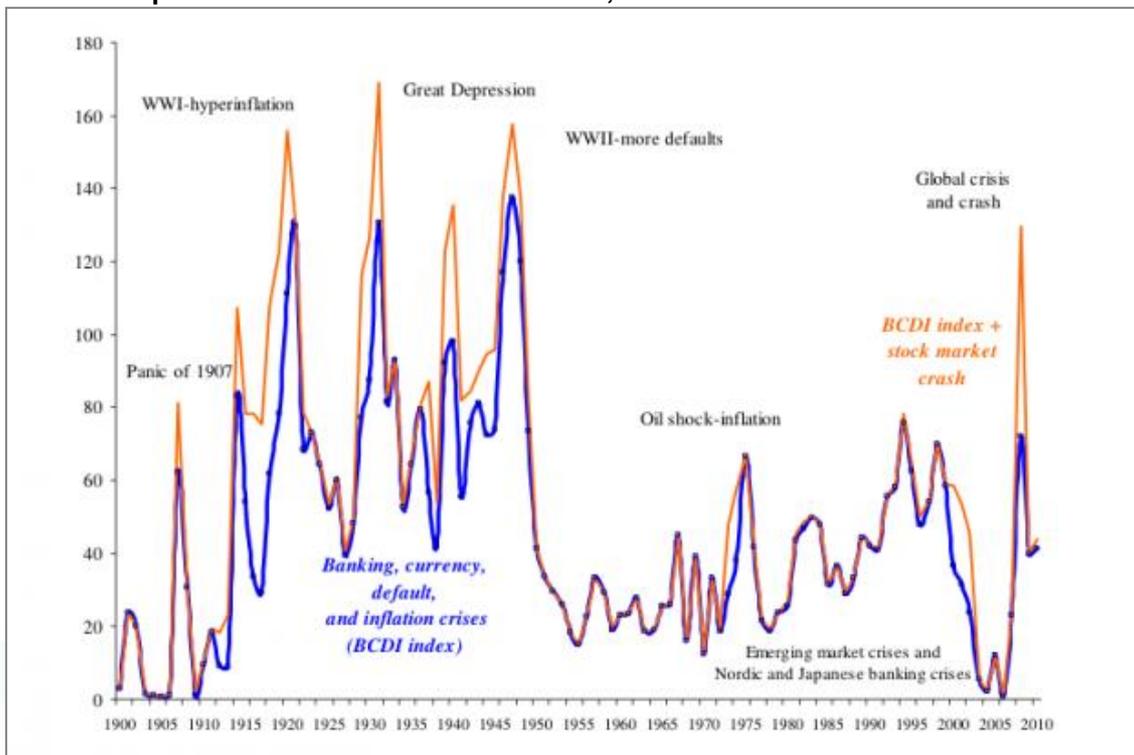
¹ Puede encontrarse una fundamentación más extensa de estos razonamientos en Buendía (2011).

2.3. Crisis y Estados de bienestar en los países de la OCDE

Una vez que hemos caracterizado y delimitado nuestro doble objeto de estudio (la crisis mundial y los Estados de bienestar), es el momento de examinar algunos de los trabajos más relevantes que han tratado de analizar lo mismo que nosotros, es decir, el solapamiento entre ambos: el impacto de la crisis en los Estados de bienestar. Si en la siguiente sección empezaremos a analizar los datos que nos permitan conocer la situación de los Estados de bienestar europeos antes de la crisis, en este vamos a tratar de exponer algunos de los trabajos más relevantes que han abordado el tema del impacto de las crisis sobre los Estados de bienestar en la OCDE, refiriéndonos por tanto a la literatura sobre la crisis actual pero también sobre crisis anteriores.

En este sentido, lo primero que cabe señalar es que, como resulta obvio, la actual no es la primera crisis que ha afectado a los Estados de bienestar. Recurriendo a alguna de las fuentes más citadas sobre este tipo de episodios, y ahondando en lo que ya se ha señalado con anterioridad, podemos observar en el Gráfico 1 que, desde la II Guerra Mundial, que es a partir del momento en que se detecta una consolidación y expansión de los Estados de bienestar europeos, hasta los años setenta no aparecen problemas económicos severos, y en esos años, los principales tienen que ver con el incremento de la inflación, que figura recogido en el indicador elaborado por los autores de los que hemos extraído el Gráfico 1. No obstante, desde los años ochenta hasta la década de 2000 la frecuencia de crisis o episodios de inestabilidad financiera de diferente tipo aumenta de manera notable respecto a lo ocurrido durante las dos décadas y media posteriores a la conflagración mundial. Esta inestabilidad financiera no sólo afectó a países periféricos (de sobra son conocidas, por ejemplo, las crisis financieras asiáticas de finales de los noventa) sino que también impactaron de lleno en países del centro económico, como por ejemplo, Japón y, en el caso europeo, los países nórdicos. Pero no fueron los únicos, los primeros años noventa fueron años de notable inestabilidad, como lo prueba también el caso español. Por tanto, es evidente que antes de la crisis actual hubo diversos episodios de inestabilidad que tuvieron sus efectos en los Estados de bienestar.

Gráfico 1. Episodios de inestabilidad financiera, 1900-2010



Fuente: Reinhart y Reinhart (2010)

Esto unido a otras razones de tipo político (como el auge del neoliberalismo o la crisis de la socialdemocracia, que fue la fuerza política que más contribuyó a expandir los Estados de bienestar²) hizo que los Estados de bienestar se vieran sometidos a presiones notables desde los años setenta y hasta el estallido de la crisis actual, si bien con diferentes intensidades y variaciones en función de los países.

La literatura académica respondió a estas tendencias de los Estados de bienestar analizando lo que se denominó su “repliegue”, utilizando una traducción de la expresión empleada por Pierson (1994). Para este autor, a pesar de todos estos cambios, el Estado de bienestar no había sufrido un repliegue masivo, tesis que compartía con numerosos autores (entre otros, Green-Pedersen y Haverland, 2002: 44; Klein, 2000 [1993]: 342-343; Morel, 2007: 111; Palier, 2006 [2003]: 358; o Starke, 2006: 106). Como señala Ochando (2009: 49-50), algunos otros como Offe llegaron aún más lejos al sentenciar a comienzos de los noventa que el Estado de bienestar era “irreversible”.

Más recientemente, el trabajo de Starke *et al.* (2013), que está centrado en cuatro países que representan cada uno a otros tantos regímenes de Estados de bienestar (véase el siguiente apartado), y analiza el impacto de varias crisis (la de los años setenta, la de finales de los ochenta y la actual) concluye que las respuestas dadas dependen en última instancia del tamaño de los Estados de bienestar. Así, en aquellos países que cuentan con Estados de bienestar consolidados, la propia inercia institucional habría impedido la aplicación de cambios profundos, limitándose en muchos casos los cambios a los movimientos experimentados por los estabilizadores automáticos. Por su parte, en aquellos países que cuentan con Estados de

² Sobre la influencia positiva de la socialdemocracia en los Estados de bienestar, se puede consultar la obra ya clásica de Esping Andersen (1993), y sobre las características del neoliberalismo, incluyendo su influencia en los Estados de bienestar, los mecanismos redistributivos y los sistemas de protección social, entre otros, Glyn (2006) y Harvey (2007).

bienestar menos asentados, el resultado de las políticas aplicadas varía en función del color de los partidos políticos en el poder. En todo caso, lo más relevante para nuestra investigación es que, de acuerdo con este trabajo, los cambios no habrían sido nunca fundamentales.

Otros autores, no obstante, matizaban de manera evidente no tanto estas últimas tesis, que no existían por entonces, sino las primeras (que, en todo caso, y como se ha señalado, apuntan en el mismo sentido). Algunos consideraban que se estaba poniendo el énfasis en sólo parte de los Estados de bienestar y que si se ampliaba el espectro de análisis, el retroceso era claro. En esta línea, Clayton y Pontusson (1998: 68-70) critican que no se incluyeran los servicios, pues si se introducían en el análisis, el repliegue habido en algunos países, como Reino Unido, era de gran magnitud. Por su parte, también Korpi y Palme (2003: 428, 441) hablaban de la existencia de un “repliegue significativo” aunque, en línea con lo que hemos señalado anteriormente, éste era diferente según los países (lo cual, también va en consonancia con las últimas investigaciones de Starke, ya referenciadas). Por último, sin entrar en estos debates, otros trabajos recientes, como el de Del Pino (2013), apuntan directamente a la existencia de, en general, una tendencia hacia la remercantilización, que entroncaría directamente con estas posiciones.

En nuestro caso, teniendo en cuenta estos debates, y las implicaciones metodológicas que conllevan, en las siguientes dos secciones vamos a examinar la evidencia empírica disponible de manera que podamos determinar, en el primero de ellos, cuál es el punto de partida de los Estados de bienestar antes de la crisis y tras casi una década, la del año 2000, en la que tuvieron lugar una serie de tendencias que, como veremos, afectaron a los Estados de bienestar. En la siguiente sección utilizaremos ese punto de partida para, recurriendo de nuevo a los datos disponibles, estar en disposición de determinar el alcance de la crisis en los Estados de bienestar europeos, teniendo siempre en cuenta las precauciones lógicas necesarias cuando se están analizando fenómenos actuales y, por tanto, cambiantes.

3. Los Estados de bienestar antes del estallido de la crisis

Como hemos visto en la sección anterior, según ciertos autores los Estados de bienestar experimentaron cambios -algunos de ellos profundos- ya antes del estallido de la actual crisis. Ello se debió tanto a factores económicos (relacionados con las distintas características que presentó la economía mundial en esos años respecto a la etapa expansiva de los Estados de bienestar, así como al estallido de crisis económicas de distinta importancia) como políticos (ya señalados). Hemos dividido el texto que sigue en tres apartados: en primer lugar, recogeremos la principal literatura que se refiere a la existencia de diferentes familias o regímenes de bienestar, con el fin de ofrecer una clasificación útil que nos guíe en el trabajo posterior; en el segundo apartado, vamos a enumerar las principales tendencias de cambio que han experimentado los Estados de bienestar antes del estallido de la crisis; y terminaremos analizando los datos referidos a los Estados de bienestar desde el año 2000 hasta 2007, por considerar éste el inicio de la crisis a nivel global.

3.1. Regímenes, familias y sistemas de Estados de bienestar

Desde que Esping-Andersen (1993) publicara su conocida obra sobre regímenes del Estado de bienestar, muchos han sido los trabajos que, con un grado mayor o menor de crítica, se han basado en aquél para estudiarlos. El trabajo de Esping-Andersen resultó pionero porque ofrecía por primera vez una clasificación de los Estados de bienestar utilizando para crear cada grupo diferentes criterios que medían el grado y variedad de protección social de cada uno de ellos. Concretamente, este autor hablaba de Estados de bienestar liberales, conservadores y

socialdemócratas, utilizando como criterio diferenciador el nivel de desmercantilización³ ofrecido por esos países y también en función de los grados de estratificación de las prestaciones. Así, los Estados de bienestar liberales ofrecerían unos niveles reducidos de desmercantilización y una menor universalidad en sus coberturas (lo que implica mayor desigualdad a la hora de percibir las prestaciones). Los Estados de bienestar socialdemócratas, por el contrario, ofrecerían un nivel muy elevado de desmercantilización y mucha mayor universalidad, mientras que, por último, los conservadores se encontrarían en algún punto intermedio entre ambos extremos, sobre todo en la medida en que sus prestaciones dependerían más de las contribuciones realizadas con anterioridad.

Es importante destacar, no obstante, como hacen Ferragina y Seeleib-Kaiser (2011), que estos grupos no dejan de ser “tipos ideales”, es decir, es difícil encontrar países que sirvan de casos puros, a pesar de lo cual, como afirman estos dos últimos autores, los datos reflejan que Suecia, Noruega y Dinamarca podrían servir de prototipos del régimen socialdemócrata; Alemania y Francia, del régimen conservador; y Estados Unidos, del liberal.

Tras aquel trabajo pionero, numerosos investigadores han tratado de poner de manifiesto la existencia de aún más regímenes de Estados de bienestar, mientras quedaba claro que las fronteras entre grupos parecían difuminarse al tratar países concretos, más allá de esos casos prototípicos señalados (véase una revisión de la literatura posterior al trabajo de Esping-Andersen, basada en éste, en Arts y Gelissen, 2002). Para nuestro propio trabajo, destaca el artículo que Maurizio Ferrera (1996) elaboró integrando los países del Sur de Europa, es decir, España, Grecia y Portugal, que habían quedado tradicionalmente fuera de las clasificaciones atendiendo a su peculiaridad política (todos ellos habían padecido en algún período tras la II Guerra Mundial alguna clase de régimen político autoritario, véase sobre esto también Navarro, 2000). Ferrera utilizó para su clasificación criterios como la facilidad de acceso a las prestaciones, las fórmulas de cálculo de su cuantía, y las formas de financiación y administración, y concluyó con la existencia de varios grupos dentro de Europa. Por una parte estarían los países anglosajones, que serían Inglaterra e Irlanda; por otra parte, los bismarckianos⁴: Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Suiza; por otra, estarían los escandinavos, que serían Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia; y por último, los meridionales, es decir, España, Grecia, Italia y Portugal.

En los países anglosajones se combinarían una alta cobertura con un amplio sistema de comprobación de medios (es decir, destinado a los grupos de población más pobres, pues sólo se podría acceder a esas prestaciones cuando se hubiera comprobado que no se tienen otros medios). Los Estados de bienestar bismarckianos serían aquellos en los que la condición de trabajador es la que generaría los derechos sociales que forman parte del Estado de bienestar, de manera que las prestaciones tienen a ser proporcionales a los salarios ganados y se suelen financiar mediante contribuciones a la seguridad social. Los Estados de bienestar escandinavos, por su parte, serían aquéllos en los que más se habría avanzado en la consideración de la protección social como un derecho de ciudadanía, lo que, en teoría, les distinguiría de los Estados de bienestar anglosajones y bismarckianos, pues si en aquéllos el derecho a la protección social lo generaría directamente la condición de ciudadano, en estos últimos, surgiría, bien de la situación de escasez de medios de vida, bien de la condición de trabajador. Por último, los Estados de bienestar meridionales serían en última instancia híbridos

³ El concepto de desmercantilización hace referencia a la capacidad que tienen las prestaciones sociales, y en particular, las prestaciones monetarias, para atenuar la dependencia del mercado en las vidas de las personas. Por ejemplo, la prestación paradigmática en este sentido es la prestación por desempleo: esta prestación hace que los trabajadores estén menos sujetos a la disciplina del mercado pues al recibir una remuneración cuando se quedan sin trabajo, eso supone que tendrán menos miedo de perderlo, con todo lo que ello conlleva de cara a la pacificación de las relaciones industriales, pero también para el desarrollo normal de la vida cotidiana.

⁴ La denominación de bismarckianos hace referencia al canciller Otto von Bismarck, bajo cuyo mandato surgieron las primeras prestaciones monetarias en Europa, con unas características concretas, que fueron las que después siguieron los países de este grupo, en mayor o menor medida.

de los anteriores, compaginando prestaciones relativamente generosas con sistemas de garantía de rentas ligadas al trabajo anterior (prestaciones contributivas) junto a algunos servicios, como la sanidad o la educación, concebidos como derechos de ciudadanía.

En definitiva, y teniendo en cuenta las salvedades indicadas por Ferragina y Seeleib-Kaiser (2011), con las que estamos de acuerdo, consideramos que es esta última clasificación la que mejor se amolda a nuestro punto de partida dada la acotación de nuestro objeto de estudio. Veamos ahora cómo han evolucionado, a grandes rasgos, estos regímenes de Estados de bienestar a la luz de la literatura.

3.2. Tendencias de modificación en los Estados de bienestar europeos

Desde las últimas décadas del siglo XX se venían produciendo transformaciones de los Estados de bienestar que no por el hecho de ser dispares, parciales y paulatinas, dejaban de representar un cambio de tendencia respecto al despliegue y consolidación acontecidos desde la II Guerra Mundial (Del Pino y Rubio, 2013). Los factores que desencadenaron estas modificaciones son, en nuestra opinión, los siguientes:

- 1) La dinámica económica general de moderado crecimiento que había caracterizado a la mayoría de los países de la OCDE durante los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI -muy distinta a la de los años posteriores a la II Guerra Mundial-, había limitado la posibilidad de incrementar sensiblemente los ingresos y gastos públicos como había ocurrido anteriormente. Esta tendencia resultaba agravada por el peso del fraude fiscal y el peligro que percibían los gobiernos de que, si intensificaran la presión impositiva, los capitales saldrían de sus países en un contexto de intensa globalización financiera. No cabe duda de que resulta mucho más fácil económica y políticamente elevar los recursos públicos cuando la economía crece sensiblemente a cuando no lo hace. De hecho, el periodo en el que se desarrollaron los Estados de bienestar europeos -caracterizado por un crecimiento económico cercano al 5% anual- permitió un aumento de los impuestos compatible con una elevación paralela de los salarios reales netos (véase sobre esto, por ejemplo, Huber y Stephens, 2001: 223-241).
- 2) El ascenso -desde los años 80 del pasado siglo- del pensamiento liberal y sus representantes políticos cuestionó la eficacia, transparencia y eficiencia de las intervenciones públicas y, naturalmente, a ello se unió la influencia creciente de los grupos de poder interesados en privatizar o mercantilizar lo social que alimentaban y se beneficiaban de ese discurso. Este fenómeno ha venido acompañado por un debilitamiento de las organizaciones sindicales y por una extensión de la mentalidad individualista que fue afectando de un modo creciente a las clases medias y a los trabajadores. Los partidos políticos de corte conservador y liberal -y, en ocasiones, también los de orientación socialista- incorporaron en sus programas la promesa de reducir la presión tributaria, algo que tenía un importante atractivo para muchos votantes. No obstante, el influjo liberal -manteniendo la tesis de la limitación del gasto público para evitar un efecto de desplazamiento sobre el sector privado de la economía- se fue plasmando en propuestas muy diversas que van de la privatización de ciertas actividades y servicios, al establecimiento de alianzas público-privadas, pasando por la incorporación de dinámicas competitivas dentro del propio sector público y la transformación de sus modos de gestión con la pretensión de elevar su eficiencia (Korpi y Palme, 2003; Navarro *et al.*, 2007).
- 3) Las transformaciones socio-demográficas también han tenido un notable influjo en la aparición de un amplio debate sobre la necesidad de modificar el Estado de bienestar, en este caso con la finalidad de preservarlo, buscando mecanismos que pudieran hacerlo sostenible en el medio y largo plazo. Este hecho obligaba y obliga a

reconstruir los pactos sociales subyacentes intra e inter generacionales, consolidados en Europa durante la postguerra. Nos referimos aquí, sobre todo, al progresivo envejecimiento de la población en un contexto en el que el número de descendientes por pareja -que podrían asumir una parte de su cuidado- se reducía notablemente. El alargamiento de la esperanza de vida, la ampliación de la población jubilada y la reducción de la ratio entre trabajadores activos y personas dependientes generó una extendida preocupación respecto a la sostenibilidad del sistema de pensiones, pero también del sanitario, dado que el mayor gasto médico y farmacéutico se concentra en los tratamientos de las enfermedades crónicas y en las intervenciones quirúrgicas que, como es natural, afectan mucho más a los mayores que a los jóvenes (Esping-Andersen, 2000). Llama la atención como en este debate tendió a olvidarse el hecho de que la sostenibilidad de los sistemas de protección social a medio plazo depende, sobre todo, de la evolución de la productividad en relación con la población y que si la primera no crece por debajo de esta última, los recursos disponibles per cápita aumentarían, convirtiendo el problema en una cuestión de capacidad y voluntad redistributiva (Navarro, 2000).

