

## **Políticas de bienestar social: Expansión vs restricción frente a la crisis global en países desarrollados**

### **Social Welfare Policy: Expansion VS Restriction against the Global Crisis in Developed Countries**

Joaquín Flores Paredes (\*), María Guadalupe Calderón Martínez (\*\*), Gerardo Sánchez Ambríz (\*\*\*)

#### **Resumen**

La crisis global se ha focalizado principalmente en países desarrollados. No obstante que el origen de la crisis ha sido la liberalización exacerbada de la economía, las políticas actuales insisten en aplicar el paradigma neoliberal. El bloque de países que había logrado mayores avances en políticas de bienestar social eran los europeos, pero actualmente están sometidos a la restricción presupuestal que reduce tales avances.

En este trabajo se sugieren medidas diferentes, que en lugar de reducir las políticas de bienestar social se deben sostener y mejorar, sin que ello signifique aumentar el déficit fiscal, por ser una alternativa viable para salir de la crisis.

**Palabras clave:** bienestar social, política económica, crisis global, desarrollo

#### **Abstract**

The global crisis has focused primarily on developed countries. Although the origin of the crisis has been exacerbated liberalization of the economy, current policies insist on applying the neoliberal paradigm. The bloc of countries that had achieved greater progress in social welfare policies were Europeans, but are currently subject to the budget constraint that reduces such advances.

In this paper we suggest different measures, instead of reducing social welfare policies must be sustained and improved, without thereby increasing the fiscal deficit, as a viable alternative to overcome the crisis.

**Key words:** social welfare, economic policy, global crisis, development.

**JEL:** D60

(\*) Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán  
[jflores@unam.mx](mailto:jflores@unam.mx)

(\*) Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán  
[mgcalderon@comunidad.unam.mx](mailto:mgcalderon@comunidad.unam.mx)

(\*) Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán  
[gerardos@unam.mx](mailto:gerardos@unam.mx)

**Área temática:** Crisis y gobernanza  
**Comunicación**

## 1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica global ha tenido como escenario los principales países del mundo desarrollado. Aunque las etapas de crisis en la economía capitalista responden a su naturaleza cíclica, la profundidad de la actual obliga a identificar los factores que la han provocado. Sus orígenes se localizan claramente en la liberalización de los flujos financieros llevada al extremo, que involucra la creación de activos financieros basados en “hipotecas tóxicas”, el endeudamiento irresponsable de algunos gobiernos y la complicidad de los prestamistas, así como la desregulación financiera que permitió la circulación descontrolada de todos estos productos en el mercado mundial, con la velocidad que actualmente permiten las tecnologías de la información y comunicación.

Por si lo anterior no fuera suficiente, se debe agregar el funcionamiento de territorios que funcionan como “paraísos fiscales”, al margen de toda normatividad y regulación, donde conviven el manejo de operaciones con activos financieros de alto riesgo, aunque legales, y las que se realizan con capitales provenientes de negocios ilícitos.

Tanto en Estados Unidos (EEUU) como en algunos países de la Unión Europea (UE) donde se focaliza la crisis, ésta ha evolucionado del ámbito estrictamente financiero al de la economía real, y finalmente ha repercutido en las finanzas de los gobiernos. Es en este ámbito donde se hace visible la intención de que los costos de esta crisis se trasladen a los ciudadanos, cuando se trata de imponer recortes al gasto destinado a servicios sociales, con lo cual se acota la política de bienestar social. El bienestar social alcanzado con ella, complementado por un elevado ingreso per cápita, grandes avances científico-técnicos, en su industrialización e infraestructura, por décadas ha mantenido a estos países en el estatus de ser calificados como desarrollados.

Por el contrario sostener y mejorar algunos de los servicios que la integran, podría coadyuvar eficazmente a salir de la misma. La premisa debe ser: poner por delante la recuperación de los niveles de producción y empleo, así como preservar y mejorar las condiciones de vida de la sociedad, y no seguir sólo “administrando la crisis” garantizando los beneficios del capital financiero, el cuidado prioritario de variables como la inflación, el déficit gubernamental o la deuda pública.

Por otra parte, el nivel de desarrollo científico técnico alcanzado por los países desarrollados, les ha permitido incrementar la productividad por hombre ocupado, con el potencial de incrementar el tiempo que socialmente puede ser destinado a mejorar el desarrollo del sistema educativo y la formación de nuevos cuadros de científicos y técnicos, que hagan posible continuar mejorando la productividad, cuyos beneficios puedan darle solidez a la sostenibilidad de este tipo de políticas.

Las políticas de bienestar social han sido también denominadas como de “protección social” o de “seguridad social”, pero el concepto más representativo y el más estudiado, por ser el modelo que apareció primero en Europa y se extendió entre los países desarrollados, es el “Estado de bienestar”. Sobre este modelo a continuación se presenta el estado de la cuestión:

Los antecedentes teóricos en que se sustenta el Estado de bienestar, se remontan a las propuestas de Keynes y Pigou, quienes además de cuestionar la validez absoluta de la creencia sobre la operación de “la mano invisible” que regula el mercado, plantearon la necesidad de intervención gubernamental para corregir los fallos recurrentes en el mismo. Pero serían otros personajes quienes realmente construyen y analizan el funcionamiento del Estado de bienestar.

De acuerdo con uno de los primeros especialistas en el tema, el Estado de bienestar es aquél donde el poder del Estado está deliberadamente organizado para, a través de las decisiones de política y administración pública, conducir los esfuerzos necesarios para modificar el juego de las fuerzas del mercado en tres direcciones (Briggs, 1969):

- Garantizar un ingreso mínimo a los individuos y las familias, independientemente del precio de su trabajo en el mercado
- Reducir la magnitud de la inseguridad de individuos y familias, que les permitan hacer frente a contingencias sociales (enfermedades, vejez y desempleo)
- Asegurar que todos los ciudadanos, sin distinción del nivel socioeconómico donde se ubiquen, tengan acceso a cierto rango acordado de servicios.

En términos más simplificados, sin contradecir a Briggs, uno de los estudiosos más prolíficos en el tema plantea que el Estado de bienestar es: “*la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia*” (Esping-Andersen, 1999).

Aunque históricamente el primer sistema de seguridad social fue aplicado durante el gobierno de Bismarck en el siglo XIX, sería hasta el final de la Segunda Guerra Mundial cuando sería estructurado un conjunto de políticas aplicadas en Inglaterra, por quien es considerado el padre del Estado de bienestar: William Beveridge. A partir de la década de 1960 este término ha sido utilizado ampliamente en la literatura (Giddens, 1998). Habría que agregar que estas políticas de bienestar social surgieron en el contexto ambiente revolucionario en la segunda mitad del siglo XIX y la efervescencia del movimiento obrero en Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial; en ambos casos, como respuesta a la amenaza para el capitalismo que significó la emergencia de la ideología comunista.

El Estado de bienestar como tal, se extendió principalmente entre los países de Europa Occidental a partir de la segunda mitad del siglo XX, pero las políticas de este tipo se han aplicado en el resto de los países del mundo desarrollado.

Para clasificar los tipos de Estado de bienestar en el mundo, uno de los especialistas más reconocidos en este tema ha planteado la existencia de tres de ellos, en consideración a la relevancia que tienen las corrientes políticas que los inspiran (Esping-Andersen, 1990): Liberal, conservador y socialdemócrata. No obstante, también hay quien cuestiona esta clasificación por parecer limitada y propone que a partir de ella se pueden considerar en un enfoque empírico dos dimensiones que pueden tipificar el tipo de Estado de bienestar en el capitalismo: El grado de desmercantilización de los servicios y el tipo de estratificación social y solidaridad (Arts, And Gelissen, 2002).

