

Crisis y reformas del bienestar en Europa

LUIS MORENO¹

Profesor de Investigación del CSIC en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos

Recibido: Junio 2013

Aceptado: Julio 2013

Resumen

Los distintos desarrollos históricos en los procesos de construcción nacional y formación estatal han auspiciado diferentes tipos de estados del bienestar en Europa. Tras la licuación financiera provocada por el derrumbe del mercado hipotecario en Estados Unidos, se inició en 2008 una nueva Edad de Bronce del *welfare* europeo que podría ser el preludio de una vuelta a la prehistoria de sus sistemas de protección social. El artículo revisa sintéticamente los principales cuestionamientos y reformas del bienestar que confrontan los cuatro regímenes de bienestar de la Unión Europea: corporatista continental, liberal anglosajón, igualitarista nórdico y familista mediterráneo.

Palabras clave: Crisis económica, políticas sociales, reformas del bienestar, Unión Europea.

Clasificación JEL: I00

Abstract

The various historical developments in the processes of nation building and state formation in Europe coalesced into different types of welfare states. In 2008, after the collapse of the subprime mortgage market in the US, a global financial crisis ushered a new welfare Bronze Age, one which could signal the return to the prehistory of the European systems of social protection. This article reviews succinctly main challenges and reforms facing the four welfare regimes in the European Union: corporatist Continental, liberal Anglo-Saxon, egalitarian Nordic and familistic Mediterranean.

Keywords: Economic crisis, European Union, social policies, welfare reforms.

JEL classification: I00

1. Introducción

La Edad de Oro del desarrollo del capitalismo del bienestar (*Golden Age o trente glorieuses*, 1945-75) permitió que los sistemas de protección social de la Europa occidental fundamentaran su expansión en las altas tasa de actividad laboral masculina, en la acción complementaria de la familia, y en particular, en el trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares (Lewis, 2001). El acceso igualitario al consumo de masas había contribuido a fortalecer la demanda agregada y, en suma, al crecimiento económico sostenido. Pasó a

teorizarse que las desigualdades poseían un carácter circunstancial y que los diferentes niveles socioeconómicos serían una mera función relativa a los procesos de movilidad social (generalmente ascendente) de los ciudadanos. Rico o pobre, por consiguiente, serían etapas de un perpetuo móvil en función de las capacidades, deseos y posibilidades por mejorar o empeorar de los propios ciudadanos. Una combinación de políticas sociales, Keynesianismo y segregación de género facilitó un crecimiento económico sostenido y la generalización del “trabajador próspero” (*affluent worker*), un tipo de empleado representativo de la práctica totalidad de la fuerza laboral asalariada de profesionales y técnicos varones (Lipset, 1960; Goldthorpe *et al.*, 1969). Los gobiernos gestionaron las economías nacionales con un alto grado de autonomía relativa y fueron capaces de proveer políticas sociales para atender necesidades y riesgos que el mercado y la familia no podían cubrir. Las consecuencias fiscales de tal provisión de bienestar social estaban legitimadas por el respaldo político de sólidas y amplias coaliciones interclasistas (Flora, 1986/7).

En el final de la Edad de Oro del bienestar coincidieron varios factores que impulsaron la readaptación del Estado de Bienestar (EB) europeo. De una parte, se produjeron fuertes desajustes fiscales, agravados por la disparidad entre una demanda de más y mejores servicios públicos, combinada con una renuencia de sectores de electores a asumir mayores impuestos para su financiación, y una agudización de las convulsiones en la economía mundial provocadas por las crisis del petróleo (1973 y 1979). Hasta mediados de los años 1970s, el desarrollo del EB había facilitado un empleo abundante en la Europa occidental (prácticamente pleno en el caso de los hombres), estable y asegurado con la expansión de programas de servicios sociales, educativos y sanitarios. La movilidad social ascendente había posibilitado el ensanchamiento de las clases medias y su poder adquisitivo se había incrementado significativamente, democratizando la compra masiva de bienes de consumo y cerrando el círculo virtuoso del crecimiento económico durante un largo ciclo de prosperidad. Se generalizó la protección de grupos sociales vulnerables con la implementación de programas de lucha contra la pobreza, de discriminación positiva, o de prestaciones asistenciales y servicios sociales. Pero la situación general del EB se vio abocada a una recalibración en los años 1980s y 1990s a causa de factores exógenos (globalización financiera, transferencia de amplios sectores de actividad económica y empleo hacia Asia y países “emergentes”, o debilitamiento de los nichos laborales de calidad en los países desarrollados) y endógenos (ineficiencias o efectos perversos del propio EB, entre otros).