- 4) Simultáneamente, el aumento de los trabajos temporales o parciales, el alcance del paro juvenil, la muy baja remuneración de muchos trabajos femeninos de escasa cualificación, el retraso en el acceso al primer empleo o el aumento de la inestabilidad de la institución familiar, incrementaron la vulnerabilidad de muchos hogares europeos que no veían suficientemente asegurada sus condiciones materiales de vida por las estructuras clásicas de protección social, lo que fue generando en muchos países la aparición de respuestas focalizadas dirigidas a sectores poblacionales en riesgo. Por otra parte, a medio y largo plazo, la degradación de las condiciones de empleo y las tormentosas vidas laborales que generaron las modificaciones de las condiciones del mercado de trabajo comenzaba a amenazar con impedir que los jóvenes y adultos en activo pudieran cumplir los requisitos mínimos exigidos para acceder a las jubilaciones o a las prestaciones sociales cuando las precisaran, con lo que estarían manteniendo el sistema vigente pero no podrían disfrutar de él en el futuro. Poco a poco se fue produciendo una creciente fractura de la protección social (empleos de calidad y precarios; empleados y parados; personas con acceso pleno a las coberturas sociales y personas con menores derechos). Dicho de otro modo, las transformaciones del modelo económico fordista como consecuencia de las crisis económicas, su reconfiguración neoliberal y el influjo de la creciente globalización modificaron muy profundamente los mercados de trabajo y los modelos de protección social configurados sobre ellos (véase, por ejemplo, Rueda, 2012).

Lo que hemos señalado en términos generales, puede percibirse con toda claridad en los cuatro regímenes de Estado de bienestar europeos en los que, como hemos señalado, nos estamos basando (Palier 2006, Moreno 2013). Así, según Bruno Palier (2013), en el modelo continental (que en la clasificación de Ferrera se correspondería con el bismarckiano) podemos observar tres etapas de reformas previas a la crisis actual. A pesar de su gran estabilidad, desde los años noventa se fueron produciendo ajustes marginales y pequeñas reformas orientadas a equilibrar las necesidades crecientes del sistema de protección y su financiación. Dado que el crecimiento del empleo fue muy moderado y que la ratio activos-dependientes disminuía, se procedió a contener o recortar moderadamente algunas prestaciones o a elevar los requisitos necesarios para su disfrute. Es el caso paradigmático de las pensiones. Por otra parte, algunas prestaciones se desvincularon de las cotizaciones sociales (como las pensiones no contributivas) y pasaron a financiarse con otros impuestos.

En cualquier caso, estas medidas -muy impopulares- fueron adoptadas en negociación con los agentes sociales -patronales y sindicatos- que tenían un fuerte peso en el modelo. Por eso, en un segundo momento, los gobiernos tendieron a debilitar su influencia en la configuración del sistema de protección social pensando que el modelo bismarckiano era muy rígido y que no sólo resultaba difícilmente financiable, sino que constituía, en sí mismo, un obstáculo para

impulsar el crecimiento económico, la competitividad, la flexibilidad y la eficiencia que requería la nueva economía globalizada. El relativo éxito alcanzado en la relajación del pacto social precedente y las modificaciones legales introducidas paulatinamente en los años noventa permitiría acometer, en un tercer momento, cambios en el sistema de mayor calado. Con el inicio del siglo XXI asistiríamos a una serie de reformas estructurales que sin dismantelar en modo alguno el modelo centroeuropeo, lo modificaron sensiblemente. En Alemania el recorte de las pensiones públicas -y el alargamiento del periodo de cotización- fue parejo a la promoción de las pensiones privadas complementarias, se extendieron los empleos de muy bajo coste y se implantó el copago en algunas prestaciones sanitarias. Algo análogo ocurriría en Francia donde, además, el Estado se vio obligado a complementar los ingresos de los trabajadores peor pagados, se introdujeron medidas para presionar a los parados en la búsqueda empleo y se intensificó el control del gasto en el conjunto del sistema sanitario. Similares medidas se adoptarían en Austria, Bélgica y los Países Bajos: políticas de "activación del empleo", reducción de la cuantía esperada de la pensión pública y endurecimiento en las condiciones de acceso, incluyendo la prohibición o fuerte penalización de las jubilaciones anticipadas.

Al mismo tiempo, la pérdida de universalidad del sistema de protección y el ascenso de condiciones laborales heterogéneas -con su inevitable secuela de mayor desigualdad- dio lugar a la aparición de políticas complementarias de apoyo a sectores desfavorecidos: infancia y familia, parados de larga duración, trabajadores pobres, personas dependientes, etc. Los recursos necesarios para costear estas ayudas no procederían de las cotizaciones a la Seguridad Social y por ello se gestionarían al margen de los agentes sociales. A la postre, sin negar la relevancia y fortaleza que seguían presentando los Estados de bienestar continentales, aún antes de la crisis actual se había producido una seria mutación de los mismos. En palabras de Palier (2013: 81): "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 la carencia de ingresos. Esto significa que ya no toda la población está cubierta por los mismos principios e instituciones".

El régimen de bienestar liberal o anglosajón, dentro de su heterogeneidad, posee como rasgos comunes un menor peso del gasto social sobre el PIB (en tono al 17% frente al 22-26% de los otros tres en el año 2007), una menor importancia de la familia y del Estado en la provisión de bienestar respecto al mercado, la alta valoración de la libertad de los individuos para cubrir sus necesidades y riesgos, la modesta cuantía de las prestaciones del Estado y una consideración de las circunstancias particulares como condición para recibir ayudas públicas frente a la tendencia a las prestaciones y servicios universales que caracteriza a otros modelos de protección social (Colino y Del Pino 2013). Desde esta perspectiva no se pretende una cobertura colectiva de la incertidumbre socioeconómica ni una fuerte redistribución de la renta o la riqueza, sino conseguir, subsidiariamente, evitar la exclusión de quienes no han podido garantizar por sus propios medios unas condiciones de vida dignas.

En Europa fue el régimen liberal -representado por Gran Bretaña e Irlanda- el primero en sufrir modificaciones tras la "crisis del petróleo" (Pierson, 1994). Serían también de las más radicales. En el Reino Unido, los años 80 y 90 coincidieron con los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher y John Major quienes -convencidos de que el sector público y la regulación laboral eran una rémora económica- atacaron a los sindicatos y recortaron muy significativamente las pensiones (de suyo modestas), disminuyeron la cuantía y duración del seguro de desempleo -bajo el supuesto de que éste desincentivaba la búsqueda de ocupación y obligando a los parados a realizar una búsqueda activa de trabajo-, privatizaron algunos

servicios, introdujeron mercados y cuasi mercados en los ámbitos de la enseñanza y la salud y, en general, fomentaron las alianzas publico-privadas para la prestación de servicios sociales. Este modelo de protección es el que con mayor intensidad impulsó políticas focalizadas contra la pobreza garantizando ingresos complementarios a los trabajadores más pobres, a los jubilados con las pensiones más bajas, a las familias con mayor número de niños y, en general, a la infancia empobrecida. De resultados de esta estrategia, el desempleo se redujo aunque la calidad de las ocupaciones se deterioró sensiblemente, la desigualdad se situó en los mayores niveles europeos, dos tercios de los trabajadores se vieron forzados a contratar planes de pensiones privados (a través de sus propias empresas o de aseguradoras generales) y casi la mitad de los jubilados tuvieron que complementar su ingresos con ayudas públicas.

La excepción a este proceso de remercantilización de los servicios sociales se daría en el Servicio Nacional de Salud que gozaba de un gran respaldo social y mantuvo un carácter universal. La llegada al poder de Tony Blair en 1997, moderó la intensidad del proceso descrito pero no revirtió, en modo alguno, su tendencia general (Ryner, 2010). De hecho, el líder laborista impulsó con fuerza la activación del empleo en todos los sectores de la población, convencido de que el trabajo era la clave de la protección social y de que mejorar la empleabilidad era la mejor inversión posible. A lo largo de su mandato la lucha contra la pobreza infantil también constituyó una clara prioridad. Con todo, las décadas que precedieron a la debacle financiera actual no fortalecieron el Estado de bienestar liberal en Europa ni lo aproximaron al resto de las variedades continentales.

Tampoco el modelo escandinavo o socialdemócrata ha permanecido inalterado en las últimas décadas, aunque mantenga su especificidad. Los cambios que vamos a comentar no impiden que siga siendo la versión más amplia y profunda de Estado de bienestar que conocemos. Partiendo de la situación alcanzada en los años 70 con pleno empleo, muy alta tasa de actividad (también femenina), bajo nivel de dependencia familiar, escasa dispersión salarial, elevada conciliación de la vida laboral y familiar, muy alta presión fiscal (y alto peso del gasto social), prestaciones sociales de carácter universal y con frecuencia proporcionadas por empresas públicas, el influjo de distintas crisis económicas y del proceso de globalización ha inducido a modificaciones sustanciales de su modelo.

Los países escandinavos fueron pioneros en las políticas activas de empleo impulsadas desde finales del siglo XX (Rubio 2013; Moreno 2013). En este caso, no prevalecía la orientación punitiva de otros sistemas cuya finalidad era evitar un "abuso" del seguro de desempleo y la aceptación rápida de cualquier tipo de ocupación, sino la mejora de la "empleabilidad" basada en una buena oferta formativa, el acompañamiento personal para la búsqueda de nuevos empleos y el apoyo al cuidado de los hijos para hacer posible esa búsqueda de modo efectivo. Es cierto que se redujeron los periodos en los que podría percibirse la prestación por desempleo pero también lo es que se partía, en algunos casos, de los marcos más generosos al respecto. En este contexto se desarrolló el concepto de "flexiseguridad" que perseguía facilitar el ajuste de las plantillas de las empresas a la coyuntura económica, reduciendo los costes de despido al tiempo que el Estado garantizaba a los trabajadores el mantenimiento de los ingresos y la seguridad económica en las fases de transición entre ocupaciones, es decir, una propuesta a medio camino entre la tradicional protección social nórdica y la tendencia en el resto de Europa a sustituir políticas pasivas por políticas activas de empleo (Rueda, 2012).

En el terreno de las pensiones los países nórdicos fueron introduciendo tanto la posibilidad de complementar las públicas con otras privadas como la utilización de métodos de cálculo actuarial -aunque fuera como ejercicio de simulación- para vincular la cuantía de las mismas a la evolución de la esperanza de vida. Así mismo, la percepción de la pensión pública quedó condicionada a los recursos disponibles por parte de cada jubilado. No obstante, el cambio más profundo en países como Suecia implicó la introducción de pensiones obligatorias de capitalización que, unidas a la evolución de los mercados bursátiles desde su introducción, han reducido de manera efectiva la pensión que cobran las personas jubiladas (Belfrage y Ryner, 2009).

Aunque, en sus inicios la provisión de servicios sociales había correspondido por entero al sector público, desde finales de los años 90 se abrió la posibilidad de que el sector privado participara en dicha provisión en los ámbitos de la enseñanza y a salud (véase Buendía, 2011 para el caso sueco). Finalmente, el aumento de la desigualdad y la pobreza que se produjeron a partir de los años 90 dieron lugar a la aparición de programas dirigidos a colectivos sociales determinados al tiempo que los servicios generales y las prestaciones universales se hacían menos generosas, algo que para algunos analistas significaba la aproximación del modelo al de tipo continental (Moreno 2013).

La incidencia de las reformas sobre el régimen de bienestar mediterráneo (del que participan en mayor o menor medida Portugal, Italia, Grecia y España) ha sido un tanto contradictoria, pues al estar los países que lo representan intentando alcanzar las cotas de protección de los demás modelos -que a su vez estaban experimentando cierta metamorfosis- han coincidido en el tiempo medidas que ampliaban la cobertura social con otras tendentes a moderarlas (Moreno y Mari-Klose 2013). Así, desde los años 80, los servicios sanitarios se fueron universalizando, así como los sistemas de pensiones contributivas y no contributivas. Del mismo modo la gratuidad de la enseñanza fue aumentando los años garantizados por el Estado y los servicios de guardería ampliaron su relevancia.

Ciertamente, el menor nivel de desarrollo y de presión fiscal (en especial en Grecia, Portugal y España) impedía ofrecer unos servicios sociales y unas transferencias monetarias análogas a las del resto de la Europa occidental. A cambio, la solidaridad dentro de la familia proporcionaba un alto grado de seguridad. Las mayores exigencias de disciplina fiscal derivadas de la implantación del Euro, el impacto de la globalización -con su desafío de competitividad- y las profundas transformaciones experimentadas por la familia en la Europa meridional -menor número de matrimonios, fuerte caída de la fecundidad, incorporación creciente de las mujeres al mercado de trabajo y ascenso de los divorcios- debilitaron la capacidad inclusiva del Estado de bienestar mediterráneo (Navarro, 2000).

Por otra parte, si bien es cierto que en las últimas décadas se ha creado bastante empleo -sobre todo en Grecia y España- que ha ofrecido oportunidades a jóvenes, mujeres e inmigrantes, también lo es que éste se ha caracterizado por su alta precariedad y bajas remuneraciones. Lo que ha llevado, también en este régimen y quizá de un modo aún más intenso que en el resto, a una dualización social clara. Los trabajadores varones a tiempo pleno con largas vidas laborales y condiciones de trabajo reguladas por convenios colectivos, así como la mayoría de los pensionistas gozan de una protección social alta. Por el contrario, los trabajadores temporales y a tiempo parcial, los que no podían acogerse a convenios, los que participaban de la economía informal, los más jóvenes y muchas mujeres carecían de una verdadera seguridad económica (Rodríguez Cabrero, 2011).

Con el inicio del siglo XXI en varios países del sur de Europa se produjo la llegada al poder de partidos de signo socialdemócrata que pretendieron ampliar la protección social vigente. En Portugal diversas iniciativas legislativas impulsaron la conciliación entre la vida familiar y laboral mientras en España se aprobaron una ambiciosa Ley de la dependencia, ayudas para la emancipación de los jóvenes, medidas para impulsar la igualdad de género y ciertas transferencias monetarias para las familias con hijos. Al mismo tiempo, el rápido envejecimiento del Sur de Europa alentó políticas de contención del gasto sanitario y moderación en el incremento de las pensiones (elevando las más bajas y congelando las mayores, al tiempo que los requisitos para acceder a ellas se endurecían). Un rasgo propio de este modelo, la prestación mixta de servicios públicos entre el sector público y el privado por medio de acuerdos, convenios y conciertos se intensificó durante los años previos a crisis actual.

En definitiva, ya antes del inicio de la crisis financiera el Estado del bienestar en Europa, a pesar del fuerte y muy extendido apoyo popular con que contaba, empezaba a percibirse más como un peso que frenaba el crecimiento y dificultaba la competitividad internacional de los Estados que como un elemento impulsor del desarrollo económico y de la cohesión social. No

olvidemos que la promoción de la salud y la educación, el sistema de pensiones, la protección frente al desempleo, el apoyo a los sectores sociales más vulnerables y la redistribución de la renta, junto a un componente obvio de justicia social tiene otro que incide en la estabilidad macroeconómica tanto por su efecto contra-cíclico como por lo que significa de estabilidad en la demanda agregada, mejora en la confianza de los hogares y las empresas, aumento de la productividad (salud y educación) y creación de un clima favorable para la actividad económica en general.

Con todo, las dificultades de financiación a medio plazo de unos sistemas de protección que se enfrentaban al incremento de costes, el bajo crecimiento, la sospecha de baja eficiencia en alguno de sus elementos, el deterioro de los empleos, el desequilibrio de la relación activos-inactivos y la constatación de cierto techo en la capacidad para elevar la presión fiscal condujeron durante la última década del siglo XX y la primera del XXI a reformar todos los modelos de Estado de bienestar europeos en una línea restrictiva, lo que no significa que tales sistemas se dismantelaran o que las diferencias entre los distintos regímenes se diluyeran. Como tendremos ocasión de describir más adelante, desde el año 2000 se observa un mantenimiento global del gasto en protección social respecto al PIB, aunque las mayores necesidades pudieran reducir las prestaciones que recibían los individuos beneficiarios de las mismas o la calidad de algunos servicios. Ni que decir tiene que la crisis desencadenada en el año 2007 originaría una mutación mucho más profunda de los sistemas de bienestar que fueron sometidos a una verdadera "prueba de estrés" por la gran recesión.

Ante los desafíos enumerados, en los últimos años, parecen abrirse paso cuatro tendencias principalmente:

- 1) Individualización del riesgo. A medida que se han introducido nuevas reformas en los Estados del bienestar, se ha tendido a profundizar el cambio desde la colectivización de los riesgos sociales a su individualización. La colectivización de los riesgos sociales vendría representada muy gráficamente, por las pensiones de reparto: gracias a éstas, las personas que no pueden trabajar porque se han hecho mayores (éste es el riesgo social) reciben unos ingresos que proceden de quienes sí están trabajando. Esa solidaridad intergeneracional es un ejemplo de esa socialización de los riesgos, y encuentra su elemento antagónico en las pensiones de capitalización, por las que una persona ahorra de forma individual para su vejez. La expansión de este tipo de pensiones ahonda en esta tendencia.
- 2) Surgimiento de nuevos actores que contribuyen a la protección social. En las últimas décadas hemos asistido a la proliferación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que, en algunos casos, ha contribuido a la provisión de protección social en las sociedades modernas. En realidad, esto supone cierto retorno a los mecanismos de protección social anteriores al surgimiento de los Estados de bienestar, cuando organizaciones (laicas, pero sobre todo, religiosas) ofrecían ayuda, principalmente, alimentaria a los sectores más desfavorecidos. Pues bien, el aumento en la presencia de estas organizaciones ha ido en paralelo a la retirada del Estado de algunas de sus funciones de protección social. El problema que esto supone es que estas organizaciones carecen, por lo general, de las infraestructuras y los recursos necesarios para ofrecer una atenuación sistemática de los riesgos sociales, y sobre todo, para prevenirlos.
- 3) Mayor implicación de las familias. Al mismo tiempo que las tendencias anteriores, hemos asistido a una mayor implicación de las familias en la organización de la protección social. De igual modo que en el punto anterior, el menor peso del Estado en estas tareas ha supuesto una mayor carga de trabajo de cuidados sobre las familias, que en realidad es la manera eufemística de referirse a las mujeres, pues son ellas quienes en última instancia se ocupan del grueso de estas tareas. Esto tiene unas implicaciones claramente negativas para las perspectivas profesionales de dichas mujeres.