Con base en la evidencia empírica existe otra propuesta para clasificar los tipos de Estado de bienestar, donde las variables consideradas son la pobreza y seguridad social, para definir cuatro tipos: El anglosajón que atiende aspectos residuales del mercado; el de Bismarck como el compensador más institucional; el escandinavo más moderno y universalista; y el latino más rudimentario (Leibfried, 1992).

Otro enfoque pondera la importancia del gasto social y la equidad en los beneficios, así como el papel de los impuestos, para clasificar en cuatro tipos el Estado de Bienestar (Castles & Mitchel, 1993): Liberal, conservador, hegemónico no de derecha y radical. Años después, Castles (2004) hace un análisis sobre el futuro del Estado de bienestar en el mundo, a partir de las cifras que revelaban las magnitudes relativas de recursos destinadas al gasto social, agrupando a los países

más avanzados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Otro estudio que se basa en los países de la OCDE, hace un análisis cuantitativo a partir del aumento de la longevidad de la población y la menor tasa de natalidad en estos países, para mostrar la fragilidad de uno de los pilares del Estado de bienestar. Aquí Jackson (2002) plantea la crisis del sistema de pensiones, basado en las proyecciones de una población en retiro y la capacidad de reemplazo por la población en edad productiva que pueda sostener tal sistema.

Con una fuerte ponderación del papel de la familia y la importancia del trabajo femenino, ha surgido otra propuesta de clasificación donde también se percibe una clara referencia al ámbito religioso por su autor (Siaroff, 1994), quien identifica así cuatro tipos: Liberal protestante, demócrata-cristiano avanzado, socialdemócrata protestante y la de movilización femenina tardía.

Ferrera (1996) propone cuatro tipos de Estado de bienestar, semejantes a la clasificación propuesta años atrás por Leibfried, (1992), aunque considerando elementos empíricos relacionados con las reglas de acceso y formulación de los beneficios, así como las regulaciones del financiamiento y los acuerdos en el manejo organizacional. De entre ellos, los tres primeros son identificados con el mismo nombre asignado por Leibfried y al último lo denomina del sur en lugar de latino.

Otro que también propone una clasificación con nombres semejantes es Bonoli (1997), aunque en este caso introduce otros referentes relacionados con Bismack y Beveridge, así como la magnitud del gasto en bienestar social; los nombres asignados por él son: Británico, continental, nórdico y del sur. Años más tarde en un contexto más avanzado de la globalización, este mismo estudio plantea los nuevos riesgos a la seguridad social que han surgido y la necesidad de prevenirlos, donde el Estado de bienestar es ya maduro (Bonoli, 2005). Entre otros aspectos relevantes, plantea la necesidad de reconciliar el trabajo y vida familiar, así como la insuficiente cobertura de la seguridad social.

Korpi & Palme (1998) hacen una propuesta de clasificación empírica en función de las bases del derecho, los principales beneficios y la gobernanza del programa de seguridad social, estableciendo así cuatro tipos: Seguridad básica, corporativista, por objetivos y el Estado de subsidio voluntario. Posteriormente, en el contexto de la globalización económica consolidada, Korpi (2003) plantearía los problemas del desempleo como el fenómeno social más grave aún en países europeos que en Estados Unidos, dejando en la lejanía las aspiraciones de pleno empleo en los orígenes del Estado de bienestar Europeo, así como la restricción de los recursos para sostener al mismo.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, El sostenimiento del Estado de bienestar ha sido cuestionado por diversos autores, aunque uno de ellos es quien muestra que en condiciones de crisis fiscal, este modelo no ha sido la causa de ella pero sí una forma de acumulación social que a la larga es rentable para el capital (O'Connor, 1973). Desde otra perspectiva, la posición de Giddens (1998) coincide con ese autor, aunque en su propuesta de la "Tercera Vía" se encuentra la alternativa de un capitalismo más racional, llegando a plantear la sustitución del concepto del Estado de bienestar por el de "Sociedad del Bienestar", donde el bienestar debe ser positivo, para lo cual señala la conveniencia de la inversión en capital humano a través de la inversión social del Estado.

Además de su trabajo pionero en la clasificación de tipos de Estado de Bienestar mencionados en párrafos anteriores, Esping-Andersen (2000) ha sido también quien marca la pauta para señalar los cambios sociales más relevantes que

el Estado de bienestar Europeo debe atender en el siglo XXI si aspira a su sostenibilidad, tales como el envejecimiento de la población y los retos y oportunidades de la sociedad basada en el conocimiento.

En una publicación reciente, el mismo Esping-Andersen (2009) desarrolla más ampliamente lo mencionado anteriormente, para plantearlo en términos de lo que significa un cambio revolucionario que debe ser apoyado socialmente para poder complementarlo. En esta última publicación, destaca el papel de la maternidad en la era del conocimiento, donde a la madre se le debe apoyar para que desarrolle todo su potencial productivo y al bebé dedicarle una atención especial, en tanto que constituye la base humana que hará crecer la productividad en el futuro, al extremo de plantear que su slogan preferido sería: *“la reforma de pensiones empieza con los bebés”*.

Evidentemente el Estado de bienestar es un concepto más apegado al modelo social europeo. España ha sido uno de los países que incorporó más tarde la adopción de este modelo, y aunque desde los últimos años de la dictadura franquista se diseñaron las primeras medidas de seguridad social, tales como: protección a la salud, la educación y previsiones de jubilación para los trabajadores, esto sólo avanzó con la llegada de la democracia y se consolidó con el ingreso de España a la UE, aunque con limitaciones (Espina, 2007). Este autor hace también una reflexión sobre el caso latinoamericano.

Rodríguez (2007) ha realizado un análisis más profundo sobre el Estado de bienestar en España, dividiendo su evolución en dos etapas: Entre 1973 y 1989, que es la época donde este país transita de la dictadura a la democracia, y la que transcurre en los años posteriores a 1989 hasta los primeros años del siglo XXI, donde este modelo se desarrolla bajo el contexto de la globalización neoliberal. Este autor también coincide en que el Estado de Bienestar en España es incompleto. Desde la perspectiva de economía crítica, Navarro (2004) también ha analizado la evolución del Estado de bienestar en España, coincidiendo en varios aspectos con la posición de los dos autores anteriores, pero con argumentos diferentes; mismos que reformula y sostiene con más contundencia en su publicación más reciente (Navarro, 2011).

Desde otro ángulo, pero analizando también el caso español, Nieto (2011) establece la relación entre las evaluaciones de la OCDE y el Estado de bienestar en España. Sugiere un cambio ideológico “doctrinal” de la OCDE, en tanto que de haber surgido con el impulso de la corriente keynesiana, la cual determinó las políticas de bienestar social en Europa, desde la década de 1990 ha dado un giro hacia la adopción de políticas neoliberales, en cuyas evaluaciones y recomendaciones subyace la mayor importancia que le atribuye a reducir el tamaño del Estado y abrir espacios al sector privado, con lo cual avala que la actividad empresarial es siempre más eficiente.

En virtud de la importancia que tiene la recuperación de la economía de los países desarrollados, que en estos últimos tres años viven con mayor crudeza la crisis, para que la economía mundial en su conjunto logre la recuperación económica, en este trabajo se propone demostrar que los recortes a la política de bienestar social no resolverán esta crisis, antes de lograrlo la puede prolongar aún más.

