



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**“EVOLUCION, RETOS Y PERSPECTIVAS PARA  
LOS ESTADOS DE BIENESTAR: UN ESTUDIO  
COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE  
BIENESTAR EN EL CAPITALISMO  
DESARROLLADO”**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**

PRESENTA

**DAVID ROA SAAB**



ASESOR: **MTR. LEONARDO LOMELI VANEGAS**

MEXICO, D. F.

2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: David Roa Saab

FECHA: 17/Febrero/2006

FIRMA: David Roa Saab

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.**  
**PRESENTE.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. DAVID ROA SAAB, bajo el siguiente título: "EVOLUCIÓN, RETOS Y PERSPECTIVAS PARA LOS ESTADOS DE BIENESTAR : UN ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE BIENESTAR EN EL CAPITALISMO DESARROLLADO." en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

**Atentamente**

**MRO. LEONARDO LOMELÍ VANEGAS.**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.**  
**P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. DAVID ROA SAAB**, bajo el siguiente título: **"EVOLUCIÓN, RETOS Y PERSPECTIVAS PARA LOS ESTADOS DE BIENESTAR : UN ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE BIENESTAR EN EL CAPITALISMO DESARROLLADO."** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

**Atentamente**

  
**LIC. ROLANDO CORDERA CAMPOS.**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ,  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.  
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. DAVID ROA SAAB**, bajo el siguiente título: **"EVOLUCIÓN, RETOS Y PERSPECTIVAS PARA LOS ESTADOS DE BIENESTAR : UN ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE BIENESTAR EN EL CAPITALISMO DESARROLLADO."** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

**Atentamente**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Ernesto Bravo Benítez", written over a printed name.

**LIC. ERNESTO BRAVO BENÍTEZ**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.  
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. DAVID ROA SAAB, bajo el siguiente título: "EVOLUCIÓN, RETOS Y PERSPECTIVAS PARA LOS ESTADOS DE BIENESTAR : UN ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE BIENESTAR EN EL CAPITALISMO DESARROLLADO." en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

**Atentamente**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Enrique Tiburcio", written over a horizontal line.

**MTR. ENRIQUE GONZÁLEZ TIBURCIO.**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.  
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. DAVID ROA SAAB**, bajo el siguiente título: **"EVOLUCIÓN, RETOS Y PERSPECTIVAS PARA LOS ESTADOS DE BIENESTAR : UN ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE BIENESTAR EN EL CAPITALISMO DESARROLLADO."** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

**Atentamente**

  
**LIC. ANÍBAL GUTIÉRREZ LARA.**

*Dedicatoria*

*A mis padres: Leyla Saab y David Roa*

*A mis Hermanos: Liliana, Ma. Isabel y Héctor*

*A mi novia: Jennifer Meza*

**Agradecimientos:**

En primera instancia quisiera agradecer al Mtro Leonardo Lomelí Vanegas por haberse tomado el tiempo de dirigir esta Tesis y por la asesoría brindada. A los profesores Rosa María Araiza, Rolando Cordera y Alfonso Gómez Navarro, por el empeño y dedicación a su labor docente. A los profesores Ernesto Bravo, Aníbal Gutiérrez y Enrique González por las observaciones realizadas a este trabajo.

## ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I. Marco teórico y conceptual	6
I. 1 Concepciones sobre el Estado de Bienestar	6
I.2 Factores que propiciaron la aparición del Estado de Bienestar	14
I. 3 Teorías sobre el Estado de Bienestar	18
1.3.1 Teoría Conservadora	20
1.3.2 Teoría Liberal	21
1.3.3 Teoría Socialista	23
1.3.4 Teoría Marxista	24
Capítulo II. Evolución Histórica	28
II. 1 Antecedentes remotos	29
II. 2 Fase de Experimentación	34
II. 3 Consolidación del Estado de Bienestar	38
II. 4 Institucionalización del Estado de Bienestar	41
II. 5 Fase de crisis o reformulación	44
Capítulo III. Crisis del Estado de Bienestar	51
III. 1 Problemas Económicos	52
III. 2 Problemas Fiscales	55
III. 3 Problemas de Gobierno	58
III. 4 Problemas de legitimación	60
III.4.1 Críticas desde la Derecha	62
III.4.2 Críticas desde la Izquierda	69
Capítulo IV. Retos actuales del Estado de Bienestar	76
IV. 1 Cambios en la familia	77
IV. 2 Cambios demográficos: cambios en el ciclo vital de las Personas y envejecimiento.	82
IV. 3 Mercado de Trabajo	91
IV. 4 Globalización	95

Capítulo V. Estudio comparativo de los modelos de Estado de Bienestar.	101
V. 1 Los modelos de Estado de Bienestar	104
V.1.1 Modelo Escandinavo	104
V.1.2 Modelo Anglosajón	107
V.1.3 Modelo Continental	109
V.1.4 Modelo Mediterráneo	111
V. 2 Principales características sociales y económicas	114
V. 3 El Mercado de Trabajo	135
V. 4 Las Organizaciones del Tercer Sector (OTS)	147
V.4.1 Las OTS del siglo XIX hasta la década de los 60's	152
V.4.2 Las OTS en la década de los 60's hasta la década de los 80's.	156
V.4.3 Las OTS en la década de los 80's hasta principios del siglo XXI	161
V.5 La Familia	167
Capítulo VI. Perspectivas para el Estado de Bienestar	176
VI. 1 La tercera vía	176
VI. 2 La postura neoliberal-conservadora	182
VI. 3 Las políticas socialdemócratas	186
VI. 4 El Estado de Bienestar del Siglo XXI	193
VII. Conclusiones	209
Bibliografía	217

## INTRODUCCIÓN

El termino "Estado de Bienestar" se utiliza para referirse a los países capitalistas desarrollados que se han caracterizado por la puesta en marcha de una serie de políticas públicas tendientes a aliviar las desigualdades generadas por el funcionamiento del mercado, la consecución del pleno empleo y la colectivización de los riesgos, a través del gasto social en salud, educación, vivienda, pensiones y garantías de ingresos primordialmente. Estos gastos han sido responsables del buen desempeño económico y la estabilidad social que han manifestado estos países.

A pesar de los beneficios que ha reportado el Estado de Bienestar, nunca ha esta exento de críticas y es común escuchar de que se encuentra en crisis, sobretudo en ciertos foros empresariales, políticos y en los medios de comunicación. En la década de los cincuentas se criticaba el excesivo tamaño del Estado y su efecto inflacionista; en los años sesentas el limitado impacto de las políticas de bienestar sobre la distribución de la renta y en la década de los setentas se mencionaba que el Estado no podía hacer frente a su cada vez mayor carga de compromisos y a su impacto negativo en los equilibrios macroeconómicos, es decir, en la finanzas públicas, en el nivel de precios y en el mercado laboral.

Sin embargo, aún con todas estas críticas y con el triunfo de partidos conservadores en algunos países y con ello la puesta en marcha de políticas neoliberales, llegamos al siglo XXI con un gasto social que absorbe entre el 20% y el 40% del PIB en los países desarrollados y dónde las reformas al Estado de Bienestar no han sido muy importantes. Pero ciertamente, en la actualidad el Estado de Bienestar enfrenta grandes desafíos como lo son cambios económicos,

demográficos y sociales que ponen en el centro del debate la necesidad de reformarlo.

En este sentido es preciso señalar que los países capitalistas desarrollados que decidieron que el Estado debería de intervenir para cubrir las necesidades de la gente (salud, empleo, seguridad económica, educación, un ingreso mínimo, vivienda, etc.) no adoptaron los mismos mecanismos ni instituciones para la consecución de estos objetivos sino que se puede apreciar que tales objetivos se han alcanzado de distinta forma según los países y se consideran alcanzados con distintos niveles de exigencia.

De este modo es importante conocer las características concretas que adquirieron los diferentes Estados de Bienestar en los diversos países ya que las tradiciones institucionales y culturales nacionales determinan la trayectoria que tomará cada país en cuanto al futuro de su sistema de bienestar se refiere, en un contexto de significativos cambios económicos y sociales.

La discusión sobre el futuro del Estado de Bienestar siempre será relevante ya que ningún país que presuma ser realmente democrático puede dejar de comprometerse con políticas públicas concretas que atiendan las necesidades básicas de los ciudadanos, redistribuyan la riqueza y reduzcan las desigualdades existentes en la sociedad.

En virtud de lo anterior, el objetivo principal de este trabajo es analizar las diferentes características que presentan los distintos modelos de Estado de Bienestar existentes en los países capitalistas desarrollados (especialmente desde los años ochenta), tomando en consideración distintas dimensiones comparativas como lo son sus sistemas de protección social, sus mercados laborales, el papel de las Organizaciones del Tercer Sector y la esfera familiar.

Asimismo se pretende examinar la viabilidad de los diferentes modelos de Estado de Bienestar en un contexto de importantes cambios económicos y sociales, como por ejemplo, la globalización, cambios demográficos, etc.

La hipótesis que sustento es que no existe un solo modelo de Estado de Bienestar, sino que se pueden identificar diversos modelos de bienestar en virtud de las diferentes características que presentan sus esquemas de protección social y el nivel de gasto social pero también por las particularidades y el papel que desempeñan en la provisión de bienestar instituciones tales como la familia, el tercer sector y el mercado de trabajo. Así, junto con el Estado, existen otras instituciones que inciden en el bienestar de una sociedad y la forma en que éstas interactúan entre sí, determina la existencia de diferentes modelos de Estado de Bienestar en el capitalismo desarrollado. Además, la discusión sobre los diferentes modelos de Estado de Bienestar, nos lleva a preguntarnos que si los actuales cambios sociales y económicos como la globalización, cambios en los patrones familiares, cambios demográficos y en el mercado de trabajo han sido enfrentados de forma similar por los diversos Estados de Bienestar o si más bien la respuesta ha sido diferente, es decir, ¿las políticas de bienestar tienden a converger o no?. En este trabajo se sostiene que lejos de converger las políticas de bienestar lo que sigue privando es la diversidad entre los regímenes de bienestar debido a que se desenvuelven en contextos culturales e institucionales diversos.

Asimismo también se plantea la interrogante de cuál será el modelo de bienestar que responda mejor a los dilemas económicos y sociales a los que se enfrentan los países, dicho de otra forma, ¿cómo será el Estado de Bienestar del siglo XXI?; los países desarrollados tendrán un modelo de Estado de Bienestar con un fuerte intervencionismo estatal o un modelo de tipo residual con mayor presencia del mercado y con más responsabilidades para la familia y el tercer sector. Sustento que es necesario un modelo de Estado de Bienestar con una

activa intervención estatal para enfrentar los cambios económicos y sociales ya que éstos parecen configurar una sociedad con mayores riesgos de pobreza y desigualdad.

La organización del trabajo es la siguiente., antes de entrar en materia de comparaciones, en el capítulo I, hablaremos sobre las distintas acepciones sobre el Estado de Bienestar, así cómo los factores económicos, políticos y sociales que permitieron su aparición y finalmente se tratará el tema de las teorías sobre el Estado de Bienestar.

En el Capítulo II se hace un recorrido histórico del Estado de Bienestar, presentando las diferentes fases de su evolución, a saber, la fase de experimentación, la fase de expansión, la fase de consolidación y la fase de reformulación. El Capítulo III, es una continuación del anterior, ya que se aborda el tema de la crisis, sus posibles causas y las diversas críticas contra el Estado de Bienestar desde diferentes perspectivas teóricas..

En el Capítulo IV se estudian los cambios económicos y sociales que ha venido enfrentando el Estado de Bienestar en los últimos años, específicamente en las últimas 2 décadas. Se tratarán los temas de la globalización, los cambios en los patrones familiares, en el mercado de trabajo y cambios demográficos como el envejecimiento y el ciclo vital de las personas.

En el Capítulo V entramos en el estudio comparativo de los modelos de Estado de Bienestar, tomando en consideración las características básicas de su seguridad social y de la asistencia social, asimismo se hace uso de diferentes indicadores económicos y sociales para caracterizar a dichos modelos. También se incluye otra dimensiones comparativas que son los mercados de trabajo, las Organizaciones del Tercer Sector (voluntariado) y la familia. Las 2 últimas son

esferas sociales que regularmente aparecían en la literatura de los Estados de Bienestar, hasta años recientes.

En el Capítulo VI se presentan diferentes estrategias de reforma del Estado de Bienestar, tales como la Tercera Vía, la perspectiva neoliberal y las propuestas socialdemócratas. En el último apartado de este capítulo se señalan cuáles deben ser los elementos que debe contener el Estado de Bienestar del siglo XXI. El capítulo VII lo reservamos para las conclusiones generales.

## **CAPÍTULO I**

### **MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO**

#### **I.1 Concepciones sobre el Estado de Bienestar**

Definir al Estado de Bienestar resulta una tarea difícil en virtud de que abarca una diversa variedad de contenidos. De aquí que diversas disciplinas científicas como la Economía, la Sociología, la Ciencias Políticas, el Derecho y la Historia contribuyen a su definición desde distintos campos.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos señalar que el concepto de Estado de Bienestar se refiere a un modelo económico, social y político que se consolidó en los países capitalistas desarrollados después de la Segunda Guerra Mundial, específicamente en el centro y norte de Europa y, con sus particularidades en los Estados Unidos. La característica principal de este modelo son las intervenciones económicas y sociales por parte del Estado en las siguientes áreas:

- Expansión progresiva de los servicios públicos, como la educación, la salud y la vivienda.
- Pensiones a los ancianos para asegurarles un ingreso después de haber finalizado su ciclo laboral o en caso de enfermedad y accidentes
- Redistribución de la riqueza para garantizar a todos los ciudadanos un ingreso mínimo.
- Persecución del objetivo del pleno empleo con la finalidad de garantizar a los ciudadanos un trabajo y por tanto una fuente de ingresos.

Además de ésta noción básica, es conveniente revisar otras definiciones dadas por algunos autores sobre el Estado de Bienestar.

Para Anthony Culyer, desde un punto de vista más descriptivo, el Estado de Bienestar abarca todas las actividades estatales en el suministro de servicios de bienestar social, incluye los servicios en especie y en efectivo; el suministro directo de vivienda, servicios educativos y sanitarios, al igual que subsidios indirectos y ayudas fiscales; servicios suministrados gratuitamente por el Estado, al igual que los suministrados a cierto precio; los beneficios condicionales ( es decir, los sometidos a prueba de medios o de renta) y los incondicionales<sup>1</sup>.

Asa Briggs, por su parte, caracteriza el Estado de Bienestar, a partir de la manera como éste intenta interferir en el libre juego del mercado, evitando los desequilibrios sociales que de éste suelen derivarse: " En el Estado de Bienestar el poder organizado es deliberadamente usado (a través de la política y de la administración) en un esfuerzo por modificar el juego de las fuerzas del mercado en al menos tres direcciones: primera, para garantizar a los individuos y familias una renta mínima independientemente del valor del mercado de su trabajo o

---

<sup>1</sup> Citado en Ojeda Marín Alfonso. (1996). *Estado Social y crisis económica*. Editorial Complutense. Madrid p.17.

propiedad; segundo, reducir la amplitud de la inseguridad para facilitar a individuos y familias satisfacer ciertas "contingencias sociales" (por ejemplo, enfermedad, vejez y desempleo) que conducen de lo contrario a crisis individuales y familiares; y tercero, para asegurar que a todos los ciudadanos sin distinción de status o clase les sean ofrecidos los mejores estándares disponibles en relación a cierta gama acordada de servicios sociales"<sup>2</sup>.

Mauricio Ferrara define en los siguientes términos el Estado de Bienestar: "un conjunto de respuestas de políticas públicas al proceso de modernización, consistente en intervenciones en el funcionamiento de la economía, las cuales se reorientan a promover la seguridad e igualdad de los ciudadanos, introduciendo, entre otras cosas, derechos sociales específicos dirigidos a la protección en el caso de contingencias preestablecidas, con la finalidad de aumentar la integración social..."<sup>3</sup>.

José Luis Monereo, a su vez, enfatiza el tema del Estado de Bienestar como la expresión de una responsabilidad social compartida hacia el conjunto de la comunidad. Para este autor el Estado de Bienestar es "aquella forma de organización del poder político en la comunidad que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y bienestar básico para sus ciudadanos. Implica la provisión de una serie de servicios sociales, incluyendo transferencias, para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos de una sociedad compleja y cambiante y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos pertenecientes a una comunidad política"<sup>4</sup>.

En la denominación de Estado de Bienestar podemos encontrar dos antecedentes. Por un lado tenemos el término "Estado Social", acuñado por

---

<sup>2</sup> Citado en Águila Z, Ernesto. "Estado de Bienestar: hacia una ciudadanía política y social". *Chile de hoy*. 28 de febrero del 2002.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

Herman Heller a la forma de Estado que surgía de la república de Weimar (1918-1933) en Alemania, en la que, por primera vez se contemplaba la idea de una Constitución que otorgaba diversas funciones al Estado, así como la responsabilidad de ofrecer un conjunto de servicios. En dicha constitución, además de plantear el objetivo de "fomentar el progreso social", se reconocen una serie de derechos sociales y se establece que la economía es susceptible de la intervención por parte del Estado a través de la planificación. El otro antecedente es el Informe Beveridge de 1942 en Inglaterra, en el cual se menciona un "Welfare State" ( Estado de Bienestar o benefactor) que se conseguiría mediante la redistribución del ingreso nacional mediante los seguros sociales y los subsidios familiares. Sin embargo, la paternidad del termino Welfare State se le atribuye a Sir Alfred Zimmern ( profesor de Relaciones internacionales en Oxford) que lo empleó en su libro *The prospects of Civilization*, posteriormente en 1941 el arzobispo William Temple utilizó dicho concepto para referirse, al igual que Zimmern, a un tipo de sociedad diferente al Warfare State de los nazis.

Si bien en sus orígenes el Estado Social en Alemania o el Welfare State inglés tenían aspectos diferenciados, hoy ambas expresiones podemos considerarlas como sinónimas, utilizándose de manera frecuente la primera en el ámbito del derecho y la segunda en el ámbito económico. Sin embargo, nos parece importante establecer las diferencias existentes entre el Estado Social y el Estado de Bienestar. Para Preuss<sup>5</sup> el concepto de Estado social o *Sozialstaat* de origen alemán se remonta, como se acaba de mencionar, a la época de Heller o Von Stein que apuntaban la necesidad de configurar una monarquía social que posteriormente Bismarck llenaría de contenido social; el objetivo del Estado Social sería restringir la dinámica de la sociedad capitalista y emancipar a la clase trabajadora convirtiéndose en una alternativa tanto a la dictadura económica del capitalismo liberal como a la teoría leninista.

---

<sup>5</sup> Citado en A. Ojeda Marín . *Op. cit.* p.75.

Por otro lado, el Estado de Bienestar tiene estrechos vínculos con la teoría económica de John Maynard Keynes, quien, como se verá más adelante, difunde la necesidad de incrementar la demanda del consumidor aumentando el poder adquisitivo de las masas. Mientras que Heller se basa en una teoría sociopolítica con una fuerte motivación ética para superar el capitalismo y emancipar al proletariado, el Estado de Bienestar constituye la aplicación de una teoría económica para liberar el potencial del capitalismo en condiciones críticas a través de la protección e incremento de los ingresos de las masas. Sobre este mismo tema García Pelayo hace una distinción entre Estado de Bienestar y Estado Social, este último "se refiere a una dimensión de la política estatal, es decir, a las finalidades de bienestar social, siendo un concepto medible en función de las distribuciones de las cifras del presupuesto destinado a gastos sociales y otros índices; por su parte, el Estado Social es una expresión de mayor amplitud que la anterior, en la cual incluye no sólo los aspectos de bienestar, aunque estos sean unos de sus componentes oficiales, sino también los problemas generales del sistema estatal de nuestro tiempo ..."<sup>6</sup>

Entonces, cuando nos referimos al Estado de Bienestar, Estado Providencia, Estado Asistencial, Estado Social, Estado Benefactor, lo hacemos en referencia de una determinada forma que toma el capitalismo avanzado en las sociedades contemporáneas, cuya esencia es la intervención estatal en el ámbito económico como un fenómeno que se institucionaliza, algo habitual, permanente y sistemático, y ya no como un fenómeno esporádico.

El sustento teórico e intelectual del Estado de Bienestar proviene básicamente de dos vertientes. La primer vertiente proviene de la economía, específicamente del keynesianismo. Tras la crisis de 1929 que había sumido a la economía de los Estados Unidos en una grave depresión se desatan diversas campañas a favor de la intervención del Estado. En este contexto, en 1936, John

---

<sup>6</sup> *Ibidem*

Maynard Keynes publica su "Teoría General del interés, la ocupación y el dinero"; en dicha obra se presentaba una justificación teórica para la intervención estatal en la economía, lo que vino a significar un giro del modo de entender el funcionamiento de la economía. Keynes rompe con el paradigma de la ley de mercados de Jean Baptiste Say según la cual toda oferta genera su propia demanda. La llamada *ley de Say*, que era representativa de la economía liberal significaba que la producción y la posterior venta de las mercancías proporcionaba el poder adquisitivo suficiente (ya sea mediante salarios o ganancias) para poder comprar otras mercancías y así producir el equilibrio de los mercados.

Para Keynes, por el contrario, el equilibrio general del sistema es compatible con altas tasas de desempleo y su persistencia implica una disminución de la demanda efectiva que provoca una generalizada recesión de la actividad económica. De acuerdo con Keynes las crisis económicas son debidas a una situación de escasez de demanda efectiva es decir, de demanda con capacidad para comprar; para su posible solución plantea la necesidad de un papel del Estado en la economía a través del gasto público.

Explicar la crisis de la forma que lo hace Keynes, o sea como crisis de sobreproducción debido a una insuficiente demanda efectiva permite plantear la posibilidad que los gobiernos pueden ayudar a reequilibrar la situación mediante dos mecanismos: mediante la inversión pública o bien incidiendo directamente en el consumo privado. En este último caso, la población trabajadora es la que tiene una propensión más alta para consumir y su consumo puede ser potenciado por medio de un incremento de sus ingresos o una baja en sus impuestos.

Una de las formas de incrementar dichos ingresos es mediante políticas sociales por parte del gobierno que al cubrir de una forma gratuita un conjunto de servicios considerados necesarios, permite liberar unas determinadas cantidades de dinero para el consumo. Esta fue la formula diseñada por los gobiernos

socialdemócratas con la cual se pretendía dinamizar la economía y a su vez incrementar el bienestar de la población. De este modo, el desarrollo de este enfoque dio sustento a lo que llamamos Estado de Bienestar.

La segunda vertiente es de carácter político y se relaciona con los conocidos informes que elaboró Sir William Beveridge para presentarlos al parlamento inglés en 1943 y 1944. En tales informes se ponían las bases de la seguridad social y el pleno empleo<sup>7</sup>. La influencia de sus informes sobrepasó los límites de su país ya que se destacan los grados de responsabilidad que tienen los distintos actores de la sociedad, en especial el Estado en materia de seguridad social para combatir a los cinco grandes males de la sociedad: enfermedad, indigencia, ignorancia, contaminación y ociosidad.

Para Beveridge la seguridad social representa la búsqueda por mantener los ingresos necesarios para la subsistencia de los seres humanos. Los principios básicos de que sustentan la seguridad social son la justicia ( en lugar de la fuerza), la oportunidad razonable de realizar un trabajo productivo, la certeza de contar con ingresos suficientes ( sea o no trabajador) para estar protegido de la indigencia y la defensa de la familia como unidad social.

En materia operativa, su propuesta se dirige en lo esencial al establecimiento de un programa completo de seguros sociales y servicios afines a los trabajadores y no trabajadores que cubran el desempleo, la discapacidad, la maternidad, la viudez, el cuidado de los niños, los gastos de entierro y el aprendizaje de nuevas ocupaciones, los servicios médicos y de rehabilitación y los subsidios a los hijos. En este sentido propone la idea de un ingreso mínimo nacional, idea que tomó de los sindicatos.

---

<sup>7</sup> Los antecedentes de estos informes se encuentran en los escritos de los socialistas fabianos "Fabian Essays" que consideraban que el Estado puede construir una sociedad más igualitaria a través de medios constitucionales.

En lo que concierne al financiamiento, Beveridge apoya una participación tripartita, salvo en los casos de subsidios a los hijos y en la asistencia nacional sanitaria y de rehabilitación que propone que sea asumida en su totalidad por el Estado. Fuera de estos aspectos, el papel fundamental del Estado en el campo de lo social consiste en que con la aplicación de la seguridad social se promueva una redistribución del ingreso que evite grandes desigualdades. Beveridge puntualiza que sería utópico tratar de alcanzar una igualdad absoluta pero que es importante combatir la indigencia y la polarización en la distribución de los ingresos. Acerca de otras responsabilidades menciona que la creación de puestos productivos con una remuneración adecuada no es una responsabilidad exclusiva del Estado, sino que debe ser compartida con el sector privado.

La conjunción de estas dos vertientes, la teoría económica de Keynes y las propuestas sociales de Beveridge, constituyen el llamado pacto keynesiano que hizo posible un nuevo entendimiento entre el Estado y el mercado, y fue posible gracias a una serie de circunstancias que facilitaron el entendimiento entre las distintas fuerzas sociales. La depresión económica de los años treinta mostraba un sistema incapaz de generar empleo y bienestar para la mayoría. La experiencia de los regímenes fascistas de Italia y Alemania, la amenaza del comunismo de la URSS y los destrozos provocados por la segunda guerra mundial fueron razones poderosas para la búsqueda de una alternativa que ofreciera a los ciudadanos derechos sociales y económicos sin sacrificar las libertades individuales. Conservadores, liberales y socialistas<sup>8</sup> compartieron esta estrategia en la que el mercado cedía parte de su preeminencia al Estado y a los valores que lo acompañaban, es decir, la solidaridad colectiva frente al puro éxito individual.