- 4) Debilitamiento de las bases fiscales. Una última tendencia, que afecta directamente al porvenir de los Estados de bienestar, está relacionada con sus bases de financiación. Las reformas fiscales introducidas han otorgado una importancia mayor a los impuestos indirectos que suelen tener una dependencia del ciclo económico mayor que otros tipos de impuestos, por lo que en momentos en los que el crecimiento económico se retrae, la capacidad recaudatoria del Estado se ve fuertemente resentida.

Una vez examinados los riesgos sociales vigentes a la luz de la literatura actual sobre los Estados de bienestar, y expuestas las tendencias que, a nuestro juicio, asoman en el horizonte, llega el momento de estudiar lo que nos dicen los datos sobre los Estados de bienestar, para lo cual, recordamos, vamos a utilizar dos tipos de perspectivas: una perspectiva macroeconómica y otra institucional.

3.3. La evolución de los Estados de bienestar entre 2000 y 2007 a través de indicadores – Perspectiva macroeconómica

En este apartado abordaremos someramente lo ocurrido en el primer periodo considerado (2000-2007) utilizando para ello las principales variables macroeconómicas. Así, se puede apreciar en la Tabla 1 -que registra el gasto social de los estados miembros de la UE-15 respecto al PIB-, y en el Gráfico 2 que la acompaña -donde se representa el comportamiento de varios de esos países, característicos de los cuatro regímenes de bienestar ya mencionados-, que entre el año 2000 y 2007 se produjeron dos fenómenos fundamentalmente: 1) por una parte, un mantenimiento sustancial del nivel de gasto agregado -expresado con claridad por la leve oscilación del promedio de la UE-15, que primero se elevó cerca de un punto porcentual para regresar posteriormente al punto de partida-; y 2) por otra, una muy moderada convergencia en el gasto en protección social entre los distintos países.

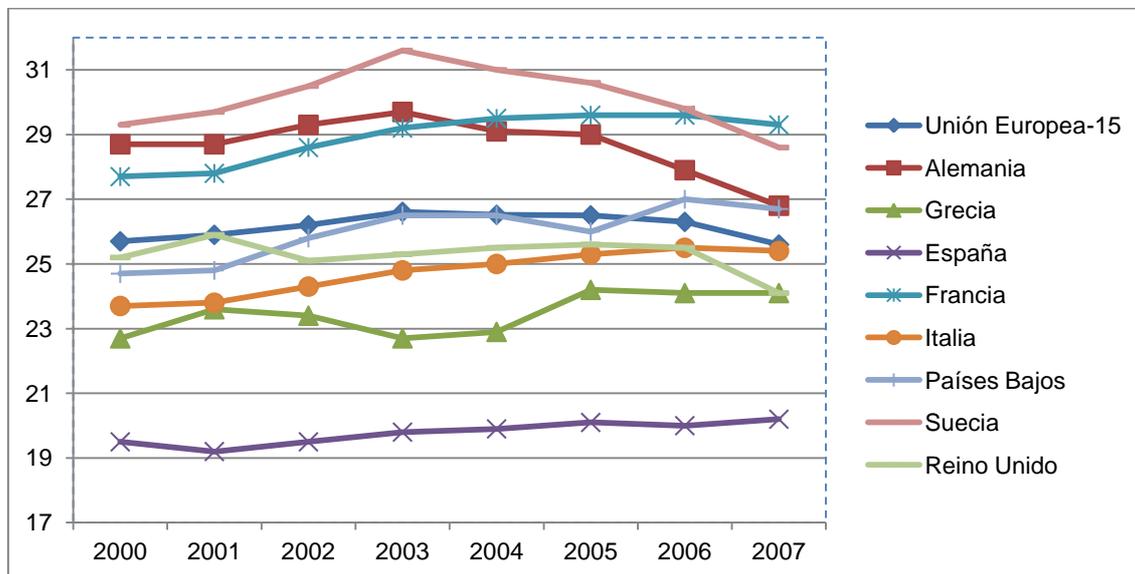
Tabla 1. Gasto en protección social como porcentaje del PIB en la UE-15 (2000-2007)

	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>
Unión Europea-15	25,7	25,9	26,20	26,61	26,52	26,5	26,3	25,6
Bélgica	24,2	24,7	25,4	26,1	26,1	26,1	25,7	25,5
Dinamarca	28,1	28,4	28,8	30,0	29,8	29,4	28,5	28,0
Alemania	28,7	28,7	29,3	29,7	29,1	29,0	27,9	26,8
Irlanda	12,7	14,1	15,9	16,5	16,7	16,7	17,0	17,6
Grecia	22,7	23,6	23,4	22,7	22,9	24,2	24,1	24,1
España	19,5	19,2	19,5	19,8	19,9	20,1	20,0	20,2
Francia	27,7	27,8	28,6	29,2	29,5	29,6	29,6	29,3
Italia	23,7	23,8	24,3	24,8	25,0	25,3	25,5	25,4
Luxemburgo	18,9	20,5	21,2	21,7	21,9	21,3	20,0	19,0
Holanda	24,7	24,8	25,8	26,5	26,5	26,0	27,0	26,7
Austria	27,5	27,8	28,1	28,5	28,2	27,8	27,4	26,9
Portugal	18,6	19,2	20,9	21,6	22,3	22,9	23,0	22,6
Finlandia	24,3	24,3	24,9	25,8	25,8	25,9	25,6	24,6
Suecia	29,3	29,7	30,5	31,6	31,0	30,6	29,8	28,6
Reino Unido	25,2	25,9	25,1	25,3	25,5	25,6	25,5	24,1

Fuente: SEEPROS (Sistema integrado de cuentas de la protección social). Eurostat 2014

Con la excepción de Francia, que aumentó el gasto partiendo de unos niveles elevados, el resto de los países lo redujeron si estaban por encima de la media o lo aumentaron si estaban por debajo. Posiblemente en estos comportamientos diferenciados influyeron motivos distintos. En los países que poseían un Estado de bienestar más consolidado primó la preocupación por contener el gasto público para garantizar la viabilidad del sistema sin hipotecar los intentos de mejora de la competitividad internacional, relativamente amenazada por la globalización económica. Por contra, los países que partían de unos Estados de bienestar más débiles decidieron aprovechar una coyuntura de crecimiento económico favorable (es el caso de Irlanda, Grecia y España especialmente) para fortalecer sus sistemas de protección social intentando recortar en cierta medida el déficit crónico que padecían en este campo. En algún caso -como el español o el griego-, ese comportamiento fue probablemente alentado por la llegada al ejecutivo de partidos de orientación socialdemócrata que tendieron a elevar este tipo de gastos.

Gráfico 2. Gasto en protección social como porcentaje del PIB en la UE-15 y algunos países miembros (2000-2007)



Fuente: Gráfico elaborado a partir de la Tabla 1

En la medida en que el crecimiento demográfico europeo fue bajo durante este periodo -con la excepción de aquellos países que, como España, recibieron un número significativo de inmigrantes- y que el crecimiento económico fue moderado, aunque algo superior, el gasto social per cápita aumentó levemente en la región: un 3-4% anual en términos corrientes y en torno al 1-1,5% en términos constantes (datos de Eurostat). En todos los países las pensiones de jubilación captaron recursos crecientes así como el gasto sanitario y, en conjunto, el resto de los programas experimentaron pocas modificaciones en su cuantía en términos reales. Como es lógico la coyuntura económica no hizo necesarios fuertes desembolsos de los programas de cobertura del desempleo.

Con todo, la leve convergencia en el gasto social que mencionábamos anteriormente no podía ocultar las enormes diferencias que persistían entre los miembros de la comunidad europea antes de la crisis. Así, en 2007, el gasto social per cápita de la zona euro se situaba en 7.265 euros. Ese mismo año -más allá del caso atípico de Luxemburgo que tenía un gasto social por habitante de 12.164 €- el gasto en los Países Bajos ascendió a 9.532 €, en Dinamarca a 9.099 €, en Suecia a 8.896 €, en Austria a 8.643 €, en Francia a 8.401 € y en Alemania a 8.076 €. En el extremo opuesto del espectro se encontraban Portugal, con 4.534 €, España con 5.237 €, Grecia con 5.524 €, Irlanda con 6.183 € e Italia con 6.795 € en gasto social por habitante. Finlandia (7.260 €) y Reino Unido se situaban en una posición intermedia dentro del conjunto.

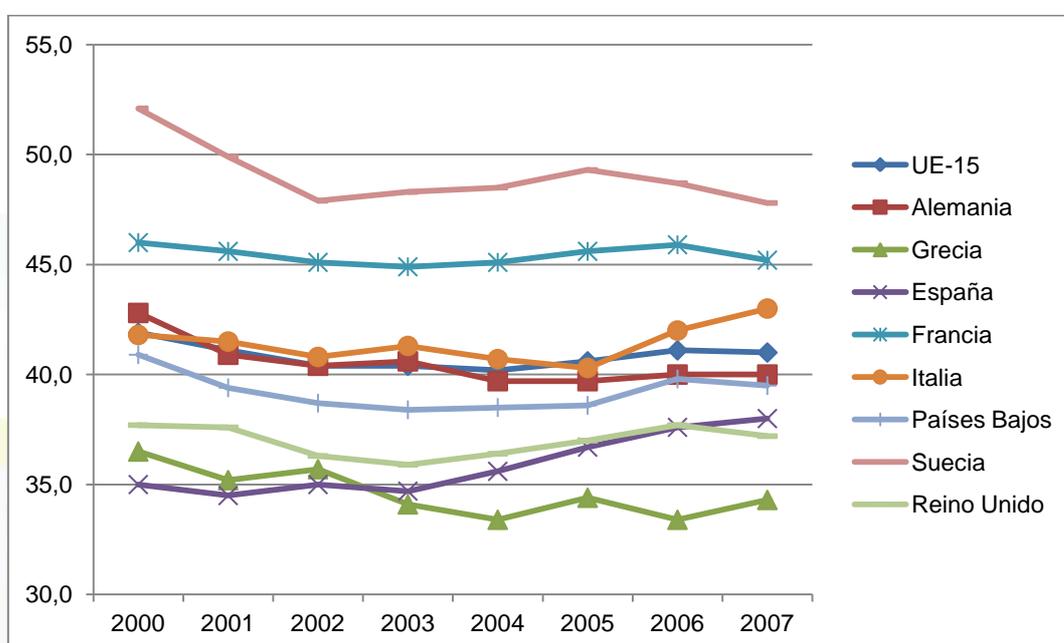
Llama poderosamente la atención el hecho de que son precisamente los países de lo que luego se denominaría "la periferia europea" los que estaban más lejos de la convergencia social o que España tuviera un grado de protección inferior a Grecia y solo superior a Portugal. Es decir, el "déficit social de España", que tantas veces ha denunciado Vicenç Navarro (2006), era del 28% respecto al promedio de la zona euro⁵; un déficit muy superior al existente respecto al PIB per cápita (del 15%) y que expresa muy claramente el subdesarrollo del Estado de bienestar español.

Por lo que se refiere a la evolución de los ingresos públicos, en el periodo que estamos contemplando tampoco se produjeron modificaciones abruptas. Tal y como puede observarse

⁵ Respecto a países como Holanda, Suecia o Dinamarca el déficit social sería del 35% al 45%.

en el Gráfico 3, entre 2000 y 2003 hubo una moderada caída de los ingresos que fue seguida de una parecida recuperación. Nada que ver con una sensible reducción de la presión fiscal ni tampoco con un ostensible incremento, como parecería desprenderse de algunos discursos políticos contrapuestos. Lo que realmente ocurrió fue una transformación de la estructura tributaria que se tornó menos progresiva (Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, 2013). Así, tendieron a reducirse los impuestos directos tanto sobre las rentas del trabajo como, especialmente, sobre las del capital, la propiedad y las sucesiones, manteniéndose, en general, los tipos aplicables a las cotizaciones sociales (cuyo impacto sobre la progresividad fiscal es muy limitado dado su carácter proporcional a los ingresos y la existencia de techos), al tiempo que aumentaban los impuestos indirectos (IVA, hidrocarburos, medioambientales, tabaco, bienes de lujo, etc.) y algunas tasas. Por lo tanto, en la UE-15 el sistema impositivo perdió parte de su capacidad redistributiva.

Gráfico 3. Ingresos públicos como porcentaje del PIB en la UE-15 y algunos países seleccionados (2000-2007)



Fuente: Eurostat

De hecho, el crecimiento de la presión fiscal había llegado a su máximo nivel histórico en 1999, superando el 40% del PIB en el promedio de la UE, para comenzar a descender a partir del año 2000. No obstante, cuando parecía que se había tocado un techo insuperable y que el discurso político dominante preconizaba la reducción inevitable del sector público, volvió a producirse un incremento de la presión tributaria desde 2004 hasta el desencadenamiento de la crisis (ver Gráfico 3) aunque, como acabamos de señalar, con sensibles cambios en la estructura de los sistemas fiscales y del peso relativo de cada fuente. Ese cambio de tendencia está, además, muy relacionado con lo ocurrido con la coyuntura económica, que se mostró más renuente al crecimiento en los primeros años del siglo XXI para luego volver a expandirse hasta la entrada en recesión posterior a los acontecimientos de 2007. Solamente Suecia y Grecia parecen haber sufrido una merma considerable de los ingresos públicos durante esos años.

No conviene olvidar, por último, que existían y existen significativas diferencias entre los modelos tributarios comunitarios que tienen su incidencia sobre la amplitud e intensidad de la

protección social y, en consecuencia, sobre la equidad⁶. Así, los impuestos directos predominan como fuente de financiación en los países escandinavos y en los anglosajones, lo que permite que los contribuyentes coticen de acuerdo a su capacidad y que puedan establecerse tipos progresivos. Este modelo también ha conducido históricamente al establecimiento de prestaciones y servicios de carácter universal. A cambio, este tipo de imposición -la más transparente- puede generar la oposición de los votantes y es, por tanto, la más difícil de incrementar políticamente. Requiere, además, la existencia de unas clases medias amplias y consolidadas que deseen una amplia cobertura pública del riesgo para que la Seguridad Social sea sólida.

En cambio, en Europa central la fuente de ingresos más importante -fundamento de todo el sistema de protección social- está representada por las cotizaciones de empresarios y trabajadores. En este caso, su viabilidad a medio plazo depende de la existencia de pleno empleo y de la no fragmentación de los mercados de trabajo con diferenciación de derechos laborales. La intensidad redistributiva de este modelo es real pero limitada ya que se basa en tipos proporcionales a los ingresos. Por último, en la Europa meridional (con excepción de Italia) ha predominado la imposición indirecta. Junto al carácter más opaco del sistema -que lo convierte en menos costoso en términos políticos- presenta la ventaja técnica de su rápida y continua recaudación y la desventaja de -en ciertos sectores- la extensión del fraude. A cambio, el hecho de que no tome en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes -ya que opera con tipos fijos- lo convierten en un mal instrumento para promover la equidad. En consecuencia, los efectos redistributivos de los sistemas impositivos durante el periodo 2000-2007 fueron positivos en el primer caso, neutrales en el segundo y regresivos en el último (Ruiz-Huerta, 2013, p. 87).

3.4. La evolución de los Estados de bienestar entre 2000 y 2007 a través de indicadores: Perspectiva institucional

Tras este sucinto repaso de la evolución de las principales macromagnitudes relacionadas con los Estados de bienestar, vamos a hacer a continuación lo propio con algunos indicadores que permitan dar cuenta de lo ocurrido con dichos Estados de bienestar desde una perspectiva institucional, tal y como habíamos anunciado. Para abordar esta perspectiva, hemos utilizado dos conjuntos de datos: de un lado, los datos procedentes de la Social Security Administration de Estados Unidos en sus informes internacionales, que serán objeto de análisis en la siguiente sección; y de otro, los datos extraídos de la base sobre Prestaciones y Salarios (*Tax and benefits*) de la OCDE.

En el Anexo I hemos recopilado las tablas que hemos elaborado a partir de nuestro estudio de la información obtenida, y hemos expuesto la explicación completa y detallada de esta fuente de información. Baste mencionar aquí que se ha analizado la información de cuatro prestaciones monetarias (asistencia social, prestación por desempleo, ayudas para vivienda y ayudas familiares) y para ocho perfiles de familias diferentes (detallados en el Anexo). Se ha estudiado el período 2001 (primer año disponible en la fuente) hasta 2012, y se han escogido, en consonancia con el resto de este trabajo, los siguientes 17 países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. Nótese, en todo caso, que Luxemburgo sólo ofrece estos datos hasta el año 2007 incluido.

El indicador disponible en esta base de datos es la tasa de reemplazo, que se refiere al porcentaje que cada prestación monetaria supone respecto al salario medio de cada país en el

⁶ Aunque hoy suele señalarse que el flujo redistributivo de los sistemas fiscales proviene en mucha mayor medida de la composición del gasto que de la estructura de los ingresos. A estos últimos se atribuye, como mucho, el 25% del efecto redistributivo.

mismo año. Para hacer más fácilmente comprensible esta explicación hemos dividido el resto de este apartado en función de las diferentes prestaciones sociales estudiadas.

3.4.1. Asistencia social

El valor medio de la asistencia social es de alrededor del 15% del salario medio del país en el caso de las personas solteras sin hijos, y del doble, para matrimonios con dos hijos, en ambos casos, siempre que se trate de perfiles sin ingresos. El arco en el que se mueve esta prestación varía, para solteros, del 5% al 30%, aproximadamente, siendo la oscilación para los matrimonios con dos hijos, del 14% al 50%. Como cabe esperar, a medida que aumentan los ingresos, esta prestación tiende a desaparecer en todos los países. Así, en el caso de solteros sin ingresos, los únicos países que carecen de una prestación de este tipo son Dinamarca, Italia, Grecia, Reino Unido, Bélgica y España (estos dos últimos, para personas sin empleo, pues existe esta ayuda para personas que sí cuentan con uno). Sin embargo, cuando se trata de un matrimonio con dos hijos cuyos ingresos sean equivalentes al salario medio, sólo los países nórdicos, Estados Unidos y Japón ofrecen esta prestación. En un perfil como el anterior, pero con ingresos equivalentes al 200 por cien del salario medio, Japón pasa al grupo de quienes no ofrecen esta prestación.