Los programas del bienestar durante la Edad de Plata del *welfare* (1976-2007)² reflejaron una preocupación primordial por la contención de los costes del bienestar público (*cost containment*), la cual no siempre se tradujo en recortes o retrocesos del bienestar (*welfare retrenchment*). Con la maduración de los EB europeos, los poderes públicos habían pasado a procurar a los ciudadanos un volumen significativo de costosos servicios en una serie de ámbitos del bienestar (Ej. educación, pensiones o sanidad), lo cual implicaba importantes compromisos presupuestarios que generaban situaciones de acaparación y expulsión (*crowding out*) respecto a la implementación de nuevas políticas sociales que atendiesen a otro tipo de retos y necesidades. Con el incremento del número de beneficiarios y el mantenimiento de la intensidad de servicios y prestaciones, se hacía difícil también garantizar financieramente el mantenimiento de derechos y tutelas de los ciudadanos. Desde posiciones neoliberales se aducía que esta situación cuestionaba las propias bases del modelo de

capitalismo del bienestar. En suma, el ritmo de crecimiento de la provisión pública había seguido una progresión más geométrica que aritmética, lo que provocaba un constreñimiento programático y una pérdida de maniobrabilidad en la elaboración de una “nueva política del bienestar” (Pierson, 2001).

2. Las reformas de los regímenes de bienestar europeos

Los distintos desarrollos históricos en los procesos de construcción nacional y formación estatal han auspiciado diferentes tipos de EBs (Flora *et al* 1999). Los precipitados institucionales de tales evoluciones en el espacio y el tiempo han sido, a su vez, consecuencia de la plasmación de diversas culturas ciudadanas, acuerdos políticos y estructuras socioeconómicas. Recuérdese que la conceptualización de “régimen de bienestar” hace referencia a la agrupación de estados del bienestar de acuerdo a una constelación de encajes institucionales análogos de carácter económico, político y social (Titmuss, 1958; Esping-Andersen, 1990). La dimensión macrocomparativa subraya rasgos prevalentes entre varios países y, por ende, similares en sus “lógica del bienestar”. Así, los cuatro tipos de regímenes del bienestar tipificados en Europa vinculan sus configuraciones institucionales específicas a una cultura, doctrina y/o sistema de valores: (1) La protección de las categorías ocupacionales de la seguridad social (*Continental*); (2) Las prestaciones residuales focalizadas en la lucha contra la pobreza (*Anglosajón*); (3) La provisión pública igualitarista de servicios universales (*Nórdico*); y (4) La subsidiariedad de la intervención pública a la actuación de familias y sociedad civil (*Mediterráneo*)³. Tales lógicas de actuación han moldeado las distintas trayectorias del capitalismo del bienestar y han procurado equilibrios diversos en los derechos sociales (y la calidad de los mismos), las estructuras sociales y los mercados productivos (Moreno, 2000; Hall y Soskice, 2001).

Tras la licuación financiera provocada por el derrumbe del mercado hipotecario en Estados Unidos, se inició para el EB europeo una nueva Edad de Bronce del *welfare* (2008- ¿?) que podría ser el preludio de una vuelta a la prehistoria de los sistemas de protección social. En los siguientes apartados se revisan sintéticamente los principales cuestionamientos y reformas del bienestar en la Unión Europea (Moreno, 2012; del Pino y Rubio, 2013).

2.1. Régimen corporatista continental

Recuérdese que a comienzos de la Edad de Plata del *welfare* (1975-2007), los países representativos de este régimen “bismarckiano” (Alemania, Austria, Bélgica o Francia) mantenían sus principales señas de identidad mediante: (a) El acceso al aseguramiento con las contribuciones al sistema de la Seguridad Social de empleados y empleadores durante los años de ocupación de los primeros; (b) La obligatoriedad asegurativa como previsión de los riesgos de accidente laboral, enfermedad y vejez, y la generalización del seguro de desempleo; (c) El derecho a prestaciones y servicios, incluidos los sanitarios, condicionado al pago de las cotizaciones sociales y con proporcionalidad a las retribuciones percibidas; (d) Algunos servicios públicos de cuidado y atención primaria de carácter asistencial sufragados

con impuestos generales; (e) Un sistema de la seguridad social financiado fundamentalmente con las cotizaciones sociales de empleados y empleadores; (f) Acceso a la seguridad social de autónomos y de familiares como titulares por derecho derivado; (g) Gestión corporatista de los agentes e interlocutores sociales de las estructuras administrativas en la provisión de prestaciones y servicios, con la eventual sanción legal estatal (Palier, 2013).

Durante la mayor parte de la Edad de Plata las políticas del régimen continental se encaminaron a la protección del empleo del varón en su papel de sustentador principal del hogar (*male breadwinner*), asumiendo que su salvaguarda era no sólo la de su familia sino también la de la ciudadanía en su conjunto. Complementariamente a este objetivo principal, se desanimó la ocupación de las mujeres, se extendió el período de instrucción formal para los jóvenes, se estimuló la salida del mercado laboral de discapacitados e incluso de trabajadores mayores o sin cualificación, todo ello mediante la utilización de diferentes mecanismos como (des)incentivos fiscales o subsidios. Dado que a tales colectivos les ha sido más difícil incorporarse al mercado laboral, su protección en materia de pensiones, desempleo, accidentes o discapacidad se ha precarizado, lo que ha contribuido a la dualización social. De una parte, los denominados *insiders*, o trabajadores “fijos” han podido completar una biografía laboral que les posibilita prestaciones y servicios sociales plenos. De otra, los *outsiders*, muchos de ellos en la periferia laboral con tránsitos discontinuos de entrada y salida en el mercado laboral formal o, sencillamente, aquellos con empleo “basura” (*junk jobs*) o en la economía “sumergida”, los cuales han permanecido como trabajadores y ciudadanos precarios (Moreno, 2000).