---

<sup>8</sup> En el apartado 3 de este capítulo se tratará el tema de las concepciones sobre el Estado de Bienestar que tienen tanto conservadores como liberales y socialistas.

## 1.2 Factores que propiciaron la aparición del Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar es fruto de un conjunto de transformaciones que se fueron produciendo en las distintas sociedades desde el siglo XIX. El modelo de Estado responde a ciertas necesidades y son estas necesidades la que legitiman la organización social; en este sentido, el proceso de industrialización del siglo XIX se tradujo en condiciones muy difíciles para los trabajadores produciendo desajustes sociales que obligaron a tomar medidas para enfrentar sus efectos. Estos cambios se presentaron de forma entrelazada, pero de acuerdo con la extensa literatura sobre el Estado de Bienestar, se pueden esquematizar tres tipos de cambios: sociales, políticos y económicos.

### *Cambios sociales*

Las dos clases sociales más representativas del siglo XIX, la burguesía y los obreros mantenían relaciones conflictivas. Los sectores más débiles de la sociedad se encontraban condenados a la miseria y la marginación. Bajo estas circunstancias existía un miedo legítimo sobre una posible revolución a causa de la situación en que se hallaba la clase obrera que era mayoritaria. La necesidad de paliar la presión social hizo surgir las primeras medidas de protección social; en el último tercio del siglo XIX en Alemania se aprueban un conjunto de programas de reformas sociales con el objetivo de evitar una posible revolución, por ejemplo, se aprobó en 1871 una constitución que establecía una monarquía constitucional pero con funciones limitadas y sin poder de control sobre el gobierno.

El partido socialdemócrata fue prohibido en 1878 debido a la fuerza creciente que iba tomando, en este contexto se aprobó la primera legislación social conocida como la *Legislación Social de Bismarck* que fue estableciéndose durante la década de los ochentas del siglo XIX; esta legislación contemplaba tres

tipos de protección : el seguro de enfermedad, un seguro para los accidentes de trabajo y el establecimiento del primer sistema de pensiones de jubilación.

### *Cambios políticos*

El paso del sufragio restringido a la burguesía al sufragio universal<sup>9</sup> significó que al estar toda la población representada, los gobiernos resultantes de las elecciones eran más sensibles a la mayoría de la población. Aparecen los partidos políticos que responden con sus programas a las diversas demandas sociales. En 1848 se realizan en Francia y Suiza las primeras elecciones con voto universal masculino. El sufragio universal se va extendiendo a casi todos los países industrializados entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, convirtiendo a la clase trabajadora en un sujeto político importante. También la revolución soviética de 1917 fue una señal para los países capitalistas, al demostrar que existían alternativas a este sistema.

### *Cambios económicos*

La crisis económica provocada por el derrumbe de la bolsa de Wall Street en 1929 tiene repercusiones en la totalidad de los países industrializados por lo que se entra a una nueva etapa de depresión económica a escala mundial que propició la búsqueda de respuestas a los estancamientos que periódicamente aparecían en la economía. Se empieza a cuestionar el paradigma de la economía liberal de la época: la no intervención del Estado en la economía o el *laissez faire*.

En este contexto, como ya se había mencionado anteriormente, toma fuerza la teoría keynesiana que enunciaba que una política de gasto público podía

---

<sup>9</sup> El vocablo universal significa a la extensión del voto a la clase trabajadora, excluyendo a la población femenina que no consigue este derecho político hasta principios del siglo XX e incluso a mediados de ese siglo.

actuar sobre las expectativas de los empresarios e incentivarlos a invertir y aumentar con ello la demanda efectiva de la población. La hipótesis de que los problemas de pleno empleo y demanda efectiva no eran solucionados por el funcionamiento del mercado sino por la política gubernamental, no sólo responde al período de depresión en que la misma fue expuesta, sino que ha estado presente en períodos de crecimiento. Aunque no puede definirse como una política social propiamente dicha, la prioridad por el pleno empleo y la intervención del Estado lleva a emparentar y brindarle un sustento teórico el keynesianismo al Estado de Bienestar.

Todos estos cambios dieron como resultado al Estado de Bienestar que buscaba principalmente cubrir dos objetivos: garantizar un continuo crecimiento económico a través de potenciar el incremento del consumo y además establecer una garantía de mínimos de protección a toda la población. En este sentido, se pueden destacar algunos elementos que caracterizan a esta nueva modalidad que asume el Estado resultante de las transformaciones anteriormente mencionadas:

- 1) Un consenso o pacto social entre el gobierno, los trabajadores y empresarios, que consistía en acuerdos a partir de los cuales se configura un funcionamiento distinto de las instituciones del Estado para la gobernabilidad de la sociedad. Se otorgan al Estado nuevas funciones intervencionistas tanto en la esfera económica como en la esfera social o privada, lo cuál implica establecer un modelo económico en el que el Estado asume determinadas prestaciones o servicios que se sufragan mediante la recaudación de impuestos. Este consenso o pacto también significa la aparición de nuevos sujetos colectivos desapareciendo, en parte, la importancia del individuo aislado dando paso a la sociedad corporativa. En esta situación, la representación no vendrá únicamente de los partidos

políticos, sino también de otras organizaciones básicamente los sindicatos y las organizaciones patronales.

- 2) La intervención estatal en la economía configura un modelo de economía mixta. El Estado ya no solo regula la economía sino que se convierte en el titular de varias empresas en determinados sectores económicos. A través del gasto público el objetivo sería intentar conseguir mantener altos niveles de ocupación de los factores productivos, tanto del trabajo como del capital, para garantizar un crecimiento económico continuo. Se da entonces la coexistencia de empresas de propiedad privada con empresas de propiedad pública. Un efecto de esto sobre el mercado de trabajo es la creación de un número importante de puestos de trabajo vinculados a la administración pública.
- 3) La universalización de la protección social es otro elemento característico del Estado de Bienestar, toda la población recibirá la atención del Estado y no sólo la clase trabajadora como había sucedido a fines del siglo XIX. Por medio de la provisión pública de ciertos servicios (salud, educación, vivienda, servicios asistenciales) el Estado tiene la finalidad de mantener un nivel de vida mínimo para el conjunto de la población, ya no entendido como caridad pública como en siglos anteriores, sino como un derecho social. Esta universalización de la política social habrá de incidir en la redistribución de la riqueza y en mejoras en la calidad de vida para la mayoría de los ciudadanos.
- 4) La extensión de los derechos sociales abrió el camino hacia la plena ciudadanía: el conjunto de la población mayor de edad tiene

reconocidos los derechos civiles políticos y sociales, lo que significó un paso importante para la democratización de la sociedad.

### 1.3 Teorías sobre el Estado de Bienestar

Antes de adentrarnos al tema de las diferentes teorías sobre el Estado de Bienestar es conveniente hacer una introducción teórica sobre si el estado se halla legitimado para procurar bienestar al individuo o por el contrario esta cuestión no le compete a él, sino al propio ciudadano. En este sentido, estamos hablando sobre los fines del Estado, uno de los temas principales de la teoría general del Estado.

Desde el punto de vista de Hobbes en su obra *Leviatán* y de Locke en su *Segundo Tratado del Gobierno Civil*, el Estado se legitima y tiene los objetivos de garantizar la seguridad y reducir la incertidumbre. Según Hobbes el fin de la República es la seguridad de los particulares. Por el contrario para otros pensadores como Kant, Humboldt y Burke el Estado no debe tener un papel activo en la consecución del Bienestar ciudadano. Humboldt afirma " el Estado debe abstenerse de toda preocupación por el bienestar positivo del ciudadano, y no ir más allá más de lo necesario para la seguridad de éste ..."<sup>10</sup>.

De este modo, no es de extrañar que Humboldt sea considerado el precursor de las modernas críticas hacia la intervención estatal y la burocracia. La teoría de la Elección Pública, a través de sus principales exponentes, siendo el más destacado el ganador del Premio Nobel James Buchannam rompen con el concepto idealista del Estado como un agente maximizador del bienestar social y lo presenta formado por un conjunto de individuos con intereses personales que

---

<sup>10</sup> Citado en Ojeda Marín. *Op. cit.* p. 76.

negocian votos a cambio de ciertas contraprestaciones normalmente a través de intervenciones en el mercado político o económico.

Otra perspectiva teórica que aporta al debate sobre los objetivos del Estado es la teoría eudemonista formulada por Aristóteles que establece que el Estado debe de ser una institución al servicio de la felicidad o utilidad común. La escolástica, con Santo Tomás a la cabeza, también insiste en que la finalidad es el bien común.

Varios filósofos alemanes que constituyeron el sustento del Estado de Social alemán del siglo XIX, como Von Stein, Lassalle y Von Mohl, señalan que el Estado debe tener como fin la persecución del bienestar social y la felicidad general.

Ahora bien, una vez mencionado lo anterior sobre las distintas corrientes teóricas que abordan el tema de la finalidad del Estado, nos concretaremos al Estado de Bienestar. Desde diferentes perspectivas teóricas, se considera que el Estado de Bienestar constituye un instrumento indispensable de las sociedades capitalistas actuales para mantener el funcionamiento adecuado del sistema económico, es decir, del proceso productivo y del proceso de acumulación, atenuando los efectos negativos de éste modo de producción. Además, desde diversos puntos de vista teóricos se piensa que mediante el Estado de Bienestar se pueden alcanzar los objetivos de libertad, seguridad e igualdad.

En este apartado pensamos que es conveniente utilizar la clasificación que divide a las diversas interpretaciones teóricas sobre el Estado de Bienestar en las cuatro corrientes ideológicas más importantes: los conservadores, liberales, socialistas y marxistas. Dentro del primer grupo se encuentran los teóricos como Wilensky, Lebeaux, Forsthoff; los liberales están representados por Marshall, Heimann y Huber principalmente; dentro de los socialistas ( encabezados por los

fabianos) hay autores como Titmuss, Crossland y Bobbio. El otro grupo utiliza el paradigma marxista como punto de referencia para el análisis de la sociedad, se divide en marxistas funcionalistas, que se encuentran representados por Müller, O'Connor, Offe, Poulantzas y Miliband; y los marxistas conflictualistas cuyos principales autores son Korpi, Gough y Ginsburgh y Barcellona.

### *1.3.1 Teoría Conservadora*

Comenzando con la corriente conservadora, cuyo principal exponente es Wlensky, se toma al Estado de Bienestar como un mecanismo que aseguraba el buen funcionamiento del sistema capitalista, eliminando los efectos no deseados de éste y posibilitando así, la continuidad del proceso de acumulación. Sin embargo, como menciona Picó<sup>11</sup>, el Estado de Bienestar se convierte en un aspecto de la política económica en función de la actuación de una serie de valores humanos, y esto supone una modificación de las estructuras sociales conectadas directa o indirectamente al proceso productivo, pero estas modificaciones no ponen en peligro las estructuras fundamentales de la organización social.

Para ésta corriente de pensamiento, el Estado de Bienestar nace con el advenimiento de la industrialización, la complejidad y la modernización de la sociedad actual. El sistema productivo genera demandas funcionales en el campo de la política de bienestar que alguien debe asumir, o sea, las transformaciones generales de la sociedad industrial dan lugar al nacimiento de grupos sociales que reclaman derechos, legislación, protección, etc, de este modo el Estado de Bienestar se encarga de responder a tales demandas con intervenciones compensatorias.

---

<sup>11</sup> J. Picó, (1987) *Teorías del Estado de Bienestar*. Siglo XXI México.

Así, para los conservadores el Estado de Bienestar representa una fórmula aceptable de integración social, un mecanismo que corrige las externalidades y los efectos no deseados del sistema capitalista, convirtiéndose en el medio más indicado para asegurar el mantenimiento del sistema. Desde esta perspectiva, el Estado de Bienestar venía a ser una creación del sistema capitalista y por ello, capitalismo y Estado de bienestar debían de caminar juntos.

### 1.3.2 Teoría liberal

Para los liberales, el Estado de Bienestar es un instrumento que asegura la continuidad del proceso productivo y de acumulación, manteniendo las desigualdades necesarias para el sistema capitalista, pero eliminando la pobreza. En éste sentido la pobreza es entendida únicamente como la carencia de ciertos bienes vitales. La estrategia liberal para eliminar la pobreza, pero manteniendo la desigualdad se basa en tres puntos: 1) establecer el principio del universalismo o expansión de la cobertura de seguros sociales hasta amparar a todos los ciudadanos con independencia de su estatus laboral, objetivo que se consigue con la financiación de la seguridad social mediante impuestos; 2) definir un nivel de subsistencia, esto es, asegurar un ingreso de subsistencia a los ciudadanos y 3) garantizar un espacio a la iniciativa privada, una vez alcanzados los dos anteriores objetivos<sup>12</sup>.

T.H. Marshall<sup>13</sup> es el principal teórico liberal del Estado de Bienestar, su enfoque acerca de la aparición y de la necesidad de un Estado interventor se basa más en consideraciones de orden psicológico y moral que económico, como en el caso de los conservadores. Desde su punto de vista durante los últimos siglos se

---

<sup>12</sup> Virgilio Zapatero, Gómez, (1998) . "Tres visiones sobre el Estado de Bienestar". *Revista Política y Sociedad*. Madrid.

<sup>13</sup> T.H.Marshall (1950). *Citizen and social class*. Oxford University Press. Oxford,

ha pasado de los derechos civiles a los derechos sociales, es decir, la sociedad ha transitado por un camino en el cuál se le han ido agregando derechos a la ciudadanía, entendida ésta como la realización de la libertad: en una primera instancia al elemento civil de la ciudadanía del siglo XVIII se le añadieron los derechos políticos del siglo XIX y posteriormente, se añadieron los derechos sociales y económicos que constituyen la ciudadanía del siglo XX.

Así, para T.H. Marshall la libertad en su realización da lugar a tres momentos históricos, a tres formas de relacionar al individuo con su sociedad, a tres modos de entender la ciudadanía:

- La ciudadanía como un conjunto de derechos civiles. Esta fase de la ciudadanía implicó el reconocimiento y extensión a todos los miembros de la sociedad de los denominados derechos de libertad, como lo son los derechos de propiedad y de igualdad ante la ley. Este tipo de ciudadanía tuvo lugar en el siglo XVIII.

- La ciudadanía como conjunto de derechos políticos. Además de los derechos anteriores, se reconoció que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la determinación del poder, que se concretó en derechos como el de reunión, asociación y expresión de ideas. Estos derechos políticos o de participación tuvieron lugar en el siglo XIX y fueron obra de los parlamentos.

- La ciudadanía entendida como conjunto de derechos socioeconómicos. Aunado a los derechos políticos, se hizo el reconocimiento de que todos los ciudadanos tienen derecho a tener un nivel mínimo de bienestar. Tales derechos son característicos del siglo XX.

En síntesis, los liberales entendieron al Estado de Bienestar como un instrumento para mantener el funcionamiento del sistema económico (producción, consumo y acumulación) y también como la maduración de la idea de libertad,

como una forma de obtener la plenitud de la ciudadanía, pero conservando siempre las desigualdades necesarias.

### *1.3.3 Teoría socialista*

Desde el punto de vista socialista, los fabianos, que constituyen la corriente moderada, sostienen que el Estado de Bienestar es un aceptable intento para atenuar las fallas del mercado y además es un mecanismo efectivo para atenuar las desigualdades mediante la sociabilización de la distribución, aún cuando el proceso de producción y de acumulación se encuentra en manos privadas.

Richard Titmuss es el principal representante de esta corriente, él menciona que los gobiernos pueden usar al Estado para crear una sociedad más igualitaria a través de medios constitucionales y pacíficos, es decir, mediante una serie de medidas políticas, fiscales, sociales, etc, el Estado puede ejercer un control indirecto sobre el mercado. Es más, el desarrollo de los servicios sociales colectivos, por una parte, y la tendencia de la igualdad del ingreso a través de una política fiscal progresiva, por la otra, podían dirigir a la sociedad hacia el socialismo sin necesidad de abolir la propiedad privada ni centralizar la producción.

Para Bobbio, el Estado de Bienestar es una victoria de la clase trabajadora sobre el Estado capitalista y su formación se debió a la crisis de la sociedad burguesa y de las luchas de clase que generaron la posibilidad de que el Estado moderno se convierta en un distribuidor justo del proceso de acumulación y en el defensor de las potencialidades democráticas de la sociedad civil.

Bajo la perspectiva socialista, el Estado de Bienestar debe aspirar a la igualdad, a través de la homogeneización social como lo mencionan Ferdinand

Lasalle y el ya citado Hermann Heller. La ausencia de una política de homogeneización social, de acuerdo con estos autores, podría desembocar en una gran desigualdad social y a una dictadura de la clase dominante. En este sentido, para los socialistas la búsqueda de la igualdad, de un máximo de bienestar para todos los ciudadanos y no establecer un mínimo de bienestar (como lo hace la perspectiva liberal) que mantiene la los niveles de desigualdad es el principal objetivo del Estado de Bienestar.

#### 1.3.4 Teoría marxista

En lo que se refiere a los marxistas, la corriente funcionalistas representa una de las críticas más duras hacia el Estado de Bienestar. Para éste grupo, encabezado por O'Connor<sup>14</sup> el Estado de Bienestar es la respuesta a ciertas exigencias estructurales del "capitalismo maduro" como lo son la necesidad de asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo para mantener el proceso de acumulación de capital y la necesidad de integrar al movimiento obrero al sistema económico.

De acuerdo con James O'Connor, el Estado de Bienestar está llamado a asumir dos tipos de funciones esenciales: las funciones de *acumulación* (garantizar el beneficio empresarial, la inversión, el crecimiento económico y la reproducción de la fuerza de trabajo) y las funciones de *legitimación* (conseguir que el orden capitalista aparezca ante la población como un sistema justo eficaz y racional). Entre ambas funciones existe una diferencia importante: mientras que las funciones de acumulación solo obligan al Estado a realizar gastos productivos ( fomento de la inversión, etc) ,las funciones de legitimación imponen al Estado gastos económicamente improductivos ( sostenimiento de los desempleados, de los ancianos, enfermos, etc.). Esto significa que existe una contradicción principal entre ambas funciones: si el Estado de Bienestar va demasiado lejos en sus

---

<sup>14</sup> James O'Connor, (1980). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona.

esfuerzos legitimatorios ( si los gastos sociales improductivos se incrementan desmesuradamente) resultarán afectadas negativamente las funciones de acumulación, es decir, disminuirá la eficiencia de las funciones de acumulación.

Miliband<sup>15</sup> es otro importante representante de la crítica marxista, éste autor llega a conclusiones similares que las de O'Connor, plantea tres razones por las que el estado es un instrumento de la dominación burguesa en la sociedad capitalista. Primero, hay una similitud en el trasfondo social entre la burguesía y los miembros de la élite estatal, esto es, aquellos que ocupan las posiciones senior (o superiores) en el gobierno, el servicio público, los militares, judiciales y otras instituciones. En segundo lugar existe el poder que la burguesía es capaz de ejercer como grupo de presión mediante contratos y redes personales y mediante las asociaciones que representan a la clase empresarial y la industria. En tercer lugar está la constricción que para el estado significa el poder objetivo del capital.

Otra manera de expresarlo es decir que la libertad de los funcionarios estatales es limitada, aunque no eliminada, por su necesidad de apoyar al proceso de acumulación de capital, necesidad que deriva de que los funcionarios estatales dependen que la base económica sea exitosa para sobrevivir en los puestos públicos. De estas formas, argumenta Miliband, el estado actúa como un instrumento que sirve a los intereses de largo plazo de la burguesía. De ahí que su enfoque haya sido llamado 'instrumentalismo'.

Al argumento se le puede llevar más allá por medio del examen de las funciones del estado en la sociedad capitalista. En términos amplios esta teoría plantea que la función principal del estado capitalista es ayudar al proceso de acumulación de capital. Esto significa crear condiciones en las cuales los capitalistas son capaces de promover la producción de utilidades. Al mismo tiempo el estado actúa para mantener el orden y el control dentro de la sociedad. En

---

<sup>15</sup> Ver R. Miliband . (1970). *El Estado en la sociedad capitalista*. México, Siglo XXI.

términos específicos auxiliar la acumulación de capital significa proporcionar recursos físicos como caminos y sitios industriales, y la manutención del control se logra, de un lado, mediante mecanismos represivos como la policía y, del otro, mediante agencias como las escuelas que desempeñan una importante función legitimadora. El proceso de acumulación es auxiliado ulteriormente por la intervención estatal en la provisión de servicios como vivienda y salud a grupos de la población trabajadora. Una de las funciones de estos servicios es reducir el costo de la fuerza de trabajo para los propósitos de acumulación de capital y mantener saludable a la fuerza de trabajo.

Los marxistas conflictualistas representados principalmente por Ian Gough tienen una interpretación diferente del Estado de Bienestar, para ellos el Estado de Bienestar no es mecanismo indeseable ( en la medida que tiende a perpetuar el capitalismo), sino que desde su punto de vista, es una conquista del proletariado, una fase embrionaria del socialismo aunque también reconocen que sirve para mantener el proceso de acumulación de capital<sup>16</sup>.

En este sentido Gough menciona que las prestaciones sociales del Estado de Bienestar son concesiones trabajosamente arrancadas a un Estado reticente. Por su parte Barcellona indica que todo aquello que se ha obtenido bajo la forma de los derechos sociales, en realidad, se arrancó mediante aquella forma de violencia legítima que constituyen el derecho de huelga y la lucha obrera. De este modo podemos apreciar que las posturas marxistas funcionalistas y conflictualistas son irreconciliables, ya que mientras para la primera el Estado de Bienestar es un fenómeno indeseable, para la segunda representa un buen paso hacia una sociedad mas igualitaria.

En suma, ya sea que el Estado de Bienestar sea visto desde una u otra perspectiva teórica, o que lo definamos de acuerdo al concepto que nos parezca

---

<sup>16</sup> Ian Gough, . (1982). *Economía política del Estado de Bienestar*. FCE. México.

más conveniente, podemos estar de acuerdo en que cuando hablamos del Estado de Bienestar nos estamos refiriendo a aquél modelo de Estado que se propagó en los países capitalistas avanzados después de la Segunda Guerra Mundial y se caracterizó por la expansión de los servicios públicos (educación, salud vivienda y otros servicios sociales), socializar los riesgos (desempleo, invalidez, vejez, enfermedad etc.), la búsqueda del pleno empleo y por tratar de mantener un nivel mínimo de vida, entendido este como un derecho social. Como todo cambio social fue fruto de profundas transformaciones que se fueron produciendo en las distintas sociedades desde el siglo XIX y que exigieron la respuesta del Estado. En el siguiente capítulo se hablará sobre las primeras acciones tomadas por los gobiernos encaminadas a la consecución del bienestar y que constituyen los antecedentes del Estado de Bienestar.

## CAPÍTULO II

### EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO DE BIENESTAR

El Estado de Bienestar se fue desarrollando a lo largo de extensos períodos, siendo el producto de una evolución gradual que se dio tanto en Gran Bretaña, Europa Occidental, Australia, Nueva Zelanda y durante un período más corto en Estados Unidos. De este modo podemos afirmar que el Estado de Bienestar se desarrolló, no nació en los años de la posguerra de forma espontánea, como señala D. Fraser<sup>1</sup> el Estado de Bienestar no fue el producto de un acto de creación espontánea en 1948<sup>2</sup> sino el último estadio de un proceso dinámico de ajuste entre el individuo y la sociedad. Por ejemplo, la política social en Suecia comenzó desde 1880. En lo que toca a Alemania, muchos autores sitúan en los planes de Bismarck de seguridad social el origen del actual Estado de Bienestar en la década de los ochentas del siglo XIX. En los Estados Unidos el compromiso de la seguridad social a gran escala data de los años treinta del siglo XX con el New Deal, aunque en algunos Estados tal compromiso existía desde fechas más tempranas.

---

<sup>1</sup> Citado en NJohnson (1990). *El Estado de Bienestar en Transición*. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. España. p. 18.

<sup>2</sup> Año en que entró en vigor la mayoría de la legislación social inglesa de la década de los cuarenta.

La evolución del Estado de Bienestar, es entonces, la historia de un proceso continuo, en la que cada etapa de este proceso de evolución es vista como algo inevitable. De acuerdo con diversos autores se pueden identificar cuatro etapas en la evolución del Estado de Bienestar:

1. Fase de experimentación ( 1881 a 1929)
2. Fase de consolidación ( 1930 a 1944)
3. Fase de expansión ( 1945 a 1972)
4. Fase de reformulación o crisis ( de 1973 a la fecha)

Las características más importantes de cada fase se presentan a continuación pero antes de iniciar con la fase de experimentación, es conveniente señalar cuales son los antecedentes más antiguos del Estado de Bienestar.

## **II.1 Antecedentes remotos**

Los orígenes de la intervención social del poder público se deben a un conjunto de transformaciones que tuvieron lugar a partir del final del feudalismo y a principios del capitalismo. El surgimiento de las ciudades, el desarrollo del comercio, el surgir de la burguesía y el crecimiento demográfico crearon nuevas necesidades que replantearon el problema de la pobreza y la asistencia. En este contexto cambiante, los campesinos sin tierra, obreros sin oficio, soldados lisiados se trasladan de ciudad en ciudad buscando su subsistencia, huyendo del hambre y las enfermedades, los caminos se volvieron inseguros y los viejos hospitales eran insuficientes, lo cual forzó la intervención de las autoridades.