Los países más generosos son los siguientes. Para un perfil de solteros sin ingresos, Luxemburgo y Países Bajos (con un 28,5% y un 26,3%, en 2007) resultan los países más generosos, a los que se suman, para otros perfiles, Japón y, sobre todo, Dinamarca, que pronto se convierte en el país más generoso de todos en esta materia, con tasas de reemplazo que se aproximan a un tercio del salario medio para personas sin empleo y con ingresos equivalentes al salario medio.

En cuanto a la evolución que siguió la asistencia social durante el período 2001-2007, merece la pena destacar el caso de Irlanda. Este país introdujo una mejora en la asistencia social para colectivos sin ingresos (ya sean matrimonios con hijos o personas solteras), mejora que implicaban una subida de entre 4,6 y 14 puntos porcentuales del salario medio, en función de cada caso particular de que se trate. Además de Irlanda, Alemania introdujo una mejora más moderada pero sólo para personas con empleo, mientras que Japón introdujo por primera vez en 2003 esta prestación para personas en situación de desempleo y con unos ingresos equivalentes al salario medio (que el Estado japonés complementa, pues, con esta prestación por una cuantía de alrededor del 4 por ciento de ese mismo salario promedio).

Con respecto a los países que introdujeron recortes en dicho período, destaca también el caso de Alemania, que eliminó esta prestación para personas sin empleo en 2005. Finalmente introdujeron recortes (de entre 3 y 5 puntos porcentuales) España y Finlandia. Es interesante hacer notar que la temporalización en la introducción de reformas no es la misma en todos los países, y en el caso de los nórdicos, se detectan cambios siempre a partir de 2002. En el caso de España, las tendencias son más homogéneas para todo el período 2001-2012, como tendremos ocasión de comprobar.

Así pues, en el caso de la asistencia social no encontramos cambios demasiado pronunciados. Aunque hubo más países en los que se registraron empeoramientos que en los que se experimentaron mejoras, éstas fueron de cuantías más abultadas. Además, los únicos patrones claros que se observan son los recortes en Alemania y, sobre todo, la nítida mejoría de Irlanda, que pasó a convertirse en 2007 en el país más generoso en esta materia. Así pues, no se observa variación de relevancia según patrones de Estados de bienestar.

3.4.2. Prestación por desempleo

La prestación por desempleo no entra dentro de la oferta de prestaciones monetarias para personas o familias sin ingresos en todos los países. En total, sólo en 8 de los países de la muestra se ofrecía al comienzo del período: los tres nórdicos, Irlanda, Reino Unido, Bélgica, España y Japón. Sin embargo, en 2005 Alemania introdujo esta prestación también para este perfil y Grecia hizo lo propio en 2007.

Al comienzo del período, la prestación media en los países que la ofrecían se situaba en el 20,8% del salario promedio del país correspondiente para las personas solteras sin familia, y del 28,1 para los matrimonios con dos hijos. Sin embargo, al final del período, dichos promedios habían bajado dos y tres puntos, respectivamente. Por generosidad, destaca en esta prestación Dinamarca para ambos perfiles, seguida de España, Bélgica y los otros países nórdicos. En el extremo opuesto nos encontraríamos con los países anglosajones y Japón, si bien es necesario advertir que, en el caso de los matrimonios con hijos, los países anglosajones se sitúan más arriba en la escala de generosidad, superando incluso a Suecia y Finlandia, y más próximos también a la media. En todo caso, esa mayor generosidad inicial para dicho perfil cambiaría con el tiempo, como vamos a ver más tarde.

En el caso de los perfiles con ingresos equivalentes al salario medio, la prestación media era del 46,1% de dicho salario para personas solteras, y 2 puntos por encima, para matrimonios con dos hijos. Esas medias bajaron cerca de dos puntos en el período estudiado. Los países más generosos, con unas prestaciones que se sitúan por encima del 60% del salario medio, eran Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Suecia y Noruega, a los que habría que añadir España cuando se trata de matrimonios con hijos. Entre los países menos generosos en esta prestación, con tasas de reemplazo que se sitúan por debajo del 30%, nos encontramos con Irlanda, Grecia y Reino Unido (este último país se sitúa en el extremo inferior con valores alrededor del 10%).

Si observamos ahora la prestación por desempleo para perfiles de ingresos que se sitúan en el 200% del salario medio, tenemos que la media de esta prestación asciende al 60% de dicho salario medio. Es de destacar, no obstante, que hasta diez países mantienen la misma tasa de reemplazo que en el perfil de ingresos anterior, pero si la media sube es por esos casos que ofrecen una prestación por desempleo por encima de la anterior. El caso más destacable es Francia, con 37 puntos por encima del perfil anterior hasta situarse en el 115% del salario medio. Además de este país, Luxemburgo, Portugal y Países Bajos ofrecen tasas de reemplazo que superan el 80% del salario medio, y a esos países habría que añadir Alemania si nos referimos a los matrimonios con hijos.

Finalmente, el perfil con los ingresos más elevados de los que hemos utilizado para este estudio, el que se refiere a un matrimonio con dos hijos en el que uno de los cónyuges gana un 200% del salario medio mientras el otro obtiene un 67% de dicho salario medio, registra curiosamente una media ligeramente inferior al perfil de ingresos anterior, media que además registró un notable recorte de casi cinco puntos porcentuales en el período 2001-2007. Con este perfil de ingresos, de nuevo sólo Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal presentan tasas de reemplazo superiores al 80%, aunque esta última terminará por recortarlas de forma notable. También de nuevo, Bélgica, Grecia y, sobre todo, Reino Unido, registran las tasas de reemplazo de menor cuantía.

La evolución de esta prestación a lo largo del período 2001-2007 presenta rasgos similares para ambos tipos de perfil (solteros y matrimonios con dos hijos), encontrando solamente variaciones en función de los ingresos de cada unidad familiar (aunque hay alguna excepción). Durante esos años, las subidas más relevantes fueron las de Irlanda (con un incremento de entre 3 y 8 puntos porcentuales). Además de Irlanda, para algunos niveles de ingresos, también Italia (con más de 7 puntos de aumento) y Países Bajos (con 5) registran una

tendencia positiva. Finalmente, es importante reseñar aquí la introducción de esta prestación para los perfiles sin ingresos en Alemania en 2005 y en Grecia en 2007.

El capítulo de recortes muestra tendencias más diversas. Si en los perfiles sin ingresos son dos países nórdicos (Finlandia y Suecia) quienes registran recortes (de entre 3 y 4 puntos), en los demás perfiles, se suman muchos países más. Por cuantía de los recortes, destacan los casos de Japón (que varía entre los 5,7 y los 19,4 puntos porcentuales de descenso), Suecia (con recortes de 13,7 puntos para todos los perfiles, salvo el ya mencionado sin ingresos, que es menor), Reino Unido (con 12,6 puntos menos en varios de los perfiles) y Portugal (con 12,1 puntos menos, aunque sólo en los perfiles de mayores ingresos, es decir, 200% del salario medio o más). Un segundo grupo de países con recortes importantes pero de menor magnitud lo conformarían Estados Unidos (con 7,4 puntos de recorte para todos los perfiles con ingresos), Finlandia (con recortes de entre 4,8 y 5,7 puntos en varios perfiles de ingresos) y España (entre 2 y 3 puntos). Finalmente, al igual que ocurriera con Portugal, Alemania presenta recortes pronunciados en las prestaciones por desempleo para perfiles de ingresos del 200% del salario medio más. El resto de países muestran recortes menos pronunciados.

Es de destacar también que para ingresos que van del 200% del salario medio en adelante, el número de países que introdujo recortes en el período de análisis se incrementa de forma ostensible: hasta 11 países registraron reducciones de las tasas de reemplazo que fueron de los 2,3 puntos a las 19,4, según los países.

Así pues, se observa cierta tendencia al ajuste ya en la etapa que va de 2001 a 2007. Esa tendencia se muestra centrada en mayor medida en los perfiles de mayores ingresos. Como principales países con tendencia a recortar destacan Japón, Suecia, Finlandia, Portugal y Estados Unidos, lo que nos remite a varios de los regímenes de Estados de bienestar.

Por último, para tener en cuenta toda la información relevante a la hora de estudiar las reformas introducidas, resaltaremos que, al igual que en la prestación monetaria anterior, los empeoramientos en los países nórdicos sucedieron a partir del año 2002 tras una leve mejoría entre ese año y el anterior. Sin embargo, el descenso estadounidense tiene lugar desde el año 2004. Austria y Japón, por su parte, empeoran a partir de 2003. Las tendencias del resto de países son más homogéneas, es decir, desde el inicio del período.

3.4.3. Ayudas para vivienda

En lo que respecta a las ayudas para vivienda, nos encontramos con una prestación media de menor cuantía que la anterior y además con menor universalidad, pues no todos los países la ofrecen o, si lo hacen, la restringen a ciertos perfiles. Así pues, si para los perfiles sin ingresos nos encontramos con hasta 13 países ofreciendo esta prestación, para perfiles con ingresos del 100% o del 200%, ese número se reduce a la mitad. La otra tendencia clara es que hay una serie de países para los que no consta la provisión de esta prestación: se trata de los países meridionales (Grecia, Italia, Portugal y España) junto con Bélgica y Estados Unidos.

La prestación media para los perfiles más comunes, es decir, aquéllos donde la incidencia de estas ayudas es mayor, es de alrededor del 10% del salario medio. Esta prestación se ofrece con mayor generosidad en el Reino Unido e Irlanda, a los que, en algunos perfiles, se les suman Suecia o Japón, pero son los países anglosajones los que destacan de forma indiscutible en este tipo de ayuda.

En cuanto al análisis de la evolución entre los años 2001 y 2007, vemos que las principales mejoras las introdujo Grecia, que creó esta prestación para ambos perfiles (solteros y familias) sin ingresos en 2007, además de mejorar la tasa de reemplazo en los perfiles que ya existía (en entre 3 y casi 5 puntos). Aparte del país heleno, Japón, que la introdujo en 2003 en algún perfil de ingresos que antes no existía, o Suecia, con un discreto aumento para matrimonios con ingresos equivalentes al salario medio, también mostraron una evolución favorable.

En lo que a los recortes se refiere, resulta ciertamente destacable que están copados por Finlandia, con reducciones de 2,2 puntos porcentuales, en función de los perfiles analizados, y con la eliminación de esta prestación en 2004 para desempleados con unos ingresos del 100% del salario medio.

3.4.4. Ayudas familiares

Las ayudas familiares se mueven todas en el entorno del 8% del salario medio. Al igual que ocurriera con las ayudas para vivienda, los países que más destacan por su generosidad en este campo son los anglosajones, que figuran en un mayor número de perfiles con las tasas de reemplazo más elevadas. En cuanto a la magnitud en sí de esas tasas de reemplazo, Grecia alcanza niveles que nadie más consigue, al oscilar entre el 33% y el 50% en función de los perfiles. Aparte de estos países, Austria se encuentra también en unos niveles que superan el 10% siempre. En el lado opuesto, con prestaciones que bajan incluso del 3%, están Japón, Portugal, España o Italia (que incluso no ofrece esta prestación monetaria para matrimonios sin ingresos). Es más, es de destacar que Estados Unidos y España no ofrecen esta prestación salvo a los matrimonios sin ingresos. A partir de ahí, a medida que aumentan esos ingresos disponibles, surgen más países que no ofrecen estas ayudas, como Alemania o Japón.

La evolución de estas ayudas muestra una tendencia positiva en el caso de los países anglosajones. Irlanda y Reino Unido han mejorado estas ayudas en la franja temporal que discurre entre 2001 y 2007, de modo que el primero de ambos países ha elevado en 7 puntos porcentuales del salario medio la cuantía ofrecida, mientras el segundo llegaba a mejorarla en algunos perfiles más de 12 puntos. Otros países, como Italia, introdujeron estas ayudas para personas con empleo en 2007. Finalmente, Estados Unidos optó por recortar esa prestación.

4. El impacto de la crisis en los Estados de bienestar europeos

Las crisis son momentos cruciales en términos institucionales porque constituyen fuentes de cambios importantes. Los Estados de bienestar no son ajenos a estos fenómenos. La crisis económica actual ha alcanzado tales dimensiones en muchos países europeos que apenas existen precedentes en los últimos setenta años. Esto hace que cualquier análisis sobre los cambios en los Estados de bienestar deba tener en cuenta el impacto de estos episodios. En este sentido, uno de los autores que reducía la importancia del repliegue de los Estados de bienestar, afirmaba que para que tuviera lugar uno de tipo radical sería necesaria la confluencia de varios factores simultáneamente: un gobierno con una oposición débil; la existencia de una crisis presupuestaria; la posibilidad de que las reformas sean invisibilizadas; y la existencia de modificaciones institucionales que permitan a los gobernantes en el poder eludir la responsabilidad sobre ellas (Pierson, 1996).

Es evidente, pues, que algunos de los países de Europa están inmersos en procesos económico-políticos que entran de lleno en la caracterización de Pierson, por lo que los Estados de bienestar se tornan susceptibles de profundas transformaciones. El fortísimo impacto de la crisis sobre los presupuestos del Estado ha conducido a acelerar la tendencia reformista en el ámbito de la protección social haciendo, en algunos casos, de la necesidad virtud. La recesión ha ocasionado inevitablemente una drástica caída de los ingresos derivada de la contracción de la actividad económica y el ascenso de la informalidad, al tiempo que se disparaban los gastos del Estado vinculados directamente con los efectos de la misma (rescates financieros, desempleo, medidas de estímulo, etc.), con el consiguiente aumento súbito del déficit presupuestario que ha originado en toda Europa (y en Estados Unidos) una

deuda pública -interna e internacional- de dimensiones verdaderamente preocupantes y que tiende a realimentarse por su propia inercia.

La necesidad de corregir los déficits públicos excesivos dirige la mirada de los dirigentes políticos hacia los ámbitos de potencial recorte del gasto mucho más que hacia la elevación de la presión fiscal. Y, como señalábamos anteriormente, el Estado de bienestar, lejos de percibirse como un factor decisivo de la estabilidad social y económica, es decir como un activo social de incalculable valor, es percibido como una carga insostenible que pesa sobre las cuentas públicas

En el caso particular de los países que forman parte de la zona euro, a los factores anteriormente mencionados habría que añadir el rígido corsé representado por el diseño institucional de la Unión Monetaria, las distintas estrategias y compromisos aprobados en materia de consolidación presupuestaria desde Bruselas y la desatinada política del Banco Central Europeo que, hasta 2012, ahogó a los países de la periferia europea entre los que se encuentra España. Sin duda este marco impone una severa disciplina que presiona hacia la realización de reformas significativas del Estado de bienestar.

Una de las claves, por lo tanto, está en el tipo de políticas que han sido aplicadas para tratar de atenuar las consecuencias de la crisis económica. En este sentido, Ortiz y Cummins (2013), detallan siete medidas que los gobiernos de todo el mundo han puesto en marcha con ese fin. Estas medidas son las siguientes: eliminación de ciertos subsidios, recortes de los salarios, aumento de los impuestos al consumo, reformas laborales, reformas de las pensiones, reformas de los sistemas sanitarios y racionalización de la protección social. El primer aspecto que cabe destacar de tales medidas es que tres de ellas –las reformas de las pensiones y de los sistemas de salud, y la racionalización de la protección social- afectan directamente a los Estados de bienestar, mientras que otra, el aumento de los impuestos al consumo, impacta de manera indirecta en ellos a través de su base de financiación, mientras que una más, la reforma laboral, entronca directamente con tendencias ya señaladas que, por medio de la dualización y la precarización del empleo, afectan también en el medio plazo a los sistemas de protección social.

Según este mismo estudio, si disminuimos el nivel de desagregación y nos centramos solamente en países europeos, durante el período que va de 2010 a 2013 (que son los años de mayor virulencia de la crisis en Europa), podemos observar que todos los países europeos (incluyendo por tanto a los que hemos escogido en nuestra muestra) han acometido reformas de las pensiones, al igual que lo ha hecho Estados Unidos. Entre las medidas relacionadas con los sistemas de pensiones puestas en marcha, podemos citar el aumento de la edad de jubilación, la reducción de las cuantías, el aumento de las contribuciones o la eliminación de las exenciones fiscales.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que las reformas de las pensiones ya figuraban en la agenda política antes del comienzo de la crisis y que países como Suecia (incluido en nuestro análisis) o Hungría y Polonia (que están fuera de él), realizaron profundas reformas que iban en esta misma línea. Por lo tanto, so pretexto de garantizar la viabilidad del sistema (y en ausencia de factores que podrían contribuir a ello, como la importancia de aumentar las tasas de empleo y, sobre todo, la productividad de ese empleo), se ha optado por poner en riesgo el objetivo de garantizar un nivel de vida adecuado para las personas jubiladas. En consecuencia, en países meridionales como España, Grecia o Italia, la tasa de reemplazo (que mide el porcentaje que la pensión supone respecto al sueldo medio anterior a la jubilación) de un jubilado estándar pasará del 72,4% en que se situaba en 2011 al 57,6% en 2040, siendo las cifras análogas de 59,3% y 46,2% en Grecia y de 79,5% y 69,5% en Italia. Además, las reformas laborales aplicadas y el aumento del desempleo pueden hacer que dichas tasas de reemplazo se vean resentidas en aún mayor medida, al introducir obstáculos en la vida laboral de los futuros jubilados (Busch, 2013, con datos de la Comisión Europea).

A estas modificaciones de uno de los aspectos fundamentales de los Estados de bienestar modernos (las pensiones de jubilación) habría que añadir algunas otras medidas, como es el caso de la sanidad. Es de destacar que todos los miembros de la UE-15, con excepción del Reino Unido, han reformado sus sistemas sanitarios de forma regresiva, introduciendo medidas que incluyen el ajuste de los precios de los medicamentos o la introducción de co-pagos de diferente índole.

Finalmente, dado que, debido a la situación de crisis, se ha incrementado el número de personas con derecho a algunas de las prestaciones monetarias que ofrecen los Estados de bienestar europeos, en un contexto de racionalización del gasto, se ha optado en muchos de esos países por restringir los supuestos de acceso, focalizando dichas prestaciones en las franjas de población más necesitadas, pero dejando fuera a franjas importantes de población que también deberían haber sido beneficiarias en un contexto de endurecimiento social como el acaecido. Así, de la UE-15, sólo Austria, Finlandia y Reino Unido han evitado tomar este tipo de medidas (Ortiz y Cummins, 2013). Estas personas, quedan de este modo solamente al amparo de las ONG que puedan proporcionarles cierta protección social.

De forma análoga a como hicimos en la sección anterior, hemos dividido el resto de ésta en dos apartados. En el primero, vamos a estudiar los cambios experimentados por los Estados de bienestar utilizando una perspectiva macroeconómica, y en el segundo, nos vamos a centrar en la perspectiva institucional.