El orden que guarda esta comunicación después de esta sección introductoria, se presenta el método que se utilizará para establecer las comparaciones cuantitativas entre aquellos países que han avanzado más en sus políticas de bienestar social y alcanzado la madurez en el modelo de Estado de bienestar, con

respecto a los que tienen un desarrollo incompleto; enseguida son presentados los resultados de estas comparaciones, así como los efectos en las economías de los dos tipos de países, que se identifican con sendos tipos de Estado de bienestar; finalmente se presentan las conclusiones.

## 2. MÉTODO

En las sociedades de los países desarrollados interactúan fuerzas políticas con posiciones encontradas frente al incremento de la productividad y su impacto en la sociedad: Una de ellas opta por una reducción de la jornada de trabajo y mejoras en la política de bienestar social, ésta es calificada como solución progresista; la otra prefiere reducir el número de trabajadores y genera desempleo en el sector productor de bienes, sólo atenuado parcialmente por los empleos del sector servicios, constituyendo así la solución retrógrada.

Considerando que la región donde se observan los mayores contrastes en el impacto de la crisis es Europa, se realizará un análisis comparativo entre algunos de los países europeos que no están padeciendo los mayores problemas financieros, con otros que sí los padecen y están siendo presionados para aplicar fuertes medidas restrictivas sobre el gasto social en sus economías, con el argumento de que la austeridad es la vía para salir de la crisis actual, con lo cual se harán retroceder los avances logrados en políticas de bienestar social.

En términos de los tipos de Estado de bienestar clasificados por los especialistas, se establecerá la comparación entre los países que han logrado la madurez en este modelo y que se conoce como modelo socialdemócrata; respecto a aquellos países con un desarrollo incompleto de este modelo, el cual se conoce como tipo latino, mediterráneo o del sur europeo. En el primer grupo se ubican Suecia, Alemania, Finlandia, Francia y Dinamarca; mientras que en el segundo se ubican España, Italia, Grecia y Portugal, agregando Irlanda como país atípico en este grupo.

Son considerados los “pilares del Estado de Bienestar” los siguientes cuatro servicios orientados al bienestar social: Sistema sanitario, sistema educativo, sistema de pensiones y sistema de dependencia y cuidados. Serán establecidas relaciones entre las variables económicas y sociales, tales como: costo relativo del presupuesto requerido para sostener políticas de bienestar social, inflación, niveles de endeudamiento y déficit públicos; con el crecimiento del PIB, nivel de empleo y posición en el ranking del índice de desarrollo humano.

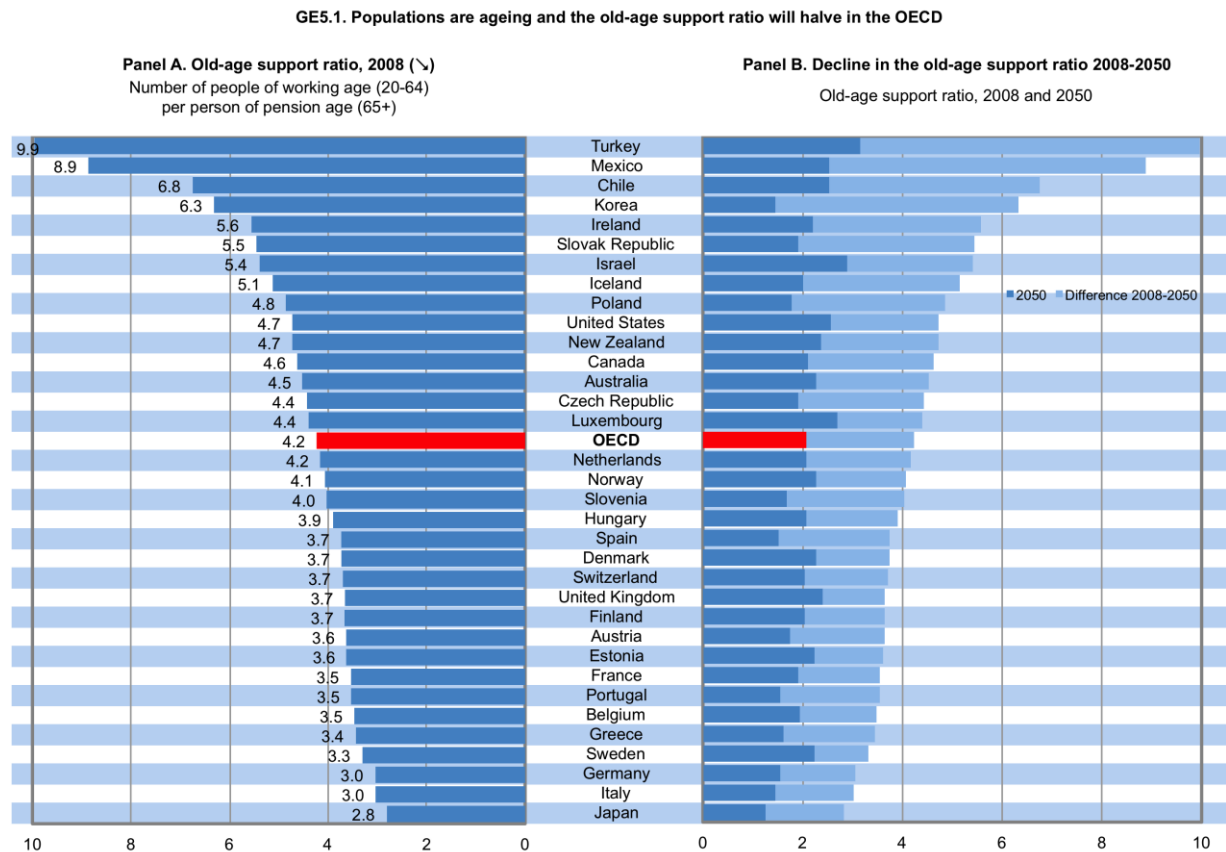
Serán consultadas fuentes de información secundarias, donde los indicadores que se utilizarán para hacer estas comparaciones serán los que a continuación se mencionan, empleando los registros de los últimos diez años disponibles:

- Costo de las políticas de bienestar social como proporción del PIB
- Empleos generados por servicios del Estado de Bienestar
- Tasas de desempleo
- Índice de desarrollo humano
- Déficit público como proporción del PIB
- Niveles de endeudamiento público como proporción del PIB
- Crecimiento de la economía
- PIB per cápita
- Inflación

### 3. RESULTADOS

De acuerdo con Adema y Ladique (2009), la mayor proporción del gasto público social es el que se destina a pensiones (7% del PIB) y salud (6% del PIB). Al respecto es pertinente recordar que todos los países que se van a considerar en esta comparación, excepto Irlanda, se ubican por debajo de la media de la relación: población en edad productiva/ población en edad de jubilación, que prevalecía en los países de la OCDE en el año que estalló la crisis, como se puede observar en el panel A de el gráfico número 1.

Gráfico 1



Fuente: Tomado de Society at a Glance, OECD Social Indicators , OECD (2011), *Pensions at a Glance*, OECD Publishing, Paris. Disponible en: [www.oecd.org/els/social/pensions/PAG](http://www.oecd.org/els/social/pensions/PAG); United Nations, World Population Prospects - 2008 Revision (fecha de consulta 11/02/2012).