En esta situación va naciendo una concepción de la pobreza y la asistencia que se caracterizará por la condena de la mendicidad, la obligatoriedad del trabajo

para los sanos y la intervención pública. La Ley de Pobres inglesa de 1601 y el desarrollo de las *workhouses* en Inglaterra, los *Talleres Nacionales* franceses o los *Hospicios* en España son una muestra de las instituciones de control que, financiadas a través de impuestos, tenían la función de castigar y corregir actitudes rebeldes y canalizar a los pobres hacia actividades productivas.

Las leyes de pobres inglesas del siglo XVII son consideradas la referencia obligada cuando se habla de la historia de la previsión social ya que se considera como uno de los primeros intentos para gestionar el problema de la pobreza. Sin embargo, cuando se estudian los orígenes de la protección y previsión social pensamos que es pertinente retroceder más en el tiempo, en la época del Imperio Romano en dónde se sentaron las bases jurídicas y el sentido de asociación civil que dieron origen a los colegios y otras corporaciones de trabajadores. En los tiempos finales de la República romana estas corporaciones de trabajadores (zapateros, panaderos, herreros, beteleros<sup>3</sup>), algunas de ellas públicas, vinculadas al Estado, acumularon un importante poder político por lo que fueron estrechamente vigiladas por los dirigentes estatales. Ciertamente, los colegios y asociaciones de trabajadores, según algunos historiadores ya funcionaban como sociedades de socorro ante diversos riesgos y actividades debido a que existen datos de una serie de seguros y prestaciones cubiertas por cuotas y cotizaciones de los propios colegiados.

Con la expansión del cristianismo, los viejos colegios romanos se fueron extinguiendo y aparecieron cofradías y sociedades de ayuda cristianas que se desarrollaron a lo largo de la Edad Media. Anteriormente, ya habían aparecido las *guildas* germánicas, de gran antigüedad y mencionadas por el historiador romano Tácito. Estas *guildas* eran asociaciones religiosas y de defensa mutua que se extendieron en toda Europa (principalmente en Francia e Inglaterra) y junto con las

---

<sup>3</sup> Trabajadores encargados de transportar las provisiones provenientes de las provincias del Imperio.

cofradías, en cuanto a las formas de auxilio mutuo entre sus miembros representan un antecedente remoto de los antiguos seguros sociales.<sup>4</sup>

Las cofradías religiosas van a coincidir con el desarrollo de los gremios profesionales a partir del siglo XII y que al unirse van a dar origen a las primitivas cofradías gremiales de mercaderes y artesanos que se extienden por Inglaterra, Alemania y Francia. Para el siglo XIV se ve un importante desarrollo de los gremios como organismos de protección y previsión social para ayudar a los socios en diversos casos: enfermedad, muerte, vejez, invalidez, desempleo y cautiverio. En este siglo también empieza el desarrollo de la *hospitalidad*, es decir, la práctica de recibir a pobres, enfermos y peregrinos en albergues.

Durante el siglo XV se acentúa el movimiento gremial con tendencia a hacerlo obligatorio y se hacen visibles las diferencias entre el gremio profesional y la cofradía benéfica. El gremio se convierte en un auténtico organismo de previsión social mientras que la cofradía benéfico-religiosa aparece más como un producto espontáneo del espíritu caritativo, regido por la Iglesia.

Históricamente ha prevalecido la idea de la pobreza como un fenómeno natural de responsabilidad individual y como fruto de una sociedad que cuenta con recursos escasos.<sup>5</sup> Se calcula que entre los siglos XI al XIII había en Europa un 40% de la población en situación de pobreza, sin bienes para mantener a su familia. La pobreza extrema era un problema significativo, entre un 10% y 20% de la población vivía de las limosnas. El empobrecimiento relativo de amplias capas de la sociedad europea estuvo vinculado a la acumulación de capital ( del

---

<sup>4</sup> González Seara, Luis. (2000) "Antecedentes y fundamentos teóricos y doctrinales del Estado de Bienestar" en Santiago Muñoz Machado y Jesús García Delgado. (eds) *Las estructuras de bienestar en Europa*. Civitas, Madrid.

<sup>5</sup> Durante la Edad Media se tenía la concepción del pobre como intermediarios de la gracia divina, permitiendo al rico hacer buenas obras y contribuir así al equilibrio social. Sin embargo, en la Baja Edad Media se empiezan a dar frecuentes estallidos de violencia protagonizados por los pobres muchas veces influidos por algunos frailes que criticaban el egoísmo del alto clero y de los ricos señores feudales, por lo que se empiezan a adoptar una serie de medidas contra los mendigos y vagabundos ociosos.

capitalismo comercial del siglo XVI). En el período comprendido entre el siglo XVI y XVII se estima que en Francia un quinto de la población vivía de la asistencia pública y privada, a fines del siglo XVIII tal cifra llegó a un 40% del proletariado francés<sup>6</sup>. La pobreza de los trabajadores franceses estaba fuera de discusión, hasta el punto que la élite francesa equiparaba el trabajo asalariado con la pobreza, estando los salarios exentos de impuestos a causa de ésta. En estas cifras se refleja una segmentación de la población en dos grupos separados por la distribución de la riqueza y el poder independientemente de épocas de crisis o crecimiento. En siglos de crisis, los señores impiden a los campesinos sin tierra el acceso a las tierras comunales. En los siglos de expansión, las transformaciones agrarias vuelven a segmentar la población y permiten al Estado disponer de un gran volumen de mano de obra barata.

Los grupos sociales bien situados ( aristocracia, comerciantes, militares) y las políticas económicas de las monarquías que los apoyaban favorecían la segmentación social. Los cercamientos de grandes extensiones de tierra para el ganado en Inglaterra o el sistema de aparcería en Francia y España (aportando al jornalero los medios para su trabajo y exigiéndoles la mitad de su producción) provocaron el empobrecimiento de la población campesina que fue expulsada de la tierra, invadiendo las ciudades en busca de trabajo o limosnas. De esta forma las ciudades europeas sufrieron un nuevo problema social que tuvo que ser atendido por los poderes públicos. La respuesta consistió en la gestión de la pobreza a través de la transformación de la caridad cristiana que se convertirá por primera vez en beneficencia pública municipal. Unas 60 ciudades europeas la pusieron en práctica en el siglo XVI.

En Gran Bretaña con las Leyes de Pobres de 1601, 1602 y 1782, ante la situación anteriormente descrita, encaró el problema de la pobreza con esta dura legislación que dividió a los pobres en dos grupos: los dignos de asistencia pública

---

<sup>6</sup> Baldwin, Peter. *La política de solidaridad*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1990.

que eran niños e inválidos, y los individuos que se encontraban sanos y que eran obligados a trabajar en las casas de trabajo o *workhouses*. Esta forma de enfrentar la pobreza, convirtió a los pobres en mano de obra barata, a la vez que, hacia frente a las crisis agrarias, las hambrunas y las revueltas para impedir la emigración de la población rural a las florecientes ciudades. La ley del parlamento de Speenhamlad de 1795 reconoce que todo hombre tiene derecho a un mínimo de subsistencia; si éste no puede ganar más que una parte con su trabajo, la sociedad debe proporcionarle el complemento necesario

Como ya se había citado anteriormente, en España durante el siglo XVII y XVIII, surgen los *Hospicios* y las *Casas de Corrección* como instituciones de represión de aquellas que vagaban por las calles sin trabajar. El hospicio, aunque pretendía ser un espacio de asistencia se trataba de un castigo similar a la prisión. Junto a los hospicios, que fueron más bien una institución penal, también existían los hospitales como centros de asistencia para tratar a los enfermos pobres, no integrados a la sociedad, y que por tanto, no podían ser atendidos a domicilio. En Francia, de forma análoga, existieron los *Talleres Nacionales* que eran el equivalente a los *Hospicios* o a las *Casas de Trabajo*.

En el siglo XVIII, con la llegada del período de Ilustración se inician importantes cambios en la asistencia social. Durante esta época se hacen preguntas entorno a las causas de la pobreza, de aquí que se empezara a valorar de forma diferente. Un ejemplo claro de esto es la Declaración de los Derechos del Hombre de 1793 que proclamaba que la asistencia pública es un deber sagrado, las sociedades tienen el deber de procurar los medios de subsistencia a los ciudadanos menos afortunados, proporcionándoles un trabajo o bien asegurándoles el derecho a vivir sin trabajo.

## H.2 Fase de experimentación

El primer Estado moderno que introdujo una serie de medidas de alcance general que se pueden catalogar como propias del Estado de Bienestar fue el Imperio Alemán de Otto von Bismarck que a partir de 1880 promueve una reforma fiscal y además ofrece al trabajador seguros contra accidentes, enfermedad y vejez, introduciendo de este modo medidas de corte claramente redistributivo. Como el mismo Bismarck señala en su informe de 1881 ante el *Reichstag* :

La superación de los males sociales no reside exclusivamente en la represión de los excesos , sino también en la búsqueda de formulas que permitan una mejora del bienestar de los trabajadores ...

En tal sentido se presentará por el Gobierno ... un proyecto de ley para el aseguramiento contra los accidentes de trabajo ... También un proyecto de ley de un sistema de cajas de enfermedad. También se considerará la situación de quines pierdan la capacidad de trabajo por edad o por invalidez que tienen frente a la comunidad una pretensión fundada de mayor asistencia pública de la que se les ha dado hasta ahora ...

Hallar los medios y procedimientos para esta asistencia es una tarea difícil, pero a la vez una de las más grandes que puede proponerse una comunidad asentada sobre la moral cristiana<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Citado en Ojeda Marín Alfonso.(1996). *Estado Social y crisis económica*. Editorial Complutense. Madrid, p.33.

El aporte social más conocido de Bismarck fue el establecimiento del seguro social obligatorio, que posteriormente sería adoptado en varios países europeos. En 1881 se introdujo el seguro contra accidentes, en 1883 el seguro de enfermedad y en 1889 el seguro de vejez e invalidez, todos ellos jurídicamente obligatorios. El seguro de desempleo tardó en aparecer, así como las negociaciones colectivas en materia laboral que aparecieron hacia 1906, lo que pone de relieve el escaso avance en materia de legislación de las relaciones laborales y que se atribuye a su estructura autoritaria en un contexto de expansión económica con una alta protección industrial.

La política social alemana se concretó básicamente en el Código de Seguros de 1911, su costo era cubierto por contribuciones de los trabajadores, empleadores y complementadas por el Estado; esto aunado a una *Ley de Pobres* y un régimen de supervisión de la asistencia voluntaria a la población más pobre.

La república de Weimar de 1919, produjo cambios muy importantes en cuanto a la política social, especialmente porque intervino en el campo de las relaciones laborales que había sido vedado por Bismarck. En la práctica, la república de Weimar garantizó el derecho a los trabajadores a tener condiciones económicas y de seguridad mínimas; reconoció la negociación colectiva y los sindicatos, llevó a u más alta expresión la institución del contrato colectivo y los mecanismos de resolución de conflictos con la mediación del Estado. A la república de Weimar también le corresponde el crédito de haber extendido el seguro de desempleo al sistema de seguro social. Debido a la deteriorada situación económica y social ocasionada por la primera guerra mundial, tuvo una corta existencia, sin embargo su legado en cuanto a servicios sociales prestados por el Estado perduró especialmente en Alemania.

En síntesis, se puede decir que el canciller alemán Bismarck no fue un verdadero reformador social pero se le atribuye la instrumentación de la seguridad social, asociada a mecanismos de asistencia. Es decir, queda claro que los primeros seguros sociales nacieron de la mano de Bismarck aunque con los objetivos políticos de debilitar al partido socialdemócrata alemán y ganarse al Parlamento.

Gran Bretaña es otro país considerado como pionero en cuanto a las políticas de bienestar social. Hacia fines del siglo XIX estaba claro que la Revolución Industrial condujo a una degradación en las condiciones de vida de la clase obrera, como lo manifestaban los diversos testimonios de la época, por ejemplo, en la literatura las obras de Charles Dickens mostraban las paupérrimas condiciones en las que vivía el proletariado, así como también los estudios realizados por Charles Booth y Seebohm Rowntree acerca de las condiciones de vida de la gente de Londres y de York; y los informes oficiales del Comité interdepartamental de Deterioro Físico de 1904 y las versiones periodísticas sobre las inhumanas condiciones de los obreros en determinadas industrias.

En tal situación se comenzó a asumir la pobreza como una expresión de la problemática social más que como un fenómeno de carácter individual y esta nueva visión sobre la pobreza tomó más fuerza en los últimos años del siglo XIX ya que hubo varios conflictos sociales, entre 1888 y 1892 hubo varias huelgas de trabajadores fabriles y portuarios. Otro elemento importante que ayudó a formar conciencia pública acerca de la pobreza fue el ascenso de las ideologías socialistas que cuestionaban las consecuencias del capitalismo industrial. Como resultado de estos hechos, se asumió que el problema de la pobreza y el desempleo se debería de enfrentar con acciones sistemáticas del gobierno. De este modo se replantearon los medios y los fines de la política social, atribuyendo al Estado un papel más activo en materia de recursos destinados a los objetivos de bienestar y una mayor atención a los resultados obtenidos. Es decir, se

comenzó a institucionalizar una política social y a configurarse las bases del Estado de Bienestar.

La organización de los servicios públicos para atenuar el problema de la pobreza, no estuvo exenta de polémicas en el Parlamento inglés. Se delinearon dos posiciones antagónicas, por un lado existía un sector conservador que continuaba insistiendo sobre la urgencia de tratar las situaciones de pobreza como algo marginal a la sociedad, como un problema residual; estaban en contra de que los servicios públicos atendieran este problema y abogaban por el fomento de las organizaciones locales de carácter voluntario. Esta posición asignaba al Estado un papel subsidiario en materia de seguridad social e impulsaba la creación de seguros y servicios voluntarios no gubernamentales.

La otra posición era la laborista, que buscaba principalmente la eliminación de la polémica *Ley de Pobres*, si bien se reconocía que esta ley había cumplido algunas funciones asistenciales era crítica por no distinguir las necesidades específicas de los niños, ancianos, enfermos y desempleados. Trataban por tanto de realizar una reforma social con nuevos mecanismos que atendieran a estos grupos de la sociedad.

La corriente laborista se impuso a la conservadora, así en 1907, la legislación creó el Servicio Médico Escolar que le confería a las autoridades locales la obligación de proveer comida a los menores. Previamente, en 1900 se impidió que las personas ancianas fueran forzadas a trabajar en las *Workhouses*. A principios del siglo XX también se decidió no diferenciar entre los servicios médicos prestados a los pobres y los servicios brindados al público en general por la Oficina Médica de Salud. Asimismo en el Acta sobre Trabajadores Desempleados de 1905 se estableció que las personas pobres debían de tener prioridad en la obtención de empleos, aun en los de índole temporal, bajo ciertas

condiciones. Este programa de asistencia para ciertas categorías de la población inició una nueva etapa hacia la instauración de un seguro social obligatorio.

Como ya se señaló anteriormente, el seguro social obligatorio es de origen alemán y varios países, entre ellos Inglaterra lo adoptaron posteriormente; sin embargo, este país fue el primero en introducir el seguro obligatorio contra el desempleo y un rasgo particular más importante de Inglaterra es que su política social se caracterizó por enmarcarla en un contexto en el que se respetaba la condición de ciudadanos de todos los individuos y se reconocían sus derechos civiles; de ahí, la insistencia en no discriminar y distinguir entre los pobres según sus méritos.

La seguridad social como fundamento de la democracia es subrayada por Winston Churchill, en 1909, en su libro *Liberalism and the social problem* afirma que si tuviera que sintetizar el futuro inmediato de las políticas democráticas en una sola palabra, esta sería *seguro social*.<sup>8</sup>

### II.3 Fase de consolidación

Después de la Gran Depresión de 1929 se hace visible la intervención pública en la mayoría de los países capitalistas avanzados. La crisis financiera había acabado con los ahorros familiares y la caída de los precios agrícolas forzó una urbanización indisciplinada; todo ello provocó insatisfacción en la mayoría de la gente lo que implicaba potenciales conflictos sociales. En respuesta a esto, en los Estados Unidos entre 1932 y 1934 se ponen en marcha una amplia gama de instituciones dedicadas a proporcionar trabajo, regular el mercado, estimular las obras públicas, socorrer a los pobres, estabilizar los precios agrícolas, administrar el subsidio de desempleo, etc., que configuraron el llamado New Deal.

---

<sup>8</sup> Kusnir, Liliana. (1996). *La política social en Europa*. Miguel Angel Porrúa. México.

Dentro del contexto político, Churchill y Roosevelt elaboran en 1941 la Carta del Atlántico que hacía valer la necesidad de eliminar al hombre no sólo de la tiranía y la opresión, sino también del hambre, la miseria y la incultura. En el punto V de la Carta del Atlántico se afirma "la necesidad de establecer una completa colaboración de todas las naciones en el campo económico a fin de asegurar, para todos, mejores condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social"<sup>9</sup>

Durante esta fase la introducción de las asignaciones familiares representaron la innovación más importante en cuanto a las políticas de bienestar social. Los primeros países en brindar este beneficio fueron Bélgica y Francia, los sistemas voluntarios mediante los cuales los salarios eran complementados con los beneficios para los hijos dependientes, habían existido tiempo atrás en ambos países, pero se volvieron generales y obligatorios por ley, en Bélgica en 1930 y en Francia en 1932.

Varios países se sumaron al ejemplo de Bélgica y Francia, hasta convertir las asignaciones familiares en una prestación común en los programas sociales. Estos subsidios familiares diferían de otros servicios en que pretendían complementar los ingresos de aquellos que trabajaban, y no mantener el ingreso de los que no lo hacían; era, por tanto, un medio para hacer del salario individual un salario familiar, y así convertir a la familia en un núcleo protegido por la sociedad. La política de subsidios familiares cumplía, además, con la finalidad de revertir la caída de las tasas de natalidad que caracterizaban a los países europeos, especialmente a Bélgica y Francia.

Un tema importante durante este período ( 1930 – 1944 ) fue el de la necesidad de viviendas. La tendencia fue la de crear estímulos crediticios para la edificación de viviendas y conceder subsidios sobre las rentas pagadas. En

---

<sup>9</sup> Ojeda Martín Alfonso. Op. cit. p 34.

general, estas fueron las estrategias en materia de vivienda de los países europeos, variando en el monto del subsidio a las rentas. Por ejemplo, en los países escandinavos las rentas crecieron más que el costo de los alimentos, mientras que en Francia, Alemania e Italia estas fueron considerablemente menores; entonces había una mayor propensión a ajustar el ingreso al monto de la renta y no el proceso inverso. Se prefería, como afirmaba Myrdal en Suecia, que se subsidiara a la familia más que a las viviendas.

En los países escandinavos hubo una fuerte transformación que permitió pasar de un sistema de ayuda a los pobres a un sistema de asistencia social integral y moderno que cubría a la población en su conjunto, sin hacer distinciones. En Francia y Alemania la asistencia pública siguió funcionando como un servicio de múltiples propósitos que cubría muchas de las necesidades de los pobres, los cuales eran tratados como miembros de una categoría social diferente que debía reducirse conforme la cobertura social de la seguridad se volviera más amplia.

Antes de concluir la Segunda Guerra Mundial, en 1942, William Beveridge<sup>10</sup> presentó al parlamento británico un informe, como ya se había mencionado en el capítulo I, en el que se recomienda el establecimiento de un sistema completo de seguridad social. El *Report Beveridge* proponía, entre otros objetivos :

- El establecimiento de un sistema de servicio sanitario para todos los ciudadanos que cubra toda forma de tratamiento y toda especie de deficiencia de salud bajo la supervisión del Ministerio de Sanidad.
- La asistencia social, como parte de la seguridad social, debe servir para cubrir todas las necesidades no cubiertas por el aseguramiento. La asistencia social deberá estar sujeta siempre a la prueba de

---

<sup>10</sup> Ver Beveridge William. (1997). *Las Bases de la Seguridad Social*. FCE. México.

necesidad y a la consideración de los medios que se poseen para atenderlas; su costo será soportado directamente por el Tesoro Público.

- El aseguramiento social cubre un nivel de subsistencia para necesidades primarias y riesgos generales. La seguridad social voluntaria tiene como fin ir más allá del nivel de subsistencia en los riesgos generales incrementando las prestaciones, y cubrir los riesgos y necesidades que, aunque suficientemente amplios para asegurados no lo son tanto como para pedir una seguridad obligatoria. Por tanto la seguridad social voluntaria es una parte importante de la seguridad social y por tanto se le debe dejar espacio y proporcionarle incentivos.

#### **II.4 Fase de expansión**

Como hemos visto, durante la etapa anterior hubo cambios importantes en cuanto a la seguridad social, destacándose el New Deal del presidente Roosevelt en los Estados Unidos. Sin embargo, fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial que las políticas económicas y sociales de intervención masiva se convierten en un factor estructural del capitalismo avanzado, con el cual se consolida y expande el nuevo orden social basado en el pleno empleo y el derecho a la protección social, el llamado Estado de Bienestar. Como señala Claus Offe, "el orden social, económico y político adoptado al final de los años cuarenta y principios de los cincuenta se basaba en un consenso extremadamente amplio sobre el Estado de Bienestar liberal democrático, que no consiguió cuestionar ninguna fuerza ni de la derecha ni de la izquierda"<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Offe, Claus. (1992). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. FCE. México.

La construcción del Estado Benefactor, en la Europa de la segunda posguerra mundial, supuso una rearticulación de gran alcance de las relaciones Estado-mercado que provocó que durante casi tres décadas, de los cuarenta a los setenta, se consolidara una etapa de gran prosperidad. Las economías nacionales de la posguerra se caracterizan por una expansión económica sostenida sin precedentes a lo largo de todo el período, expansión que lleva consigo el desarrollo de la gran industria que consolida el fordismo como forma de organización del trabajo posibilitando la consecución del objetivo del pleno empleo. Simultáneamente se van expandiendo los presupuestos de los Estados con el incremento constante del rubro correspondiente a los gastos sociales.

Al mismo tiempo que el gasto público iba creciendo, la economía keynesiana parecía ofrecer a los gobiernos la oportunidad de manejar la demanda agregada y controlar de ese modo los niveles de inflación y desempleo.

Se pueden considerar cuatro grandes influencias que funcionaron en el período posterior a 1945 y que permitieron la expansión del Estado de Bienestar:

1. El impacto directo e indirecto de la guerra y el deseo de estabilidad en Europa occidental como defensa tanto del comunismo y del fascismo.
2. La memoria del desempleo del período entreguerras y el deseo del electorado, al menos en Europa occidental, de no volver a tener gobiernos que no estuvieran comprometidos con políticas de pleno empleo y reforma social.
3. Crecimiento económico sostenido y sin precedentes.
4. Aceptación de la teoría económica keynesiana.

Durante este período de apogeo del Estado de Bienestar todos los países capitalistas coordinaron y extendieron sus sistemas de seguridad social e incrementaron las prestaciones. En los países de Europa occidental la cobertura fue haciéndose crecientemente integral y universal. En los Estados Unidos la seguridad social se expandió de forma más gradual que en relación a Europa y fue hasta los años sesenta cuando la provisión de seguridad social se hizo menos selectiva. Casi en todos los países los gastos en salud y educación crecieron tanto de forma absoluta como relativa en relación al PIB. Se expandieron los programas de vivienda en la mayoría de los países y los gobiernos tomaron un papel más activo, en cuanto al otorgamiento de créditos y subsidios. A pesar que en el transcurso de este período la mayoría de los países expandieron sus sistemas de seguridad social, es preciso señalar las diferencias existentes entre los distintos Estados de Bienestar. Para 1975, los Estados de Bienestar líderes gastaban una importante proporción del PIB en servicios sociales, por ejemplo, Holanda 28%, Alemania occidental 27.9%, Dinamarca 27%, Suecia 25%. Por el contrario, Estados Unidos, un Estado de Bienestar rezagado, gastaba aproximadamente el 20%<sup>12</sup>.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas también fue un desarrollo importante en lo referente a la seguridad social de los países en la segunda posguerra. En esta Declaración los derechos sociales y políticos eran colocados junto a los derechos civiles y políticos tradicionales. Una de las características más sobresalientes de la Declaración de las Naciones Unidas es su pretensión de ser de aplicación universal. En el artículo 22 se afirma que toda persona, en tanto miembro de la sociedad tiene derechos económicos, sociales y culturales indispensables para su dignidad y el libre desarrollo de la personalidad. Más específico es el artículo 40 que menciona lo siguiente:

---

<sup>12</sup> Johnson, N. Op.cit.

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y bienestar propios y de su familia, incluyendo la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, y derecho a la seguridad en caso de desempleo, enfermedad, incapacidad, viudedad, vejez o en otros casos de falta de sustento en circunstancias que escapen de su control.<sup>13</sup>

Es importante destacar que la consolidación de los Estados de Bienestar fue fruto de la fórmula socialdemócrata o reformista según la cual se podían alcanzar los objetivos de una sociedad justa a partir de la intervención pública en el marco de un capitalismo avanzado. Los Estados de Bienestar han sido un elemento integral y establecieron lazos con la producción, la reproducción y el consumo. Han sido un elemento esencial para el modelo fordista de producción industrial. El crecimiento económico estaba sustentado por el consumo en masa de determinados productos, su producción seguía una organización del trabajo basada en la utilización masiva del factor trabajo. Se requerían de muchas personas trabajando en las cadenas de producción. Los Estados de Bienestar posibilitan en este período, que se consuma todo aquello que se produce, cerrando el ciclo de trabajo-producción-consumo y reinversión. Otro aspecto importante a mencionar es que los programas de los Estados asistenciales promovían el estilo de vida del trabajador prototipo con las compensaciones y garantías para sustentar la reproducción de la familia nuclear tradicional.