4.1. El efecto de la crisis en los Estados de bienestar europeos a través de indicadores: Perspectiva macroeconómica

Vamos a dedicar este apartado a abordar, desde variables macroeconómicas, el impacto de la crisis en los Estados de bienestar. Desde esta perspectiva, la apelación a los datos permite elaborar una interpretación mucho más matizada de los hechos de la que los tópicos mediáticos parecen sugerir. De entrada, cabe recordar que, con la excepción de Grecia -cuyo déficit público era significativo antes de 2007 y además había falseado sus estadísticas para aminorarlo- el resto de los países que conforman la llamada periferia Europea -Irlanda Portugal, Italia y España- no mostraban antes de esa fecha un panorama preocupante. En concreto, las cuentas públicas de varios de estos países se mostraron más saneadas que las de la misma Alemania en los años que precedieron a la quiebra de Lehman Brothers. Cosa distinta es que la crisis desencadenara una situación muy delicada para los presupuestos de estos Estados. En este apartado, vamos a prestar atención a la evolución misma de la protección social en la UE-15 durante la crisis.

De entrada, llama la atención que entre 2007 y 2011 se produjera un notable aumento del gasto social respecto al PIB que contrasta con el relativo estancamiento observado entre 2000 y 2007 (véase la Tabla 2). El Gráfico 4, referido a un subconjunto de países, refleja con mucha claridad ese comportamiento que, no obstante, tiene un claro punto de inflexión en 2009. Paradójicamente, la crisis es responsable de ese incremento por una doble vía. Por una parte, los estabilizadores automáticos -principalmente el seguro de desempleo- elevaron el gasto social al tiempo que la recesión disminuía el valor del PIB en todos los países de la UE-15. El efecto combinado de ambos fenómenos incrementó el peso medio del gasto social en unos tres puntos porcentuales. Precisamente, el cambio de tendencia que se observa en 2009 -del ascenso a la estabilización del gasto relativo- se explica por los mismos motivos, que operaron, en este caso, en sentido inverso: tuvo lugar una relativa recuperación de la actividad económica que, a su vez ralentizó la destrucción de empleo y coincidió con el agotamiento de algunas prestaciones o la reducción de su cuantía.

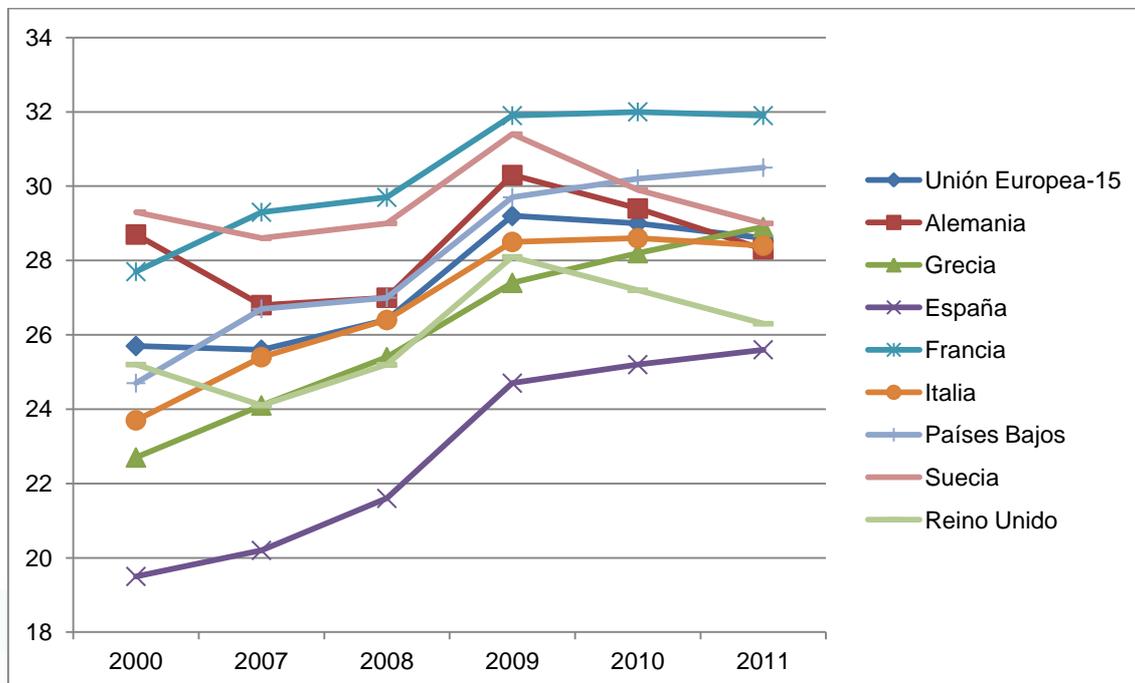
Tabla 2. Gasto en protección social como porcentaje del PIB en la UE-15 (2007-2011)

	<u>2000</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>
Unión Europea-15	25,7	25,6	26,4	29,2	29,0	28,6
Bélgica	24,2	25,5	26,5	28,9	28,4	29,0
Dinamarca	28,1	28,0	28,6	32,3	32,4	32,8
Alemania	28,7	26,8	27,0	30,3	29,4	28,3
Irlanda	12,7	17,6	21,0	26,0	28,3	28,3
Grecia	22,7	24,1	25,4	27,4	28,2	28,9
España	19,5	20,2	21,6	24,7	25,2	25,6
Francia	27,7	29,3	29,7	31,9	32,0	31,9
Italia	23,7	25,4	26,4	28,5	28,6	28,4
Luxemburgo	18,9	19,0	21,0	23,6	22,3	22,2
Holanda	24,7	26,7	27,0	29,7	30,2	30,5
Austria	27,5	26,9	27,6	29,7	29,5	28,7
Portugal	18,6	22,6	23,2	25,7	25,5	25,0
Finlandia	24,3	24,6	25,4	29,5	29,7	29,3
Suecia	29,3	28,6	29,0	31,4	29,9	29,0
Reino Unido	25,2	24,1	25,2	28,1	27,2	26,3

Fuente: Eurostat

Más aún, aunque el aumento del gasto social fue generalizado en el periodo, resultó más intenso en aquellos países cuyo esfuerzo precedente había sido más bajo, lo que originó una leve convergencia no buscada y que tuvo que ver con el hecho de que fueron estos países, precisamente, los más afectados por la crisis. Así, entre 2007 y 2011 la ratio se elevó más de 10 puntos para Irlanda, 5,4 puntos en España y casi 5 puntos en Grecia. Por contra, Alemania, Francia, Suecia o Reino Unido experimentaron un ascenso relativo del gasto social muy inferior. Así mismo se observa que, tras 2009, los países con una situación económica y social más favorable volvieron a reducir la intensidad relativa del gasto social (Alemania, Austria, Suecia o Reino Unido) mientras la periferia europea mantenía su esfuerzo (Italia) o continuaba incrementándolo (Irlanda, Grecia y España) con la sola excepción de Portugal.

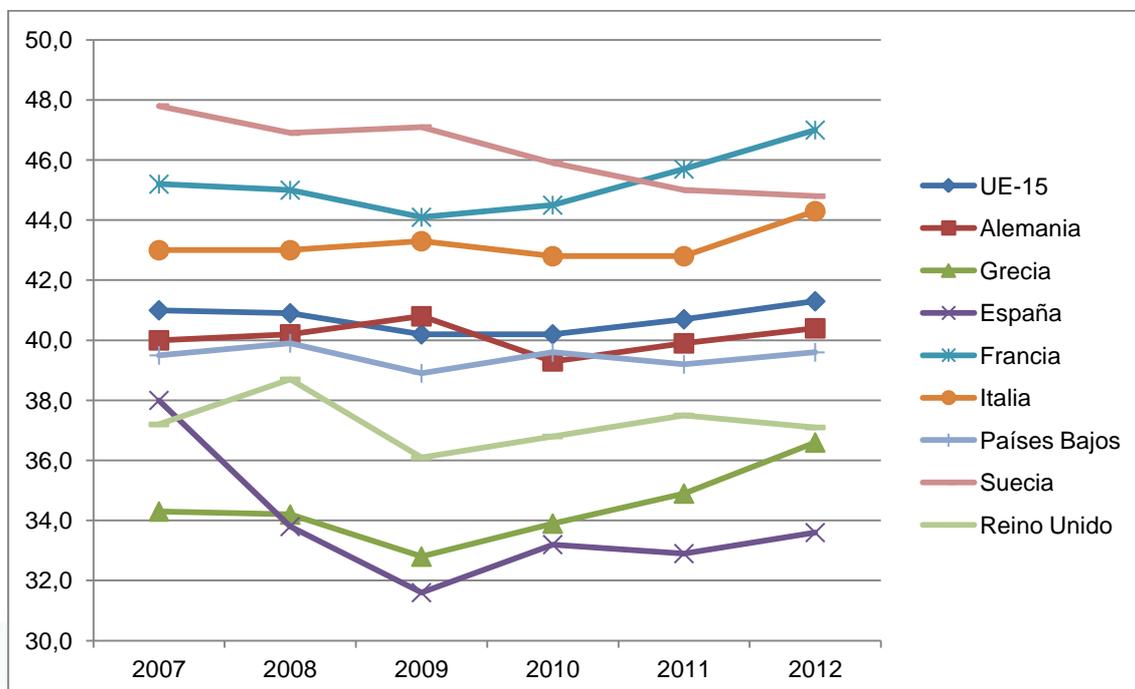
Gráfico 4. Gasto en protección social de como porcentaje del PIB en UE-15 y algunos países seleccionados (2000 y 2007-2011)



Fuente: Gráfico elaborado con los datos de la tabla 2

A pesar de las dificultades recaudatorias, los ingresos públicos durante estos años se mantuvieron en promedio estables en la UE-15, descendiendo levemente en un primer momento, para recuperarse a continuación (Gráfico 5). No obstante Grecia y sobre todo España, experimentaron un abrupto descenso de los ingresos públicos en 2008 y 2009 como consecuencia del colapso de la actividad económica, que se tradujo en una destrucción de empleo desproporcionadamente alta. En ambos casos resulta evidente que la acelerada ampliación del déficit público se debió mucho más a la caída de los ingresos que al aumento de los gastos públicos, en contra de lo que sostiene el discurso dominante. Sin olvidar, por otra parte, que el crecimiento de estos últimos tuvo su origen no solo ni principalmente en el aumento de los recursos destinados al desempleo o a otros gastos sociales (como las pensiones), sino en los vinculados con el rescate de bancos en dificultades, de cuya situación financiera los gobiernos no eran principales responsables.

Gráfico 5. Ingresos públicos como porcentaje del PIB en la UE-15 (2007-2012)



Fuente: Gráfico elaborado con datos de Eurostat

Con el fin de captar los recursos necesarios para financiar las necesidades sociales que la crisis había generado sin disparar aún más el déficit, los gobiernos europeos se vieron obligados a subir los impuestos. Por motivos políticos y recaudatorios se elevaron los impuestos indirectos pese a su conocido sesgo regresivo. La delicada situación de los partidos en el gobierno hacía casi imposible para ellos elevar los impuestos directos -más aún ante el incremento del fraude, la economía sumergida y la amenaza de evasión de los grandes capitales- y también impedía ampliar las cotizaciones sociales en una coyuntura recesiva para las empresas y en la que parecía imperativo reducir los costes laborales tanto para crear empleo como para mejorar la competitividad internacional. Las recomendaciones-exigencias del Fondo Monetario Internacional, del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea condujeron a elevar el tipo del IVA, a subir las tasas de ciertos servicios públicos, a incorporar el copago en el ámbito sanitario y a añadir nuevos tributos. Esta estrategia fiscal, que hacía recaer el mayor esfuerzo tributario en las clases medias y bajas, fue seguida por los países más golpeados por la crisis (España, Portugal, Italia y Grecia) pero, sorprendentemente, también por otros como Francia y Suecia (Ruiz-Huerta, 2013). Permitted, eso sí, contener en cierta medida el acelerado incremento de los desequilibrios presupuestarios que se habían generado a partir de 2007, sin corregirlos. De ahí que permanezca abierta la pregunta referida a la sostenibilidad del Modelo Social Europeo (Bilbao 2014).

Para poder evaluar con mayor precisión el comportamiento de la protección social en la UE-15 a partir de 2007 es necesario tomar en consideración no sólo la relación entre el PIB y el gasto público en bienestar, sino la evolución de éste en términos constantes, su volumen en relación a la población total de cada país y, más específicamente, su cuantía respecto a los destinatarios efectivos de las distintas prestaciones.

Así, aunque entre 2007 y 2011⁷ el gasto en protección social se elevó en todos los países, la magnitud de ese crecimiento presenta enormes diferencias dentro de la región. Irlanda destaca

⁷ Último año para el que disponemos de datos desagregados completos y comparables en Eurostat.

extraordinariamente por su incremento del gasto real en protección social en un 47,5% (si bien partía del nivel más bajo del conjunto). Le siguen Luxemburgo —con un aumento del 19,5%—, España (16,4%), Bélgica (15,3%), los Países Bajos (14,3%) y Finlandia (12,4%). Con un incremento del gasto real acumulado inferior al 10% se encontraban Francia (9,2%), Portugal (7,8%), Alemania (7,5%), Dinamarca (7,2%) y Austria (7%), mientras que los países que menos habían incrementado este tipo de gasto eran Italia (5,4%), Reino Unido (4,5%), Suecia (4%) y, muy significativamente, Grecia (apenas un 1%), a la que la suma de la depresión y las condiciones impuestas por la troika impidieron dedicar más recursos a la protección social cuando más necesaria era desde el punto de vista objetivo. Puede constatarse, una vez más, que el esfuerzo realizado por los países no guardaba relación con la profundidad de su recesión económica, ni con su capacidad financiera, ni con la magnitud de sus problemas sociales.

Como era previsible, el gasto real per cápita en protección social aumentó menos que el total, habida cuenta del crecimiento demográfico que, aunque moderado, ha caracterizado a la UE-15 en los últimos años. Así, por solo mencionar los casos extremos, el gasto por habitante en Irlanda aumentó un 45% frente al 47,5% del gasto agregado y, en Grecia, el magro 1% de aumento del gasto total antes reseñado se convierte en un retroceso del -0,7% al considerar el dato per cápita. Para España el aumento real por habitante representa un 13,2% (tres puntos porcentuales menos que el dato absoluto). Caso completamente atípico es el de Alemania que, debido a una reducción de su población entre 2007 y 2011 en medio millón de habitantes, elevó el gasto social por habitante un 7,9% frente al 7,5% de incremento en el volumen total de gasto social.

Para terminar de completar esta panorámica y aproximarnos de un modo más preciso a la capacidad de los Estados de bienestar de la UE-15 para proteger a las víctimas de la crisis, resulta imprescindible relacionar cada una de las dimensiones de la cobertura social con la magnitud de sus destinatarios reales, dado que no todas las personas de un país precisan de igual modo de estos mecanismos de integración social. Ciertamente hay servicios, como la sanidad, que benefician a toda la población, pero hay servicios y prestaciones que están dirigidos a colectivos específicos que tienen necesidades particulares. Puede muy bien ocurrir que los valores per cápita de ciertos gastos sociales aumenten —al ser considerados con relación al conjunto de la población del país— y que, sin embargo, al tener en cuenta el gasto en relación con sus destinatarios efectivos se revele otra tendencia.

La Tabla 3 nos permite analizar la evolución desagregada de los distintos componentes de la protección social en la UE-15 entre 2007 y 2011. Hemos incluido los datos referidos a la educación porque, aunque el *Sistema integrado de cuentas de protección social* de Eurostat (SEEPROS) no los toma en consideración por catalogarla como inversión y no como gasto, parece razonable contemplar la enseñanza como parte importante de las necesidades sociales y factor clave tanto del desarrollo humano y económico, como de la promoción de la igualdad de oportunidades. Por cierto que, cuando se incluye este último concepto, el gasto social sobre el PIB asciende al 34% para el promedio de la UE15, es decir, a un tercio del mismo, magnitud que no puede en modo alguno minusvalorarse.

En términos generales se observa cómo, durante la crisis y hasta 2011, aumentaron todas las partidas de gasto social, aunque destacando las pensiones y la sanidad como consecuencia natural del envejecimiento de la población —factor ajeno a la crisis— y, en menor medida, el de educación. Estas tres partidas equivalen, en promedio, al 25% del PIB de la UE-15 y a tres cuartas partes del gasto social global. El gasto por desempleo ascendió significativamente solo en los países más afectados por este problema, lo que se tradujo en que otras partidas apenas se incrementaran. Así Irlanda, Grecia y España prácticamente duplicaron su esfuerzo con relación al PIB, mientras que, para el resto, esta partida se elevó muy modestamente. Los gastos en apoyo a la discapacidad, pensiones de orfandad y viudedad, respaldo a la familia y a la infancia, vivienda social y respaldo a colectivos en riesgo de exclusión apenas ampliaron su peso en el total, destacando las naciones periféricas por la baja entidad de las prácticas que dedican a la cobertura de estas necesidades.

Si prestamos atención al gasto social, no per cápita, sino por destinatario real de las prestaciones, el panorama se vuelve más negativo en los Estados que han sufrido una degradación económica mayor. Entre 2009 y 2013 en España, Italia, Grecia y Portugal las restricciones presupuestarias han disminuido significativamente, en términos reales, el gasto en salud por habitante, la cuantía de las transferencias que perciben los desempleados, el apoyo a las personas con discapacidad y, en menor medida, el valor individual de las pensiones. A modo simplemente ilustrativo, en el año 2011 el gasto en salud por habitante en estos países ya era inferior al de 2007 en valores contantes, siendo esta caída muy relevante en Portugal (5,3%) y, sobre todo, en Grecia (8,7%). Como ya hemos indicado, 2012 y 2013 han sido particularmente duros en el recorte de las partidas presupuestarias sociales, aunque no disponemos de una información estadística completa de sus efectos.

Por otra parte, la crisis y la capacidad del Estado para contrarrestar sus peores efectos han modificado el perfil de la vulnerabilidad. El hecho de que el deterioro de las pensiones haya sido muy inferior al de la renta media, ha supuesto que las personas mayores hayan visto disminuir sensiblemente su participación en la pobreza total⁸, al tiempo que se elevaba la pobreza infantil o la de los hogares lastrados por el desempleo o el trabajo precario. Con todo, la función redistributiva del Estado sigue siendo muy diferente en cada país europeo. Así, dentro de la UE15, Luxemburgo y Austria, seguidos por los escandinavos, logran los mayores éxitos en este campo y Grecia, Portugal y España, los menores (Salinas y Tobes, 2013). Aunque, en sentido contrario, el funcionamiento de los estabilizadores automáticos y ciertas decisiones de política social vinculadas a las nuevas situaciones de emergencia hayan incrementado el flujo redistributivo del Estado en la periferia europea al menos durante el periodo 2007-2010 (Cantó, 2013).

⁸ Que, como es sabido, la Unión Europea mide incluyendo las unidades de consumo equivalente que no alcanzan el 60% de la renta per cápita mediana del país respectivo.