Durante el decenio de los años 1990s se recrudeció el proceso iniciado ya a finales de la Edad de Oro del *welfare* (1945-75). Es decir, a una explosión de demandas del bienestar, tras el período 1945-75, sucedió una implosión de decisiones gubernamentales, acompañadas ambas por una creciente congestión institucional en la provisión de políticas y servicios y una limitada disponibilidad presupuestaria ante la maduración de los sistemas de protección social. Consecuencia de ello fueron unas políticas generalizadas de contención de costes puestas en vigor a fin de lograr la consolidación fiscal y mantener la competitividad de sus economías. Las reformas llevadas a cabo en los países continentales incidieron en un endurecimiento de las condiciones para recibir determinadas prestaciones sociales que pasaron a ser menos generosas a como lo habían sido con anterioridad. Asimismo, el coste de los sistemas contributivos de la Seguridad Social y de sus programas de protección social, pasaron a ser considerados como causas de la propia crisis y del elevado desempleo. La tendencia en todos los países continentales ha sido la de disminuir las cotizaciones sociales para intentar garantizar la competitividad de la economía. Como resultado de ello, funciones del bienestar social han sido privatizadas. En Alemania y en Francia, por ejemplo, se han multiplicado los seguros complementarios de salud privados, el co-pago sanitario y se ha inducido la competencia entre proveedores de servicios sanitarios privados. En Francia, Austria o Bélgica se han incentivado los planes de pensiones privados que deben completar la futura y menos generosa pensión pública, e incluso se ha privatizado en muchos países la gestión de desempleo (Palier, 2010).

Como ha sucedido con los otros regímenes del bienestar, y según las ideas auspiciadas por la Comisión Europea y otros foros internacionales (Banco Mundial, FMI, OCDE, por ejemplo), se ha producido en los últimos decenios un cambio paradigmático respecto al énfasis en la activación laboral (Moreno y Palier, 2005). Especialmente en los países conti-

mentales, con sistemas contributivos de Seguridad Social ligados al empleo formal, el debate de las reformas ha girado insistentemente en torno a la estrategia del retorno al trabajo remunerado desde el bienestar subsidiado (*from welfare to workfare*).⁴ Ello se ha traducido en un endurecimiento de la elegibilidad de los potenciales beneficiarios y titulares de prestaciones y servicios sociales.

Las reformas llevadas a cabo en los últimos decenios han auspiciado una re-mercantilización de la protección social, con una mayor dualización entre los empleados “fijos y estables” que pueden complementar la protección pública con seguros privados, así como a acceder a prestaciones generosas y servicios de calidad de la Seguridad Social y el resto. Estos últimos han quedado a expensas de la percepción de prestaciones y servicios selectivos, muchos de los cuales son de índole asistencial y con cargo a los recursos disponibles de la recaudación fiscal general.

Otra área importante de reformas ha concernido a la externalización del trabajo doméstico, o “desfamiliarización”, según la controvertida expresión auspiciada por algunos científicos sociales. Ello ha propiciado el desarrollo de políticas para cuidados de larga duración y dependencia, especialmente en lo que atañe a los ancianos con crecientes expectativas de vida, especialmente los mayores de 85 años: Debe destacarse, en este área, el caso de Francia con políticas pro-natalistas orientadas al apoyo familiar y los cuidados infantiles.

2.2. Régimen liberal anglosajón

En su variante europea, este régimen de bienestar se conformó inicialmente por su compromiso con la provisión de bienestar social de manera universal a todos los ciudadanos, lo que implicaba la provisión de servicios generalizados y prestaciones a tanto alzado (*flat-rate*). Su principal foco de atención ha sido el alivio de la pobreza. Suele accederse a sus servicios y subsidios, de carácter residual y financiados con recursos de la imposición general, tras la demostración de insuficiencia de medios económicos de los beneficiarios (*means testing*). En los últimos decenios, el régimen ha enfatizado sus principios mercantilistas, lo que ha comportado una desregulación laboral, una mayor flexibilidad salarial en pos de la activación y una individualización de los costes del bienestar. Consecuencia de todo ello ha sido la irrupción, junto al tradicional sector voluntario y altruista, de empresas financieras y de servicios con ánimo de lucro que han ocupado amplias áreas de responsabilidad previamente estatal.