## **II.5 Fase de crisis o reformulación**

En la segunda mitad de la década de los setenta, la organización del Estado ya no respondía ni a las necesidades de la población, ni a las necesidades del capital. Comienza un proceso en el cual el Estado de Bienestar es cuestionado

---

<sup>13</sup> *Ibidem.*

desde distintas perspectivas, dando paso a lo que muchos denominaron *crisis del Estado de Bienestar*, afirmación que tal vez resulta cuestionable y que se examinará con amplitud en el siguiente capítulo. Sin embargo, no hay dudas que a finales de los años setenta el Estado de Bienestar se encuentra en una situación difícil que se caracteriza por: un desempleo masivo, un cambio perceptible en las formas de producción y consumo, un dualismo social cada vez más acentuado, una política económica enmarcada en lo que se le ha venido llamando como revolución neoliberal y una creencia generalizada en la falta de alternativas.

De acuerdo con algunos autores, como David Anisi<sup>14</sup> la crisis mundial de 1973 fue una crisis de funcionamiento del modelo político-económico del capitalismo. En el aspecto político fue el resultado de la confrontación del capitalismo con la democracia corporativa; en el económico se originó en una discusión distributiva, esto es, en lo político, si consideramos que el capitalismo es un sistema de toma de decisiones para movilizar recursos y la democracia es otro sistema de estos; y como dice Milton Friedman el funcionamiento del mercado es algo parecido a la democracia en donde cada peso es un voto y en la democracia el principio fundamental es cada hombre es un voto. La coexistencia de ambos sistemas no podía ser menos que conflictiva. El mercado y la democracia movilizan recursos reales, hacen que el trabajo humano, las máquinas, los recursos naturales y el conocimiento se dirijan a uno u otro uso u objetivo; siendo las reglas de valoración distintas, "un peso un voto para el mercado" y "un hombre un voto" para la democracia, no resulta extraño que la dirección del mercado sea distinta a la dirección que imprima la democracia. Considerando lo anterior, el fuerte crecimiento que experimentó el gasto social, así como el sesgo que tomó gran parte de este gasto (gasto social), suponía un aumento de la influencia del sistema democrático sobre el de mercado. De esta manera, el problema económico que estaba en la base del conflicto se empezó a constituir en lo político

---

<sup>14</sup> Anisi, David. (1989). "La posibilidad actual de un nuevo pacto keynesiano" en Rafael Muñoz de Bustillo. *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Alianza Universidad. Madrid.

como un problema entre el mercado y la democracia, y estando el capitalismo detrás del mercado, como un problema entre el capitalismo y la democracia.

Es más, el sistema de seguridad instalado por el Estado de Bienestar agudizó el conflicto. Karl Marx establece que una máquina se convierte en capital cuando el que la posee pone a trabajar en ella a cambio de un salario a alguien que lo único que tiene es su fuerza de trabajo, quedando el producto final en manos del propietario de la máquina. El reparto del producto se da con base al poder respectivo que tengan el capitalista y el trabajador; cuanto más inseguros estén los trabajadores asalariados (miedo a perder el trabajo, incertidumbre por el futuro) serán más débiles. El miedo disminuye o desaparece cuando el Estado ( a través del pleno empleo) puede asegurar en cierta medida un puesto de trabajo, en especial cuando el trabajador pertenece a una organización, lo que incrementa su poder. La construcción del Estado de Bienestar y en particular el pleno empleo continuado violaba el estado ideal para el funcionamiento del capital.<sup>15</sup>

En lo económico el problema fue que el aumento del gasto público significó un aumento de la demanda de bienes públicos que terminó por configurar una demanda extramercado que implicaba el desarrollo de un sector no complementario, sino sustitutivo y competitivo, en muchos casos, con la empresa privada. Así, el Estado de Bienestar se convirtió en un rival de la empresa privada y que competía con ella por recursos materiales y humanos para utilizarlos en proporcionar bienes para satisfacer las necesidades colectivas.

En síntesis, lo que se puede apreciar en la exposición anterior de las fases en la evolución del Estado de Bienestar, es que la mayoría de los países capitalistas avanzados estaban caminando por las mismas vías en cuanto a las medidas de seguridad social, pero a distintas velocidades. Esta afirmación es realmente cierta debido a que el Estado de Bienestar surgió como una respuesta a

---

<sup>15</sup> Ver Kalecki, M. (1977). *Ensayos escogidos sobre la dinámica de la dinámica capitalista*. FCE. México.

importantes cambios de larga duración, en la estructura política y económica que se dieron en la sociedad capitalista en general y por tanto, las respuestas ante estos cambios fueron similares.

Las principales características de las fases del Estado de Bienestar que se indicaron en este capítulo fueron las siguientes: en la etapa de experimentación (1881 – 1929) se distinguió por los debates sobre el papel del Estado en la política de bienestar social y se sentaron las bases de la seguridad social moderna con la legislación de Bismarck. En la fase de consolidación ( 1930 – 1944) se coordinaron los planes de seguridad social y la política social se hizo más integrada; hubo menos cambios que en la fase anterior, pero se asumió, especialmente en Europa occidental, que el gobierno podía actuar legítimamente para garantizar la seguridad y reducir la desigualdad. La tercera etapa, la de expansión ( 1945 – 1972) se caracterizó por una considerable expansión de la provisión social basada en el crecimiento económico sostenido. Se cubrieron algunas lagunas y se amplió la provisión, produciéndose algunas nuevas iniciativas políticas. Hay que señalar que tal vez, los Estados Unidos alcanzaron realmente la tercera etapa hasta la década de los sesenta. Por último, en la etapa de crisis (1973 a la fecha) se dice que el Estado de Bienestar ya no responde a ciertas necesidades sociales y económicas, que resulta ineficiente en virtud de la sobrecarga fiscal, de las fallas del Estado, además se sitúa en un contexto de desempleo masivo, estancamiento económico, inflación, que estimularon la crítica desde diversos puntos de vista, que básicamente propugnaban por la provisión privada de la seguridad social. En los cuadros 2.1 y 2.2 se puede apreciar de forma resumida los diferentes instrumentos de seguridad social implementados por distintos países, a lo largo de las distintas etapas del Estado de Bienestar.

Cuadro 2.1

## Seguridad Social en Europa ( siglo XIX y siglo XX)

## Países europeos pioneros

Áreas de la seguridad social fechas en la legislación específica y beneficiarios	Países					
	Alemania	Dinamarca	Francia	Inglaterra	Noruega	Suecia
1. Pensiones de vejez, incapacidad y muerte	1889, 1911 1957, 1973	1891, 1921 1964, 1986 1989	1910, 1945 1967, 1971 1975, 1980	1908, 1911, 1925, 1986	1936 1966	1913, 1962 1976, 1968
Empleados, aprendices y beneficiarios del Seguro de Desempleo.	x	x	x	x	x	x
Sistemas especiales, trabajadores autónomos, mineros, artistas, granjeros, etc.	x	x	x	x	x	x
Afiliación voluntaria de grupos que quedan fuera del sistema (amas de casa, extranjeros y personas que desean obtener beneficios)	x	x	x	x	x	x
Observaciones	-	Universal	-	Universal	Universal	Universal aun para extranjeros
2. Enfermedad y maternidad	1883, 1911, 1927	1892, 1971	1928, 1945 1967, 1971 1974, 1978	1911, 1946 1975, 1982 1986	1809 1970	1891, 1931 1962
Asalariados, aprendices, beneficiarios del Seguro de Desempleo, trabajadores autónomos.	x	x	x	x	x	x
Pensionados y estudiantes (sólo en caso de enfermedad).	x	x	x	x	x	x
Afiliación voluntaria de grupos excluidos	x	x	x	x	x	x
Observaciones	-	Beneficios médicos Universales	-	Asistencia médica universal	Beneficios médicos universales	Universal
3. Accidentes de trabajo	1884, 1925, 1963	1898, 1978	1898, 1946, 1972	1967, 1975, 1986	1895, 1989	1901, 1976
Empleados, aprendices, trabajadores autónomos.	x	x	x	x	x	x
				(se excluye a los trabajadores autónomos)		
Estudiantes, niños, ayudantes, familiares.	x	x	x	-	x	x
Sistemas especiales (servidores públicos, artesanos, etc.)	x	x	x	-	x	-
			(se excluye a los artesanos autoempleados)			
Observaciones	-	-	-	-	-	Universal. Se cubre a quienes trabajan en el extranjero

(continuación)

4. Desempleo	1927, 1969	1907, 1970, 1976	1905, 1967, 1972, 1974, 1984	1911, 1975	1906, 1970	1934, 1956 1973
Todos los empleados (incluidos los trabajadores agrícolas y domésticos.	x	x	x	x	x	x
Aprendices	x	x	x (se excluye a trabajadores domésticos y eventuales)	x (se excluye a trabajadores autónomos, mujeres casadas y viudas)	x	x
Observaciones	Se excluye trabajo casual y familiar	Se excluye a menores de 16 años y mayores de 65 y a los incapacitados para mantener un empleo regular	Programa de Solidaridad: cubre a jóvenes que buscan trabajo, a viudos, separados, divorciados, madres solteras, aprendices, desempleados por mucho tiempo	-	-	Se excluye a menores de 15 años y a mayores de 64 y al trabajo familiar
5. Asignaciones familiares	1954, 1974	1952, 1986	1932, 1946, 1984, 1986 1988	1945, 1975	1946	1947
Residentes con uno o más hijos	x	x	x	x	x	x
Regímenes especiales para hijos	x	x	-	-	-	x
Observaciones	Universal	Universal	Ingresos familiares mínimos	-	-	Universal

Fuente: Kusmir, Liliana. (1996). *La política social en Europa*. Miguel Ángel Porrúa. México, p. 56-59.

Cuadro 2.2

**Seguridad Social en Europa ( siglo XIX y siglo XX)**  
**Países europeos de desarrollo tardío**

<i>Áreas de la seguridad social fechas en la legislación específica y beneficiarios</i>	<i>Países</i>	
	<i>España</i>	<i>Italia</i>
1. Pensiones de vejez, incapacidad y muerte	1919, 1974	1919, 1952, 1965, 1968, 1969, 1974, 1975, 1978, 1980, 1981, 1984
Empleados	x	x (incluye empleados domésticos)
Sistemas especiales (autoempleados, mineros, empleados públicos, etc).	x	x
Observaciones	-	-
2. Enfermedad y maternidad	1929, 1942, 1989	1912, 1927, 1943, 1950, 1962, 1970, 1971, 1974, 1978, 1980, 1987
Empleados	x	x
Pensionados	Sólo enfermedad	-
Sistemas especiales	x	-
Observaciones	-	Beneficios médicos universales
3. Accidentes de trabajo	1900, 1974	1898, 1965
Empleados	x	x
Sistemas especiales	x	x
Observaciones	-	-
4. Desempleo	1919, 1984	1919, 1939, 1968, 1970, 1975
Empleados	x	x
Sistemas especiales	x	-
Observaciones	Excluye empleados estacionales	Se dan complementos al ingreso
5. Asignaciones familiares	1938, 1990	1937, 1961, 1965, 1970, 1974, 1975, 1980, 1983, 1988
Empleados	x	x
Sistemas especiales (agricultores, extranjeros, etc.)	x	x
Observaciones	Universal	-

Fuente: Op. cit. p. 60

## CAPÍTULO III

### LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Durante más de treinta años, entre mediados de los cuarenta y mediados de los setenta, los Estados del bienestar fueron cubriendo el doble objetivo que los caracteriza: el de garantizar, por un lado la estabilidad y el crecimiento económico y, del otro, dar cierto niveles de protección a toda la población. Este proceso evolutivo autosostenido se rompe con la recesión económica que desencadenó la "crisis del petróleo" de 1973. La subida de los precios del petróleo, fruto de la presión de los países de la OPEP frente al mundo industrializado de Occidente, hace entrar la dinámica capitalista en una nueva crisis.

El Estado de Bienestar, a fines de los setenta, no responde, para algunos autores, ni a las necesidades de la población ni a las necesidades del capital. Se inicia un proceso en el que el Estado del bienestar es cuestionado desde distintos ángulos y que da pie a lo que ha venido en llamarse "crisis de los Estados del bienestar". De un lado, el papel legitimador del consumo, o lo que es lo mismo, el pacto social entre capital y trabajo no hace posible la plena ocupación. Del otro, la crisis económica aumenta las demandas sociales. Son necesarias más pres-

taciones y servicios sociales que, siendo difíciles de atender, plantean problemas de legitimación a la intervención de los Estados protectores. Se cuestionan las bases mismas del Estado del bienestar.

Este contexto de crisis económica tuvo una importante repercusión en el mundo de las ideas, en el pensamiento. En un momento de desconcierto y de pérdida de la eficacia de las políticas, el neoliberalismo ha hallado el momento oportuno por donde poder divulgar y consolidar sus propuestas: se dice que es necesario que los Estados dejen de intervenir en la economía; que hace falta reducir el peso del sector público en la actividad económica. La intervención estatal ha perdido aquello que la justificaba: su eficiencia económica y la búsqueda de la igualdad social. La crítica conservadora a los Estados del bienestar ha afectado, indiscutiblemente, la confianza en su continuidad. Aparecieron "vientos privatizadores"<sup>1</sup> como una forma de expresión de una cierta reacción antiestatista que expresa el descontento. Unas ciertas hipótesis, colectivamente asumidas, que años atrás nadie discutía (como que la provisión pública de servicios sociales es potencialmente más igualitaria que la realizada por el sector privado) han ido perdiendo terreno. Pero antes de analizar la situación de los Estados del bienestar en tiempos recientes veamos los principales problemas que su desarrollo fue produciendo

### III.1 Problemas Económicos

Debido a la estructura oligopolista de los mercados y a la intervención estatal en ellos, a diferencia de crisis económicas anteriores, en la "crisis del petróleo" de 1973, los precios, en lugar de bajar, siguen aumentando y se inicia un período de inflación y desempleo generalizado llamado estanflación, dos fenómenos que hasta entonces habían sido alternativos.

---

<sup>1</sup> G. Rodríguez Cabrero. (1991). *Estado, privatización y bienestar*. Icaria, Madrid.

La falta de expectativas de ganancias reduce la inversión. La falta de trabajo y la disminución de beneficios que ello significa reducen los ingresos públicos que se recaudan por la vía del sistema tributario. Esto se da, simultáneamente, al incremento de las necesidades de la población que deben atenderse como consecuencia del desempleo y la precariedad laboral que esta situación de estancamiento provoca. Dos fenómenos que se condicionan mutuamente y que resultan en un problemático panorama para mantener los Estados del bienestar.

En síntesis, durante los setenta y principios de los ochenta los resultados económicos del Estado capitalista avanzado se deterioraron bruscamente. Esto representa un claro contraste con las bajas tasas de desempleo, las relativamente elevadas de formación de capital y el importante crecimiento económico que caracterizaron los años cincuenta y los sesenta. Es la caída de la inversión lo que ha llevado a inferiores tasas de crecimiento y a un desempleo más elevado, y en un estudio comparativo de veinte países de la OCDE, D.R. Cameron intenta establecer si el crecimiento del gasto público ha sido responsable de la disminución de la inversión. Su conclusión es provisional: no podemos eludir la posibilidad de que la economía pública del capitalismo avanzado haya estorbado de algún modo, que ha de ser determinado, el sentido del proceso de acumulación- inversión-crecimiento-creación de puestos de trabajo.<sup>2</sup>

Por su parte, otros autores se mostraron mucho más seguros en su afirmación de que el crecimiento del gasto público ha desplazado («crowded out») la inversión industrial en el sector de mercado. Entre 1961 y 1974 la proporción de población trabajadora empleada en el sector no mercantil creció de forma mucho

---

<sup>2</sup> D.R. Cameron. "Public Expenditure and Economic Performance in International Perspective" en *The future of the Welfare State*, citado en N.Johson. (1990). *El Estado de Bienestar en Transición*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

más rápida en Gran Bretaña que en otras economías occidentales avanzadas.<sup>3</sup> El Estado de bienestar no es tanto la víctima de los problemas económicos cuanto su causa. No obstante, la tesis del «crowding out» (efecto desplazamiento) tiene sus críticos. Por ejemplo, Hawkins, el director de la West Midlands Region de la Confederation of British Industry, rechaza esta tesis "porque «en una economía con tal capacidad disponible, capital infrautilizado y mano de obra desempleada como Gran Bretaña ha tenido desde 1980, y ha venido acumulando desde principios de los setenta, la probabilidad del desplazamiento de los recursos es extremadamente remota»<sup>4</sup>.

Otros críticos señalaron que los gastos en política social socavan el crecimiento económico. Sostienen, que el gasto en servicios sociales ha podido exacerbar levemente una situación ya económicamente, adversa. Sin embargo, esta crítica acerca del efecto negativo sobre el crecimiento ha de ser contrapesado con las pruebas que sugieren que ciertas formas de gasto social pueden aumentar la productividad.

Desde un punto de vista totalmente diferente, James O'Connor, un marxista estadounidense, sostiene la tesis de que, a largo plazo, el Estado de bienestar puede reducir las oportunidades de acumulación de capital y escribe sobre una "crisis de acumulación" en los Estados Unidos que es resultado de la "ideología nacional dominante" del individualismo<sup>5</sup>. El individualismo legitima la lucha por más: salarios más elevados o producción de bienes de consumo o salariales en lugar de bienes de capital. Los trabajadores se han asegurado una «cesta de compra» mayor, con un "contenido de valor" más elevado<sup>6</sup>. Un proceso similar ocurre en la política social. Existe una demanda de más prestaciones y servicios de mayor calidad y, en consecuencia, la «cesta de consumo de servicios

---

<sup>3</sup> *Ibidem*

<sup>4</sup> Citado en N. Johnson. *Ibidem*. p. 54.

<sup>5</sup> J. O'Connor. *Crisis de Acumulación*. Blackwell. Nueva York, 1984; citado en N. Johnson. *Ibidem*

<sup>6</sup> *Ibidem*

sociales» y su «contenido de valor» incrementan<sup>7</sup>. De acuerdo con O'Connor, «la política social tiene el efecto de hacer más autónomos a los individuos, no en relación con el control de los medios de producción capitalistas, sino en relación con el acceso y control de los medios de subsistencia. La política social tendría, por tanto, efectos similares a la acumulación de viviendas, bienes de consumo duraderos y otros. Estos procesos reducen necesariamente la plusvalía a ser apropiada por el capital. En consecuencia, en los países desarrollados, "las tasas de beneficio y el reparto de la renta nacional decaerían y las tasas medias de desempleo y/o inflación aumentarían".<sup>8</sup>

### III.2 Problemas Fiscales

Los Estados han ido asumiendo cada vez más responsabilidades y han intervenido más. Para hacer frente a ese continuo incremento de sus atribuciones se hace necesario el aumento de los presupuestos públicos. Se necesitan suficientes recursos económicos, pero, en especial en etapas de estancamiento económico, los ingresos crecen más lentamente que los gastos. Por otro lado, los Estados del bienestar deben mantener su capacidad de cubrir las necesidades sociales para ser legitimados. Es decir, deben procurar incrementar sus ingresos para hacer frente al aumento de las demandas que se le formulan. Este incremento puede proceder de un aumento de los impuestos o del endeudamiento. Los impuestos no pueden subirse fácilmente, porque no sólo son medidas impopulares, sino que también representan una limitación a la inversión y al consumo, dos aspectos que es preciso incentivar.

Los críticos de izquierda y los de derecha concuerdan que uno de los principales problemas del Estado de Bienestar es el fiscal. La derecha relaciona los problemas fiscales del Estado de Bienestar con el concepto de sobrecarga de

---

<sup>7</sup> *Ibidem*

<sup>8</sup> *Ibidem*.

gobierno, mencionan que los gobiernos están tratando de realizar demasiadas funciones. Por su parte, los críticos de izquierda como los marxistas sostienen que los problemas fiscales son una manifestación de las contradicciones del capitalismo y más específicamente de las contradicciones de la intervención estatal en un sistema capitalista.

Los miembros de la nueva derecha, encuentra que el concepto de sobrecarga en el gobierno es útil para analizar los desequilibrios fiscales. Afirman que "si se entiende la sobrecarga esencialmente como un problema de desequilibrios entre los elementos básicos del proceso político, entonces los desequilibrios entre los ingresos y el gasto público pueden verse como el aspecto fiscal del problema"<sup>9</sup>.

El problema fiscal es intentar el logro de un equilibrio entre el gasto resultante de tratar de satisfacer las demandas ciudadanas de bienes y servicios públicos y su disposición a pagar por ellos en forma de impuestos. El argumento central es el ya familiar de la sobrecarga, pues a medida que el Estado de bienestar se desarrolla, las expectativas de la gente aumentan y se establecen grupos de presión para proteger y promover intereses y causas particulares. La lucha electoral entre partidos conduce a promesas de más y mejores servicios y prestaciones que se hacen crecientemente más difíciles de satisfacer. Los gobiernos aumentan los impuestos a fin de pagar por los servicios y finalmente se produce una resistencia a cualquier nuevo aumento. Los gobiernos se encuentran enfrentados, en consecuencia, con un dilema: son populares si dan servicios y son impopulares si aumentan los impuestos. En los Estados Unidos la insatisfacción ciudadana con los impuestos, crecientes condujo a las llamadas rebeliones fiscales. La mejor conocida de todas tuvo lugar en California en 1978, cuando se aprobó la Propuesta núm. 13, imponiendo limitación de impuestos. Desde

---

<sup>9</sup> A. Khol . "Trends and problems in postwar public expenditure developments in Western Europe and North America"; citado en N. Johnson. *Ibidem*

entonces muchos otros Estados habían seguido el mismo ejemplo y para 1981 más de la mitad de los Estados habían aprobado limitaciones a los impuestos y al gasto.<sup>10</sup>

Esto produce, por tanto, una brecha entre ingreso y gasto público. Hay varias respuestas posibles: los gobiernos pueden intentar reducir las expectativas del público y recortar los servicios; pueden tomar prestado y elaborar un presupuesto deficitario; o pueden combinar ambas maneras. El ejemplo más dramático de un gran déficit presupuestario es el realizado por la administración de los Estados Unidos de Reagan: un déficit de 200 000 millones de dólares en 1985, suma que excede al total del gasto público británico. A. Kohl señala que las estadísticas de la OCDE demuestran que los déficit persistieron a lo largo de los años ochenta. El Secretariado de la OCDE concluye que con amplios sectores públicos, desempleo elevado y un deseo de recortar los impuestos en lugar de incrementarlos, estos déficit podrían convertirse en algo casi inquebrantable.<sup>11</sup>

No obstante, Kohl no piensa que los déficit estén llegando a unos niveles peligrosamente sin precedentes o que se encuentren fuera de control. En otras palabras, los problemas fiscales no constituyen necesariamente una crisis. Esto contrasta con las tesis de la nueva derecha y con las de marxistas como James O'Connor, Claus Offe y Jürgen Habermas. De los últimos es O'Connor el que ha tratado, de forma más profunda que los otros dos citados, los problemas fiscales del Estado y, ya que Offe<sup>12</sup> y Habermas siguen claramente la misma línea que O'Connor, hablaremos de éste.

O'Connor parte de la idea de que el Estado en la sociedad capitalista tiene dos funciones principales: la acumulación de capital y la legitimación, que pueden

---

<sup>10</sup> *Ibidem*

<sup>11</sup> OCDE: *Social Expenditure: 1960-1990*. OCDE, París, 1985.

<sup>12</sup> Ver C. Offe. *Las contradicciones del Estado de Bienestar*. F.C.E., México, 1990.

entrar en conflicto. El Estado extiende los servicios sociales para incrementar el apoyo público y para legitimar tanto sus propias actividades en la esfera de la acumulación de capital como el sistema capitalista en general. El Estado ayuda a la acumulación de capital por dos vías: mediante el gasto público en infraestructura económica (por ejemplo, el transporte, suministro de agua, alcantarillado) y haciendo frente a los costes de reproducción de la fuerza de trabajo a través, por ejemplo, de la provisión de educación, vivienda y servicios de salud. El Estado corre con esas dos formas de coste, pero los beneficios resultantes son apropiados privadamente. Es esto lo que crea la brecha fiscal. El problema fiscal se exagera por la continuada presión hecha sobre el gobierno para que gaste más: cada clase social y económica y cada grupo quiere que el gobierno gaste más y más dinero en más y más cosas. Pero ninguno quiere pagar nuevos impuestos o unos tipos más elevados en los antiguos impuestos. En realidad, casi todo el mundo quiere impuestos más bajos.<sup>13</sup>

Los distintos Estados del Bienestar han ido incrementando su endeudamiento, pero ello les resta competitividad. Por ello, uno de los requisitos de la Unión Europea, en los acuerdos de Maastricht de 1990, era el de llegar al momento de la creación de la unificación monetaria sin sobrepasar unos determinados niveles de endeudamiento.