Respecto a la carga económica que representa el sostenimiento de las políticas de bienestar social en los países, de acuerdo a los registros de la OCDE, en el 2005 el gasto público social de los países miembros de la misma representaban en promedio el 20,6% del PIB y para el 2007 este se había reducido a 19,26%. Los que destinaban una mayor proporción a este tipo de gasto, son los países que no enfrentan los mayores problemas actuales de la crisis, mientras que quienes sufren la peor situación frente a la misma, son países que en aquel año destinaban un menor porcentaje del PIB al gasto social (Adema & Ladique, 2009 y OECD, 2011). Ver cuadro número 1.

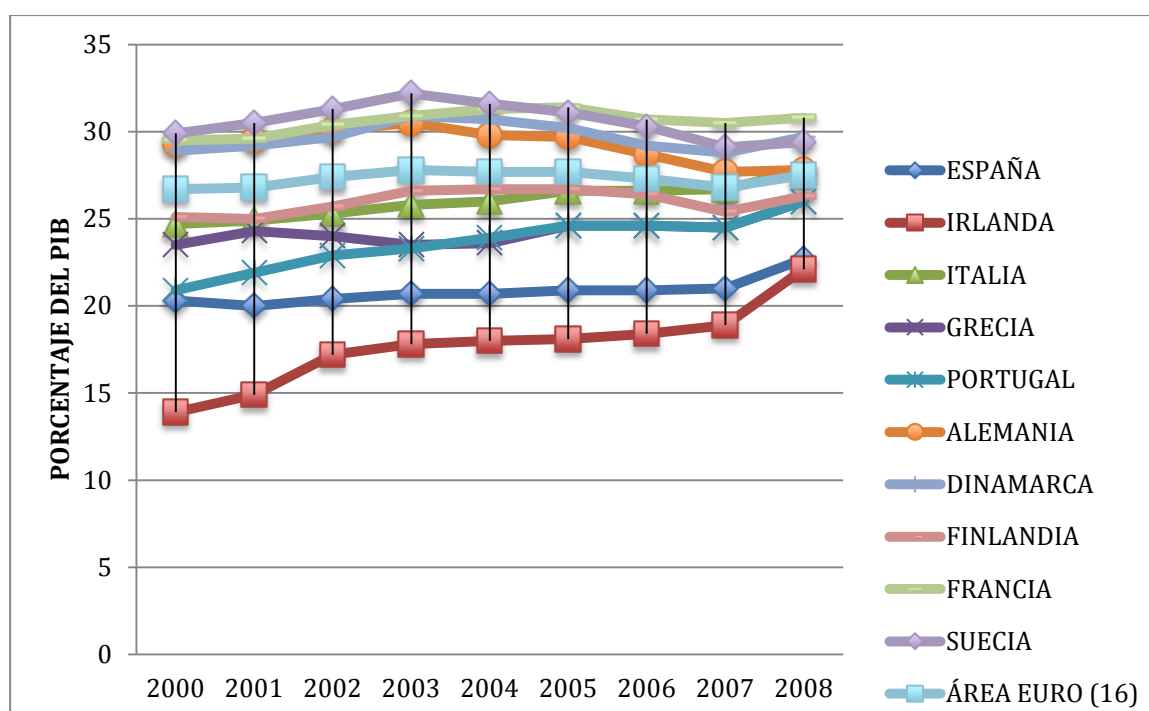
Cuadro 1. Gasto público social en países seleccionados (% del PIB)

PAÍSES MÁS AFECTADOS POR LA CRISIS			PAÍSES MENOS AFECTADOS POR LA CRISIS		
	2005	2007		2005	2007
España	21,2	21,58	Alemania	26,7	25,16
Irlanda	16,7	16,31	Dinamarca	27,1	26,1
Italia	25,0	24,86	Finlandia	26,1	24,93
Grecia	20,5	21,33	Francia	29,2	28,4
Portugal	23,1 (2004)	22,52	Suecia	29,4	27,33

Fuente: Elaboración propia con información de: Para 2005, Adema, W. And M. Ladique (2009). "How EXpensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure". Para 2007, OECD (2011). "Society at a Glance 2011: OECD Social indicators" Disponible en: [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (fecha de consulta 11/02/2012).

Si se toma como referencia los países del área Euro (16), a la cual pertenecen la mayoría de los países seleccionados más Dinamarca y Suecia, se puede constatar que el gasto social representa una proporción mayor a la media que muestran el conjunto de los países del área, y nuevamente son los países que presentan una posición de mayor fortaleza frente a la crisis actual, quienes destinan un porcentaje del PIB al gasto social superior a la media. Sin embargo, es significativa la tendencia que muestran los países seleccionados hacia una reducción de la brecha entre los mínimos y máximos que representaba este tipo de gasto entre 2005 y 2008 (gráfico número 2). Destacan Francia y Suecia como los que representan los máximos porcentajes, mientras que Irlanda y España destacan como los que destinaban los menores porcentajes del PIB al gasto social.

Gráfico 2. Gasto en protección social: países seleccionados



Fuente: Elaboración propia con información de Comisión Europea (2011). Accesible en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Expenditure\\_on\\_social\\_protection,\\_1998-2008\\_\(%25\\_of\\_GDP\).png&filetimestamp=20111221182731](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Expenditure_on_social_protection,_1998-2008_(%25_of_GDP).png&filetimestamp=20111221182731). (fecha de consulta 20/02/2012)



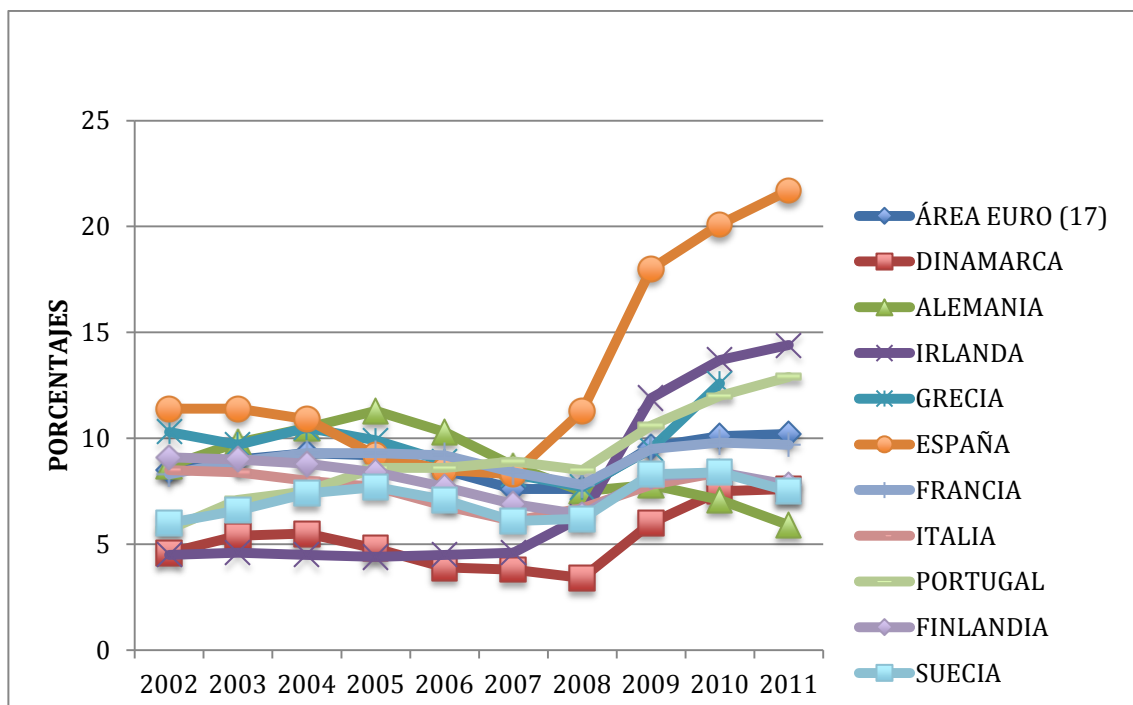
Con relación al empleo generado en servicios relacionados con el bienestar social, aún cuando no hay estadísticas específicas de los empleos que genera el mantenimiento del Estado de Bienestar, es reveladora la diferencia que es señalada por un especialista, entre el empleo femenino en uno de los países que más ha avanzado en la aplicación de este modelo, con el caso español que padece los mayores índices de desempleo, quien afirma:

*“Si las mujeres en España tuvieran el mismo porcentaje de actividad en el mercado de trabajo que las mujeres suecas, en España habría 3 millones más de trabajadoras creando riqueza y pagando impuestos. De ahí la enorme importancia y exigencia de que se desarrolle el cuarto pilar del Estado del Bienestar para poder permitir la integración de las mujeres al mercado de trabajo.”* (Navarro, 2011: 117-118). Esto se refiere a los servicios de atención y cuidados a personas mayores y minusválidos, que en la actualidad son mayormente atendidos por las familias y no por alguna institución del Estado.

Algo semejante se infiere respecto al sistema educativo: *“Sólo el 10 por ciento de niños de 0 a 2 años van a escuelas de infancia públicas, en comparación con el 28 por ciento de la UE-15 o el 58 por ciento de Suecia”* (Navarro, 2011: 117). De aquí se desprende el potencial de empleo femenino que representa la posibilidad de que existan más escuelas de infancia públicas en España.

Por otra parte, el aumento del desempleo es uno de los mayores problemas de Europa, particularmente en algunos países de la UE donde ha mostrado una tendencia ascendente desde el estallido de la crisis en 2008. En el gráfico número 3 se puede observar su evolución desde 2002.

Gráfico 3. Tasa de desempleo



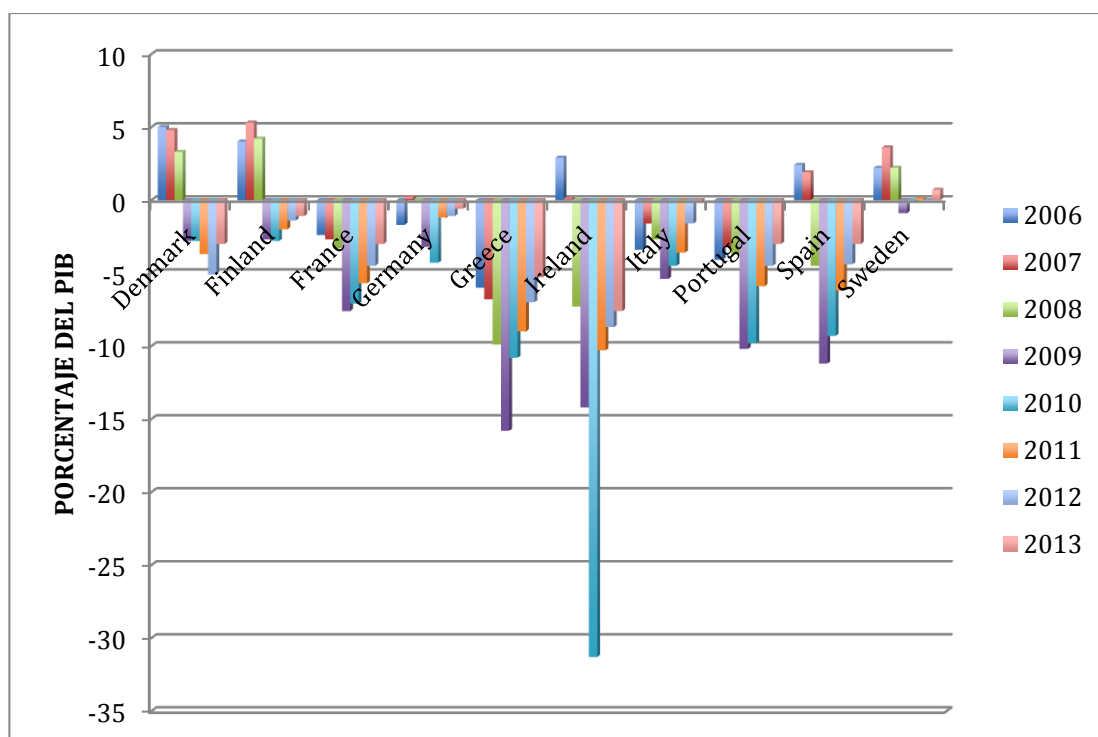
Fuente: Elaboración propia con información de: Comisión Europea. Eurostat, con datos actualizados al 1/03/2012. Accesible en [http://eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portalstatistics/search\\_database](http://eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portalstatistics/search_database). (fecha de consulta 5/02/2012).

Cuando se consulta la clasificación de los países de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (IDH), todos los países seleccionados para establecer la comparación en este trabajo, se ubican en el segmento “muy alto”. El mejor posicionado de acuerdo a este indicador es Irlanda en el 7º lugar (caso atípico), seguido de Alemania y Suecia en el 9º y 10º lugar respectivamente; mientras que aquellos en las posiciones menos favorables son Portugal y Grecia que ocupan el 41º y 29º lugar respectivamente (PNUD, 2011).

Las variables consideradas para calcular este indicador se limitan a medir: la esperanza de vida al nacer, años de escolaridad promedio y esperados; el ingreso promedio por persona y eventualmente incluye la equidad de género y condiciones de la vivienda. Aunque no incluye el acceso a servicios relacionados con la mejora en la calidad de vida de las personas, permite confirmar el estatus de esos países, particularmente donde se han desarrollado más los servicios que ofrece el Estado de bienestar (con excepción de Irlanda).

Uno de los indicadores más significativos que identifican la etapa actual de la crisis en la UE es el déficit gubernamental, en tanto que es donde se ha enfocado la atención para aplicar las medidas tendientes a reducirlo, pretendiendo así encontrar la salida a la crisis actual. La evolución de este déficit en los países seleccionados para este trabajo, se muestran en la gráfica número 4, donde se observan datos reales de 2006 a 2010 y la estimación de 2011 a 2013. Es evidente que aún países como Francia y Alemania excedieron el límite establecido en los Acuerdos de Maastricht de 1993 en algunos años.