Como en otros países europeos, el punto de inflexión en la provisión del bienestar social británico fue auspiciado por la crisis del petróleo de mediados de los años 1970s. El Reino Unido se vio especialmente golpeado por la crisis y la primera reacción de los gobiernos laboristas (1974-79) fue la de reforzar su sistema de bienestar a cambio del apoyo sindical para moderar los salarios de modo que se mantuviera la competitividad económica, aunque iniciaron políticas de contención de costes enfatizando que las reformas en el sistema de protección social eran inevitables. Los gobiernos conservadores de Thatcher (1979-90) y Major (1990-97) implementaron reformas importantes con una mayor mercantilización de las familias. Se alentó a los ciudadanos, de tal manera, a financiar su propio bienestar o satisfacción vital (*well-being*). El límite a tales reformas se manifestó con el mantenimiento del carácter

público y universal del Sistema Nacional de Salud (*National Health Service –NHS–*), el cual gozaba de un gran apoyo ciudadano. Las actuaciones de los gobiernos de la denominada Tercera Vía laborista fueron un híbrido entre mercado y provisión pública del bienestar. Se intensificaron las políticas de activación laboral en la creencia de que la mejor forma de evitar la pobreza era disponer de un empleo, aunque fuese con salarios bajos. A fin de insertar a los desempleados en el mercado laboral aumentó la condicionalidad de las prestaciones sociales, con la exigencia de que sus beneficiarios buscaran activamente un empleo y participasen en programas de formación. También se pusieron en marcha salarios complementarios para trabajadores con empleos de muy baja remuneración (Mitton, 2009).

Durante la Edad de Plata del *welfare* británico la generosidad de las pensiones públicas disminuyó sensiblemente, promocionándose en paralelo la contratación de planes de pensiones privadas. En términos generales, los ciudadanos están obligados a contratar una pensión complementaria o secundaria, bien sea privada o pública, y sujetas a las cotizaciones efectuadas por el trabajador durante su período de contribución. Se estima que dos de cada tres británicos disponen de un plan de pensiones privado, ya sea vinculado a su empresa o a una entidad financiera. Las dificultades de algunos planes privados de pensiones, ilustrados por la quiebra de *Equitable Life*.⁵ han obligado a los gobiernos a articular la colaboración público-privada. En los últimos años, se ha retrasado también la edad de jubilación, se ha aumentado el número de años necesarios para cobrar la pensión íntegra y se han introducido incentivos para que el jubilado pueda continuar trabajando. Tras la crisis iniciada en 2007, y con la llegada al poder de la coalición entre conservadores y liberales, se han intensificado no sólo la contención de costes, sino los recortes del gasto público de bienestar, especialmente en lo que hace a las mujeres, el sistema sanitario, los dependientes, los niños, los ancianos y los pobres (Taylor-Gooby, 2012). Cabe identificar algunas reformas que han posibilitado una tímida expansión de algunas prestaciones, como es el caso de los programas de lucha contra la pobreza. Se trata, en cualquier caso, de reformas contingentes a fin de cubrir situaciones apremiantes para colectivos de ciudadanos en dificultades. La mayoría de las reformas parecen conducir a la consolidación de procesos de dualización social. En el Reino Unido, mientras que aquellos trabajadores con empleos estables pueden confiar en sus acuerdos privados con sus empleadores para conseguir condiciones ventajosas si son despedidos, la mayoría de los trabajadores precarios deben resignarse con subsidios marginales que les abocan a la pobreza o al encadenamiento de empleos de ‘baja calidad’ para poder sobrevivir (Colino y del Pino, 2013).

2.3. Régimen igualitarista nórdico

Basado en la idea escandinava del “hogar popular” o “casa común” ciudadana (*Folkhemmet*),⁶ el régimen nórdico se ha desplegado en base a una gobernanza consensual y a sólidas coaliciones interclasistas (inicialmente entre trabajadores industriales y población agraria). El pleno empleo ha sido siempre un objetivo prioritario y se ha minimizado la dependencia familiar. Existe una disparidad salarial sensiblemente menor que en otras democracias industriales avanzadas. Sus generosos EBs se financian mediante la imposición general y su carácter universal posibilita servicios y prestaciones de acceso a todos los ciudadanos. Se prefiere la provisión pública de servicios a las transferencias monetarias a indivi-

duos y familias. La igualdad de oportunidades y la homogeneidad de los grupos sociales, en una ensanchada clase media, legitima la alta intervención pública. Meritocracia y esfuerzo personal como criterio de movilidad social aportan legitimidad extra al modelo nórdico. En plena Edad de Plata del *welfare* nórdico se hicieron sentir diversas críticas respecto a la improbable sostenibilidad financiera de sus comprensivos sistemas de protección social, así como a los altos niveles impositivos que mermaban la competitividad de sus economías de clara vocación exportadora. Algunos sectores sociales se quejaban, asimismo, de un excesivo protagonismo estatista y de una merma en la capacidad de elección de los ciudadanos respecto a servicios como los educativos o sanitarios. Tales críticas han alimentado las iniciativas de reformas y los cambios institucionales acaecidos en los últimos decenios. Algunos aspectos en los programas del Estado de Bienestar nórdico han sufrido alteraciones (acceso y elegibilidad), si bien sus rasgos más característicos validan su distintividad respecto a los otros *welfare regimes*.