### III.3 Problemas de Gobierno

Para lograr los objetivos de garantizar un crecimiento continuado tanto del consumo (y por tanto de la producción) como del bienestar social, el Estado del bienestar entra en contradicciones. El hecho de otorgar al Estado las funciones de arbitraje en el conflicto social, integrando conflictos y demandas, articulando las presiones sociales y atendiendo las funciones de legitimación y acumulación, fue provocando un crecimiento desorbitado del Estado, de sus instituciones y de su

---

<sup>13</sup> J. O'Connor. (1974). *La Crisis Fiscal del Estado*. Siglo XXI, México.

burocracia. El propio carácter multifuncional que lo hizo posible es ahora una de las causas de sus contradicciones.<sup>14</sup>

Otra característica de las sociedades modernas es el incremento de la burocracia. Ninguna organización (Estado, partidos o sindicatos) escapa hoy a dicho fenómeno. La complejidad de las sociedades ha provocado un gran incremento de la esfera de competencias del Estado, que asume por medio de la administración. Al existir una responsabilidad pública, colectiva, del bienestar social de toda la población, las dificultades económicas y sociales de una gran parte de la ciudadanía se canalizan hacia el Estado en busca de más prestaciones y servicios. Se crean nuevos organismos para llevar a cabo las nuevas tareas asumidas por las distintas administraciones públicas. Este incremento ha ido produciendo, también, un segundo efecto. Junto al aumento de la burocracia estatal, la administración se ha ido independizando del gobierno. Cada vez se hace más difícil alcanzar la actividad administrativa desde la programación política. Los gobiernos se enfrentan a una excesiva tecnificación en la acción administrativa, que significa entender las sociedades como un conjunto de problemas técnicos y se genera así una desresponsabilización frente a las decisiones políticas. Esta situación llevada al extremo significaría que el Estado estuviera en manos de técnicos o expertos. Sería a éstos y no a los partidos políticos ideológicos a quienes correspondería tomar las decisiones, lo que algunos autores han denominado el predominio de la técnica sobre la ideología.

Encontramos bastante extendida la opinión de la cada vez más importante ineficiencia de la actuación de las administraciones públicas para responder a las demandas que se le formulan. Hay el riesgo de que la burocracia, en lugar de ser un elemento que racionaliza el trabajo y evita las tensiones y costos que lo distorsionan como nos señaló Max Weber<sup>15</sup>, se vaya convirtiendo en un ente que

---

<sup>14</sup> C. Offe. Op. cit.

<sup>15</sup> M. Weber. (1990). *Economía y Sociedad*. F.C.E. México.

tiene una importante parcela de poder discrecional derivado del control que ejerce sobre la información y el control o conocimiento de su área de influencia.

#### **III.4 Problemas de legitimación**

Los tres problemas anteriormente mencionados, los económicos, fiscales y de gobierno del Estado de bienestar dan origen a problemas de legitimación ya que si a causa de los problemas económicos, de gobierno y fiscales, el Estado de bienestar no puede proporcionar lo que promete o lo que la gente espera de él, comienza entonces a perder el apoyo de las masas; se da una pérdida de legitimidad. Debe hacerse una distinción, de crucial importancia, entre existencia de problemas y crisis. Los problemas sólo conducirán a la crisis si estos pueden ser contenidos o resueltos y tienen como resultado una pérdida de estabilidad que amenace a las instituciones políticas y económicas de una sociedad.

Habermas es uno de los escritores que trata de integrar las distintas formas de las tendencias de crisis que se dice afectan a las sociedades capitalistas avanzadas. Según él hay tres sistemas: el económico, el político-administrativo y el sociocultural. Cada sistema tiene sus respectivas tendencias a la crisis. El sistema económico está sujeto a crisis de producción si no produce la cantidad necesaria de bienes y si los beneficios decaen. El sistema político tiene tendencia a las crisis, tanto de inputs (lealtades) como de outputs (decisiones). Las crisis que surgen de problemas de «decisión» (output) son denominadas como crisis de racionalidad: el sistema administrativo fracasa a la hora de suministrar las decisiones que se requieren para conducir al sistema económico. Existe una contradicción, en las sociedades capitalistas avanzadas, entre la necesidad de una planificación económico-administrativa, por un lado, y la propiedad privada de los medios de producción, por el otro. Volviendo sobre los «insumos» (inputs) políticos, Habermas sostiene que «el sistema político precisa un insumo de lealtad de las masas que es todo lo difuso que le es posible». Si no se asegura esta

lealtad tienen lugar una crisis de legitimación. Habermas se refiere a ello como un «déficit de legitimación» que conlleva que «no es posible, por medios administrativos, mantener o establecer estructuras normativas efectivas en la medida precisa».<sup>16</sup>

En el capitalismo avanzado el Estado se hace más activo; interviene más en la economía en interés del capital, proporcionando una planificación global y la necesaria infraestructura económica y soportando los costes, tanto de los bienes improductivos (por ejemplo, los armamentos) como de la provisión de los servicios sociales. En consecuencia, el mercado se politiza en cierta medida. La creciente implicación del Estado aumenta la necesidad de legitimación. Habermas dice así: «la expansión de la actividad estatal tiene el efecto colateral de aumentar de forma desproporcionada la necesidad de legitimación»<sup>17</sup>

En una democracia, el Estado se ve envuelto en una espiral de provisión creciente de bienes y servicios que son pagados con los impuestos. Como dice Habermas:

El aparato estatal tiene así dos tareas simultáneas. Ha de extraer los impuestos precisos sobre los beneficios y la renta y ha de emplearlos de forma tan eficiente que permita prevenir cualquier crisis de crecimiento perturbador. Además, el incremento selectivo de los impuestos, el modelo prioritario reconocible de su utilización y la acción administrativa han de funcionar de tal forma que satisfagan la necesidad de legitimación resultante. Si el Estado fracasa en la primera tarea, el resultado es un déficit en la eficiencia administrativa. Si fracasa en la última, el resultado es un déficit de legitimación<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> J. Habermas *Crisis de legitimación*. Tecnós, Madrid.

<sup>17</sup> *Ibidem*

<sup>18</sup> *Ibidem*

Habermas sostiene que es imposible predecir si tendrá o no lugar el desarrollo de una crisis en el futuro, pero muchos escritores marxistas creen que los problemas que acosan al Estado capitalista no pueden ser resueltos en el largo plazo. Las políticas de bienestar estatales y el crecimiento económico empañaron temporalmente las contradicciones fundamentales, pero la recesión económica ha demostrado la inevitable inestabilidad del sistema capitalista. La única solución es la formación de un Estado socialista. Los teóricos de la nueva derecha también prevén el colapso del Estado de bienestar. La única solución es una reducción drástica del papel del Estado y un compromiso mucho más firme con los principios del capitalismo: individualismo, propiedad privada, libre mercado, competencia y beneficio. El Estado de Bienestar ha sido atacado tanto por la derecha como por la izquierda.

#### *III.4.1 Críticas desde la Derecha*

En los 70 surge una "nueva derecha" que imputa los contratiempos económicos (ocurridos a partir de la crisis energética de los setentas) a supuestas deficiencias estructurales del Estado del Bienestar. El "paternalismo" estatal, la hiperburocratización, el exceso de reglamentación, etc, dicen estos autores que se está asfixiando a la iniciativa privada, destruyendo los incentivos y arrebatando a la sociedad su dinamismo. Responsabilizan a las políticas keynesianas de la situación de estanflación; como alternativa, proponen el retorno a las políticas monetaristas, la "desregulación", el recorte de los gastos sociales, la reducción de la presión fiscal y el restablecimiento de los estímulos para los inversionistas. Si el "consenso welfarista" de los 50-60 suponía una "teoría del fracaso del mercado", la nueva derecha de los 70 va a responder con una especie de "teoría del fracaso del Estado".

La crítica del intervencionismo estatal es un motivo común a todos estos autores, ello no impide que las perspectivas y modulaciones varíen considera-

blemente según los casos. Más concretamente, parece sensato distinguir dentro de la nueva derecha, según propone David Harris<sup>19</sup>, tres grandes líneas de argumentación:

La primera línea de argumentación se refiere a Friedrich A. Hayek, cuyos ataques al Estado de Bienestar son de tipo filosófico (es decir, se inscriben en una concepción completa del mundo). Según Hayek existen dos tipos posibles de orden social: el orden "espontáneo", autorregulado (kosmos); el orden "artificial", exógeno, creado por el designio humano (taxis)<sup>20</sup>. Hayek menciona que es un gran error concebir a la economía como un orden artificial, intencional, susceptible de Planificación racional. Pero este esfuerzo de construcción social lo que hace es distorsionar el verdadero orden ("natural", no intencional, no consciente). El mercado capitalista es un ejemplo particularmente perfecto de orden espontáneo. El mercado se basa en la colaboración inconsciente entre sujetos cuyos fines particulares son totalmente heterogéneos. Esto explica la superioridad del mercado respecto a cualquier orden "artificial" (por ejemplo, los sistemas de economía centralizada); la ordenación artificial presupone la (siempre problemática) *unidad de propósito* de los sujetos implicados; el mercado, en cambio, da por supuesta la irreducible divergencia de los fines individuales: "mientras que los miembros de una organización (artificial) se prestan mutua ayuda tan sólo en la medida en que sus propósitos coinciden, en el ámbito de la *catalaxia* (orden natural) todos contribuyen a la satisfacción de las necesidades ajenas sin tener que ocuparse de ellas e incluso sin saber en qué consisten"<sup>21</sup>

La función redistributiva del Estado de Bienestar también es atacada por Hayek. Según él no es válido pretender corregir las "injusticias" inherentes al mercado. Pero calificar como justos o injustos los resultados del juego cataláctico

---

<sup>19</sup> D. Harris, *La justificación del Estado de Bienestar*. IEF. Madrid, 1990.

<sup>20</sup> F.A. Hayek, *Derecho, legislación y libertad*. Unión Editorial. Madrid, 1989.

<sup>21</sup> *Ibidem*

carece de todo sentido. Sólo son susceptibles de evaluación moral los hechos que surgen de acciones libre y responsablemente decididas por personas concretas. No es éste el caso de los resultados del mercado, el cual es, por definición, un mecanismo impersonal. Las consecuencias del juego mercantil (es decir, la desigual distribución de la riqueza) no han sido previstas ni decididas por nadie: carecen, por tanto, de cualquier significado moral.

Para Hayek los gobernantes han manipulado y distorsionado reiteradamente el "maravilloso" mecanismo del mercado, poniendo en peligro su eficacia. Como alternativa, Hayek propone el retorno a un *laissez faire* sin interferencias. El capitalismo irrestricto, aunque genere inevitablemente desigualdades, garantiza un nivel de prosperidad (incluso para los más desafortunados) muy superior a la que cualquier sistema "igualitario" podría ofrecer.

En cuanto a la función asistencial (otra característica de identidad del Estado de Bienestar), también es criticada duramente por Hayek: "A menos que la gente aprenda a aceptar que muchas de sus reivindicaciones son injustificadas... y que en el mundo en que vivimos el gobierno no puede cargar con la responsabilidad de hacer que estas o aquellas personas vivan mejor o peor, será imposible construir una sociedad decente"<sup>22</sup>

En la "nueva derecha" existe, sin embargo, una segunda línea de pensadores que busca su inspiración en la *teoría de los derechos naturales* de los siglos XVII y XVIII (Locke, Spinoza). Estos pensadores (destaca entre ellos Nozick) reformulan la teoría de los derechos naturales en un sentido defensivo-ultraindividualista, con un énfasis sobre el derecho de propiedad. Los derechos individuales son absolutos, Definen un espacio social dentro del cual cada hombre es soberano. Violar este espacio sagrado (que incluye, por supuesto,

---

<sup>22</sup> *Ibidem*

el patrimonio material) con pretexto de contribuir al bienestar general equivale a cometer un atentado contra la dignidad humana. El Estado de Bienestar, con su política fiscal agresiva, viola continuamente los patrimonios privados, con el pretexto de redistribuir los recursos. Al actuar de este modo, el Estado de Bienestar trata a los contribuyentes como simples medios, como instrumentos<sup>23</sup>.

Junto al neoconservadurismo de Hayek que como ya vimos se refiere básicamente a la incapacidad de la razón humana para dominar o perfeccionar el kosmos socioeconómico; y al de Nozick y los llamados neocontractualistas encontramos un tercer grupo de autores, los economistas integrados en la escuela "neoclásica" cuya crítica del Estado de Bienestar no es filosófica ni moral como las anteriores, sino simplemente *utilitarista*: el *Welfare State* no es "antinatural" ni moralmente perverso, sino sencillamente *ineficaz*. Según estos economistas como Milton Friedman<sup>24</sup>, Frank H. Knight, etc.) las políticas keynesianas de gasto público, al incrementar la masa monetaria en circulación, son responsables de la inflación que afecta a los países occidentales.

Por otra parte, la idea keynesiana según la cual el equilibrio presupuestario no es una condición esencial para la salud de la economía ha dado lugar a déficits agobiantes. Finalmente, el incremento de la presión fiscal (necesario para financiar los servicios sociales) ha inhibido a los inversores, estorbando crecientemente a la creación de riqueza. Si se quiere revitalizar la economía, debe comenzarse, pues, por bajar los impuestos (sobre todo los de los ricos, que son los inversores potenciales más poderosos): con esto se conseguirá, no sólo la reanimación de la inversión, sino también el afloramiento de la "economía sumergida" y la disminución del fraude fiscal y de la evasión de capitales. Además, se debe procurar restablecer el equilibrio del presupuesto, lo cual exigirá un recorte de los

---

<sup>23</sup> R.Nozick. *Anarquía, Estado y Utopía*. F.C.E. México, 1988.

<sup>24</sup> Ver por ejemplo *Libertad de Elegir*. F.C.E. México, 1980.

gastos estatales (especialmente de los gastos sociales, que son la partida que ha crecido más desmesuradamente).

En síntesis, podemos decir que para los críticos de la nueva derecha, el Estado de Bienestar es un Estado sobredimensionado y en segundo término, ha fracasado en la consecución de sus objetivos.

En lo que se refiere al Estado sobredimensionado, todos los autores de la nueva derecha perciben en el Estado de Bienestar una peligrosa tendencia a la hipertrofia. Dicen que el intervencionismo tiene impulso expansivo; una vez puesto en marcha, invade constantemente nuevas áreas de la vida social, evidenciando una absoluta incapacidad de autorrestricción. El Estado del Bienestar señala, por ejemplo, Irving Kristol, se ha ido haciendo cada vez más ambicioso, más inflado, y, por supuesto, más caro. Se ha convertido en un Estado paternalista, que se siente que debe intervenir por cualquier tipo de "problema" y se cree obligado a resolverlos todos<sup>25</sup>. Y lo peor es que, según los neoconservadores, este dinamismo expansivo no se debe precisamente a una mayor sensibilidad caritativa o altruista de los gobernantes, sino a causas más turbias.

La explicación de lo anteriormente mencionado debe ser buscada en la lógica del "mercado político" (un concepto desarrollado por los representantes del "análisis económico de la democracia": S. Brittan<sup>26</sup> y A. Downs etc.). Los partidos, argumentan estos autores, compiten entre sí por el electorado, de una forma parecida a cómo los comerciantes compiten por la clientela. Los programas electorales juegan, por tanto, el papel de las ofertas publicitarias en la rivalidad comercial: intentan atraer a los votantes a cualquier precio, multiplicando las promesas y disparando las expectativas muy por encima de lo razonable". Por otra parte, diversos grupos de interés y de presión ("lobbies", sindicatos,

---

<sup>25</sup> I. Kristol. "Two cheers for capitalism". Basic Books. Nueva York, 1978; citado en F.J. Contreras. *Defensa del Estado Social*. Universidad de Sevilla, 1996. p. 153.

<sup>26</sup> Ver *Las Consecuencias económicas de la Democracia*. TS. Londres, 1977.

organizaciones empresariales, etc.) articulan constantemente exigencias que el partido triunfador podrá muy difícilmente ignorar. Cada uno de esos grupos actúa en base a motivaciones egoístas (las empresas amenazadas por la competencia extranjera, por ejemplo, exigirán una política proteccionista, aunque sepan que ello perjudica al conjunto de la economía nacional) y a corto plazo; la voracidad intransigente de los diversos estamentos y grupos profesionales, sin tomar en consideración los recursos y posibilidades reales del país, da lugar a una situación de "irresponsabilidad fiscal del electorado" : la sociedad espera demasiados servicios a cambio de demasiado poco esfuerzo. El partido triunfador accederá al poder "lastrado" por reivindicaciones y compromisos en buena parte incompatibles entre sí. El resultado, en todo caso, es el crecimiento incontrolado de la acción estatal (*government growth*): el Estado es "solicitado" en cada vez más puntos de la sociedad<sup>27</sup>.

Junto a los estímulos expansivos recibidos del exterior (empresas, grupos de presión, etc.), el poder público crece también debido a una tendencia "intrínseca" a la hipertrofia burocrática. La burocracia, como se sabe, es el chivo expiatorio favorito de los neoconservadores. También los entes económicos privados poseen una tendencia intrínseca a crecer, pero ese impulso se ve constreñido por la relación costo-eficacia. La burocracia, en cambio, no conoce esta restricción, por lo que puede crecer indefinidamente. Analistas como William Niskanen<sup>28</sup> formulan paralelismos entre la burocracia y las grandes empresas: de la misma forma que un empresario aspirará, por definición, a optimizar sus beneficios, así el burócrata aspirará indefectiblemente a maximizar el tamaño del organismo o agencia que dirige. El ritmo del crecimiento de la burocracia viene así dictado por un impulso "interno", independiente de las finalidades externas a las que la burocracia teóricamente debe servir. Entonces se puede decir que os

---

<sup>27</sup> S. Brittan; citado en F. J. Contreras. Op. cit.

<sup>28</sup> W. Niskanen. *Bureaucracy and representative Government*. Aldine. Chicago. 1973.

funcionarios frecuentemente traicionan o anteponen sus intereses profesionales y corporativos al interés público.

La inflación, la actitud complaciente de los partidos políticos y la tendencia de la excesiva maquinaria burocrática, desembocan así en una situación de "sobrecarga del Estado" ("government overload"). El Estado asistencial, señalan estos críticos está siendo devorado por su propio éxito: cada necesidad satisfactoriamente atendida suscita un número mucho mayor de nuevas reivindicaciones, en una progresión imparable. Las exigencias de la población van mucho más allá de lo que el Estado puede realmente ofrecer. El "compromiso asistencial" del Estado pierde, de esta forma, su eficacia integradora-legitimadora: lejos de reforzar la lealtad de la población hacia el sistema, el fenómeno de la "sobrecarga" lo que hace es generar una frustración y un escepticismo popular crecientes.<sup>29</sup>

Hacia mediados de los 70, los ultraconservadores comienzan a hablar de la "ingobernabilidad de las democracias". Se dice que debido a las presiones de los grupos empresariales, de los sindicatos y de los beneficiarios de la asistencia estatal, se está haciendo muy difícil, si no imposible, para los gobiernos democráticos, limitar el gasto público, subir los impuestos o controlar los precios y salarios.

La segunda crítica común que se puede identificar en la nueva derecha es un juicio extremadamente negativo acerca del grado de éxito obtenido por el Estado del Bienestar en sus intervenciones. Generalmente, estas acusaciones de ineficacia van acompañadas de críticas acerca de su supuesta tendencia al despilfarro. Se afirma que se han invertido "terribles cantidades de dinero", sin conseguir a cambio resultados espectaculares: la pobreza no ha sido totalmente erradicada, las desigualdades económicas y culturales persisten, etc.

---

<sup>29</sup> F. J. Contreras. Op. cit.

Por otra parte, los neoconservadores sostienen que el Estado del Bienestar ha generado "externalidades" (efectos colaterales, consecuencias imprevistas) tan graves como las "externalidades" del mercado que, teóricamente, había venido a corregir. Afirman que el remedio, ha sido peor que la enfermedad; las soluciones aplicadas por los gobernantes para los males del mercado se han convertido, a su vez, en nuevos problemas como afirma Friedman. Los políticos socialdemócratas son tachados de ingenuos ya que en su empeño por corregir los males derivados del mercado terminan desencadenando fuerzas aún más peligrosas.

Para Nathan Glazer<sup>30</sup>, la intervención del Estado redundaba en un debilitamiento creciente de las estructuras "naturales" de asistencia y provisión ( la familia, el grupo étnico, la comunidad vecinal, la iglesia, etc.). El Estado ha pretendido suplantar estas estructuras de asistencia lo que ha repercutido de forma negativa en los beneficiarios. Por ejemplo, los neoconservadores atribuyen a los programas de asistencial social de los Estados Unidos la desaparición de la institución familiar en los estratos más pobres de la sociedad.

#### *III.4.2 Críticas desde la izquierda*

Las críticas de la izquierda se centran en las contradicciones del Estado capitalista y del Estado de bienestar en particular. El Estado de bienestar sigue siendo visto como una de las mayores causas de los problemas económicos, gubernamentales y fiscales en las democracias capitalistas. Más concretamente, si bien el Estado de Bienestar ha conseguido, sin duda alguna, mejoras en el nivel de vida de la clase obrera, ha fracasado a la hora de llevar a cabo ningún cambio fundamental en la estructura socioeconómica y en la distribución de la riqueza y el poder. Desde el momento en que el Estado de bienestar opera básicamente, aunque no exclusivamente, en interés del capital, los esfuerzos para atender a las

---

<sup>30</sup> Ver *Los límites de la Política Social*. Mc Millan, 1979.

necesidades de los trabajadores son poco generosas, mínimos y condicionados, en parte como respuesta a las necesidades del capitalismo y en parte también como respuesta a la presión obrera.

El Estado de bienestar está más preocupado por el control social que por el cambio social. Se espera que los receptores de las ayudas desarrollen actitudes «útiles» y que se conformen con determinados patrones de comportamiento. Como dice Offe<sup>31</sup>, el Estado de bienestar puede ser visto como una transacción de intercambio en la que los beneficios materiales para los necesitados son cambiados por su sumiso reconocimiento del «orden moral» de la sociedad que genera tales necesidades. Otros autores insisten que el American Great Society Programme de los años sesenta, contenía un fuerte elemento de control social, un intento de neutralizar la oposición y de desarmar a los agitadores mediante la absorción de los mismos dentro del programa.

De acuerdo con estos críticos los desarrollos políticos han de ser interpretados a la luz del conflicto de clases; reflejan los intentos de las élites dirigentes de retener su posición dominante. El énfasis de la política social se halla en la ética del trabajo y en el control social, y los desarrollos se producen en respuesta al malestar social.

Por su parte I. Gough<sup>32</sup> menciona que en el Estado de Bienestar, se da una continua incorporación de la clase obrera, de sus sindicatos y partidos, dentro de las sociedades capitalistas avanzadas para mantener el control social, aunque tal incorporación genera nuevas contradicciones.

Otros autores marxistas están de acuerdo en que el Estado de bienestar contribuye a la opresión femenina a través del apoyo ideológico y práctico que da

---

<sup>31</sup> C. Offe. Op. cit.

<sup>32</sup> I. Gough. (1979). *La Economía política del Estado de Bienestar*. F.C.E. México.

a una particular forma de familia. Sostienen que el Estado juega indirectamente un papel en la opresión de la mujer, mediante su apoyo de una particular forma de hogar: el hogar familiar dependiente ampliamente de un salario masculino y del servicio doméstico femenino. Este sistema de hogar está relacionado a su vez con la producción capitalista en la medida en que sirve para la reproducción de la clase obrera.

Después de una serie tan importante de críticas de la nueva derecha surge la pregunta de si merece la pena defender al Estado de bienestar, especialmente desde el momento en que éste no es visto, por algunos marxistas, como un paso importante en el camino hacia el socialismo. De todos modos, los marxistas y en especial otros socialistas han estado al frente de la defensa de la protección social. puesto que su reducción llevaría a un descenso de los niveles de vida de los trabajadores, y los logros conseguidos como resultado de la presión obrera se perderían.

Sin embargo los marxistas no están muy interesados en defender las formas existentes de Estado de Bienestar. En una sociedad socialista plenamente desarrollada la necesidad sería el único criterio para la distribución de bienes y servicios, y la organización y el reparto de los servicios sería descentralizada.. Peter Leonard escribe, "La izquierda debe ir más allá de la simple oposición a los recortes en protección social y la movilización de una gran alianza para tal fin- Si la izquierda ha de ser revolucionaria y no reformista, han de desarrollarse y se ha de luchar por nuevas estructuras y por nuevas ideologías de bienestar".<sup>33</sup>

En conclusión podemos mencionar que a fines de la década de los setentas el Estado de Bienestar enfrentó críticas muy fuertes tanto de la derecha y de la izquierda como las anteriormente presentadas. Ambas perspectivas ideológicas básicamente llegaron a conclusiones ciertamente similares: el capitalismo no es

---

<sup>33</sup> Citado en N. Johnson. Op. cit.

reformable, no es susceptible de correcciones o adaptaciones; no es viable un capitalismo en el que sean preservados los aspectos positivos (productividad, dinamismo, libertad de iniciativa) y eliminados los negativos (desigualdad, marginación, injusticia social, etc.). Se impone, pues, retornar al capitalismo "puro" (neoconservadores) o abolir la economía de mercado, sustituyéndola por el socialismo (neomarxistas).

A comienzos del siglo XXI podemos observar que durante la década de los ochentas, la llamada década neoliberal, representada por los gobiernos de R. Reagan en Estados Unidos y por M. Thatcher en Inglaterra o por Kohl en Alemania, la "contrarrevolución neoliberal" tuvo resultados marginales. Los hechos muestran que el Estado de Bienestar se resiste a desaparecer. Basta con observar las estadísticas: en 1985 (en el ápice de la década liberal), el porcentaje representado por el gasto público respecto al total del PIB. suponía, en los principales países de la OCDE, aproximadamente el doble que en 1960 (40%-50% en 1985; 20%-30% en 1960). De entre esos gastos, las "transferencias sociales" representan, por término medio, un porcentaje del 60%. En el conjunto de los países de la OCDE, el gasto social ha crecido como media un 0.7% durante la década de los ochenta. En el cuadro 3.1 se puede verificar de la fortaleza de la que gozaba el Estado de Bienestar a fines del siglo XX.