Gráfica 4. Déficit gubernamental de países seleccionados

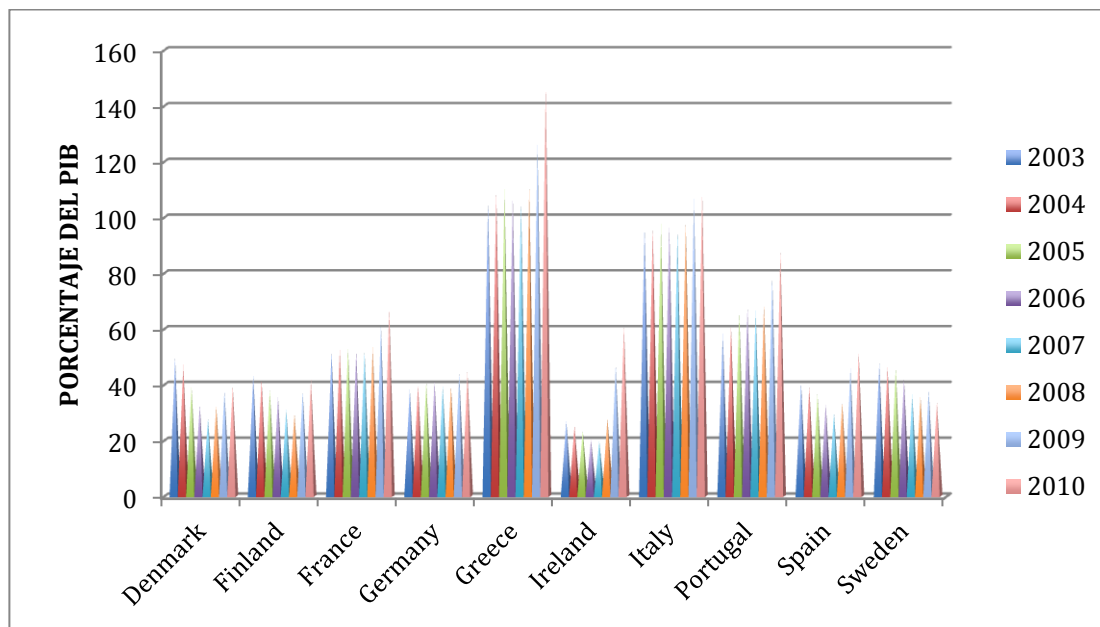


Fuente: Elaboración propia con información de: OCDE, 2011. Economic Outlook No. 90, Key tables from OECD (actualizado el 5 de diciembre de 2011).

Otro indicador que juega un papel relevante en el proceso de deterioro que ha conducido a la crisis financiera en países de la UE, es la deuda gubernamental. Al

respecto, también en los acuerdos de Maastricht en 1993, se acordó que este indicador no debería rebasar el 60% del PIB en cada Estado miembro de la UE. En el gráfica número 5 se presenta la evolución de la deuda de los países seleccionados para este trabajo entre 2003 y 2010.

Gráfico 5. Deuda del gobierno central en países seleccionados



Fuente: Elaboración propia con información de: OCDE, 2011. Economic Outlook No. 90, Key tables from OECD (actualizado el 5 de diciembre de 2011)

Finalmente también es importante considerar otros indicadores macroeconómicos como el crecimiento promedio anual en los últimos 10 años del PIB, el PIB per cápita y la inflación en los países seleccionados. Éstos revelan tanto el dinamismo de la economía de los países, como su estabilidad y el producto promedio por persona. En el cuadro número 2 se pueden observar estos indicadores.

Cuadro 2. Indicadores macroeconómicos de países seleccionados

<b>Países</b>	<b>PIB per cápita 2010 (Euros)</b>	<b>Incremento promedio real del PIB 2001-2010(%)</b>	<b>Inflación 2010 (%)</b>
Alemania	30.300	0,9	1,2
Dinamarca	42.500	0,7	2,2
España	22.800	2,1	2,0
Finlandia	33.500	1,9	1,7
Francia	29.800	1,1	1,7
Grecia	20.100*	2,4	4,7
Irlanda	34.900	2,5	-1,6
Italia	25.700	0,3	1,6
Portugal	16.200*	0,7	1,4
Suecia	37.200	2,1	1,9

Fuente: Elaboración propia con información de: Comisión Europea, Eurostat. Accesible en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national\\_accounts/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database) (actualizado al 5/03/2012). (fecha de consulta 8/03/2012). Nota: \* Valor provisional

A continuación se presenta la discusión sobre las relaciones que se pueden establecer entre los indicadores aquí presentados, con respecto a la política de bienestar social y la crisis en los países seleccionados.

#### 4. DISCUSIÓN

Sólo 8 de los 10 países seleccionados de la UE para este trabajo adoptaron el Euro como moneda única (Dinamarca y Suecia no lo hicieron), pero estar o no en la zona Euro no hace la diferencia de fondo entre padecer con mayor crudeza la crisis o salir mejor librado de ella. La mejor prueba de esto ha sido el caso de Islandia, quien sin pertenecer a la zona Euro, fue el país que recibió el mayor impacto de la crisis financiera como resultado de aplicar una liberalización económica a ultranza. Ahora que ha aplicado una política distinta, donde prioriza el empleo y el crecimiento de la economía sobre los problemas financieros, empieza a ver perspectivas de recuperación.

Entre los países que están en la zona Euro, existen dos que tienen peculiaridades sui generis: Grecia e Irlanda:

- La crisis de la deuda soberana Griega ha sido resultado de la conjunción de diversos factores: el incremento excesivo de la deuda pública; el ocultamiento de los indicadores macroeconómicos negativos; ineficiencia y corrupción del gobierno; y la complicidad de bancos internacionales acreedores en el otorgamiento de préstamos al gobierno griego comprometidos con compras a empresas extranjeras. La gravedad de esa crisis se ha acentuado como resultado de la aplicación de medidas de austeridad extremas, como condición para aprobar los planes de rescate del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la UE, lo cual amenaza la estabilidad de la zona Euro y de la economía global (Akram, et al, 2011).

En tales circunstancias, el caso griego sólo permite tomarlo como referencia considerando que, si bien el origen de la crisis no es el mismo que en el resto de los países aquí seleccionados, su salida no es viable aplicando los recortes al gasto en bienestar social y salarios de los trabajadores, y de insistir en ello pueden provocar una profundización y prolongación de la crisis.

- Irlanda es el país de la UE donde primero impactó la crisis financiera en 2008, y donde se aplicaron las medidas de austeridad y recorte en gasto en bienestar social. Esto profundizó sus problemas de déficit público y desempleo (ver gráficas números 3 y 4); no obstante, en las estadísticas del IDH aún aparece como el mejor posicionado y con un elevado PIB per cápita (ver cuadro número 2). Este país es el que invierte una menor proporción de su PIB en protección social (gráfico número 2) de los 10 seleccionados en este trabajo, por lo que tiene un rezago en este terreno, que al mismo tiempo representa un gran potencial para la creación de empleos, en la medida que pudiese aumentar el gasto destinado a servicios en seguridad social.

De acuerdo con el gráfico número 1 en el panel B, la proyección para el 2050 de los países seleccionados, modifica sustancialmente la posición que tenían en el 2008 cuatro de ellos en cuanto a la relación: personas en edad de trabajar/ personas en edad de jubilación. Suecia, Dinamarca y Finlandia se ubicarán por arriba de la media de la OCDE, Irlanda también se mantiene pero con un ratio por debajo de

Suecia. Todos los demás siguen quedando por debajo de la media, pero la ubicación de Francia, Alemania y Portugal son superiores a los de Italia y España.

Según estas estimaciones, el proceso de deterioro de esa relación se habrá revertido en los tres primeros países referidos, lo cual les permitirá seguir sosteniendo sus sistemas de pensión sin grandes apuros. Estos son también de los países que destinan un porcentaje del PIB superior a la media, para gasto en seguridad social. En los demás países continúa el proceso de deterioro con más o menos rapidez, siendo Francia y Alemania los que dedican un mayor porcentaje del PIB a gasto en seguridad social y España e Irlanda los que destinan la menor proporción de este indicador (ver gráfico número 2).

Particularmente Irlanda es el que mayor deterioro, en este indicador, muestra en la estimación para 2050 y el que actualmente destina el menor porcentaje del PIB a gastos a la seguridad social. Como ya se ha mencionado anteriormente, es donde primero se aplicaron los “planes de rescate” de la crisis en 2008, los cuales incluyen el recorte en estos gastos y privilegia los sistemas privados de pensiones, salud y educación, los signos de recuperación se han evaporado.