Tabla 3. Gasto en protección social según función como porcentaje del PIB en la Unión Europea (15) y (27) (2007-2011)

	Vejez		Salud		Discapacidad		Supervivencia		Desempleo		Familia e infancia		Vivienda y Exclusión		Total SEEFROS		Educación*		Total gasto social	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011
UE (27)	9,9	11,1	7,3	8,2	2,0	2,1	1,5	1,6	1,3	1,6	2,0	2,2	1,0	1,0	25,0	27,8	4,9	5,4	24,9	32,7
UE (15)	10,1	11,3	7,5	8,4	2,1	2,2	1,6	1,7	1,4	1,7	2,1	2,3	0,8	1,0	25,6	28,6	4,8	5,3	30,4	33,9
Bélgica	8,2	9,5	7,2	8,3	1,8	2,2	2,0	2,1	3,3	3,7	2,1	2,3	0,9	1,0	25,5	29,0	5,7	6,3	31,2	35,3
Dinamarca	12,6	14,2	6,3	6,9	3,8	4,1	0,0	0,0	1,2	1,8	4,0	4,1	1,4	1,7	29,3	32,8	6,8	7,8	36,1	40,6
Alemania	9,3	9,4	8,1	9,4	2,1	2,2	2,1	2,0	1,6	1,3	2,8	3,1	0,8	0,8	26,8	28,3	3,9	4,4	30,7	32,7
Irlanda	3,9	5,6	6,7	12,8	1,0	1,2	0,8	1,1	1,4	3,3	2,6	3,4	0,7	1,0	17,1	28,3	4,8	5,2	21,9	33,5
Grecia	10,5	12,7	6,8	7,5	1,2	1,4	2,0	2,3	1,1	2,1	1,5	1,2	1,0	1,0	24,1	28,9	3,9	4,1	28,0	33,0
España	6,8	8,9	6,4	7,0	1,5	1,8	2,0	2,3	2,1	3,7	1,3	1,4	0,2	0,4	20,3	25,6	4,4	4,8	24,7	30,4
Francia	11,2	12,6	8,6	9,1	1,8	2,0	1,8	1,9	1,9	2,1	2,6	2,7	1,4	1,6	29,3	31,9	5,6	6,1	34,9	38,0
Italia	13,1	14,8	6,6	7,1	1,5	1,6	2,4	2,6	0,5	0,8	1,3	1,4	0,0	0,1	25,4	28,4	4,6	4,2	30,0	32,6
Luxemburgo	5,2	6,3	4,9	5,6	2,3	2,6	1,9	2,0	0,9	1,2	3,2	3,7	0,6	0,8	19,0	22,2	4,2	5,1	23,2	26,4
Países Bajos	9,6	10,8	8,6	10,9	2,4	2,4	1,2	1,2	1,1	1,5	1,6	1,2	2,2	2,6	26,7	30,5	5,3	5,8	32,0	36,3
Austria	11,3	12,6	7,0	7,2	2,1	2,2	1,9	1,9	1,4	1,5	2,7	2,8	0,6	0,4	27,0	28,7	5,2	5,6	32,2	34,3
Portugal	9,7	11,9	6,4	6,3	2,3	2,1	1,6	1,8	1,1	1,4	1,2	1,2	0,3	0,3	22,6	25,0	6,2	6,6	28,8	31,6
Finlandia	8,6	10,8	6,5	7,5	3,1	3,5	0,9	0,9	1,9	2,1	2,9	3,3	0,7	1,3	24,6	29,3	5,8	6,4	30,4	35,7
Suecia	11,1	12,0	7,5	7,5	4,4	3,8	0,6	0,5	1,1	1,2	2,9	3,1	1,0	0,9	28,6	29,0	6,7	6,8	35,3	35,8
Reino Unido	10,1	10,8	7,5	8,3	2,5	2,4	0,8	0,1	0,5	0,7	1,7	1,7	0,7	1,7	23,8	26,3	6,1	6,4	29,9	32,7

Fuente: SEEFROS (Sistema integrado de cuentas de la protección social). Eurostat 2014. *OCDE para el dato de Educación.

4.2. El efecto de la crisis en los Estados de bienestar europeos: Perspectiva institucional

En lo que a la perspectiva institucional se refiere, vamos a utilizar, al igual que en la sección anterior, la base de datos de la OCDE sobre Prestaciones y Salarios, utilizando los mismos países y el mismo indicador que en ella. Pero además, como anunciamos entonces, vamos a incorporar aquí la información extraída de los informes *Social Security Programs Throughout the World*, de la Social Security Administration de Estados Unidos.

Empezando por esta última fuente, hemos estudiado los informes mencionados publicados entre 2002 y 2012 (último año disponible al cierre de este trabajo) y, con referencia a la UE-15, se observa con claridad que no se han producido incorporaciones o desapariciones de gran calado en los principales programas de protección social a lo largo de la última década. Todos los Estados pertenecientes a la UE-15 tenían desde el siglo pasado programas de pensiones por jubilación, discapacidad, y orfandad y viudedad, así como prestaciones por enfermedad y maternidad, por accidentes de trabajo, por desempleo, y otras de apoyo a las familias. Cuestión distinta a tener en cuenta era la generosidad de los distintos programas, su grado de condicionalidad, los mecanismos a través de los cuales se gestionaban o las modificaciones sufridas en su estructura antes y después de que estallara la crisis.

Al margen del desigual impacto de la crisis sobre las variables económicas básicas, es preciso reconocer que todos los países se vieron afectados por las tendencias demográficas al aumento de la esperanza de vida y a la ralentización de la natalidad que condujeron de una manera generalizada al envejecimiento de la población y a un aumento del ratio de dependencia⁹. En concreto, ese aumento de la esperanza de vida osciló -para los varones- entre los 2 años de Bélgica y los 4,5 de Irlanda o los 4,9 de Portugal, mientras que para las mujeres -de suyo más longevas- ese aumento fue algo menor, de unos dos años para Bélgica, Finlandia, o los Países Bajos, hasta los 3,7 de Portugal. Como consecuencia de esta evolución, entre 2002 y 2012, el porcentaje de mayores de 65 años había aumentado en torno a un 2% respecto a la población total, con situaciones extremas diversas como la de Alemania -con un aumento del 4,3%- o Luxemburgo -con un descenso del 0,4%-. Así, los países con mayor proporción de mayores en 2012 eran Alemania (20,4%), Italia (20,4%), Grecia (18,6%), Suecia (18,2%) y Portugal (17,9%). Por contra, los países que presentaban menor grado de envejecimiento eran Irlanda (11,7%), Luxemburgo (13,9%), Países Bajos (15,3%), Dinamarca (16,5%), Reino Unido (16,6%) y Francia (16,8%). En paralelo con esta situación, la tasa de dependencia llegó a superar el 50% en 8 de los 15 estados que estamos considerando, siendo los casos potencialmente más preocupantes los de Francia (54,2%), Dinamarca (52,6%) e Italia (52,5%).

Para responder al desafío financiero representado por la evolución demográfica descrita, varios países transformaron sus sistemas de pensiones o modificaron la edad de jubilación. Respecto a la primera cuestión fueron seis países los que introdujeron modificaciones de cierta entidad en sus regímenes de pensiones por jubilación, aunque no lo hicieron en el mismo sentido. Austria, ya antes de la crisis incorporó un sistema de pensiones mínimas condicionadas a la comprobación de una insuficiencia de recursos propios (ingresos, propiedades, otras pensiones, etc.). Dinamarca, que al iniciarse el siglo XXI tenía un sistema basado en un tipo de pensión condicionada a la escasez de recursos propios y otra basada en un esquema de fondo de pensiones individual, en 2008 había sustituido la pensión condicionada por otra de cuantía fija de tipo universal (financiada por impuestos) e incorporado una pensión convencional vinculada a los ingresos de los trabajadores. Según la fuente a la que estamos haciendo referencia, en 2012 las pensiones con esquema individual habían desaparecido. En Finlandia,

⁹ Medida, en este caso, como la suma de la población entre cero y catorce años más la población con sesenta y cinco o más años, dividida por la población entre quince y sesenta y cuatro años.

el sistema de pensiones vigente en el inicio de siglo combinaba los planes de pensiones ocupacionales (es decir, que varían según el sector profesional por estar ligado con la ocupación) con las pensiones mínimas vinculadas a la comprobación de ingresos. Ese modelo ya antes de la crisis fue modificado por otro en el que los planes de pensiones ocupacionales fueron sustituidos por un sistema público de pensiones vinculadas a los ingresos de los trabajadores.

Por su parte, Grecia -antes del inicio de la crisis- añadió a las pensiones públicas vinculadas a los ingresos obtenidos en la vida laboral, un tipo de pensión mínima sujeta a la comprobación de recursos. Holanda disponía de un tipo de pensión de jubilación de cuantía fija, sufragada con cotizaciones sociales a la que se añadió, con anterioridad a la crisis, una pensión no contributiva condicionada a la comprobación de insuficiencia de recursos. Por último, Suecia, que en el inicio de la pasada década presentaba un sistema de pensiones con tres modalidades -vinculada a los salarios previos, mínima con comprobación de escasez de recursos y con fondos de pensiones de tipo individual- llevó a cabo una reforma profunda de su sistema al introducir una pensión de cuantía fija financiada por medio de las cotizaciones sociales que sustituía a la vinculada con los ingresos obtenidos antes de la jubilación. Para complementar esta pensión los trabajadores podían acogerse a otros planes individuales de pensiones.

En cuanto a los cambios en la edad de jubilación, es aún pronto para observar sus consecuencias en las estadísticas disponibles en esta fuente. Comoquiera que, como se ha señalado a partir de Ortiz y Cummins (2013) todos los países han acometido reformas de las pensiones, y que estas reformas han sido restrictivas, podemos afirmar que son numerosos los países de nuestra muestra que han elevado la edad de jubilación. Pero es interesante insistir aquí en que estos cambios se han llevado a cabo tanto antes como después del estallido de la crisis. Argumentando la necesidad de garantizar a largo plazo la sostenibilidad financiera del sistema ante la evolución socio-demográfica de Europa, y siempre bajo los presupuestos ideológicos y técnicos con los que se han acometido estas reformas, las aperturas presupuestarias que la crisis trajo consigo no han hecho sino acentuar esa tendencia previa.

Por último tiene interés conocer cómo han evolucionado las cotizaciones sociales que permiten sostener el sistema de pensiones de jubilación, discapacidad y supervivencia así como otros programas sociales como el de salud, desempleo, bajas por accidente o enfermedad laboral y apoyo a las familias cuando no dependen de otro tipo de tributos. Adelantemos que existe una gran diversidad en el modo en que cada país ha configurado sus contribuciones.

En este ámbito, los últimos años han sido testigo de cambios significativos aunque no revolucionarios en la mitad de los miembros de la UE-15. Realmente, Austria, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, Italia y España apenas han transformado el tipo y cuantía de las cotizaciones generales de empresarios y trabajadores (más allá de algunas categorías de empleo subsidiadas por motivos específicos). En Finlandia, tras el inicio de la crisis, las cotizaciones para las pensiones de jubilación, discapacidad, orfandad y viudedad se elevaron un par de puntos respecto a los salarios brutos y el conjunto de las cotizaciones (que incluyen las referidas a todos los programas sociales) del 26,7% al 30,4 %. Por el contrario, en Francia, el conjunto de las cotizaciones cayó -desde antes de 2007- del 49,3% al 42,6%, manteniéndose las contribuciones a jubilaciones, discapacidad y supervivientes en el 16,7% de los ingresos. En Irlanda, las cotizaciones de los trabajadores y los empresarios -que financian exclusivamente las tres pensiones básicas (jubilación discapacidad y supervivencia)- han caído radicalmente tanto antes como después de 2007, pasando del 16,75% que ya era muy bajo al 8,25%. Una caída menor ha experimentado Luxemburgo en las cotizaciones totales que pasaron del 29% al 24,7% ya en la crisis. Magnitud similar a la observable en los Países Bajos donde antes de la crisis las cotizaciones para las pensiones básicas cayeron del 28% al 24,7% antes de la crisis y las totales, mucho más intensamente -del 54,8% al 42,3%- después del inicio de la recesión. En Portugal puede observarse una caída del total de las cotizaciones sociales del 37,8% al 34,8% que se produjo antes de la crisis, mientras en Suecia las cotizaciones subieron antes de 2007 del 26% al 30%, para caer después al 28%. Por último, en

Gran Bretaña tuvo lugar un ascenso del total de las cotizaciones del 21,9% al 25,8% que se fue produciendo tanto en el periodo que precedió a la crisis como a los años posteriores a su desencadenamiento.

En lo que a las demás prestaciones monetarias se refiere, vamos a hacer uso de la otra fuente mencionada. Al igual que hicimos con anterioridad, vamos a dividir el resto de este apartado en función de cada una de esas prestaciones.

4.2.1. Asistencia social

El impacto de la crisis en la asistencia social no ha sido determinante, pues sólo una minoría de países ha acometido cambios de relevancia cuantitativa. Resulta llamativo que algunos países han mejorado este tipo de prestación monetaria desde 2007. Tal es el caso de Austria, con mejoras que suponen un tercio de la cuantía previa. Además, este país introdujo en 2011 esta prestación para familias en situación de desempleo con ingresos equivalentes al salario medio, aunque la cuantía era tan baja (no llega al 1% del salario medio) que parece más una manera de complementar los ingresos. Por su parte, Estados Unidos también introdujo mejoras en esta prestación monetaria, pero inferiores a los 5 puntos porcentuales.

Entre los países que han introducido recortes, el más destacado es Japón, que ha reducido entre 12 y 18 puntos porcentuales esta prestación desde valores que se situaban, como máximo, en el 50% del salario medio, llegando incluso a eliminarla en algunos de los perfiles bajo estudio. Además de Japón, países donde la crisis ha impactado severamente, como Portugal, Irlanda y España, acometieron reformas a la baja. Portugal pasó de ofrecer unas tasas de reemplazo del 41% del salario medio a situarse en el 28%, mientras España e Irlanda realizaron reducciones más moderadas: de 2,5 puntos porcentuales la primera (que se situaba alrededor del 25% del salario medio) y de 2,9 puntos la segunda (que contaba con una prestación de aproximadamente el 60%). Así pues, esta prestación no se ha visto muy severamente afectada por la crisis salvo en los casos de Japón y Portugal.

Observando la evolución total entre 2001 y 2012 con el fin de hacer balance, es notable la tendencia de mejora y, desde 2009, de empeoramiento, de Irlanda. Mientras, Japón y Portugal empeoraron en los últimos años del período, es decir, después de 2011. Por su parte, Finlandia había pasado de introducir recortes antes de la crisis a situarse después en una tendencia de estabilidad. Y por último, en esta prestación, España habría seguido una clara tendencia decreciente que, uniendo ambos períodos, constituye un recorte por valor de la quinta parte de la tasa de reemplazo que tenía en 2001.

4.2.2. Prestación por desempleo

En la evolución de la prestación por desempleo sí notamos cambios más frecuentes y mucho mayores que en la asistencia social. Dos países sobresalen del resto por la cuantía de las mejoras introducidas en esta prestación en medio de la crisis: se trata de Finlandia (con mejoras que superan los 6 puntos porcentuales para una prestación que empezaba en el 50% del salario medio en 2007) y Bélgica (con mejoras por encima de los 3 puntos en una prestación que partía del 33%). Además, Reino Unido introdujo en algunos perfiles también aumentos de unos 2 puntos porcentuales, aunque en este caso estamos hablando del país con la prestación más baja, de aproximadamente un 15% del salario medio. Es interesante destacar que, excepto Bélgica, los otros dos países venían de un empeoramiento notable en el primer período, es decir, antes de la crisis, de modo que Finlandia revirtió las tasas de reemplazo a los niveles de 2001, o incluso por encima de éstos, mientras que Reino Unido no logró más que compensar una parte mínima de los recortes introducidos antes de la crisis. Finalmente, Alemania mejoró esta prestación también durante la crisis, pero sólo para los perfiles de ingresos más elevados.

En lo que concierne a los países que introdujeron recortes a raíz de la crisis, el número de ellos es notablemente mayor, aunque la temporalización varía en función de las características nacionales propias. En orden alfabético, encontramos recortes de mayor o menor importancia en Austria, España, Estados Unidos, Grecia, Irlanda, Japón, Portugal y Suecia, es decir, la mitad de la muestra (dado que Luxemburgo, recordamos, no ofrece datos desde 2007). La cuantía de estos recortes, varían por país: en Portugal, las tasas de reemplazo han caído entre 7 y 23 puntos porcentuales, en función del perfil; en Suecia, 6,9 puntos menos en todos los perfiles; en Estados Unidos, 5,5 puntos menos; en España, entre 2,4 y 6,7 puntos de recorte; en Grecia, entre 4,3 y 5,1 puntos menos; en Irlanda, entre 3,3 y 4,5; en Japón, 3,4 puntos; y en Austria, 2,6 puntos (aunque en estos dos países sólo se ha recortado en un número menor de perfiles que en los casos anteriores).

Comparando lo ocurrido en este período con el anterior a la crisis, se puede constatar que, como ocurrió con la asistencia social, Irlanda había presentado mejoras muy importantes hasta que en 2010 inició sus políticas de recorte (que, en todo caso, hasta la fecha, no han logrado revertir en su totalidad los avances anteriores). El caso inverso, también como en la prestación monetaria anterior, es el de Finlandia: los recortes en la etapa 2001-2007 han sido compensados durante la crisis con incrementos de la prestación por desempleo que cubren los anteriores descensos. Un caso análogo a éste, pero sólo para los perfiles de mayores ingresos, es el de Alemania: introdujeron importantes ajustes durante los años que precedieron a la crisis para luego revertirlos, si bien sólo parcialmente.

El caso de Grecia es interesante porque tras seguir en el primer período una tendencia decreciente, entre 2007 y 2010 se introdujeron mejoras en la prestación, pero desde 2011 el impacto de las políticas de recorte más duras le afectó de forma destacada, de modo que las mejoras de los años señalados, que habían permitido situar al país por encima de los niveles de 2001, fueron revertidas en 2012.

Por otra parte, varios países siguieron tendencias homogéneas, es decir, tendencias que tienen el mismo signo en ambos períodos. Estas tendencias no son en ningún caso de mejoras, sino al contrario, y el efecto sumado de los recortes puede ser amplio. Así, por ejemplo, Portugal acumula entre los dos períodos 30 puntos porcentuales de recortes (teniendo en cuenta los aumentos realizados entre 2007 y 2009), aunque se centran en los perfiles con mayores ingresos. Suecia, en cambio, ha introducido recortes en la prestación por desempleo en todos los perfiles de ingreso, variando el descenso acumulado entre los 7,3 y los 20,6 puntos. Esto ha hecho que este país nórdico pasara de ser el cuarto más generoso en esta prestación a situarse en décima posición. Por su parte, Estados Unidos acumula una caída de casi 13 puntos, mientras que la de España asciende a entre 7 y 10 puntos, en función del perfil de ingresos. Japón acumuló recortes mayores antes de la crisis que después, pero en su conjunto, para los perfiles de ingresos situados en la media, el recorte es de 9 puntos.