Con una larga tradición por la puesta en práctica de políticas activas de empleo, los países nórdicos han potenciado medidas para disuadir la percepción casi automática de subsidios en algunos programas de protección, incentivando la “vuelta al trabajo remunerado”.⁷ Las políticas nórdicas de activación laboral han servido como ejemplo y *benchmarking* para otros países europeos como medidas incentivadoras de la inserción social. A diferencia de otros programas de activación implementados principalmente en países del régimen anglosajón liberal, donde las medidas punitivas priman para aquellos que no encuentran empleo, las políticas activas nórdicas han auspiciado programas de acompañamiento personalizados, programas de formación, itinerarios de promoción laboral y un apoyo activo de cuidados infantiles de especial incidencia para mantener los altos niveles de participación laboral femenina en el mercado de trabajo formal. La articulación de políticas de empleo y de bienestar en Dinamarca se ha plasmado en un modelo de *flexicurity* que ha servido de modelo de referencia para otras democracias avanzadas del capitalismo del bienestar. La “flexiseguridad” conlleva que los empleadores disfrutaran de una mayor flexibilidad para contratar y despedir a los trabajadores, mientras que estos gozan de un alto nivel de protección en las transiciones entre puestos de trabajo (Rubio, 2013).

Respecto a las políticas de transferencias de renta, cabe destacar que los sistemas de pensiones universales han sufrido ajustes con la introducción de criterios de condicionalidad y comprobación de rentas de los beneficiarios. En la misma línea, los sistemas nórdicos de pensiones han sintonizado actuarialmente la cuantía de la pensión y las contribuciones previas. Un ejemplo del sentido y alcance de las reformas iniciadas a finales de los años 1990s en Suecia es el que afecta al pilar contributivo del sistema de pensiones nórdicos con la introducción del “sistema notional de cotizaciones definidas” (*notional defined-contribution*).⁸ Consecuencia de dichas reformas fue el establecimiento del principio de que la cuantía de las pensiones se ajustaría automáticamente hacia abajo de acuerdo a unas mayores expectativas de vida de los jubilados y un menor crecimiento de los salarios reales de los trabajadores contribuyentes con sus cotizaciones al mantenimiento del sistema. Tales reformas pretendían introducir un cierto automatismo en el cálculo de las pensiones y eliminar las conocidas prácticas políticas de evitación de la culpa (*blame avoidance*), mediante las cuales los gobiernos rehúyen por todos los medios aparecer ante sus electores como responsables de los ajustes a la baja de las políticas a implementar (Lindbeck, 2006).

Las últimas reformas en los países del régimen nórdico tratan de atajar, en el caso de Suecia, el aumento de las tasas relativas de pobreza y desigualdad que afectan en particular a las madres solteras, los inmigrantes, los jóvenes y las familias con hijos. En el caso de Finlandia la dinámica de su sistema de protección social parece conducir al país al modelo del régimen continental; de igual manera que en el caso de Dinamarca, si bien este último país manifiesta un carácter mixto entre ambos modelos de regímenes de bienestar. Algo similar ha sucedido en Noruega, donde cabe identificar una tendencia hacia la remercantilización de los derechos sociales, la selectividad de algunas de sus políticas y la disminución de la generosidad de las prestaciones (Rubio, 2013).

2.4. Régimen familista mediterráneo

España, Grecia, Italia y Portugal son los cuatro países miembros de la Unión Europea incluidos en el régimen mediterráneo de bienestar. Los cuatro países han compartido experiencias de gobierno autoritario en el siglo XX (durante períodos más dilatados en los casos de España y Portugal) y han experimentado, asimismo, “retrasos” en los procesos de industrialización (excepto en algunas áreas de desarrollo temprano en España e Italia). Ninguno de los cuatro países de la Europa del Sur participó en la Edad de Oro del *welfare* (1945-1975). Pero, desde entonces, se han visto inmersos en procesos de rápida y profunda modernización, no sólo de índole económica (creciendo más que otros países del centro y norte europeo) sino también cultural, política y social. El grado de variación interna en el régimen mediterráneo del bienestar es significativo y parece incrementarse en los últimos años, aunque no alcanza las diferencias existentes entre los países del régimen continental.⁹

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

Durante la década de los 1990s, la nueva economía post-industrial abrió oportunidades inéditas de empleo a mujeres y otros trabajadores *outsiders* (especialmente a inmigrantes procedentes de países en vías de desarrollo), pero muchas veces a un alto precio por lo que respecta a la calidad de los nuevos empleos. La alta incidencia del empleo de baja calidad ha repercutido negativamente en la vida de los jóvenes. Las incertidumbres laborales han influido decisivamente en los procesos de formación de nuevas familias, aplazando el matrimonio y la fecundidad y fomentando nuevas prácticas y estilos de vida que implican niveles más bajos de compromiso en relaciones sentimentales sin convivencia o una mayor cohabitación informal. En los años de transición al nuevo milenio los países del sur de Europa iniciaron sendas bastante diferenciadas entre sí. Todos ellos se beneficiaron del crecimiento de la economía mundial en la segunda mitad de los años noventa en el siglo XX, pero sus trayectorias económicas comenzaron a divergir. El crecimiento económico se mantuvo en España y Grecia (insuflado por factores externos, como la caída drástica de los tipos de interés nominal y

en el caso de Grecia, el flujo de ayudas estructurales europeas), pero se frenó en Italia y Portugal. Las presiones globales se padecieron de manera especialmente intensa en Portugal, que experimentó una grave recesión, con un impacto profundo sobre las finanzas públicas. Con la llegada de la crisis en 2007, la situación pasó a ser de bancarrota nacional en el caso de Grecia.