El radicalismo verbal de los conservadores sólo alcanzó, pues, una plasmación tímida en los hechos. En las pocas ocasiones en que se osó adoptar medidas resueltamente antisociales, se tropezó con una decidida resistencia popular (huelgas del movilizaciones de los estudiantes, etc.). En términos generales, puede hablarse de un estancamiento del Estado de Bienestar con recortes selectivos de los presupuestos sociales (dolorosos para los sectores afectados), pero no de un desmantelamiento sistemático del Estado de Bienestar. Así, Goran Therborn, tras una evaluación global, hace notar que "observando la fortaleza del Estado de Bienestar en los países capitalistas avanzados, hay que

concluir que las reducciones han sido bastante marginales con relación a la estructura del mismo.<sup>34</sup>

La prueba de esto la tenemos en la confesada desilusión de ultraliberales fundamentalistas (los true *believers* de la revolución conservadora) como David Stockman jefe de la Oficina de Presupuestos con la administración Reagan o Keith Joseph (ministro de Educación en el gobierno Thatcher), que pretendían, ellos sí, poner manos a la obra seriamente en la demolición del Estado del Bienestar (proponían, respectivamente, eliminar las prestaciones familiares generales y privatizar la educación mediante un curioso sistema de bonos), y que vieron rechazados sus proyectos. Stockman plasmó su decepción en un libro ("El triunfo de lo político"), en el que critica la tibieza de la administración Reagan y lamenta que se haya desaprovechado una oportunidad excelente para implantar, por fin, la "verdadera" utopía capitalista.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> G. Therborn. (1990). "La contrarrevolución que fracasa", en *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Alianza editorial. Madrid.

<sup>35</sup> *Ibidem*

CUADRO 3.1

Gasto Social como porcentaje del PIB							
	1960	1975	1980	1985	1990	1995	2001
Alemania	17.1	27.8	26.6	25.8	27.2	32.5	33.3
Australia	9.5	17.6	17.3	18.4	18.8	20.2	***
Austria	17.4	23.4	26.0	28.8	29.4	32.0	31.4
Bélgica	...	28.7	33.9	35.8	30.7	35.4	30.9
Canadá	11.2	20.1	19.5	22.6	23.0	24.0	26.0
Dinamarca	9.0	27.1	35.1	33.9	34.3	38.6	35.8
Estados Unidos	9.9	18.7	18.0	18.2	18.7	20.7	26.7
España	...	16.2	21.7	24.8	24.5	26.3	22.1
Finlandia	14.9	21.9	22.9	22.8	31.6	38.6	36.8
Francia	14.4	26.3	30.9	34.2	31.8	35.9	35.5
Grecia	...	10.0	12.6	19.5	19.6	23.6	24.3
Holanda	12.8	29.3	31.8	30.7	35.7	32.4	30.8
Irlanda	11.3	22.0	23.8	25.6	23.9	24.1	15.8
Italia	13.7	20.6	23.7	26.7	28.9	28.2	23.7
Japón	7.6	13.7	16.1	16.2	15.8	17.4	24.4
Noruega	11.0	23.2	24.2	23.5	32.7	34.4	29.4
Nueva Zelanda	12.7	19.0	22.4	19.8	27.7	24.1	21.7
Portugal	...	...	17.3	...	18.6	23.7	21.1
Reino Unido	12.4	19.6	20.0	20.9	23.8	27.1	30.6
Suecia	15.6	27.4	33.2	32.0	39.9	39.6	38.2
Suiza	8.2	19.0	19.1	20.5	21.3	26.9	***
Media OCDE	12.3	21.6	23.6	25.0	27.8	30.3	27.8
Desviación estándar	2.97	5.19	6.36	5.87	6.61	6.61	5.97

Fuente: Muñoz de Bustillo, Rafael. *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Alianza Editorial, Madrid, 2000. y elaboración propia con base en OECD *Society at a Glance: OECD Social indicators 2005 edition*. Paris.

En este sentido se puede afirmar que las raíces del Estado de Bienestar son más profundas de lo que se hubiera podido pensar: el Estado de Bienestar es demasiado importante y demasiado necesario como para derrumbarse por una serie de críticas. Construir el Estado de Bienestar ha sido una tarea de muchas décadas; no es esperable que ahora se le pueda suprimir rápidamente. Gregorio Rodríguez Cabrero estima que dificultades de los 70-80 deben ser entendidas

como una crisis de crecimiento y no como una agonía: "el hipercriticismo de los discursos contrasta con unas prácticas y realidades sociales"<sup>36</sup> y también señala que es necesaria una adaptación del Estado de Bienestar a las nuevas actitudes ciudadanas y a los nuevos requerimientos del mercado; pero igualmente un mantenimiento global del Estado de Bienestar y de sus instituciones de protección social<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> G. Rodríguez Cabrero. Op. cit.

<sup>37</sup> *Ibidem*

## CAPÍTULO IV

### RETOS ACTUALES DEL ESTADO DE BIENESTAR

En el capítulo anterior quedó de manifiesto que durante la década del setenta, a pesar de las severas críticas que cuestionaban la sostenibilidad e incluso la deseabilidad del Estado de Bienestar, éste se vio afectado de forma poco importante en la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, a fines del siglo XX y a comienzos del siglo XXI, el Estado de Bienestar se enfrenta a una serie de cambios sociales y económicos que parecen superar en intensidad a las críticas de las décadas anteriores de modo tal que en la actualidad se habla nuevamente de que el Estado de Bienestar se encuentra en crisis. De esta manera, para los críticos del Estado de Bienestar el mantenimiento del peso de los gastos sociales con relación al PIB. En este sentido, en el presente capítulo se repasan los principales cambios económicos y sociales que afectan a los Estados de Bienestar y que pueden poner en tela de juicio su sostenimiento futuro. Los factores a tener en cuenta son: cambios en las familias, cambios demográficos (cambios en el ciclo vital de las personas y envejecimiento), cambios en el mercado de trabajo y por último la globalización.

## IV.1 Cambios en la Familia

En todos los países de la OCDE, las familias están experimentando cambios importantes, de los cuáles el más significativo es la entrada de la mujer en el mercado de trabajo. En el cuadro 4.1 se puede observar un incremento en la tasa de participación de las mujeres en la mayoría de los países de la OCDE.

CUADRO 4.1

Tasa de participación de la mujer en el mercado de trabajo

<i>País</i>	<i>1979</i>	<i>1989</i>	<i>1996</i>	<i>2003</i>
Suecia	57.2	61.7	54.2	72.8
Estados Unidos	47.5	54.3	56	65.7
Canadá	45.3	53.7	52.1	67.7
Gran Bretaña	40.7	48.6	50.4	66.4
Australia	45.3	49.1	50.1	62.2
Holanda	29.2	37.4	44.9	69.9
Alemania	38.4	38.7	41.2	58.7
Francia	40.5	41.2	40.3	56.7
Italia	27.3	28.6	28.4	42.7
España	28.6	32.5	38.4	46.8

Fuente: V. Navarro. *Globalización económica, poder político y Estado de Bienestar*. Ariel. Barcelona, 2000. p. 35; y elaborada propia con base en *OECD Employment Outlook 2004*. París

Las causas del crecimiento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo en los países capitalistas desarrollados son varias pero sobresalen tres. En primer lugar tenemos el movimiento de liberación femenino que significó un deseo de autonomía que se vio realizado a través de su incorporación en el mercado de trabajo.

La segunda causa es el descenso (ya sea absoluto como en el caso de los Estados Unidos o relativo como es el caso de la mayoría de los países de la Unión Europea) del salario del hombre, lo que fuerza a la mujer casada o que convive con

el hombre a integrarse al mercado de trabajo para mantener el nivel de ingreso familiar y; la tercera causa es el aumento del sector servicios que representa la principal oferta de empleo para la mujer.

La primera causa responde a un proceso irreversible que es la liberación de la mujer y su deseo de alcanzar la igualdad con el hombre. La segunda causa que se refiere al descenso salarial del hombre es especialmente notable en los Estados Unidos, en donde el salario por hora ha disminuido para el 60% de los varones adultos desde 1972, forzando a la mujer a incorporarse al mercado de trabajo, de hecho, tal integración significó que el ingreso familiar de los estadounidenses se mantuvo durante la década del ochenta, aunque en los años noventa la incorporación de la mujer no ha sido suficiente para mantener el nivel de ingreso familiar estadounidense.<sup>1</sup> En los países de la Unión Europea no ha habido un descenso absoluto del salario masculino, sin embargo su tasa de crecimiento ha disminuido en la mayoría de estos países, lo que ha estimulado la inclusión de las esposas (o compañeras) al mercado de trabajo.

La integración de la mujer al mercado de trabajo tiene un gran número de implicaciones en la estructura familiar, por ejemplo, hay un crecimiento importante del porcentaje de familias con dos ingresos así como de familias monoparentales con mujeres como cabezas de familia.

En lo relativo al desarrollo del sector servicios, es claro que aquellos países que cuentan con un sector servicios más extenso muestran una mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo. Así por ejemplo, la baja participación de la mujer en el mercado de trabajo en los países del sur de Europa (Italia, España, Grecia y Portugal) se explica en parte en por el escaso desarrollo del sector servicios, lo que se traduce en una menor oferta de puestos de trabajo para la mujer. El escaso desarrollo de los servicios (principalmente los sociales) y

---

<sup>1</sup> V. Navarro. (1998). *Neoliberalismo y Estado de Bienestar*. Ariel. Barcelona, p 36.

la limitada oferta de puestos de trabajo para las mujeres en algunos países se debe a que la familia, en estos países, realiza los servicios personales y de apoyo a la familia que en otros países realiza el sector privado (por ejemplo los Estados Unidos) o el Estado de Bienestar(países nórdicos). En este sentido, la responsabilidad de la familia en estas labores es inversamente proporcional al desarrollo del sector servicios y también implica una menor participación de la mujer en el mercado de trabajo.

Esta sobrecarga que sufre la familia (especialmente la mujer) consistente en el cuidado de los niños, ancianos, discapacitados, jóvenes desempleados y todas las labores domésticas crean una excesiva demanda de trabajo sobre la mujer, a la que junto con la incertidumbre, en el caso de la mujer joven, de sus posibilidades de integración en el mercado de trabajo, explica un fenómeno que se viene presentando desde hace un par de décadas que es el de la baja fertilidad.

En este sentido, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo también está teniendo importantes efectos sobre la fertilidad. Por lo regular se afirma que la integración de la mujer al mercado de trabajo es la causa de la baja fertilidad que presentan algunos países europeos en los últimos años (particularmente en la década de los noventa) especialmente en países como Italia y España en donde el descenso de su fertilidad que era de 2.70 y 2.21 en la década de los setenta pasaron a tener tasas de 1.23 y 1.25 respectivamente en los años noventa. Este descenso en la tasa de fertilidad es atribuido a la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo que creció de un 37% en Italia y de un 32% en España a un 46%. Hasta ahora la relación inversa entre la participación de la mujer en el mercado de trabajo y la tasa de fertilidad parece clara, sin embargo, los países escandinavos como Suecia, Dinamarca y Noruega tienen tasas de participación femenina muchos más altas ( 79%, 70% y 79% respectivamente) con unas tasas

de fertilidad también mayores (2.09 para Suecia, 1.88 para Noruega y 1.76 correspondiente a Dinamarca) a mediados de los noventa.<sup>2</sup>

¿Qué conclusiones podemos obtener de este fenómeno?. Que la participación de la mujer en el mercado de trabajo, per se, no es la causa de la baja fertilidad, sino la forma en que tal participación tiene lugar, es decir, la poca seguridad y la falta de apoyo que tiene la mujer cuando se integra al mercado de trabajo, así como las opciones tan limitadas que tiene cuando intenta integrarse al mercado laboral son factores muy importantes en el problema de la baja fertilidad.

El crecimiento del sector servicios, en especial los servicios personales y los relacionados con el Estado de Bienestar, como se verá en el siguiente capítulo, representan la solución a la baja fertilidad y a la baja participación de la mujer en el mercado de trabajo ya que, por un lado ayudan a la mujer con sus quehaceres familiares, facilitando su integración al mercado de trabajo, y por otro, crean los puestos de trabajo que se requieren para expandir la oferta de trabajo para la mujer. En este contexto, la integración de la mujer al mercado de trabajo aumentará la presión social para que se desarrollen los servicios de atención familiar (los servicios de mayor crecimiento en los países de la OCDE). Esta presión es todavía menor en los países de Europa del sur (España, Italia, Grecia, Portugal) por ejemplo, en donde hay un gran conservadurismo y se considera normal que la mujer se quede en casa realizando las actividades propias de su sexo, no obstante, tal presión se incrementará cuando la mujer se vaya integrando cada vez más al mercado de trabajo.

Otro cambio importante que se está dando relacionado con la mujer y el trabajo, es el de que mujer que trabaja vuelve al trabajo después de tener a sus hijos; este retorno al trabajo es un hecho nuevo que reforzará la demanda de expansión de los servicios de asistencia familiar del Estado de Bienestar.

---

<sup>2</sup> V. Navarro. (2000). *Globalización económica, poder político y Estado de Bienestar*. Ariel. Barcelona.

En algunos países de Europa existe el discurso de dar un mayor protagonismo a la familia en cuanto a la provisión de bienestar y se intenta sustituir al Estado de Bienestar por la Sociedad de Bienestar, es decir, se pretende que las familias y la sociedad civil asuman mayores responsabilidades en la procuración de bienestar para los individuos a través de la provisión de los servicios de asistencia familiar. En realidad los servicios del Estado de Bienestar no sustituyen sino que complementan y facilitan las responsabilidades familiares excesivamente sobrecargadas en algunos países. Esto no significa que los servicios del Estado de Bienestar no puedan enriquecerse con la participación de las actividades de la sociedad civil.<sup>3</sup>

Una consecuencia más de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo es la gran transformación que se origina en el tipo de familias que existe actualmente. Esta desapareciendo el tipo de familia tradicional con el hombre que trabaja y la mujer que se queda en casa cuidando a los niños (y ancianos en su caso). En países del sur de Europa todavía predomina la familia tradicional al igual que en Japón y también en Latinoamérica, pero en el centro y norte de Europa, Norteamérica y Oceanía, la familia tradicional está siendo sustituida por varios tipos de familias que crean muchas necesidades. Por ejemplo la llamada familia trigeneracional (tres generaciones que comparten el hogar: abuelos, padres y niños) están disminuyendo y se convierten en bigeneracionales (padres y niños en el mismo hogar). Esto crea nuevas necesidades de servicios de atención a los ancianos. En el caso de las familias monoparentales (de un solo padre) o cuando ambos padres trabajen, situación que es más común en los últimos años, se requerirá una mayor oferta de guarderías.

---

<sup>3</sup> En el apartado IV del siguiente capítulo se discutirá ampliamente sobre el papel de la sociedad civil organizada o tercer sector en la provisión de bienestar.

En síntesis, en este apartado hemos visto que la integración de la mujer y los cambios en la estructura familiar precisará cambios en el Estado de Bienestar, en el sentido de expandir los servicios sociales, especialmente aquellos dirigidos a las familias.

#### **IV.2 Cambios demográficos: cambios en el ciclo vital de las personas y envejecimiento**

Después de la Segunda Guerra Mundial predominaba el tipo de familia en la que el varón era el que trabajaba y la mujer se quedaba en casa a cuidar a sus hijos. Asimismo, el ciclo vital de los individuos era bastante predecible: la persona iba a la escuela hasta los 16 años, después se integraba al mercado de trabajo ( y por lo regular permanecía en el mismo puesto), trabajaba 45 o 50 años y se retiraba a los 65, muriendo a 72 años aproximadamente. De esta forma, el trabajador cotizaba a la seguridad social durante 45 o 50 años con los que pagaba alrededor de 7 años de su pensión más 4 o 5 años que pagaba a su esposa como pensión de viudez, cubriendo los años en que ésta le sobrevivía. El sistema de protección social era el trabajador varón que sostenía todo el edificio de la seguridad social.

Los salarios los marcaba el sector de la manufactura cuya alta productividad permitía unos salarios altos garantizados por una fuerza sindical bien organizada y fuerte. Este contexto ya no es el mismo, cambios en la sociedad y en la familia están modificando el ciclo vital de las personas, particularmente a partir de la década de los ochenta. Los niños (tanto mujeres como niños) están retrasando considerablemente su incorporación al mercado de trabajo debido a la prolongación del sistema educativo, a los 18 años o más. Este retraso en la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo acortó el tiempo total de trabajo, sobretudo si se toma en cuenta que la edad de retiro se adelantó como resultado de las políticas públicas que estimulan el retiro temprano con el objetivo de crear más puestos de

trabajo para la joven desempleada y también para aumentar la productividad laboral al asumirse que los jóvenes son más productivos de los ancianos. El hecho es que la edad de retiro se ha adelantado considerablemente, en especial en los países del sur de Europa, disminuyendo el porcentaje de personas de entre 55 y 64 años que están trabajando.

Como consecuencias de estos cambios en el ciclo vital de las personas, es decir, la expansión de la edad escolar por un lado, y el retiro temprano del trabajo por otro, ha ocasionado una reducción del tiempo de trabajo total, lo que generalmente se interpreta como un dato negativo para el mantenimiento del Estado de Bienestar ya que ha disminuido el tiempo en el que se contribuye como trabajador y ha aumentado el tiempo como consumidor, o sea, como pensionista. Este fenómeno ha sido aprovechado para decir que habrá una crisis del Estado de Bienestar. Sin embargo, como afirma Navarro las contribuciones al Estado de Bienestar dependen más de la masa salarial que del número de trabajadores o del tiempo de trabajo; y la masa salarial ha ido aumentando en lugar de disminuir en la mayoría de los países de la OCDE debido a dos causas: el crecimiento de la productividad (que ha permitido aumentar los salarios) y el aumento de la población activa como consecuencia de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.<sup>4</sup>

La creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la demanda de igualar los salarios entre hombres y mujeres, han permitido el aumento del salario de las mujeres lo que a su vez ha incrementado los ingresos a la seguridad social en la mayoría de los países de la OCDE.<sup>5</sup> En virtud de lo anterior, se ha exagerado el peligro que representa para el Estado de Bienestar los cambios en el ciclo vital de las personas y la transición demográfica. Esto no resulta extraño si tenemos en consideración que hay intereses financieros de por medio que aspiran

---

<sup>4</sup> V. Navarro, *op. cit.*

<sup>5</sup> En los Estados Unidos se ha realizado un estudio que demuestra que si las mujeres cobraran lo mismo que los hombres por el mismo trabajo, éstas aportarían lo suficiente a la seguridad social para retrasar en 20 años el déficit en las pensiones que se espera que aparezca en el año 2030.

a controlar el fondo de capital financiero público más importante de cualquier país, es decir, los fondos de la seguridad social.<sup>6</sup>

En consecuencia, si los cambios en el ciclo vital de las personas con la reducción del tiempo de trabajo y el incremento de tiempo de ocio y de formación, no representa un mayor problema en el financiamiento del Estado de Bienestar (o al menos un problema que desemboque en una crisis irreversible que exija su desmantelamiento), si existen otro tipo de repercusiones importantes, por ejemplo, la necesidad de expandir los servicios educativos a fin de responder a las demandas por parte de la juventud. También como resultado del aumento de la longevidad de las personas y de su tiempo de retiro resulta necesario aumentar las transferencias sociales (aumentando el gasto de las pensiones de vejez, de viudez, de incapacidad), así como de los servicios de salud y sociales del Estado de Bienestar como son los servicios domiciliarios, viviendas habilitadas para ancianos, servicios de apoyo a la tercera edad y centros para ancianos.

En lo que se refiere al envejecimiento todas las proyecciones muestran en todos los países de la OCDE un fuerte crecimiento de la tasa de dependencia (relación entre la población de más de 65 años con respecto a la población activa). Este crecimiento, aunque se ha dado en todos los países, no se ha presentado en la misma magnitud, así por ejemplo, para el período 2000 - 2030 Holanda tendrá la tasa de crecimiento más alta, 117%, mientras que Suecia tendrá tan solo una tasa del 46%.<sup>7</sup> Al comparar las tasas de dependencia del año 2000 y de los años posteriores con las correspondientes a 1960 queda de manifiesto la intensidad del envejecimiento en los países desarrollados. Ver cuadro 4.2. Tales cambios en la pirámide demográfica tienen efectos sobre el Estado de Bienestar. Por una parte

---

<sup>6</sup> El debate actual que se está dando en México sobre la seguridad social resulta un ejemplo claro de estos argumentos ya que se pretende exagerar la crisis de IMSS para introducir reformas al régimen de pensiones y jubilaciones, que no resolverán los problemas financieros del instituto pero que muy probablemente significan un avance para su privatización.

<sup>7</sup> Se trata de proyecciones que pueden verse alteradas con el paso de los años.

aumenta la demanda y el gasto en salud y servicios de atención social, y por otra, aumenta, aumenta el gasto en pensiones.

CUADRO 4.2

Población de 65 años y más con respecto a la población de 15-64 años

	1960	1990	2000	2010	2020	2030	2000-30
Alemania	16.0	21.7	23.8	30.3	35.4	49.2	106.7
Australia	13.9	16.0	16.7	18.6	25.1	33.0	97.6
Austria	18.6	22.4	23.3	27.7	32.6	44.0	88.8
Bélgica	18.5	22.4	25.1	25.8	31.9	41.1	63.7
Canadá	13.0	16.7	18.2	20.4	28.4	39.1	114.8
Dinamarca	16.5	22.7	21.6	24.9	31.7	37.7	74.5
Estados Unidos	15.4	19.1	19.0	20.4	27.6	36.8	93.7
España	12.7	19.8	23.5	25.9	30.7	41.0	74.5
Finlandia	11.7	19.7	21.5	24.3	34.7	41.1	91.2
Francia	18.8	20.8	23.6	24.6	32.3	39.1	65.7
Gran Bretaña	17.9	24.0	24.4	25.8	31.2	38.7	58.8
Grecia	12.3	21.2	25.5	28.8	33.3	40.9	60.4
Holanda	14.7	19.1	20.8	24.2	33.9	45.1	116.8
Irlanda	18.6	18.4	16.7	18.0	21.7	25.3	51.5
Italia	13.3	21.6	26.5	31.2	37.5	48.3	82.3
Japón	9.5	17.1	24.3	33.0	43.0	44.5	83.1
Luxemburgo	15.9	19.9	21.9	25.9	33.2	44.2	101.8
Portugal	12.7	19.5	20.9	22.0	25.3	33.5	60.3
Suecia	17.8	27.6	26.9	29.1	35.6	39.4	46.5
OCDE	14.9	19.3	20.9	23.5	29.8	37.7	95.33

Fuente: Mañoz de Bastillo Rafael (2000). Op. Cit.

Acerca del primer aspecto, se menciona que el aumento de personas con una edad superior a los 65 años, aunado a los cambios en los patrones familiares vistos en el apartado 1 (familias fragmentadas, hogares monoparentales) se traducirá invariablemente en un aumento de las necesidades de apoyo para los ancianos mediante programas de ayuda a domicilio o a través de asistencia en

residencias de la tercera edad. De este modo, la demanda de residencias asistidas para los ancianos aumenta con la edad, aunque cabe señalar que a la hora de estudiar el impacto del envejecimiento demográfico sobre estos servicios hay que tomar en cuenta que su cobertura es de tipo mixto: público, privado y privado sin ánimo de lucro. Para evitar que este proceso recaiga sobre un, para algunos, "sobrecargado" Estado de Bienestar, se plantea la propuesta de que estas crecientes necesidades sean cubiertas como se hacía antes, es decir, mediante el apoyo de la familia. Sin embargo, de acuerdo con varios autores parece difícil que recurrir a los cuidados familiares para absorber el crecimiento futuro de las necesidades de los ancianos, sobre todo en un contexto de reducción del tamaño familiar<sup>8</sup>.

Junto con el aumento de la demanda de asistencia, ya sea domiciliaria o en residencias para la tercera edad, generalmente se argumenta que este aumento en el porcentaje de personas mayores afectará de forma muy significativa el gasto médico, dado que este segmento de la población tiene habitualmente una mayor demanda de servicios médicos que la población de menor edad. Sin embargo, si se analiza cuidadosamente el comportamiento del gasto sanitario se puede señalar, que de forma opuesta a lo que generalmente se piensa, no existe una relación clara entre el envejecimiento de la población (personas mayores de 65 años) y el peso del gasto en salud en el PIB. Esto se debe a que el aumento en la esperanza de vida ha ido acompañado por una mejora en la calidad de vida de la población anciana, es decir, la gente vive más y llega con mejor salud a edades cada vez más avanzadas con lo que se retrasa el deterioro de la salud en estos grupos de edad<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> El aumento de ancianos que viven solos incrementa la necesidad de cuidados externos. Por ejemplo, los ancianos que viven solos cubren el 75% de sus necesidades de apoyo mediante el acceso a servicios sociales; el 80% de estas necesidades se cubren se cubren de forma informal por algún miembro de la familia en el caso de los ancianos que viven acompañados.

<sup>9</sup> El gasto solo aumentaría si la demanda futura de salud se correspondiera con la mera extrapolación de la demanda de los servicios de salud de los actuales grupos de edad.