A este respecto es muy claro el papel de los organismos internacionales (OCDE y FMI), para inducir políticas públicas que disminuyen los recursos destinados a sostener el Estado de Bienestar y alientan la introducción de los sistemas privados, particularmente de pensiones, que son el concepto al que se destina el mayor porcentaje del gasto público social. Casi en todos los países se ha introducido con más o menos intensidad estos sistemas privados de pensiones, que coexisten con los públicos. Pero como afirma uno de los especialistas en el tema: *“...las políticas sociales más efectivas y que producen resultados con mayor impacto a largo plazo sobre el bienestar de la población son las que implican inversión en capital humano. Principalmente: sanidad, educación e inversión en la infancia.”* (Espina; 2007: 232)

Las tasas de desempleo más graves las padecen España, Irlanda, Grecia y Portugal, donde esta tasa es superior a la media de la zona Euro (ver gráfico número 3). Son estos los países que padecen los mayores estragos de la crisis, la cual ha escalado del ámbito financiero a una crisis de la economía real. Las medidas que han impuesto los jefes de gobierno de Alemania y Francia, para buscar la recuperación, pone el énfasis en el recorte del gasto para reducir el déficit gubernamental, contener el crecimiento de la deuda y la inflación, además de proteger los intereses de los principales grupos financieros. Pero las perspectivas no son alentadoras.

Los países con más alto PIB per cápita son Dinamarca y Suecia, quienes también destinan una mayor proporción de su PIB a gasto público social junto con Francia que es el primero en este rubro; son también los que tienen moderados niveles de endeudamiento de su gobierno central y su tasa de desempleo se ubica por debajo de la media de la zona Euro. En todos estos se ha instaurado el tipo socialdemócrata del Estado de Bienestar.

Es pertinente mencionar que con motivo de la crisis financiera, se realizó una primera cumbre de emergencia de jefes de gobierno de la UE el 21 de julio de 2011 y las negociaciones finalizaron el 9 de diciembre del mismo año. En esta última, el veto británico hizo fracasar el proyecto franco-alemán de integrar a las leyes comunitarias de la UE un tratado fiscal aplicable a los 27 Estados. Esto condujo a proponer un tratado entre gobiernos, que en la cumbre del 30 de enero de 2012, fue rechazado por la República Checa (Irlanda lo llevaría a referéndum).

Ese tratado intergubernamental finalmente fue firmado el 2 de marzo de 2012 por 25 países (no lo firmaron Reino Unido y República Checa). En él se establece el compromiso de ajustar los presupuestos fiscales, donde el déficit estructural anual no debe rebasar el 0.5% del PIB, y en caso de hacerlo sería penalizado con una sanción de hasta el 0.1% de su PIB. De ser ratificado por 12 de los Estados de la zona Euro, este tratado entraría en vigor en 2013.

Pero es oportuno recordar que la disciplina fiscal en la UE fue establecida en los acuerdos de Maastricht en 1993 e incluidos en 1997 como parte de la legislación común, con el objetivo de evitar incurrir en un déficit presupuestario excesivo, lo que evidentemente no se cumplió. En esa época Alemania y Holanda argumentaron que la política económica debería mantenerse como facultad exclusiva de cada país. Hoy se revelan prioridades ajenas a una visión de unidad europea: preservar los intereses políticos internos y de los bancos más poderosos de Alemania y Francia.

Las medidas de austeridad y reducción del déficit gubernamental, pretenden que esto logre que los inversionistas recuperen la confianza en el manejo de la economía de los países más afectados por la crisis y mantengan invertido su capital en ellos, con lo cual se espera que no se incremente la tasa de interés de su deuda soberana y se inicie la recuperación. Sumado a estos recortes que reducen principalmente recursos públicos a sostener el Estado de Bienestar, también se han reducido los salarios en varios de estos países y a finales del 2011 fue cerrada contundentemente la posibilidad de crear eurobonos como opción para rescatar a estos países europeos<sup>1</sup>.

Con estas medidas draconianas lo que también se ha provocado es un aumento del desempleo, renunciando a utilizar uno de los mecanismos anticíclicos probados más eficaces en circunstancias como las que se viven ahora. Al respecto, la opinión de uno de los premios Nobel de economía debería ser tomado en cuenta:

*“Cuando la economía se debilita debería aumentar automáticamente el gasto en protección social y prestaciones de desempleo, lo que ayudaría a estabilizar la situación...-...Se ha degradado el carácter progresivo de la fiscalidad, y hemos pasado de unos sistemas de jubilación de prestaciones definidas a unos sistemas de cotizaciones definidas, lo cual también resta eficacia a los estabilizadores automáticos de la economía y, en algunos casos, los convierte en desestabilizadores automáticos.” (Stiglitz, 2009: 5)*

Es urgente inducir el crecimiento y la creación de empleos ahora, para evitar sufrimiento y reducir el costo social de la crisis, lo cual complementa y crea las condiciones para alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo, que contemplan la creación de empleos de mayor calidad. Al respecto, la “Estrategia de Empleo Europeo” (EES por sus siglas en inglés) para 2020, se propone crear más y mejores empleos a través de la UE.

*“To reach these objectives, the EES encourages measures to meet three headline targets by 2020:*

- *75% of people aged 20-64 in **work***
- *school drop-out rates below 10%, and at least 40% of 30-34-year-olds completing third level education*

---

<sup>1</sup> Los Eurobonos serían emisión por el Banco Central Europeo de deuda conjunta por los países del euro, con el argumento de la Canciller alemana Angela Merkel de que: “El BCE es un organismo independiente y por lo tanto no se toca ni se tocará” .

*at least 20 million fewer people in or at risk of **poverty and social exclusion***" (European Commission, 2011)<sup>2</sup>.

Los indicadores aquí presentados demuestran que el tipo socialdemócrata de Estado de Bienestar, alcanza sus objetivos sin deteriorar el equilibrio macroeconómico en los países donde opera, aunque con diferentes matices. Por su parte, en aquellos países donde prevalece el tipo latino, mediterráneo o del sur Europeo, es donde sólo se ha logrado un Estado de Bienestar incompleto, con los más altos niveles de desempleo, déficit gubernamental y deuda; a pesar de que son quienes destinan las menores proporciones del PIB al gasto en protección social. En este grupo Irlanda coincide en varios de los indicadores, aunque los especialistas lo ubican en el tipo anglosajón, conservador.

## 5. CONCLUSIONES

La crisis global que estalló en 2008 y se profundizó en 2009, escaló de ubicarse en el terreno financiero hacia el de la economía real y al de las finanzas gubernamentales de los países desarrollados. Los acuerdos en reuniones del G-20 sólo lograron neutralizar algunas de las mayores amenazas y en el 2010 se inició una recuperación frágil, y ésta se tambalea en Europa como resultado de la política restrictiva del gasto público.

Esa fragilidad de la recuperación en Europa, más allá de los errores, la corrupción gubernamental y la complicidad entre bancos acreedores y empresas exportadoras en el caso griego, tiene que ver con la ideología neoliberal que subyace en las medidas que impulsan los dos principales líderes de la UE y de la zona Euro para tratar de impulsar la recuperación, donde la prioridad es recuperar la confianza de los inversionistas, enviando señales de que sus intereses estarán a salvo con tales medidas.