En definitiva, los países que registran unos recortes más intensos durante la crisis son los meridionales (España, Grecia y Portugal) e Irlanda, es decir, aquellos que han seguido políticas de ajuste más duras. A ellos cabe sumar Suecia, si bien, como se ha señalado, este país se limitó a continuar la tendencia anterior.

4.2.3. Ayudas para vivienda

El análisis de las ayudas para vivienda está muy condicionado por lo que habíamos señalado en la sección anterior, es decir, al estudiar lo ocurrido entre 2001 y 2007, y es que no todos los países las ofrecen. Resulta relevante en este sentido que, en medio de la crisis, Países Bajos (en 2008), Grecia (en 2008 y 2009), Finlandia (en 2009 y 2011) y Austria (en 2011), las introdujeran, siquiera para algunos años puntuales, como ocurrió en Finlandia. Además de estos casos, Japón es el otro país que introdujo mejoras, pero en su caso sí fueron notables,

con incrementos de entre 7,5 y 17,4 puntos porcentuales respecto del salario medio, de modo que en 2012 pasó a ser el país más generoso de la muestra.

En lo que respecta al empeoramiento de estas prestaciones monetarias, Grecia y Finlandia, eliminaron la prestación que habían introducido, mientras que Irlanda y Reino Unido realizaron recortes de tipo cuantitativo, que fueron de entre los 2,3 puntos del último, a los 5,1 puntos de Irlanda para algunos perfiles concretos. Estos recortes hicieron que Reino Unido terminara en 2012 con el mismo nivel de prestación que había iniciado en 2001, tras haberla elevado entre 2007 y 2009; mientras que Irlanda se situaba en su peor posición desde 2001. Eso sí, junto con Japón, estos países eran los únicos con ayudas para la vivienda elevadas (en 2012, del 14,1% para Irlanda; del 20% para Reino Unido; y del 25% para Japón, en el caso de matrimonios con ingresos equivalentes al 100%), mientras el resto de países estaban por debajo del 8% del salario medio.

4.2.4. Ayudas familiares

En lo que se refiere a las ayudas familiares, se aprecian mejoras durante la crisis en Reino Unido (de entre 3,7 y 4,5 puntos porcentuales), Países Bajos (de 2,7 puntos) y Japón (de 2,5 puntos), mientras que Estados Unidos, y sobre todo Irlanda y Portugal realizaron recortes. Portugal eliminó estas ayudas para personas con empleo en 2010, mientras que Irlanda redujo la tasa de reemplazo en todos los perfiles en 5,3 puntos entre 2009 y 2012, reduciendo así un tercio las cuantías que ofrecía en 2007.

Por lo tanto, en lo que se refiere a este tipo de prestaciones monetarias, Reino Unido es el único país que las mejoró en ambos períodos, mientras que Estados Unidos es el país con la tendencia opuesta: un descenso continuado desde 2001 hasta 2012 por valor de 5 puntos porcentuales para matrimonios sin ingresos (pasando del 19,9% del salario medio al 14,9%). El caso de Irlanda, como habíamos visto en anteriores prestaciones, fue de mejoría hasta 2008, y de descenso desde 2009 en adelante, de modo que pasó del 8,5% del salario medio al 15,5%, para volver a retraerla hasta el 10,3 en 2012, en una tendencia que, como hemos señalado, se repite en todas las prestaciones monetarias.

5. Conclusiones

Se ha repetido en los últimos tiempos desde posiciones de izquierda que las políticas de recortes estaban desmantelando algunos Estados de bienestar europeos hasta el punto de desnaturalizarlos. Desde posturas conservadoras o liberales se ha sostenido, por otra parte, que las reformas que se estaban implementando en este ámbito venían determinadas por el deseo de garantizar su sostenibilidad y que resultaban completamente necesarias. Por ello, resulta pertinente indagar -más allá del debate ideológico- en la evolución real de los recursos públicos empleados en la protección social tanto en los años que precedieron a la crisis como durante esta.

Respecto a esta última, es de destacar que está, además, directamente relacionada con la evolución de los Estados de bienestar europeos, al menos, desde dos puntos de vista evidentes. Por una parte, numerosos analistas y líderes económicos con fuerte ascendencia en las instituciones comunitarias han sostenido que la debacle financiera y bancaria, el elevado endeudamiento externo y los desequilibrios presupuestarios se debían, en última instancia, a un exceso de gasto que los países menos desarrollados de la UE-15 -particularmente los meridionales- no podían permitirse. Asunto menor a este respecto sería si el gasto se había gestionado de un modo eficiente o de una forma derrochadora, aunque este último aspecto acabaría teniendo repercusiones políticas importantes y daría lugar al discurso de la "necesaria austeridad" que debería corregir los anteriores "despilfarros", por no entrar en el vidrioso asunto

de la "corrupción" que desacreditaría aún más profundamente el comportamiento de los gestores económicos de la Europa mediterránea.

Desde otra perspectiva, la crisis económica -y la estrategia de política económica restrictiva que se ha impuesto desde la Comisión Europea- cuestionaba la viabilidad financiera del conjunto de prestaciones y servicios de los Estados de bienestar de los países más duramente golpeados por la recesión. Precisamente cuando la gravedad del deterioro económico y social hacía tanto más necesarios dichos mecanismos de protección. A su vez, los recortes generalizados del gasto público (salvo el pago de los intereses de la deuda claro está) generaron la impresión en numerosos colectivos sociales de que en Europa se estaba eliminando el modelo de protección social que había estado vigente y muchos gobiernos aprovecharían la coyuntura para reducirlo o modificarlas coberturas.

¿Qué es lo que nos dicen los datos respecto de estas posiciones? Ése ha sido el objetivo de nuestra investigación: determinar en qué medida las cifras estadísticas refuerzan unos posicionamientos u otros. Eso sí, antes de entrar de lleno en las conclusiones que hemos extraído de nuestra investigación, queremos señalar una serie de limitaciones de ésta, con el fin de que puedan ser tenidas en cuenta a la hora de valorarlas. En este sentido, consideramos que nuestro estudio presenta las siguientes tres limitaciones principalmente:

- 1) Faltan formas de evaluar lo ocurrido con los servicios en profundidad. Nosotros hemos optado por utilizar a modo de aproximación los gastos sociales empleados en esos servicios, pero es evidente que ésta es una limitación: en ocasiones, puede aumentar el gasto sin que ello suponga una ampliación de los servicios públicos bajo análisis, sino por el paso, por ejemplo, a formas de gestión más caras. Por otra parte, los recortes en los servicios, como ya hemos señalado, tienen consecuencias que sólo se pueden apreciar con nitidez en el medio o largo plazo, como ocurriría, por poner otro ejemplo, con el aumento de ratios como el número de estudiantes por aula.
- 2) No están todas las prestaciones monetarias. Nosotros hemos querido ceñir nuestra investigación a una serie de prestaciones con el fin de delimitar nuestro objeto de estudio con mayor nitidez y aprovechar fuentes de información menos habituales, pero somos conscientes de la ausencia de otras prestaciones monetarias de relevancia (los subsidios por enfermedad son un ejemplo claro).
- 3) Arco temporal. Dada la simultaneidad de la crisis económica con la elaboración de este trabajo, el arco temporal será siempre una limitación, pues el desfase es prácticamente instantáneo. Hemos tratado de solventar esta limitación revisando frecuentemente nuestras fuentes para incorporar datos lo más actuales posible, pero naturalmente, en algún momento hay que cerrar nuestra investigación, y seguramente, los datos que se publiquen en los próximos tres o cuatro años, serán junto con éstos que hemos utilizado nosotros, una fuente de conocimiento del impacto de la crisis en los Estados de bienestar de incalculable valor.

Reconocidas estas limitaciones, queremos señalar también que nuestra principal aportación es, desde nuestro punto de vista, la combinación de fuentes cualitativas (sobre todo, de literatura ya publicada) con cuantitativas, y dentro de éstas, el uso de datos que no se utilizan con tanta frecuencia. Por tanto, y a pesar de las limitaciones señaladas, creemos que nuestro trabajo proporciona información interesante para quienes están estudiando en estos momentos el impacto de la crisis en los Estados de bienestar. En este sentido, queremos darlo por concluido exponiendo nuestras principales conclusiones.

En primer lugar, no se aprecian tendencias nítidas que afecten a todos los países, y ni siquiera la clasificación de Estados de bienestar nos permite encontrar patrones diferenciados en su totalidad, es decir, no podemos hablar de los mismo cambios en cada uno de los regímenes (excepto, en buena medida, como explicaremos a continuación, en uno de ellos). De este hecho concluimos que estamos ante un fenómeno complejo en el que interactúan aspectos

relativos a la estructura económica, a la esfera política y a los propios mecanismos internos de funcionamiento de los Estados de bienestar. La interacción de estas tres áreas analíticas hace complicado basarse en clasificaciones generales *ex ante*, en la medida en que no es posible encontrar casos de evolución idéntica y simultánea en las tres.

Ahora bien, en segundo lugar, sí que se pueden apreciar tres rasgos distintivos, con cierta relación, en alguno de ellos, con la clasificación de regímenes utilizada:

- 1) En lo que respecta a la crisis en sí, y confirmando parcialmente las clasificaciones de regímenes, los países meridionales (en particular, España, Grecia y Portugal) han sido los principales afectados por la crisis. Así se deduce de los datos tanto macroeconómicos como institucionales, si bien es interesante resaltar que, utilizando el gasto real, además de los tres mencionados, se les suma Italia en cuanto a severos recortes, mientras que si atendemos a las prestaciones monetarias analizadas, los recortes en Italia han sido menores y más ambiguos (con mejoras en unos casos y descensos en otros). En todo caso, estos países que, como ya señalamos ostentaban una posición de claro subdesarrollo social, han profundizado dicho rezago respecto a otros países con mayor generosidad en sus prestaciones (como Países Bajos o Dinamarca). Y ello a pesar de tendencias macroeconómicas generales de aumento del gasto, sobre todo, en las partidas relacionadas con el desempleo, cuya evolución posterior demuestra que se trataba solamente del efecto de los estabilizadores automáticos, y nunca de intentos de mejorar los sistemas de protección social en estos países.
- 2) Si cabe realizar matices en cuanto a la utilidad de las clasificaciones de Estados de bienestar para estudiar la crisis, es porque los otros dos países que registran importantes recortes son Irlanda (que entraría dentro del grupo anglosajón) y Suecia (paradigma del régimen escandinavo). En el caso de Suecia, la evolución de las macromagnitudes también refleja el impacto de unos recortes muy profundos en el Estado de bienestar, no sólo durante la crisis, sino ya antes, lo que implica dos cosas: 1) que dichos recortes se realizaron con gobiernos de distinto signo; y 2) que tuvieron lugar en un contexto macroeconómico favorable, pues Suecia además fue el último país de la UE-15 en verse afectado por la recesión. El caso de Suecia parece, por tanto, cuestionar las tesis de Starke et al. (2013) en tanto en cuanto se trata de un Estado de bienestar, además, totalmente asentado (si bien, es necesario recordar que, como habíamos señalado respecto a las limitaciones primera y segunda, nuestro estudio no abarca los servicios en detalle ni tampoco todas las prestaciones monetarias).
- 3) El tercer rasgo en la constatación de la existencia de temporalizaciones muy diversas en lo que atañe a las reformas de los Estados de bienestar. Así, mientras que Irlanda (y en menor medida Grecia y Portugal), que partía de los niveles más bajos de gasto social, introdujo mejoras notables en sus prestaciones monetarias hasta que las políticas de recortes impactaron de lleno en ellas desde 2009-2010; otros países, como Finlandia, siguieron una tendencia inversa (corroborada además tanto desde perspectiva macroeconómica como institucional): con unos recortes importantes antes de la crisis para luego introducir mejoras que revirtieron -en muchas prestaciones, en su totalidad- los descensos previos. En cambio otros países, como Suecia (y, en algunas prestaciones, España), registran una tendencia a la baja desde 2000.

Nuestra tercera conclusión es que, de las prestaciones monetarias analizadas, es la de desempleo el principal objeto de los recortes. Esto está relacionado con las implicaciones de cada una de dichas prestaciones monetarias. Así, la asistencia social es la prestación de último recurso (a la que se accede ante la falta de los ingresos necesarios para sostenerse), por lo que no sorprende su generosidad en regímenes anglosajones, y además tiene, por lo general, una barrera de acceso importante en términos de estigmatización. Por su parte, las ayudas por

vivienda y las ayudas familiares muestran una casuística mucho más diversa: con patrones de generosidad mucho más bajos que la de desempleo y cambiante en países incluso similares entre sí, puesto que también se ven afectadas por las diferentes políticas que complementan estas áreas en cada país. Sin embargo, las prestaciones por desempleo sí han registrado con mayor generalidad tendencias a la baja. Estas prestaciones son un elemento fundamental de los Estados de bienestar y sus implicaciones de economía política son trascendentales. Las prestaciones por desempleo constituyen históricamente un cuestionamiento del carácter disciplinador del mercado de trabajo. Si el desempleo siempre fue útil para conseguir que la fuerza de trabajo se comportara de forma dócil ante los requerimientos de los dueños del capital, el subsidio de desempleo servía para atenuar esa función, en tanto en cuanto permitía al trabajador seguir subsistiendo en ausencia de ingresos salariales. No en vano, se trata de la última prestación que fue introducida, dentro del elenco de prestaciones que conforman la seguridad social (Carroll, 1999). Pero además, a medida que en las últimas décadas las políticas laborales han insistido en buscar medidas activas de empleo, las prestaciones monetarias por desempleo han quedado puestas en entredicho, por lo que la inclusión de esta prestación en el análisis reviste un carácter fundamental para caracterizar la evolución de los sistemas de protección social. Así se comprende bien su evolución, incluso antes de la crisis.

Nuestra cuarta conclusión está relacionada con lo ocurrido en los sistemas de pensiones. De la pormenorizada descripción de los cambios acaecidos en los sistemas de pensiones vigentes en los países de la UE-15 durante la última década se desprende que, aunque todos los países desean adaptar sus regímenes de protección a la evolución demográfica de sus territorios y la difícil coyuntura económica de los últimos tiempos, no existe algo así como una estrategia conjunta europea en este terreno, sino múltiples escenarios nacionales, lo que iría en consonancia con lo que hemos señalado para otras prestaciones. Las mutaciones que se han producido hasta ahora han sido graduales y distan de haber logrado el equilibrio financiero perseguido, aunque la crisis está permitiendo avanzar en el control de estos gastos y su parcial privatización. En este sentido la congelación o reducción de algunas prestaciones puede haber sido resultado de las dificultades presupuestarias propias de la crisis pero, la tendencia política que vincula cualquier recuperación económica con la idea de reducir los impuestos hace sospechar la intención de muchas instancias del poder político y económico de recortar, remercantilizar e individualizar una parte del sistema de pensiones.

En definitiva, retomando aquí nuestras hipótesis de partida, en relación con la primera (que vinculaba los resultados de la investigación a las clasificaciones de Estados de bienestar), hemos llegado a la conclusión de que, si bien los países más afectados son los del régimen meridional, la inclusión de otros países también muy afectados por los recortes (en particular Suecia) llevan a difuminar en alguna medida aquellas fronteras, lo que contradiría aquella hipótesis.

Respecto a la segunda y la tercera hipótesis, que preveían la detección de políticas de recorte aplicadas, con generalidad, en todos los países y, en consecuencia, el progresivo empeoramiento de los sistemas de protección social, hemos de decir que, con nuestros datos, no podemos constatar la existencia de tales tendencias en todos los países, pues en varios de ellos, hemos asistido a recortes más leves o incluso estabilización de prestaciones en sus niveles anteriores, y en otros, como Finlandia, de mejoras incluso después de iniciada la crisis.

Finalmente, no queremos terminar nuestro trabajo sin mencionar, de forma ya breve, las perspectivas que, consideramos, tienen los Estados de bienestar ante sí. En primer lugar, las reformas acometidas creemos que, si bien no de forma inmediata, como así recogen los datos, pueden dar resultados en forma de empeoramientos de los Estados de bienestar en el medio plazo. Merece la pena reseñar que en bastantes países europeos y especialmente en los meridionales en los últimos años se ha reducido la universalidad de ciertas prestaciones o servicios públicos y que otros han visto deteriorada su calidad ante la merma de los fondos disponibles y de los efectivos humanos que los gestionaban. Y en segundo lugar, las reformas fiscales, que también hemos mencionado, y que han acentuado la regresividad de los sistemas impositivos de forma general en toda Europa, suponen también una fuente de fragilidad

añadida para la financiación de los Estados de bienestar, pero también para los resultados que persiguen.

No es fácil, pues, evaluar la pérdida de bienestar y seguridad que este proceso ha representado de momento porque muchos efectos se percibirán más adelante (por ejemplo en los ámbitos de la salud o la educación). Añadamos el hecho de que, aunque no dispongamos de información completa y comparable para 2012 y 2013, todo parece indicar que en la periferia europea, junto al agotamiento de las prestaciones por desempleo se está también diluyendo el "colchón" representado por los ahorros familiares, con lo que partes significativas de la población corren el peligro real de caer en procesos de exclusión sin retorno.

6. Bibliografía

- ÁLVAREZ, I; LUENGO, F y UXÓ, J. (2013): *Fracturas y crisis en Europa*, Buenos Aires: Eudeba.
- ARTS, W. y GELISSEN, J. (2002): "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report", *Journal of European Social Policy*, 12 (2), 2002, pp. 137-158
- BELFRAGE, C. y RYNER, M. (2009): "Renegotiating the swedish social democratic settlement: From pension fund socialism to neoliberalization". *Politics & Society*, 37(2), 257-287.
- BEVERIDGE, W. H. (2000): "Social Insurance and Allied Services" en R.E. Goodin y D. Mitchell (eds.) *The Foundations of the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- BILBAO UBILLOS, J. (2014): *El modelo social europeo: elementos constitutivos y viabilidad en un contexto adverso*, Vitoria: Eurobask
- BONOLI, G. (2007): 'Too narrow and too wide at once: the 'welfare state' as a dependent variable in policy analysis', en J. Clasen y N. A. Siegel (eds.) *Investigating welfare state change: the 'dependent variable problem' in comparative analysis*, Cheltenham: Edward Elgar.
- BRIGGS, A. (1961): 'The Welfare State in Historical Perspective', *European Journal of Sociology*, 2, 221-58
- BUENDÍA, L. (2013): "¿Existió alguna vez un modelo social europeo? Evolución y perspectivas de los Estados de bienestar", *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* nº 120, pp. 89-100.
- (2011) *Dinámica de crecimiento, distribución de la renta y movimiento obrero. El Estado de bienestar sueco en una perspectiva de largo plazo*. Dirigida por Enrique Palazuelos Manso. Tesis doctoral inédita. Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Economía Aplicada I 2011. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/14579> [Acceso el 14 de noviembre de 2013].
- BUSCH, K. (2013): "Bajo presión: el Modelo Social Europeo en tiempos de austeridad", en D. López Garrido (dir.), *El Estado de la Unión Europea. El fracaso de la austeridad*, Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung.
- CALERO, J. y GIL IZQUIERDO, M. (2013): *La incidencia distributiva del gasto público en educación y en sanidad en España 1er informe sobre la desigualdad en España 2013*, Madrid: Fundación Alternativas, pp. 243-278.