El otro de los efectos del proceso de envejecimiento de la población es su incidencia sobre las pensiones que por cierto han recibido una gran atención en los últimos años en varios países, incluyendo México, hasta convertirse en el tema principal de reforma del Estado de Bienestar. Como ejemplo de lo anterior podemos señalar los informes publicados en los años noventa por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que ponen de manifiesto la necesidad de reformar los sistemas de pensiones en virtud de que la proporción de ancianos está creciendo aceleradamente y a la mayor longevidad. El enorme interés por reformar los sistemas de pensiones no resulta sorprendente si tenemos en cuenta que un gran porcentaje del gasto en los países desarrollados corresponde a las pensiones. Además el rubro de pensiones es una actividad que puede ser llevada a cabo por el sector privado a diferencia de otras actividades del Estado que no resultan atractivas para dicho sector. Por tanto, los sistemas de pensiones están siempre sometidos a presiones privatizadoras.

Cuando se habla de los efectos del proceso de envejecimiento en el Estado de Bienestar se considera que el progresivo envejecimiento aumentará la tasa de dependencia, que como vimos anteriormente, es la relación existente entre la población de 65 y más y la población activa, lo que incrementaría la carga financiera sobre las personas ocupadas derivada de la financiación de las pensiones de los jubilados. Dado que la mayoría de los sistemas públicos de pensiones se basan en el sistema de reparto en el cual las pensiones se financian con las cotizaciones de los trabajadores ocupados, el aumento de la tasa de dependencia como resultado del envejecimiento de la población exigirá un aumento de las cotizaciones con los correspondientes efectos negativos en el empleo debido al incremento de los costos laborales no salariales.

Como medida para resolver este problema se propone, de manera casi universal, sustituir el sistema de reparto por un sistema de capitalización (obligatoria y privada) según el cual los trabajadores ocupados irán constituyendo

con sus cotizaciones un fondo a partir del cual se financiará su propia pensión en el futuro con lo que se solucionaría, de acuerdo a algunos, del problema financiero de la seguridad social.

Sin embargo, la situación no es tan difícil como lo quieren aparentar ciertos sectores económicos y políticos. Es decir, el proceso de envejecimiento de la población no tiene por qué significar automáticamente un aumento de la tasa de dependencia. Si consideramos que el comportamiento de la tasa de dependencia es el producto de los cambios en tres variables: la relación entre la población de 65 años y más con la población activa, la tasa de actividad y la tasa de empleo, entonces los aumentos en la tasa de empleo y los aumentos en la tasa de empleo pueden compensar los aumentos esperados en la tasa de dependencia. Esto no resuelve el problema por completo pero lo sitúa en un contexto distinto que nos indica que de existir un problema en la financiación futura de la seguridad social, éste sería la consecuencia en gran medida de la incapacidad de la economía para generar empleo a una tasa adecuada e incentivar la participación en el mercado de trabajo de los potencialmente activos.

Asimismo, la propuesta más popular de reforma, la que se refiere en pasar del sistema de reparto al de capitalización no es tan efectiva como se piensa generalmente. Esto es, el sistema de capitalización también está expuesto a crisis macroeconómicas, a desajustes provocados por los cambios demográficos, a riesgos políticos y a riesgos de las inversiones, es decir, el riesgo ocasionado por una gestión incompetente o fraude. Además se argumenta que bajo el sistema de capitalización aumentará el ahorro, lo que tendrá un efecto positivo sobre la inversión y crecerá el producto, sin embargo, estas conexiones no se sostienen necesariamente, el incremento del dinero ahorrado, en caso de producirse, se da sólo durante la creación del fondo y tal ahorro a largo plazo se verá compensado por el gasto que harán los pensionistas de sus fondos acumulados. También, un aumento en el ahorro no implica una mayor inversión, dado que tales ahorros se

podrían usar para comprar artículos que no son nuevos. Por último, los planes privados de pensiones son vulnerables a la inflación no anticipada, es decir, los planes privados sólo pueden hacer frente a una inflación limitada (o sea, ofrecer una indexación que llega a un nivel preestablecido, pero si la inflación sobrepasa tal nivel se transfiere el costo al pensionista ya que la pensión pierde valor.<sup>10</sup> Por otro lado, el sistema de capitalización presenta costos de administración elevados que alcanzan hasta el 3% del salario.

De acuerdo con lo anterior, es preciso señalar que el impacto de las pensiones sobre el Estado de Bienestar nos presenta un panorama futuro menos crítico de lo que se suele mencionar. En primera instancia porque mediante una serie de políticas para mejorar el empleo mediante la educación y la formación, para aumentar la participación de la población activa, a través de servicios de atención a la familia (específicamente guarderías) y el incremento en la edad de jubilación y se puede neutralizar, al menos en parte, el impacto negativo del aumento de la tasa de dependencia. Mención aparte merece este último punto debido a que aumentar la edad de jubilación reduce el número de pensionistas y al mismo tiempo aumenta el número de trabajadores en activo, por esto, es un mecanismo doblemente eficaz para reducir el gasto en pensiones. Además la alternativa existente, el sistema de pensiones basadas en la capitalización (por lo regular de administración privada) no tiene tantas ventajas como ya se mencionó.

El problema de las pensiones, es decir, de cómo mantener a los ancianos cuando éstos dejan la vida laboral activa no es algo exclusivo de las sociedades actuales, sino que ha estado presente a lo largo de la historia. A fines del siglo XVIII en Inglaterra y Gales, por ejemplo, el gasto en seguridad social era del 20% de los ingresos del Estado y los ancianos obtenían, mediante sistemas de

---

<sup>10</sup> Para una discusión sobre los sistemas de pensiones ver N. Barr (2000). "Reforma a los planes de pensiones: análisis económico y algunas opciones de política" S. Muñoz Machado y J.L. García Delgado. *Las Estructuras de Bienestar en Europa*. Civitas. Madrid.

protección social entre el 70% y 90% del trabajador promedio<sup>11</sup>. Tampoco es nuevo que las sociedades pasen por etapas de cambios importantes en la tasa de dependencia. En el caso de Inglaterra según Shoenfield<sup>12</sup> entre principios del siglo XIX y principios del XX, la población de menos de 15 años y más de 60 como porcentaje de la población entre 15 y 59 pasó del 60% al 85%. En este sentido y como efectivamente apunta Muñoz de Bustillo "No dejaría de ser una paradoja difícilmente asumible que, en un momento en el que la capacidad de creación de riqueza de las sociedades occidentales es inconmensurablemente mayor que en el pasado, se considere a los sistemas de provisión social para la tercera edad son insostenibles"<sup>13</sup>.

En un gran número de países se ha promovido la contratación de planes privados de pensiones lo que daría lugar a lo que Richard Titmus<sup>14</sup> denomina la aparición de "dos naciones de la tercera edad" con mayores desigualdades en el nivel de vida después del trabajo que durante la vida laboral activa, con servicios sociales diferentes, basados en principios distintos, para grupos distintos y operando aisladamente uno de otro. De todos modos, es lamentable que a causa del interés motivado por los grupos financieros privados en entrar a este campo altamente rentable, es probable que las medidas de "reforma" a los sistemas de pensiones sigan esta línea de actuación. Lo anteriormente mencionado no implica que no se precisen reformas a la seguridad social, sobre todo si consideramos que es imperativo cambiar aquellos planes de pensiones que son excesivamente generosos y que llegan a superar los ingresos de las personas ocupadas.

---

<sup>11</sup> R. Muñoz de Bustillo op. cit, p. 79.

<sup>12</sup> Wrigles E. A y Shuenfield R. (1981). *The population history of England, 1471-1871*. Londres, Arnold, citado en R. Muñoz de Bustillo. *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*

<sup>14</sup> Titimus R. (1981). *Política Social*. Barcelona. Ariel.

### IV.3 Cambios en el mercado de trabajo

Los cambios ocurridos en el mercado de trabajo y en la estructura económica durante las últimas décadas del siglo XX han tenido también consecuencias sobre el Estado de Bienestar. De estos cambios el más importante ha sido la transición de una sociedad industrial en la que la mayoría del empleo tenía lugar en la industria a una sociedad de servicios o postindustrial, en la que la mayoría de los empleados trabajaban en el sector servicios.

Aunque en la mayoría de los países este cambio ocurrió en distintos momentos, el declive industrial se inició en la década de los ochenta. Por ejemplo, entre 1974 y 1993 los países de la OCDE perdieron en promedio 22% de sus empleados industriales y países como Bélgica, Francia, Suecia, Gran Bretaña y España se han visto más afectados con una pérdida que oscila entre la tercera parte y la mitad de sus empleos en el sector industrial.<sup>15</sup>

Regularmente, esta transición es comparada con la acontecida a finales del siglo XIX, en la que las sociedades pasaron de ser agrícolas a sociedades industriales, sin embargo existen grandes diferencias como por ejemplo en lo relativo a los salarios: el desplazamiento del trabajador agrícola del campo a los centros comerciales significó un salario mayor para este trabajador, el paso de un trabajador industrial a un empleado en el sector servicios ha significado un menor salario puesto que en promedio los trabajadores del sector servicios ganan menos que los del sector industrial, especialmente en aquellos sectores que requieren poca calificación. Asimismo, la adaptación del trabajador industrial al sector servicios ha sido más difícil que la del trabajador agrícola a la industria ya que no es fácil convertir a un trabajador de la industria del acero, por citar un ejemplo, en un cuidador de niños o que trabaje en el sector salud.

---

<sup>15</sup> G. Esping Andersen (2000).. *Fundamentos Sociales de las Economías Posindustriales*. Ariel. Barcelona.

La disminución del empleo en los sectores agrícolas y en los sectores industriales responde al enorme aumento en la productividad en ambos sectores. De este modo, el flujo de trabajadores de la industria y el campo, junto con la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y las personas y las personas que se integran por primera vez al mercado de trabajo han aumentado la demanda de empleos, por lo que el grado en que esta demanda es satisfecha o no mediante la creación de puestos de trabajo en el sector servicios de un país determinará su nivel de desempleo.

Como se puede apreciar los servicios representan el sector clave en cuanto a la creación de empleos se refiere. En este sentido, es preciso conocer mejor la economía de los servicios para lo cual hay que revisar las diferentes clases de servicios que existen:

a) *Servicios empresariales*: estos servicios como el marketing, las consultorías, el diseño, la ingeniería, la contabilidad, etc., la realizaban antes las mismas empresas, pero ahora son contratados en el mercado (para ahorrar costos). Desde los años sesentas este tipo de servicios se han duplicado en la mayoría de los países de la OCDE. También existen dentro de esta clasificación los servicios de finanzas, seguros e inmobiliarias que no sólo son para las empresas sino también para la sociedad en general.

b) *Servicios distributivos*: ayudan a distribuir lo que se produce en la sociedad, ya sea algo material, conocimiento e información. Abarca los servicios de comercio y comunicaciones (empleos predominantemente femeninos) y transporte (empleo masculino). Estos servicios representan un 20% del todo el empleo en la OCDE. En Estados Unidos este porcentaje es del 32% lo que representa una sociedad más consumista que en Europa.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> V. Navarro. *Op. cit.* p. 50.

c) *Servicios personales*: son los servicios para las personas e incluye servicios como los restaurantes, lavanderías, peluquerías, servicios de limpieza y servicios domésticos, entre otros. Son por lo general, servicios que requieren poca calificación y que hasta hace poco se realizaban en gran parte dentro de los hogares.

La integración de la mujer al mercado de trabajo ha aumentado de forma muy importante la demanda de este tipo de servicios. En Estados Unidos se ha calculado que por cada mujer que se incorpora al mercado de trabajo se crean tres nuevos puestos de trabajo en el sector de servicios personales.<sup>17</sup> De esta manera es lógico suponer que una de las razones para que se estimule la integración de la mujer al mercado de trabajo es para impulsar la creación de puestos de trabajo.

d) *Servicios sociales*: son servicios proveídos colectivamente a la población y pueden ser de carácter público o privado. Se incluyen dentro de este tipo los servicios de salud, educación y servicios a grupos vulnerables como los ancianos, discapacitados y niños, etc. Los servicios sociales constituyen la esencia del Estado de Bienestar y son los que han crecido más en los países de la OCDE en los últimos 50 años. Su crecimiento es una respuesta a los cambios sociales (como los ocurridos en las familias), demográficos (crecimiento de la población anciana) y cambios políticos (desarrollo de gobiernos democráticos que han permitido que han permitido expresar los deseos de las clases trabajadoras y clases medias que han presionado para la extensión de los derechos sociales y políticos de la población).

Dentro de los servicios sociales existen dos grandes grupos, uno como los servicios de educación y salud son para toda la población (al menos eso se pretende) o sea, son servicios universales. El otro grupo es el de atención a los

---

<sup>17</sup> *Ibidem*

grupos vulnerables como lo son los servicios de atención a niños, ancianos, discapacitados y que están enfocados en apoyar a las familias.

En los países de la OCDE no existe una gran diferencia en el porcentaje de personas empleadas en los servicios de salud y de educación, sin embargo, en los servicios de atención a los grupos vulnerables existe una gran variabilidad entre los países: en Escandinavia el porcentaje de población empleada en estos servicios es de un 30% de toda la fuerza de trabajo en el sector servicios, mientras que en los países del sur de Europa como España e Italia es de sólo 8% y en la mayoría de los países de la OCDE es del 15% al 20%.<sup>18</sup>

El hecho de que los países escandinavos sean los países de Europa y del mundo con el porcentaje de mujeres trabajando se debe precisamente a la extensión en estos países de los servicios sociales que ayudan a las familias y que además de permitir la integración de la mujer al mercado de trabajo proveen de muchos puestos de trabajo para las mujeres ya que estimulan la creación de puestos de trabajo al atender las nuevas necesidades creadas por la integración de la mujer al mercado de trabajo.<sup>19</sup> En los países del sur de Europa (España, Italia, Grecia y Portugal) lo poco desarrollados que están los servicios sociales explica la baja tasa de participación de la mujer en el mercado laboral.

Entre los países desarrollados también existen diferencias en cuanto al financiamiento de los servicios sociales; en los países europeos el financiamiento es principalmente público, por su parte en los Estados Unidos el financiamiento es privado con la excepción de la educación primaria y secundaria que son mayoritariamente públicas. Esta diferencia relativa al peso del financiamiento público por un lado o privado, por el otro, responde sobre todo a causas políticas,

---

<sup>18</sup> OCDE Employment Outlook 1997.

<sup>19</sup> Por esto existe la frase de que la mujer que trabaja crea puestos de trabajo.

especialmente a la fuerza del movimiento socialdemócrata en Europa y a la debilidad de éste en los Estados Unidos.

Independientemente del tipo de financiamiento, los servicios sociales están creciendo de manera muy marcada en respuesta a los cambios sociales, económicos y políticos; cambios que en el futuro continuarán ejerciendo una gran presión para que estos servicios sociales sigan aumentando. Actualmente el empleo en estos servicios es el que está creciendo más rápido en los países de la OCDE, tendencia que continuará debido a la irreversibilidad de muchos de los factores que determinan su crecimiento (cambios sociales, demográficos, económicos y políticos).

En síntesis, hoy en día casi toda la creación de empleo se da en el sector servicios por lo que es preciso expandir la creación de este sector y en particular de los servicios sociales ya que facilitan la integración de la mujer al mercado de trabajo y a su vez crean más puestos de trabajo.

#### **IV.4 Globalización**

En la actualidad no hay término tan difundido en los círculos académicos, económicos y políticos como lo es el de la globalización. La globalización se puede definir como un proceso de integración a escala mundial en el que los diferentes pueblos, economías y culturas están sujetas a influencias internacionales. Es el resultado de tendencias sociales, económicas y políticas ocurridas durante siglos. Se puede decir que su origen se encuentra siglos atrás cuando la gente de distintas culturas entraron en contacto a través de las conquistas, migraciones y el comercio.

Ya en el siglo XV existía un cierto nivel de integración global a causa del comercio europeo y las conquistas emprendidas por las naciones de éste continente, pero es en décadas recientes cuando este proceso se ha acelerado

como resultado de la reducción de la protección arancelaria y la liberalización de los movimientos de mercancías y capitales, el papel de las tecnologías especialmente de las tecnologías de la información, la mejora en los transportes y en las comunicaciones.

Cualesquiera que hayan sido los factores que intensificaron este proceso, la globalización tiene ciertas consecuencias para el Estado de Bienestar. Del impacto potencial de la actual situación internacional (países más integrados al mercado mundial) sobre los Estados de Bienestar podemos destacar los siguientes elementos.

En primer lugar, se menciona que la política económica keynesiana, asociada generalmente con los Estados de Bienestar, estaba diseñada para actuar en situaciones de menor apertura mundial. Esto no significa que no funcione en un contexto de alta integración económica, pero es necesaria una coordinación efectiva de las políticas económicas entre los países implicados. Una coordinación que en la actualidad no cuenta con un diseño institucional necesario (ni siquiera en la Unión Europea) y que además enfrenta obstáculos ya que, por ejemplo, en presencia de una recesión o crisis económica (originada por la caída de la demanda efectiva) los países que la sufren tienen incentivos para retrasar la puesta en marcha de políticas expansivas, dado que el primer país que lo haga o que lo haga con mayor intensidad, estará corriendo con todos los gastos de la recesión o de la crisis (aumento del déficit público y del endeudamiento) y sólo se beneficiará de una parte del impacto positivo que dicha política tenga sobre la demanda efectiva ya que una porción de este impacto (mayor cuanto más integrada esté la economía) se filtrará en forma de aumento de las importaciones a otros países, que obtendrán un aumento en su demanda y en su empleo sin necesidad de contribuir a financiar las políticas.

Por otro lado, si las empresas están muy orientadas al exterior, menor apoyo prestarán a las políticas de generación de demanda efectiva interna, políticas que además pueden afectar sus costos (mayores impuestos e incluso mayores presiones salariales) y de las que, debido a su menor dependencia del mercado nacional, se beneficiarían sólo parcialmente. Entonces, de acuerdo con lo anterior, se puede reducir la eficacia de la política fiscal pero también el mayor nivel de apertura puede disminuir la eficacia de la política monetaria, en especial cuando simultáneamente se desea mantener el tipo de cambio dentro de unas bandas de flotación establecidas. En este caso, la realización de una política monetaria expansiva y el efecto de ésta sobre el tipo de interés provocaría una depreciación de la moneda, lo que sería incompatible con el objetivo de estabilidad cambiaria.

En síntesis es probable que la mayor apertura de las economías aunado a la falta de mecanismos efectivos de coordinación de las políticas económicas ( así como la falta de voluntad política de construirlos) y la opción a favor de mecanismos de tipos cambio cuasifijos podría reducir significativamente la efectividad de las políticas tradicionales keynesianas.

En segundo término, se argumenta que el Estado de Bienestar aumenta los costos laborales de las empresas en la medida de que su financiamiento depende de forma importante de las cotizaciones sociales, lo que repercute negativamente en la competitividad con el exterior, afectando a la producción y al empleo. La diferencia entre el costo laboral directo y el costo laboral total como consecuencia de las cotizaciones sociales es de aproximadamente del 20% <sup>20</sup> lo que ha ocasionado una demanda generalizada por parte de las asociaciones empresariales en muchos países para reducir la parte de las cotizaciones sociales aportadas por las empresas con el objetivo de reducir los costos salariales y ganar competitividad. Sin embargo, el supuesto efecto negativo del Estado de Bienestar

---

<sup>20</sup> R. Muñoz de Bustillo. (2001) "Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo" en R. Muñoz de Bustillo (ed). *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Alianza Editorial. Madrid.

en la competitividad externa queda en entredicho por varias razones. Por ejemplo, se puede señalar que las cotizaciones sociales están financiando unas necesidades de aseguramiento contra riesgos sociales como la vejez, la enfermedad, etc., que en cualquier caso tendrían que ser cubiertas por los trabajadores, de este modo, de no existir, los salarios tendrían que ser más altos con la finalidad de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo.

También se puede indicar que la variable importante a la hora de medir la competitividad de las empresas no es el costo laboral total sino el costo laboral unitario que se obtiene dividiendo el costo laboral total entre la productividad; por lo que en la medida en que los gastos sociales contribuyan a aumentar la productividad al mejorar el bienestar de los trabajadores, por tanto el impacto negativo del Estado de Bienestar en la competitividad queda en duda.<sup>21</sup> Además, la presión a la alza de los costos laborales como resultado de las cotizaciones sociales financiadas por las empresas, aunque sea parcialmente, puede generar incentivos para mejorar la productividad. Asimismo, los Estados de Bienestar, sobretudo los más desarrollados, pueden tener un efecto positivo en las economías abiertas al garantizar un mantenimiento de ingresos más completo a sus ciudadanos, al margen de su situación en el mercado de trabajo, pueden estar mejor preparados que los demás para reaccionar con flexibilidad en presencia de los cambios estructurales que acarrea el proceso de apertura con el exterior. Es más, de forma contraria a lo que generalmente se cree, existe una relación positiva entre el grado de apertura de un país al exterior y el peso del sector público. La relación es de la siguiente forma: cuanto más abierta es una economía, mayor es el riesgo de fluctuaciones del consumo y el ingreso, este mayor riesgo genera una mayor demanda de actuación compensatoria del sector público que se manifiesta en un mayor peso del gasto social en el PIB. Esta mayor actuación serviría para legitimar las políticas de apertura al exterior y garantizar el apoyo social a la

---

<sup>21</sup> R. Muñoz de Bustillo. op cit.

apertura económica y simultáneamente frenar las tentaciones proteccionistas en situación de crisis.<sup>22</sup>

Finalmente, es preciso señalar que los aumentos de competitividad se pueden obtener de dos formas: una es mediante la reducción de los costos laborales (salarios) y la otra se logra a través del aumento de la eficiencia de las empresas y la productividad. Sin embargo, la primera vía daría lugar a un aumento en la competitividad que en una primera instancia podría parecer positivo ya que se ganarían posiciones a nivel internacional en lo concerniente a la competitividad pero paradójicamente esta vía para ser competitivos se lograría deprimiendo los salarios y el bienestar de los trabajadores, lo que no se puede interpretar como algo positivo de ningún modo. Además, puesto que la competitividad es un concepto relativo que se mide mediante la comparación de los costos laborales totales de varias empresas en varios países, su reducción en todos los países no afectaría, por tanto, directamente en la competitividad y significaría únicamente una redistribución de los ingresos a favor de los beneficios.

Por último, en tercer lugar se sostiene que como la globalización no supone solamente el aumento de la libertad de movimiento de bienes y servicios, sino también la liberalización del movimiento de capitales, lo que puede alterar el equilibrio de fuerzas existentes entre el capital y el trabajo que fue esencial en la construcción de los Estados de Bienestar. Esta libertad de movimiento de capitales podría hipotéticamente daría lugar a la puesta en marcha de un proceso de competencia entre países mediante el deterioro de la legislación social y la reducción de las cargas tributarias que gravan los ingresos del capital, con el objetivo de impedir la fuga de empresas del país y atraer nuevas inversiones externas. Este proceso, hasta ahora, a pesar de algunos casos significativos, no ha afectado de forma importante la geografía industrial (localización de las empresas), pero el escenario podría cambiar en el futuro. Asimismo, la internacionalización de

---

<sup>22</sup> Ibidem

la producción tiene un posible importante efecto en los países desarrollados, dado que aumentaría la elasticidad de la demanda de trabajadores, es decir, la sensibilidad de ésta ante cambios en los salarios, ya que en un mundo globalizado existe la posibilidad de traslado de la producción de un país a otro. Esto podría tener un impacto negativo en los salarios de los trabajadores, especialmente de los menos calificados que son los más sustituibles y sobre la capacidad de negociación de los trabajadores en general.

En suma, la globalización y los demás retos que enfrenta el Estado de Bienestar a fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI que se mencionaron en este capítulo como los cambios en las familias, en el ciclo vital de las personas y en el mercado de trabajo parecen perfilarse como factores que producen pobreza, desigualdad, exclusión social, desempleo, etc., sin embargo, el impacto de estos cambios sociales y económicos no es el mismo para todos los países, ni están predeterminados, es decir, la forma en que se adapten los diversos países ante los actuales retos depende de las características institucionales de los Estados de Bienestar y por la capacidad de cada país para establecer pactos sociales y concertar distintos intereses. Entonces, tenemos que estas diferencias institucionales determinan la forma en que cada país se adapta a los retos actuales, y tales diferencias, a su vez, se derivan de las características de los Estados de Bienestar, las familias, los mercados de trabajo (fundamentalmente por el tipo de regulación de éstos) y por el papel de las organizaciones del tercer sector y la forma en que estos sectores se interrelacionan.

De acuerdo con las diferentes características y la forma en que se interrelacionan estos elementos, se puede establecer la existencia de 4 modelos de Estado de Bienestar, o mejor dicho sistemas de bienestar ya que no se estudia únicamente el sector público sino que se incluyen otras esferas como la familia, las organizaciones del tercer sector o voluntariado y el mercado de trabajo. El análisis de estos modelos se realizará en el siguiente capítulo.

## **CAPITULO V**

### **ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE BIENESTAR**

En los capítulos anteriores se ha visto que los Estados de Bienestar surgieron y se desarrollaron para responder a la pobreza, el desempleo y las desigualdades generadas por el mercado y colectivizar el abanico de riesgos sociales. En cada país se han utilizado instrumentos diferentes para lograr los objetivos del Estado de Bienestar, es más, a lo largo de la evolución del Estado de Bienestar, en cada país se han implementado un gran número de políticas sociales, económicas, programas y acciones específicas, haciendo muy difícil realizar comparaciones internacionales. En este contexto es cuando la elaboración de tipologías (agrupar países de acuerdo a sus características) resultan útiles porque permite comprender de forma más amplia el fenómeno en cuestión ya que ayuda a reducir la complejidad de la realidad.