El Banco Central Europeo no se ha mostrado como entidad proactiva frente a la crisis, ha sido renuente a la emisión de Eurobonos, con los cuales se podría inyectar liquidez y canalizar recursos a las economías con mayores problemas, lo cual podría contribuir a la recuperación mediante un proceso ordenado y supervisado por el mismo. Pero el temor al crecimiento de la inflación y el endeudamiento de los países de la zona Euro, se pone por delante de la necesidad de reactivar el crecimiento y reducir el desempleo. Como referencia del efecto positivo de la inyección de recursos públicos, se puede mencionar el caso norteamericano, donde la FED y el Tesoro destinaron recursos cuantiosos a la recuperación de empresas y bancos (algunos ya se han reintegrado al gobierno), y aunque temporalmente ha aumentado la deuda y el déficit público, la inflación se ha mantenido a niveles moderados y se reactivó la producción y el empleo.

Aunque las presiones de organismos internacionales como el FMI o la OCDE han favorecido la adopción de sistemas de pensiones privados, en algunos países de Europa donde el modelo de Estado de Bienestar ha logrado su madurez (tipo socialdemócrata); éste se ha sostenido con políticas de bienestar social generosas, sin que haya traído como consecuencia un deterioro en sus variables

---

<sup>2</sup> "Para alcanzar estos objetivos, la Estrategia Europea de Empleo promueve medidas para cumplir con tres objetivos principales para 2020:

- 75% de las personas de 20-64 años en el trabajo
- deserción escolar de las tasas por debajo del 10%, y por lo menos el 40% de las personas entre 30 a 34 años de edad terminan la enseñanza de tercer nivel

por lo menos 20 millones de personas menos en situación o riesgo de pobreza y exclusión social" (Comisión Europea, 2011)

macroeconómicas fundamentales. En lugar de ello podemos afirmar, que además de constituir un amortiguador de los problemas sociales cuando el ciclo económico se ubica en la etapa recesiva, también puede ser considerada una opción para sostener niveles razonablemente bajos de desempleo y por tanto, mantener estable la demanda agregada.

En aquellos países donde prevalece el tipo latino, mediterráneo o del sur Europeo del modelo de Estado de Bienestar, es a quienes se está forzando a reducir el gasto público, principalmente destinado a los sistemas de salud y educación pública, además del sistema de pensiones y de servicios de atención de cuidados a menores y discapacitados. Precisamente son los que ya destinaban las menores proporciones del PIB a ése propósito. Cuando precisamente podría ser una mejor opción incrementar tal gasto, principalmente por el efecto positivo en la creación de empleos, que a su vez reactivarían la demanda agregada que está deprimida, aumentaría la recaudación tributaria y reduciría el déficit gubernamental, generando un círculo virtuoso que podría conducir a una recuperación más sólida. Es decir, utilizar estas políticas de bienestar social como estabilizadores automáticos.

El costo de la crisis pretende ser endosado a la sociedad a través de la reducción de sueldos, pensiones y reducción de servicios educativos, de sanidad pública y servicios de atención de cuidados. Las medidas de austeridad que pretenden recuperar la confianza de los inversionistas garantizando condiciones para la obtención de beneficios, ya han probado su ineficacia en Islandia e Irlanda, como víctimas más recientes y cercanas. De insistir en aplicar la misma receta fallida, la recesión de la economía se puede transformar en depresión profunda, y aumentar el costo social de países que tienen la tecnología y el capital humano para recuperar el vigor perdido.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADEMA, W. AND M. LADIQUE (2009). "How EXpensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure". Database (SOCX), OECD Social, Employment and Migration. Working Papers No. 92, OECD Publishing. Accesible en: <http://dx.doi.org/10.1787/220615515052> (fecha de consulta 11/02/2012)
- AKRAM, M. et al (2011). *Contagious Effects of Greece Crisis on Euro-Zone States. International Journal of Business and Social Science*. Vol. 2 No. 12; July 2011.
- ARTS, W. AND GELISSEN, J. (2002). *Three Worlds of Welfare Capitalism or more? A State-of-the-Art Report. Journal of European Social Policy*, 12,2, p. 137-158.
- BONOLI, G. (2005). *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States. Policy and Politics*, 33,3 p. 431-449.
- BRIGGS, A (1969). *The Welfare State in Historical Perspective*. From C.Scotland, ed *The Welfare State*. Harper and Row, New York, p.29-45
- CASTLES, F. (2004). *A Race to the Bottom?*. From *The Future of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, p. 21-46



- CHALMERS, D. AND LODGE, M. (2003). *The Open Method of Co.ordination and the European Welfare State*. From a paper for the ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science.
- COMISIÓN EUROPEA (2012), Eurostat. Accesible en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national\\_accounts/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database) (actualizado al 5/03/2012). (fecha de consulta 8/03/2012).
- COMISIÓN EUROPEA (2012). Eurostat, con datos actualizados al 1/03/2012. Accesible en [http://eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database) (fecha de consulta 5/03/2012).
- COMISIÓN EUROPEA (2011). Eurostat. Accesible en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Expenditure\\_on\\_social\\_protection,\\_1998-2008\\_\(%25\\_of\\_GDP\).png&filetimestamp=20111221182731](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Expenditure_on_social_protection,_1998-2008_(%25_of_GDP).png&filetimestamp=20111221182731). (fecha de consulta 20/02/2012)
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge, 176 p.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2000). *A Welfare State for the Twenty-First Century*. Extract from 'Ageing Societies, Knowledge Based Economics, and the Sustainability of European Welfare States', report prepared for the Portuguese Presidency of the European Union, Spring 2000; reprinted this version in Antony Giddens (ed), *The Global Third Way Debate*. Cambridge, Polity, 2001, pp. 134-156.
- EUROPEAN COMMISSION (2011). "European Employment Strategy". Accesible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en> (fecha de consulta: 28/02/2012)
- GIDDENS, A. (1998). *Positive Welfare*. From *The Third Way*, Polity Press, Cambridge, 276 p.
- JACKSON, R. (2002). *The Global Retirement Crisis*, Center of Strategic and International Studies, Washington, D.C.
- JOHNSON, N. (1990). *El Estado de bienestar en transición*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 287 p.
- KORPI, W.(2003). *Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization*. From *Annual Review of Sociology*, 29, p. 589-609.
- NAVARRO, V. et al (2011). *Hay Alternativas – Propuestas para crear empleo y bienestar en España*. Ediciones Sequitur, Madrid 2011, 221 p.
- NAVARRO, V. et al (2004). *El Estado de Bienestar en España*. Tecnos, Barcelona, 198 p.
- NIETO, J. A. (2011). *España en la OCDE: Avances hacia el Estado de Bienestar*. Revista de Economía Mundial, 2011, p. 39-66

- O'CONNOR, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York, p. 6-11
- OECD (2011). "Society at a Glance 2011: OECD Social indicators", OECD Publishing. Accesible en: [http://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2011-en) (fecha de consulta 11/02/2012)
- OECD (2011). OECD Economic Outlook No. 90, OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database). Accesible en: [http:// dx.doi.org/10.1787/gov-dfct-table-2011-1-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov-dfct-table-2011-1-en) (fecha de consulta 11/02/2012)
- PNUD (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano – Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Accesible en: <http://hdr.undp.org> (fecha de consulta: 20/02/2012)
- PIERSON, C. & CASTLES, F. (2006). *The welfare state reader*. Polity Press, Cambridge, 492 p.
- RODRÍGUEZ, G. (2004). *El Estado de Bienestar en España – Debates, desarrollo y retos*. Fundamentos, Madrid, 365 p.
- STIGLITZ, J. (2009). "Crisis mundial, protección social y empleo". *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, núm. 1-2