Las actuaciones de los gobiernos han ido encaminadas a contener el gasto presente en capítulos centrales de los presupuestos sociales, recortándolo en algunas partidas presupuestarias de gasto social. Por ejemplo, los esfuerzos de contención de gasto en sanidad han sido notables en todos los países. Entre otras medidas, se han contemplado iniciativas para reducir gastos a través de la prescripción de fármacos genéricos, recortes en personal, la compra centralizada de material, el cierre de servicios deficitarios (ambulatorios, hospitales) y la transferencia de ciertos costes al consumidor (a través de nuevas fórmulas de copago de medicamentos y otros servicios). Se han planteado nuevas restricciones al acceso (que afectan a personas adultas que no han cotizado y a inmigrantes indocumentados) que cuestionan el principio de elegibilidad universal. Así mismo, se ha optado por restringir la cartera de tratamientos y servicios que se financiaban públicamente. Las medidas de austeridad se han extendido también a los servicios sociales y los programas asistenciales, que han visto como se incrementaban extraordinariamente las peticiones de ayuda en una situación de congelación (cuando no de recorte) de los recursos disponibles. El desajuste entre necesidades y recursos disponibles ha tensionado la prestación de servicios, generando conflictos en relación a la inmigración, cuando grupos de origen extranjero han sido señalados como beneficiarios “gorrones” de la ayuda pública (Moreno Fuentes, 2013).

Como resultado de esta configuración de políticas laborales y de protección social, el EB mediterráneo presenta un fuerte sesgo a favor de las personas de edades más avanzadas (tanto de trabajadores veteranos como de personas mayores jubiladas). En las democracias “gerontocráticas” de sur de Europa, como Italia, la capacidad de poder e influencia de los trabajadores *insiders* a través de agentes sociales, asociaciones ocupacionales, sindicatos o partidos de gobierno y oposición ha producido desequilibrios presupuestarios a favor de las personas de edades más avanzadas. Consecuencia de los efectos de “acaparamiento y expulsión” (*crowding out*), las políticas contra la pobreza infantil, las iniciativas encaminadas a incrementar las oportunidades laborales y de vivienda de los jóvenes, o las medidas destinadas a promocionar el cuidado de los niños pequeños, han permanecido “subdesarrolladas” en comparación con otros regímenes del bienestar (Moreno y Mari-Klose, 2013).

3. Comentarios finales

Transversal a todas las reformas implementadas en los regímenes de bienestar europeos ha sido la aplicación del principio de activación laboral. Empero, sus plasmaciones en intervenciones y políticas públicas han sido dispares. En algunos países europeos se ha apuntado al reforzamiento de las condiciones de ejercicio de ciudadanía; mientras en otros se ha desatendido la condición política y social del trabajador en aras de la competitividad económica. Esta última se ha visto seriamente limitada por los efectos de la profunda crisis económica, el gran aumento del desempleo y las tensiones societarias que cuestionan la co-

hesión social del modelo europeo. Así, grupos sociales que tradicionalmente habían permanecido al margen del mercado laboral formal –y que habían pasado a ser considerados como “empleables”– ahora confrontan situaciones de gran dificultad a no poder acceder a empleos dignos y acordes a su cualificación y formación, como es el caso de los jóvenes-adultos (Gentile, 2012). En línea con el objetivo de activar laboralmente a la ciudadanía –reflejado cuantitativamente en un aumento de las tasas de población activa– se ha promocionado el empleo a tiempo parcial, en particular en lo que atañe a las madres trabajadoras. En paralelo, se ha propiciado una flexibilización mayor para la creación de puestos de trabajo con una relajación de los requisitos necesarios para el despido. En aquellos países con sistemas de protección menos comprensivos y generosos los efectos perversos de tales reformas han creado situaciones de emergencia social.

La gestión de las políticas sociales ha experimentado un cierto grado de desregulación y de articulación combinada de prestaciones con el sector lucrativo y el Tercer Sector. Ello ha ido acompasado con la tendencia generalizada en todos los regímenes del bienestar europeos hacia la re-mercantilización de los derechos sociales con un trasvase de la responsabilidad de la procura pública del bienestar a los propios individuos. Los nuevos programas de “inversión social” han procurado dar respuesta a la cobertura de los denominados “nuevos riesgos sociales”¹⁰ con la protección a colectivos más vulnerables como niños, ancianos, madres y padres solos con cargas familiares, o pobres y excluidos.

Las sociedades europeas comparten el convencimiento de que los poderes públicos son responsables principales de amparar la igualdad de oportunidades y la cohesión (justicia) social (Calzada *et al.*, 2013). Todo ello implica mantener una alta carga fiscal con sistemas de impuestos progresivos, auténtico rasgo diferenciador del modelo europeo, y sometido a una gran incógnita de futuro tras el *crack* de 2007. En cualquiera de los escenarios de futuro posibles, probables y deseables, los límites del EB deben ser tenidos muy en cuenta dada la contradicción intrínseca entre ambas lógicas capitalista y del bienestar. Ninguna de ambas puede justificarse por la ilusión de una prosperidad ilimitada; bien fuese mediante la delegación acrítica del desarrollo económico a los mercados, o por demandas panglossianas de un bienestar total (Moreno, 2012).