- CANTÓ, O (2013): *Los efectos redistributivos de las políticas públicas de carácter monetario: un análisis de microsimulación con EUROMOD* 1er informe sobre la desigualdad en España 2013, Madrid: Fundación Alternativas, pp. 193-241.
- CARROLI, E. (1999): *Emergence and structuring of social insurance institutions: comparative studies on social policy and unemployment insurance*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research [Institutet för social forskning].
- CLAYTON, R. y PONTUSSON, J. (1998): "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies". *World Politics*, 51 (1), 67-98.
- CRUCES AGUILERA, J., et al. (2013) *Desigualdad y estado social en España*, Madrid: Función 1º de Mayo.
- COLINO, C. y DEL PINO, E. (2013): "Los regímenes de bienestar liberales: orígenes, resultados y cambios" en E. del Pino y M.J. Rubio Lara (eds.) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid: Tecnos.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del estado del bienestar*, Valencia: Alfons el Magnanim.
- (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- FARNSWORTH, K. y IRVING, Z. (2011): *Social Policy in Challenging Times. Economic Crisis and Welfare Systems*, Bristol: The Policy Press.
- FERRAGINA, E. y SEELEIB-KAISER, M. (2011): "Welfare regime debate: past, present, futures?" *Policy & Politics*, 39 (4), pp. 583-611.
- FERRERA, M. (1996): "The "Southern" Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 1996, pp. 17-37.
- GÓMEZ SERRANO, P. J. (2013): "Los variados rostros de la crisis actual", en *Educación y ética para otro desarrollo*, Buenos Aires: La Crujía, pp. 91-127.
- (2012): "¿Perspectivas de futuro? Cumbres borascosas" *Sal Terrae* nº 1.169, pp. 607-621.
- GLYN, A. (2006): *Capitalism unleashed: finance, globalization and welfare* Oxford: Oxford University Press.
- GREEN-PEDERSEN, C. y HAVERLAND, M. (2002): "Review Essay: The new politics and scholarship of the welfare state". *Journal of European Social Policy*, 12 (1), 43-51.
- HARVEY, D. (2007): *Breve historia del neoliberalismo* Tres Cantos (Madrid): Akal.
- HEMERIJCK, A. (2013): *Changing Welfare States* Oxford: Oxford University Press.
- HUBER, E. y STEPHENS, J.D.(2001): *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets* Chicago: The University of Chicago Press.
- JESSOP, R. (2008): *El futuro del Estado capitalista*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- KLEIN, R. (2000): "O'Goffe's Tale. Or What Can We Learn from the Success of the Capitalist Welfare States?" en R. E. Goodin y D. Mitchell (eds.) *The Foundations of the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- KORPI, W. y PALME, J. (2003): "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95". *The American Political Science Review*, 97 (3), 425-446.

- MOREL, N. (2007): *L'Etat face au social: La (re)definition des frontieres de l'Etat-providence en Suede. Une analyse des politiques de prise en charge des personnes âgées dépendantes et des jeunes enfants de 1930 à 2005*. Tesis doctoral inédita. Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, París, 2007
- KVIST, J, et al. (eds.) (2012): *Changing Social Equality. The Nordic Welfare Model in the 21st Century*, Bristol: The Policy Press
- LÓPEZ-ESPINOSA, G, et al. (2012): "Systemic Risk and Asymmetric Responses in the Financial Industry", *IMF working paper*, 12/52, Washington: FMI.
- MARSHALL, T. H. (1998): *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza.
- MISHRA, R. (1989): "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá", en R. Munoz de Bustillo (ed.) *Crisis y futuro del Estado de Bienestar* Madrid: Alianza.
- (1993): *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista: políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- MORENO, L. (2013): "Crisis y reformas del bienestar en Europa", en *Presupuesto y Gasto Público* nº 71, pp. 29-41.
- y MARÍ-KLOSE, P (2013): "Las transformaciones del Estado de Bienestar Mediterraneo: trayectorias y retos de un régimen en transición", en *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid: Tecnos.
- NAVARRO, V. (2000): *Globalización económica, poder político y estado del bienestar* (1a ed.). Barcelona: Ariel.
- (2006): *El subdesarrollo social de España: causas y consecuencias*. Barcelona: Anagrama.
- (coord.) (2007): *Neoliberalism, globalization, and inequalities: consequences for health and quality of life*. Amityville, Nueva York: Baywood Pub.
- OCHANDO, C. (2009): *El estado de bienestar: objetivos, modelos y teorías explicativas*, Madrid: Ediciones Académicas.
- ORTIZ, I., y CUMMINS, M. (2013): *The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries*, Initiative for Policy Dialogue and the South Centre Working Paper, Ginebra: Initiative for Policy Dialogue and the South Centre.
- PALIER, B. (2013): "El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales" en E. del Pino y M.J. Rubio Lara (eds.) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid: Tecnos.
- (2006): "Beyond Retrenchment: Four Problems in Current Welfare State Research and One Suggestion on How to Overcome Them", en C. Pierson y F. G. Castles (eds.) *The welfare state reader*, Cambridge: Polity.
- PAPADOPOULOS, T. (2005): 'The recommodification of European Labour: Theoretical and empirical explorations' *Working Paper Series*, Bath: European Research Institute-University of Bath
- PIERSON, P. (1996): "The New Politics of the Welfare State". *World Politics*, 48 (2), 143-179.
- (1994) *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment* Cambridge: Cambridge University Press.

- DEL PINO, E. (2013): *Reformas multidimensionales y nuevos cometidos de los Estados del Bienestar europeos (1995-2013)*. Mimeo.
- y RUBIO LARA, M.J. (eds.) (2013): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* Madrid: Tecnos.
- REINHART, C. y REINHART, V. (2010): *After the Fall*, NBER Working Paper No. 16334 Cambridge: National Bureau of Economic Research. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w16334> [Acceso el 14 de noviembre de 2013].
- G. RODRÍGUEZ CABRERO (2011): "The consolidation of the Spanish welfare state (1975–2010)" en A. M. Guillén y M. León (eds.), *The Spanish Welfare State in European Context*, Surrey: Ashgate Publishing.
- RUBIO LARA M^a J (2013): "Las transformaciones del Estado de Bienestar socialdemócrata" en *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* Madrid: Tecnos.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (2013): "La financiación de los servicios de bienestar", *Presupuesto y Gasto Público*, 71, pp. 83-100.
- RYNER, M. (2010). *An obituary for the Third Way*. *Eurozine* (en línea). Disponible en: <http://www.eurozine.com/articles/2010-04-27-ryner-en.html>
- SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (varios años): *Social Security Programs Throughout the World*, Washington: Social Security Administration.
- STARKE, P. (2006): "The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review". *Social Policy & Administration*, 40 (1), 104-120.
- ; KAASCH, A, y VAN HOOREN, F. (2013): *The Welfare State as Crisis Manager. Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis*, Basingstoke: Palgrave.
- TITMUSS, R. M. (2000): 'The Social Division of Welfare: Some Reflections on the Search for Equity' en R. E. Goodin y D. Mitchell (eds.) *The Foundations of the Welfare State* Cheltenham: Edward Elgar.
- VILARIÑO, A (2011): "La crisis financiera: orígenes y desencadenantes" en P.J. Gómez Serrano (ed) *Economía política de la crisis* Editorial Complutense: Madrid pp. 17-38.

Anexo I. Las prestaciones monetarias según la OCDE

Para aproximarnos a la evolución de las prestaciones monetarias, hemos accedido a la base de datos de la OCDE, *Tax/Benefit* (disponible en OECD.Stat). Se han estudiado ocho perfiles diferentes y se han extraído los datos de cada uno de ellos para los 17 países que conforman nuestro objeto de estudio (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia) y durante los años 2001 (el primero disponible) y 2012 (con la excepción de Luxemburgo, cuya serie termina en 2007). Los ocho perfiles utilizados son éstos:

A) Personas solteras y sin hijos:

- 1) Sin ingresos (es decir ingresos equivalentes al 0% del salario medio del país).
- 2) Ingresos por valor del 100% del salario medio.

- 3) Ingresos por valor del 200% del salario medio.
- B) Matrimonios con dos hijos, en los cuales:
- 4) Ninguno de los cónyuge tiene ingresos (es decir, los ingresos de la unidad familiar son del 0% del salario medio).
 - 5) Un cónyuge tiene ingresos por valor del 100% del salario medio y el otro no tiene ingresos.
 - 6) Un cónyuge tiene ingresos por valor del 100% del salario medio y el otro por valor del 67% de dicho salario medio.
 - 7) Un cónyuge tiene ingresos por valor del 200% del salario medio y el otro no tiene ingresos.
 - 8) Un cónyuge tiene ingresos por valor del 200% del salario medio y el otro por valor del 67% de dicho salario medio.

El indicador utilizado es la tasa de reemplazo, que hace referencia a la cuantía de la prestación monetaria de la que se trate como porcentaje del salario medio vigente en el país en ese año. Se ha optado por considerar solamente los cambios que fueran de una magnitud de dos o más puntos porcentuales sobre esa tasa de reemplazo, en la consideración de que por debajo de esta cuantía, los cambios no implicaban nada distinto de una tendencia estable.

A continuación se ofrecen las tablas en las que hemos recopilado nuestro análisis de los datos extraídos.

Asistencia Social	2001-2007		2007-2012	
	Mejoras	Recortes	Mejoras	Recortes
Perfiles de familias por ingresos				
Solter@s				
Sin ingresos	IRL (+8: empleo; + 4,6: desempleo)	ALE †: 2005 (desempleo) FIN (-3: empleo)		JAP (-12,5)
100% del salario medio		No se percibe		
200% del salario medio				
Matrimonios con dos hijos				
Sin ingresos	ALE (+2,9: empleo) IRL (+14: empleo; +6,6: desempleo)	ALE †: 2005 (desempleo) ESP (-3,6: empleo) FIN (-4,8: empleo)	AUS (+8,8) EEUU (+2,3)	ESP (-2,5: empleo) IRL (-2,9: desempleo) JAP (-16,7: empleo; -18,1: desempleo) POR (-15,1)
Un ingreso del 100% del salario medio	JAP *: 2003 (desempleo)		AUS *: 2011 (desempleo) EEUU (+4,3)	JAP †: 2010 (desempleo)
Un ingreso del 100% y otro del 67% del salario medio				
Un ingreso del 200% del salario medio				
Un ingreso del 200% y otro del 67% del salario medio				

Fuente: Elaboración propia con datos de OECD.Stat

Prestación por desempleo		2001-2007		2007-2012	
		Mejoras	Recortes	Mejoras	Recortes
Perfiles de familias por ingresos	Solter@s	ALE *: 2005 GRE *: 2007 IRL (+3,4)	FIN (-3) SUE (-4)	FIN (+2,1)	ESP (-2,4) GRE (-4,3) SUE (-3,3)
	Sin ingresos	IRL (+7,6) ITA (+7,2) PB (+5)	ESP (-2) EEUU (-7,4) FIN (-4,8) JAP (-5,7) SUE (-13,7)	BEL (+3,7) FIN (+6,2)	ESP (-5,2) EEUU (-5,5) GRE (-4,3) IRL (-3,3) JAP (-3,4) POR (-7,1) SUE (-6,9)
	100% del salario medio		ALE (-6,1) AUS (-2,2) ESP (-2) EEUU (-7,4) FIN (-4,8) GRE (-2) ITA (-2,2) JAP (-19,4) POR (-12,1) SUE (-13,7)		ESP (-5,2) EEUU (-5,5) GRE (-4,3) IRL (-3,3) POR (-22,9) SUE (-6,9)
Matrimonios con dos hijos		IRL (+7,6)		ALE (+4,2) BEL (+3,7) FIN (+7,1)	
	Sin ingresos	ALE *: 2005 GRE *: 2007 IRL (+7,3)	FIN (-3,8) RU (-12,6) SUE (-4,3)	RU (+2,1)	ESP (-3,2) GRE (-4,1) SUE (-3,3)
	Un ingreso del 100% del salario medio	IRL (+13) ITA (+7,2) PB (+5)	EEUU (-7,4) FIN (-5,7) JAP (-5,7) SUE (-13,7) RU (-12,6)	BEL (+3,7) FIN (+6) RU (+2,1)	ESP (-5,2) EEUU (-5,5) GRE (-5,5) IRL (-4,5) JAP (-3,4) SUE (-6,9)

Un ingreso del 100% y otro del 67% del salario medio	<p>IRL (+4) ITA (+7,2) PB (+5)</p>	<p>EEUU (-7,4) FIN (-5,7) GRE (-2,3) JAP (-5,7) SUE (-13,7)</p>	<p>BEL (+7,2) FIN (+6)</p>	<p>AUS (-2,6) ESP (-5,2) EEUU (-5,5) GRE (-5,1) IRL (-3,3) JAP (-3,4) SUE (-6,9)</p>
Un ingreso del 200% del salario medio	<p>IRL (+13,5)</p>	<p>ALE (-9,6) AUS (-2,7) ESP (-3,0) EEUU (-7,4) FIN (-5,7) GRE (-2,5) ITA (-2,3) JAP (-19,4) POR (-12,1) RU (-12,6) SUE (-13,7)</p>	<p>ALE (+3,3) BEL (+3,7) FIN (+6,9) RU (+2,1)</p>	<p>ESP (-6,7) EEUU (-5,5) GRE (-5,5) IRL (-4,5) POR (-22,9) SUE (-6,9)</p>
Un ingreso del 200% y otro del 67% del salario medio	<p>IRL (+4)</p>	<p>ALE (-8,9) AUS (-2,6) ESP (-3,0) EEUU (-7,4) FIN (-5,7) GRE (-2,3) ITA (-2,3) JAP (-19,4) POR (-12,1) SUE (-13,7)</p>	<p>ALE (+3,7) BEL (+6,5) FIN (+6,9)</p>	<p>ESP (-6,7) EEUU (-5,5) GRE (-5,1) IRL (-3,3) POR (-22,9) SUE (-6,9)</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de OECD.Stat.

Ayudas para vivienda	2001-2007		2007-2012	
	Mejoras	Recortes	Mejoras	Recortes
Perfiles de familias por ingresos				
Solter@s				
Sin ingresos	GRE *: 2007 (desempleo)		JAP (+13,4: empleo; +7,5: desempleo)	GRE †: 2010 (desempleo) IRL (-5,1: empleo; -5,1: desempleo)
100% del salario medio	GRE (+3,1: desempleo)	FIN †: 2004 (desempleo)	FIN *: 2009 y 2011 (desempleo)	GRE †: 2010 (desempleo); (-5,4: empleo) FIN †: 2008-2009 y 2011-2012 (empleo)
200% del salario medio	GRE (+3,1: desempleo)			GRE †: 2010 (desempleo)
Matrimonios con dos hijos				
Sin ingresos	GRE *: 2007 (desempleo)		JAP (+17,4)	GRE †: 2010 (desempleo) IRL (-3,5) RU (-2,3)
Un ingreso del 100% del salario medio	GRE (+4,8: desempleo) SUE (+2,5: desempleo)		AUS *: 2011 (desempleo) PB *: 2008 (desempleo) SUE (+2,8)	FIN (-2: desempleo) GRE †: 2009 (desempleo) IRL (-3,8: desempleo) RU (-2,3: desempleo)
Un ingreso del 100% y otro del 67% del salario medio	GRE *: sólo 2005		GRE *: 2008 y 2009 (desempleo)	
Un ingreso del 200% del salario medio	GRE (+4,8: desempleo) JAP *: 2003 (desempleo) SUE (+2,5: desempleo)	FIN (-2,2: desempleo)	AUS *: 2011 (desempleo) SUE (+2,8: desempleo)	FIN (-3,2: desempleo) GRE †: 2010 (desempleo) IRL (-3,8: desempleo)
Un ingreso del 200% y otro del 67% del salario medio	GRE *: sólo 2005		GRE *: 2008 y 2009 (desempleo)	

Fuente: Elaboración propia con datos de OECD.Stat.

Ayudas familiares

Perfiles de familias por ingresos	2001-2007		2007-2012	
	Mejoras	Recortes	Mejoras	Recortes
Solter@s				
Sin ingresos				
100% del salario medio				
200% del salario medio				
Matrimonios con dos hijos				
Sin ingresos	IRL (+7) RU (+12,1)	EEUU (-3)	JAP (+2,5) PB (+2,7) RU (+4,5)	EEUU (-2) IRL (-5,3)
Un ingreso del 100% del salario medio	IRL (+6,9) RU (+12,3: desempleo)		JAP (+2,5) RU (+4,5)	IRL (-5,3)
Un ingreso del 100% y otro del 67% del salario medio	IRL (+7) RU (+2,3: desempleo)		JAP (+2,5) RU (+3,7: desempleo)	POR †: 2010 (empleo) IRL (-5,3)
Un ingreso del 200% del salario medio	IRL (+7) RU (+12,3: desempleo)		JAP *: 2010 (empleo); (+2,5: desempleo) RU (+4,5)	POR †: 2010 (empleo) IRL (-5,3)
Un ingreso del 200% y otro del 67% del salario medio	IRL (+7) ITA *: 2007 (empleo) RU (+2,3: desempleo)		JAP *: 2010 (empleo); (+2,5: desempleo) RU (+3,6)	POR †: 2010 (empleo) IRL (-5,3)

Fuente: Elaboración propia con datos de OECD.Stat.

(*): Leyenda de las tablas:

* Prestación de nueva creación, indicando a continuación el año y la situación para la que se ha creado (de empleo o desempleo, si procede).

† Eliminación de la prestación, con las mismas indicaciones que el anterior.

El número entre paréntesis indica la cuantía de reducción o de incremento en puntos porcentuales.

Los países siguen la siguiente notación: ALE: Alemania; AUS: Austria; BEL: Bélgica; DIN: Dinamarca; ESP: España; EEUU: Estados Unidos; FIN: Finlandia; FR: Francia; GRE: Grecia; IRL: Irlanda; ITA: Italia; JAP: Japón; LUX: Luxemburgo; PB: Países Bajos; POR: Portugal; RU: Reino Unido; y SUE: Suecia.



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



Caritas