Algunas prospectivas indican una trayectoria irreversible de declive del EB en Europa, aunque también se sopesa si el ‘bronce’ de la Edad del *welfare* en curso (2008-¿?) es todavía un metal ganador en la pugna por preservar el modelo socioeconómico europeo y la ciudadanía social en el Viejo Continente. En realidad, los grandes programas desplegados en las edades previas del *welfare* siguen reconociéndose en su alcance, cobertura y capacidades. No es menos cierto que la mayor incidencia en los recortes de gasto público, a fin de obtener una estabilidad fiscal entre ingresos y gastos, han sido realizadas mayormente en las partidas presupuestarias sociales y del bienestar.*

* Agradezco a Eloísa del Pino, Francisco Javier Moreno Fuentes y Pau Mari-Klose, miembros del Grupo de Investigación POSEB-CSIC, sus comentarios y discusiones durante la realización del presente trabajo, el cual es responsabilidad del autor.

Notas

1. Profesor de Investigación del CSIC en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos, c/. Albasanz, 26-20. 28037 Madrid (luis.moreno@csic.es; <http://csic.academia.edu/LuisMoreno>).
2. La expresión Edad de Plata, utilizada por Peter Taylor-Gooby (2002), pretende remarcar los rendimientos relativamente peores, aunque siempre notables, de éxito y legitimidad del EB durante ese período, en el que confrontó una situación de austeridad permanente.
3. Se ha argumentado que la Europa del Este constituye otro régimen de bienestar en sí misma (Deacon, 2000). La última evolución parece indicar, sin embargo, que mientras algunos países excomunistas se agrupan según la tipología liberal, otros muestran una orientación marcadamente continental bismarckiana (Potucek, 2008).
4. Debates en lo que el lenguaje es un factor cultural de primera magnitud. Los significados, por ejemplo de *workfare*, activación o inserción están ligados a políticas culturales dispares en el caso de EE.UU. y la UE (Moreno y Serrano-Pascual, 2007).
5. Se calcula que en el período 1998-2008, los pagos y subsidios públicos al sector privado de pensiones británico alcanzaron los 300 millardos de libras esterlinas, equivalente a la mitad de la deuda pública producida en el Reino Unido en 2009 (Moreno, 2012). *Equitable Life*, señera sociedad aseguradora fundada en 1762, necesitó del auxilio de los dineros públicos en 2010 tras la iniciativa legislativa *in extremis* de la coalición conservadora-liberal, a fin de garantizar los pagos a cerca de un millón de británicos que habían suscrito pensiones de vejez con la compañía de seguros.
6. Así denominado en Suecia tras el largo período en el poder de los socialdemócratas suecos (1932-1976) durante el cual se construyó y consolidó un EB normativamente basado en la solidaridad, la igualdad y el universalismo. El individualismo social sueco halló en el *folkhemmet* una fórmula institucional en la que la confianza mutua y los derechos colectivos prevalecían sobre las soluciones individuales. Además, dicho modelo se proponía como una opción intermedia entre el capitalismo y comunismo enfrentados durante el período de la Guerra Fría (1947-1989).
7. En el caso de Suecia se ha documentado, por ejemplo, el efecto perverso de las denominadas “enfermedades de fin de semana”. Dado el automatismo del subsidio, los beneficiarios “utilizaban” el viernes y/o lunes siguiente como días de enfermedad, prolongando así los días de inactividad por baja laboral. Recuérdese que, desde los años 1980s, la tasa de bajas laborales más alta en los países europeos correspondía al país escandinavo, donde el 10% de la población (más de 850.000 personas) llegó a recibir durante el año 2002 prestaciones por baja laboral en alguna ocasión (Andrén, 2003).
8. Especialmente en situaciones de rápido cambio demográfico, el sistema nacional añade un sentido de transparencia y proporcionalidad entre contribuciones y retribuciones, si bien su alcance para garantizar pensiones adecuadas a mujeres, trabajadores de salarios bajos y, sobre todo, a asalariados intermitentes con biografías laborales irregulares puede ser limitado (Williamson y Williams, 2003).
9. Estudios utilizando técnicas estadísticas multivariantes han confirmado que los países mediterráneos mantienen nítidas características diferenciadoras respecto a los otros regímenes del bienestar, formando un grupo propio (Vasconcelos Ferreira y Figueiredo 2005).
10. Conciernen, principalmente, a situaciones societarias generadas por las transformaciones en el mercado laboral, a la conciliación entre vida laboral y familiar y a las consecuencias de las reformas introducidas en los propios EB respecto a los ‘viejos riesgos sociales’ (Ej. privatización de las pensiones y otros programas de seguridad social).

Bibliografía

- Andrén, D. (2003), Sickness-related Absenteeism and Economic Incentives in Sweden: A history of reforms. CESifo DICE Report, 1 (3), 54-60.
- Calzada, I.; Gómez-Garrido, M.; Moreno-Fernández, L. y Moreno-Fuentes, F. J. (2013), “Regímenes de bienestar y valores en Europa”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 141: pp. 61-90.
- Colino, C. y del Pino, E. (2013), “Los regímenes de bienestar liberales: Orígenes, resultados y cambios”, en del Pino, E. y Rubio, M. J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, pp. 82-106. Tecnos. Madrid.
- Deacon, B. (2000), “Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalisation”, *Journal of European Social Policy*, 10 (2): pp. 121-146.
- del Pino, E. y Rubio Lara, M. J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Tecnos. Madrid.
- Esping-Andersen, G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Cambridge (Ed. Castellano, 1993, *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Ed. Alfons El Magnànim. Burjassot).
- (1996), *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Sage. Londres.
- Flora, P. (ed.) (1986/87), *Growth to Limits. The European Welfare States Since World War II*, De Gruyter. Berlín.
- Flora, P.; Kuhnle, S. y Urwin, D. (eds.) (1999), *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*. Oxford University Press. Oxford.
- Gentile, A. (2012), *Inestabilidad laboral y emancipación. Jóvenes-adultos en el umbral del mileurismo en Barcelona y Roma*. Editorial Académica Española. Saarbruücken,
- Goldthorpe, J. H.; Lockwood, D.; Bechhofer, F. y Platt, J. (1969), *The Affluent Worker in the Class Structure*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Hall, P. A. y Soskice, D. (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism. The institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press. Oxford.
- Kautto, M. (2010), “The Nordic countries”, en Castles, F. G.; Leibfried, S., Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, pp. 586-600. Cambridge University Press. Cambridge.
- Lewis, J. (2001), “The decline of the male breadwinner model: the implications for work and care”, *Social Politics*, 8 (2), pp. 152-70.
- Lindbeck, A. (2006). “Sustainable social spending”, *International Tax and Public Finance* 13 (4): pp. 303-324.
- Lipset, S. M. (1960), *Political Man: The Social Bases of Politics*. Anchor Books. Nueva York
- Mitton, L. (2009), *The British welfare system Marketization from Thatcher to New Labour*, en Schubert, K.; Hegelich, S. y Bazant, U. (eds.) *The Handbook of European Welfare Systems*, pp. 478-494. Routledge. Londres
- Moreno, L. (2000), *Ciudadanos Precarios. La “última red” de protección social*. Ariel. Barcelona.
- (ed.) (2009), *Reformas de las Políticas de Bienestar en España*. Siglo XXI. Madrid.

- (2012), *La Europa asocial. Crisis y Estado del Bienestar*. Península. Madrid.
- Moreno, L. y Mari-Klose, P. (2013), “Las transformaciones del Estado del Bienestar Mediterráneo: Trayectorias y retos de un régimen en transición”, en del Pino, E. y Rubio, M. J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, pp. 126-146. Tecnos. Madrid.
- Moreno, L. y Palier, B. (2005), “The Europeanization of Welfare: Paradigm shifts and social policy reforms”, en Taylor-Gooby, P. (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, pp. 145-175. Palgrave Macmillan. Nueva York.
- Moreno, L. y Serrano Pascual, A. (2007), “Europeización del Bienestar y activación”, *Política y Sociedad*, 44 (2): pp. 101-114.
- Moreno Fuentes, F. J. (2013), *Políticas sanitarias en perspectiva comparada. Descentralización, mercados y nuevas formas de gestión en el ámbito sanitario*, en del Pino, E. y Rubio Lara, M. J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, pp. 189-211. Tecnos, Madrid.
- Palier, B. (ed.) (2010), *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam University Press. Amsterdam.
- (2013), “El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales”, en del Pino, E. y Rubio Lara, M. J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, pp. 61-85. Tecnos, Madrid.
- Pierson, P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press. Oxford.
- Potucek, M. (2008), “Metamorphoses of Welfare States in Central and Eastern Europe”, en Seeleib-Kaiser, M. (ed.), *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, pp. 79-95. Palgrave Macmillan. Nueva York.
- Rubio Lara, M. J. (2013), “Las transformaciones del Estado de Bienestar socialdemócrata. Continuidad y cambio de sus señas de identidad”, en del Pino, E. y Rubio Lara, M. J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, pp. 107-125. Tecnos. Madrid.
- Rodríguez Cabrero, G. y Marbán, V. (2012), “Longterm care in Spain: A hybrid system of informal family care tradition and the institutionalisation of risk”, en Ranci, C.; y Pavolini, E. (eds.), *Reforms in Long-term Care Policies in EU Countries*, pp. 201-219. Springer. Nueva York
- Taylor-Gooby, P. (2002), “The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience”, *Journal of Social Policy*, 31 (4): pp. 597-621.
- (2012), “Beveridge Overboard? How the UK government is using the crisis to permanently restructure the welfare state”, *Intereconomics*, 47 (4), pp. 224-30.
- Titmuss, R. M. (1958), *Essays on the Welfare State*. George Allen & Unwin. Londres.
- Vasconcelos Ferreira, L. y Figueiredo, A. (2005), *Welfare Regime in the EU 15 and in the Enlarged Europe: An exploratory analysis*, FEP Working Papers, núm. 76. University of Porto.
- Williamson, J. B. y Williams, M. (2003), “The notional defined contribution model: An assessment of the strengths and limitations of a new approach to the provision of old age security”. Documento de Trabajo WP 2003-18, Center for Retirement Research, Boston College, Boston.