La tipología de Estados de Bienestar clásica es la de Richard Titmus<sup>1</sup>. De acuerdo con este autor, existen 3 tipos de Estados de Bienestar: residual, industrial e institucional. El modelo residual se caracteriza por una mínima intervención del Estado en el bienestar, únicamente se encarga de cubrir un nivel mínimo de necesidades sociales, se deja el papel protagónico para el mercado y que el individuo asuma sus propias responsabilidades. El Estado de Bienestar industrial se distingue por una mayor participación del Estado en materia de protección social pero las necesidades se atienden utilizando criterios de mérito y productividad. El tercer tipo es el Estado de Bienestar institucional, en el que el Estado es el que satisface la mayoría de necesidades sociales mediante servicios sociales. Aquí impera el principio universal desvinculado de los logros de la vida laboral o el desarrollo individual.

Además de esta tipología, existe otra muy utilizada que fue elaborada por Goran Therborn<sup>2</sup>. Este autor, además de recurrir al elemento de las prestaciones sociales para hacer su clasificación, incluye la variable del mercado de trabajo y el objetivo de la consecución del pleno empleo para lograr una aproximación más exacta de lo que sucede en cada país. Con base en el nivel de prestaciones sociales y el grado de aproximación al pleno empleo, G. Therborn concluye que existen 4 modelos de bienestar: intervencionista, reparador, dirigido al pleno empleo y orientado al mercado. El modelo intervencionista se basa en una política social extendida y universal, y el Estado asume la responsabilidad institucional de lograr el pleno empleo. Dentro de este modelo se encuentran Suecia, Finlandia y Noruega. El Estado de Bienestar reparador es lo contrario, se caracteriza por tener una presencia estatal débil que limita las prestaciones sociales y no es capaz de incidir en el mercado de trabajo, ni en otras áreas económicas. En este modelo se encuentran países como Alemania, Italia, Francia, Dinamarca y Bélgica. El Estado de Bienestar dirigido al pleno empleo asume escasas responsabilidades en cuanto

---

<sup>1</sup> Ver R. Titmus. *Op. cit.*

<sup>2</sup> Para un estudio sobre esta tipología ver G. Therborn. *Op. cit.*

a la protección social pero juega un papel muy importante en la consecución del pleno empleo, tal es el caso de Suiza y Japón. Finalmente, los Estados de Bienestar orientados al mercado tienen una política social muy limitada y tampoco desarrollan importantes intervenciones estatales en el mercado de trabajo, este es el ejemplo de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Actualmente la clasificación más difundida de modelos de Estados de Bienestar es la realizada por Gosta Esping-Andersen<sup>3</sup>, que es muy parecida a la elaborada por R. Titmus y en la cual distingue 3 modelos de Estados de Bienestar. La tipología de Esping-Andersen se basa en la amplitud de los derechos sociales y en la relación entre el Estado, el mercado y la familia. De este modo, se pueden diferenciar 3 modelos: el modelo liberal (residual para Titmus) que se caracteriza porque las ayudas estatales únicamente se dirigen a aquellos que demuestren su carencia de recursos y el mercado juega un papel muy importante como proveedor de bienestar. El segundo modelo es el conservador (industrial) en el cual los derechos sociales están íntimamente ligados con el estatus del individuo en el mercado de trabajo; una de sus principales características es que es un defensor de la familia tradicional y la comunidad juega un papel muy importante referente al bienestar. El tercer modelo es el socialdemócrata (institucional) que se distingue porque los derechos sociales son universales, al margen de cualquier consideración de pertenencia a cierto grupo social.

Así pues, en el presente capítulo mediante diversos indicadores se mostrarán las principales características de los diferentes modelos de bienestar. Para realizar este análisis se utiliza un nivel de comparación macrosocial y se toman en cuenta 4 dimensiones comparativas que son: los regímenes de

---

<sup>3</sup> Ver G. Esping-Andersen. (1990). *The three worlds of the welfare state*. Cambridge. Princeton Polity Press.

protección social , los mercados de trabajo, la familia y las Organizaciones del Tercer Sector (OTS) o voluntariado. Al utilizar esta metodología se puede tener una visión más amplia de las características de los modelos al incluir elementos que generalmente no toman en cuenta como lo son la familia y las Organizaciones del Tercer Sector, a diferencia de estudios comparativos que se limitan a comparar los sistemas de protección social; sin embargo esto se logra a expensas de no profundizar en ciertos aspectos como características concretas de los sistemas seguridad social y de los programas y políticas sociales específicos de cada país en virtud de que en cada uno de estos genera una enorme cantidad de políticas, acciones que complica la realización de comparaciones a nivel internacional<sup>4</sup>.

En este trabajo se utilizarán los 3 modelos de bienestar caracterizados por G. Esping-Andersen, pero además se agregará otro modelo por considerar que los países pertenecientes a este modelo, llamado mediterráneo, presentan características propias que los hacen diferentes de los otros bloques de países. Asimismo se empleará una terminología geográfica para denominar a los modelos con el fin de identificar más fácilmente a qué países nos referimos.

## **V.1 Modelos de Bienestar**

### **V.1.1 Modelo Escandinavo**

Este modelo se aplica para Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca. El modelo Escandinavo se consolidó durante la década de los años 30's y 40's en

---

<sup>4</sup> Es importante mencionar que como en todo ejercicio comparativo mediante tipologías, que son construcciones teóricas, se puede dar el caso de que un país no se ajuste enteramente a un cierto modelo, así por ejemplo, para ciertos autores Graa Bretaña y Austria son países con rasgos del modelo socialdemócrata-escandinavo por lo que son clasificados de este modo y no dentro del modelo anglosajón y continental respectivamente.

los cuáles hubo un notable auge de los gobiernos socialdemócratas que imprimieron el sello característico de este modelo que es el universalismo; sin embargo, el universalismo estuvo presente en los países escandinavos desde tiempo atrás, en 1913 el plan de seguro de jubilación sueco ya tenía un espíritu universal. El principio de universalismo se refiere básicamente a que el bienestar es un derecho ciudadano y es provisto por el sector público mediante una serie de transferencias y servicios financiados con impuestos. Este modelo también por su explícito esfuerzo para desmercantilizar el bienestar, es decir para minimizar la dependencia en el mercado. Mientras que algunos de los países de Europa han fomentado la participación del mercado en la prestación de servicios sociales y pensiones, los países nórdicos lucharon deliberadamente para cerrar las puertas al mercado con el fin de minimizar la desigualdad.

Limitar la participación del mercado en la prestación de los servicios asociados con el bienestar implica que los subsidios deben ser generosos, por ello es de esperar que en Suecia, Dinamarca y Noruega y Finlandia (en menor medida) presenten los niveles de transferencias de ingresos más altos del mundo. Este componente de generosidad no es propio del régimen escandinavo, otros países como Holanda y Bélgica, España e Italia muestran niveles apenas inferiores en cuanto a los subsidios se refiere, sin embargo, lo que resulta específicamente propio del modelo escandinavo es la fusión del universalismo con la generosidad y la socialización de riesgos. En este sentido, a principios de los 70's los países de Europa continental habían alcanzado un nivel similar al de los países nórdicos en lo que toca a los programas de subsidios, pero estos últimos complementaron sus programas de transferencias de ingresos con la provisión de servicios sociales y un programa para el sostenimiento de las mujeres trabajadoras. Además se construyó una enorme estructura de servicios de salud para atender a las familias necesitadas y en especial a los niños y ancianos.

Otra característica fundamental del Estado de Bienestar escandinavo es el igualitarismo, entendido este como el compromiso para promover activamente el bienestar y las oportunidades vitales o también se puede decir que el igualitarismo se encuentra con la distribución y la eliminación de la pobreza. De igual modo podemos mencionar que el igualitarismo es la práctica del universalismo.

La búsqueda del pleno empleo es otro pilar del Modelo Escandinavo; aunque esto puede ser cierto para otros modelos, lo que distingue a los países nórdicos es que tienen un nivel de empleo creciente. A pesar de que a fines del siglo XX Dinamarca y Suecia han presentado tasas elevadas de desempleo parece que ha fracasado la consecución del pleno empleo en el modelo socialdemócrata. Aunque el desempleo en los países nórdicos no difiere mucho del de Alemania o Francia lo que ha sucedido es éste se ha presentado sobre una tasa de empleo del 75% al 80% y no sobre una tasa de empleo del 50% al 60% ya que en escandinavia se había dado una plena participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Por otro lado, el compromiso con el pleno empleo se ve reflejado en las políticas activas de empleo así como por el número de personas beneficiadas y los recursos gastados en los programas de formación o readaptación profesional.

Un rasgo distintivo de la política de empleo socialdemócrata es que se formula en términos de productivismo lo que significa la maximización del potencial productivo de la ciudadanía, esto implica que el Estado de Bienestar debe garantizar que todas las personas dispongan de los recursos necesarios y la motivación para trabajar además, por supuesto, de que haya trabajo disponible. Este concepto de productivismo se contrapone al de *workfare* que se utiliza en los Estados Unidos, pero como bien apunta Esping Andersen, estos son dos

conceptos cualitativamente distintos ya que el *workfare* se refiere a que las prestaciones sociales se otorgarán bajo la condición de realizar ciertos trabajos mientras que el productivismo trata de dotar a las personas de las herramientas necesarias para trabajar.

El Modelo Escandinavo se caracteriza pues, por su universalismo, sus subsidios generosos y por su carácter desmercantilizador, o sea, el papel que marginal que juegan los servicios de bienestar privados; por tanto, en este modelo la institución dominante es el Estado.

#### **V.1.2 Modelo Anglosajón**

Los orígenes del Modelo Anglosajón se encuentran en la política social británica del siglo XIX que se basaba en el principio de autosuficiencia. En la actualidad vemos que esta idea se mantiene en los países anglosajones al limitarse la participación del Estado, individualizar los riesgos y propiciar la participación del mercado en la provisión de bienestar por lo que se desfavorecen los derechos ciudadanos.

El modelo liberal-anglosajón se ha dado en los países donde los partidos socialistas eran débiles. Aunque cabe mencionar que hay matices, por ejemplo, Inglaterra y Australia tienen un Estado de Bienestar más global y universal que los Estados Unidos debido a que en ellos el movimiento obrero ha desempeñado un papel importante en la formulación de la política social.

En términos generales podemos establecer que el modelo anglosajón se distingue por las siguientes 3 características:

Primeramente, el modelo anglosajón es residual en el sentido de que las garantías sociales se limitan a cubrir los "riesgos inaceptables", asimismo la elegibilidad de los sujetos se hace en función de la comprobación de los medios de vida o de los niveles de ingreso para averiguar el grado de necesidad. De este modo es importante notar que, debido al carácter residual del modelo, el peso de la asistencia social es mayor en los países anglosajones con relación a otros países que tienen programas de seguridad social más amplios. Por ejemplo, en los países como Australia y Nueva Zelanda la asistencia social abarca más del 90% de los gastos sociales, en Irlanda y Estados Unidos el 40% y entre el 20% y 30% en Canadá e Inglaterra; el país no liberal que más se les acerca es Alemania con el 12%<sup>5</sup>.

Otra característica del Estado de Bienestar Anglosajón es la concepción restringida acerca de qué riesgos se deben considerar sociales. Un ejemplo perfecto de esto son los Estados Unidos debido a su falta de asistencia sanitaria nacional, de subsidios de enfermedad, de maternidad, familiares y de permisos laborales. Para enfrentarse a las fallas del mercado en estas áreas se cuenta con una serie de ayudas para cubrir únicamente aquellos riesgos que son considerados como inaceptables: los subsidios del programa Medicaid para los pobres, los subsidios para la asistencia médica de los ancianos o de la AFDC (Aid for Families with Dependent Children) que otorga ayuda a las familias pobres con hijos dependientes; subsidios para las madres solas que viven con hijos y deducciones fiscales para las familias de ingresos bajos con hijos.<sup>6</sup>

Una tercera característica del modelo anglosajón es su notable fomento a la acción del mercado. De acuerdo con la ideología liberal, aquellos que son sujetos

---

<sup>5</sup> G.Esping Andersen. (2000). *Op. cit.* p. 104.

<sup>6</sup> *Ibidem*

de riesgos inaceptables y no puedan valerse por ellos mismos en el mercado se convertirán en dependientes del sistema de asistencia social.

En cuanto a la prestación de servicios (especialmente los servicios sociales) el modelo liberal es muy limitado en cuanto que considera que estos servicios deben ser brindados por el mercado.

En síntesis, podemos apreciar que el modelo de bienestar anglosajón se caracteriza por ser residual en el sentido de que únicamente se hace cargo de las personas que se encuentran en una situación considerada como inaceptable y por tanto es necesario hacer una prueba de medios para elegir a los beneficiarios de las ayudas, fomenta la participación del mercado en la provisión de bienestar por lo que tiene un bajo nivel de desmercantilización.

### **V.1.3 Modelo Continental**

El modelo continental es llamado de esta forma debido a que en los países de Europa continental como Alemania, Holanda, Francia, Bélgica y Austria que es donde predomina, el pensamiento liberal ligado al *laisse faire* no tenían un papel preponderante mientras que las coaliciones cristianodemócratas jugaron un papel muy importante en la construcción del Estado de Bienestar. Las políticas sociales cristianodemócratas se inspiraron a menudo en el estatismo monárquico y posteriormente en el corporativismo. El principal objetivo de estas políticas tenía que ver con el control social, basta recordar las reformas emprendidas por Bismark que posteriormente se diseminaron por toda Europa y cuyos objetivos tenían que ver poco con igualitarismo y se trataba más bien de controlar los movimientos obreros.

Los principios básicos del modelo continental son el corporativismo (segmentación de estatus) y el familiarismo. Con corporativismo nos referimos a que los sujetos de la seguridad social que tienen un trabajo estable en el sector público especialmente tienen un tratamiento muy privilegiado. Cabe señalar que las divisiones de estatus no es igual en todos los países. Alemania no posee un pronunciado corporativismo en cuanto a las pensiones (la principal distinción es entre trabajadores manuales y administrativos, sin embargo, el seguro de enfermedad tiene 1200 fondos distintos de acuerdo a la profesión o al tipo de empresa). Por su parte Francia y Bélgica cuentan con un sistema de pensiones fragmentado y un seguro de enfermedad que se divide en varias clases de profesionales. En Holanda las pensiones son similares para los trabajadores.

Una característica importante del modelo continental es que la provisión de bienestar por parte del mercado es marginal. Esto se debe a que la seguridad social es obligatoria y existen planes especiales para aquellos carentes de una relación laboral normal. Asimismo las asociaciones voluntarias no lucrativas (tercer sector) afiliadas regularmente a iglesias juegan un papel muy importante en la prestación de servicios sociales

Otro aspecto importante de este modelo es el "familismo" que significa que la familia tiene un papel preponderante en cuanto a la provisión de cuidados se refiere y es la responsable del cuidado de sus miembros (principio de subsidiariedad). Además, como este modelo se basa en una unidad familiar estándar integrada por un varón cabeza de familia, esposa e hijos, la provisión de servicios para familias "atípicas" integradas por madres solteras es residual.

Este aspecto residual del modelo continental podría parecer a simple vista como igual al régimen anglosajón, sin embargo se refiere a una situación distinta.

Como vimos anteriormente, el carácter residual del modelo anglosajón se relaciona con lo que consideran "riesgos inaceptables" y todas las personas que se encuentran en esta situación, previa comprobación de medios, se sujetarán a la asistencia social, si no es así, deberán acudir a las instancias privadas para procurar su bienestar. Por otra parte, el modelo continental es residual en el sentido de que en el caso de que la familia fallara al momento de hacerse responsable de sus miembros, es cuando estos se hacen sujetos de la asistencia social. Otro atributo más del modelo continental es su enfoque pasivo de la gestión del empleo. Las políticas de empleo activo tienden a ser marginales.

En resumen, el modelo de bienestar continental se distingue por su segmentación de estatus, lo que significa que aquellos que tienen un trabajo, especialmente en el sector público, son sumamente beneficiados por la seguridad social, y aquellos que no tienen una relación laboral deberán ser atendidos por su familia (principio de subsidiariedad) y en caso de que esta no pueda serán sujetos de la asistencia estatal.

#### **V.1.4 Modelo Mediterráneo**

Tradicionalmente, la literatura sobre el Estado de Bienestar o política social comparativa que se puso en boga desde los años 60's, no incluía a países de Europa del sur (España, Italia, Grecia y Portugal). Además, en los estudios donde se incluían estos países, se les trataba como casos particulares de los países pertenecientes al modelo continental. Es en años recientes cuando algunos estudios<sup>7</sup> han sugerido la idea de que los países del sur de Europa presentan rasgos característicos para constituir un grupo diferente dentro de las tipologías del Estado de Bienestar.

---

<sup>7</sup> Ver por ejemplo Sarasa Sebastián y Luis Moreno. (1995). *El Estado de Bienestar en la Europa del sur*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Sociales.

De acuerdo con Ferrara<sup>8</sup>, estos rasgos son: a) Centralidad del sistema de seguridad social contributivo muy fragmentado en cuanto a categorías de beneficiarios muy altas para grupos reducidos de trabajadores, coexistiendo con amplias capas de excluidos; b) Asunción de modelos universales de salud y educación pero con un gasto per capita muy bajo, con la presencia importante del sector privado, c) Mantenimiento de esquemas familista asistenciales, con roles públicos débiles en el campo de la exclusión social y d) Supervivencia de mecanismos clientelares en la distribución pública del bienestar.

La doctrina social católica juega un papel muy importante en este modelo. Especialmente en lo referente al principio de subsidiariedad que tiene su origen en las encíclicas papales producidas durante el siglo XX. La idea de subsidiariedad significa que la instancia más cercana es la que ha de intentar resolver un eventual problema; es decir, se trata de una jerarquía de instituciones dónde la más cercana debe de intervenir para ayudar: primero el individuo es responsable de si mismo, si el individuo no puede resolver su problema, la familia lo debe de ayudar. Si los miembros de la familia no pueden ayudar, las organizaciones locales de ayuda a la comunidad, particularmente la iglesia debe hacerlo; si las anteriores instancias fallan se espera que la cabeza de la familia cuente con algún tipo de seguro social a la mano que resuelve el problema. Y como última instancia se debe recurrir al sector público.

En síntesis, en el modelo mediterráneo las organizaciones civiles sin fines de lucro y principalmente la familia (el facilismo es aún más marcado que en el modelo continental) juegan un papel central. Además, existe una peculiar

---

<sup>8</sup> M. Ferrara. "Los Estados de Bienestar del Sur en la Europa Social", en Sarasa Sebastián y Luis Moreno. (1995). *Op. cit.*

combinación de universalismo en los servicios sociales (salud y educación) con programas de mantenimiento de ingresos (pensiones) basados en el clientelismo y en el estatus laboral y una asistencia social bastante residual. Aunque es cierto que hay un grado de clientelismo en otras culturas europeas, en los países del sur de Europa se caracteriza por su intensidad y alcance. En el cuadro 5.1 se presenta un resumen de las características básicas de los 4 modelos de bienestar.

CUADRO 5.1

Características de los diferentes modelos de Estado de Bienestar

	Escandinavo	Continental	Anglosajón	Mediterráneo
Unidad institucional	Estado	Mercado de trabajo	Mercado	Familia/Sociedad civil
Nivel de Gasto Social	Alto	Alto	Bajo	Bajo
Tasa de desmercantilización	Elevada	Media	Débil	Débil
Compromiso con el pleno empleo	Alto	Bajo	Bajo	Bajo
Tipo de cobertura poblacional	Universal	Selectiva	Selectiva	Universal
Criterio de acceso a las prestaciones	Derecho (ciudadanía)	Inserción laboral	Necesidad	Derecho / inserción laboral
Presencia del Tercer Sector	Media	Alta	Alta	Alta
Tipo de financiamiento	Impositiva	Contributiva	Impositiva	Contributiva
Densidad sindical	Alta	Media	Media	Baja
Regulación de los mercados de trabajo	Media	Alta	Baja	Alta

Fuente: Elaboración propia

## **V.2 Principales características sociales y económicas de los modelos de bienestar**

Los países del modelo escandinavo de tradición socialdemócrata se han caracterizado por tener un movimiento obrero sindical fuerte, con economías abiertas altamente integradas en la economía mundial y orientadas hacia las exportaciones; la existencia de partidos socialdemócratas fuertes y sindicatos ha garantizado un Estado de Bienestar extenso, de tipo universalista.

Una de las principales características del modelo escandinavo de bienestar es el alto grado de sindicalización de la fuerza laboral, todos los países escandinavos tienen más del 50% de la fuerza de trabajo sindicalizada alcanzado a mediados de los noventa niveles muy altos: 91% en Suecia, 81% en Finlandia y 76% en Dinamarca. Es importante resaltar que Suecia y Finlandia tuvieron un crecimiento importante de la tasa de sindicalización durante un período de acentuada globalización, pasando del 80% en 1980 al 91% en los 90's en Suecia y del 70% al 81% en Finlandia. Los datos anteriores cuestionan las posturas de ciertos sectores políticos y económicos que mencionan que las tasas de sindicalización están bajando en todo el mundo como resultado de la globalización. En los países escandinavos que cuentan con una clase trabajadora fuerte, las tasas de sindicalización han continuado aumentando.

Los países del modelo continental han sido gobernados por partidos de tradición cristianodemócrata que han gozado del apoyo electoral de las clases medias y de sectores importantes de la clase trabajadora. La influencia de estos partidos en la clase trabajadora, sin embargo, parece haberse reducido durante los años 80 y 90's. Los países continentales han visto disminuir el porcentaje de la población trabajadora sindicalizada, disminuyendo de un 38% en 1980 como

promedio a un 31% en 1994. A pesar de este descenso, es importante señalar que la tasa de sindicalización en estos países, aunque es menor que la de los países escandinavos, permaneció durante los años 90 en niveles muy superiores a las tasas de los países anglosajones y mediterráneos.

Por su parte, los países del modelo anglosajón han sido gobernados por partidos políticos que no se han caracterizado por ser muy próximos a los trabajadores. El grado de sindicalización de estos países es muy bajo, 28% de los trabajadores en 1994 en promedio comparado con el 70% de los países escandinavos. Únicamente los países mediterráneos cuentan con un nivel semejante de sindicalización. En todos los países anglosajones la tasa de sindicalización bajó durante los años 90, particularmente en Gran Bretaña que disminuyó 16 puntos porcentuales.

Los países mediterráneos muestran tasas muy bajas de sindicalización, 26% en promedio para 1994, ya que fueron gobernados durante el período de construcción de sus Estados de Bienestar por dictaduras represivas que eran hostiles al movimiento obrero y a los partidos de izquierda por lo que los sindicatos fueron perseguidos y reprimidos.

El gasto en protección social es un aspecto fundamental para comparar a los distintos modelos de Estados de Bienestar. El gasto en protección social se encuentra configurado básicamente por el gasto en pensiones y en salud. Además de la sanidad, la dimensión prestacional de los sistemas de protección social se encuentran formados por los servicios sociales y los servicios de apoyo a las familias. La dimensión transferencial, aparte de las pensiones, también incluye los programas de ingresos (rentas) mínimos, los programas de desempleo, transferencias a familias y otras transferencias categorizadas. Observemos ahora

que pautas de cambio se pueden apreciar en el gasto en protección social de los diversos modelos de bienestar en el cuadro 5.2. (Ver gráfica 1).

CUADRO 5.2

Gasto Social como porcentaje del PIB

Modelos de Bienestar	1960	1970	1975	1986	1996	2001
<b>Modelo Escandinavo</b>	<b>12,6</b>	<b>22,8</b>	<b>24,9</b>	<b>27,1</b>	<b>32,7</b>	<b>34,5</b>
Dinamarca	9,0	26,1	27,1	30,3	34,3	35,8
Finlandia	14,9	19,8	21,9	25,5	32,8	34,8
Noruega	11	22,5	23,2	24,2	28,1	29,4
Suecia	15,6	22,9	27,4	28,2	35,6	38,2
<b>Modelo Anglosajón</b>	<b>11,1</b>	<b>17,0</b>	<b>19,1</b>	<b>20,7</b>	<b>25</b>	<b>28,6</b>
Gran Bretaña	12,4	18,5	19,6	23,0	27,7	30,6
Estados Unidos	9,9	15,6	18,7	18,4	22,4	26,7
<b>Modelo Continental</b>	<b>15,4</b>	<b>24,8</b>	<b>27,1</b>	<b>28,4</b>	<b>31,0</b>	<b>31,4</b>
Alemania	17,1	23,5	27,8	26,4	31,3	33,3
Austria	17,4	21,5	23,4	28,1	31,3	31,4
Bélgica	***	25,2	28,7	28,6	29,7	30,9
Francia	14,4	***	26,3	27,7	30,6	31,5
Holanda	12,8	29,1	29,3	33,0	32,1	30,8
<b>Modelo Mediterráneo</b>	<b>13,7</b>	<b>14</b>	<b>15,6</b>	<b>20,0</b>	<b>22,3</b>	<b>23,0</b>
España	***	10,6	16,2	20,5	22,7	22,1
Grecia	***	10,0	10	***	21,2	24,3
Italia	13,7	21,4	20,8	24,1	24,6	24,4
Portugal	***	***	***	15,5	20,7	21,1

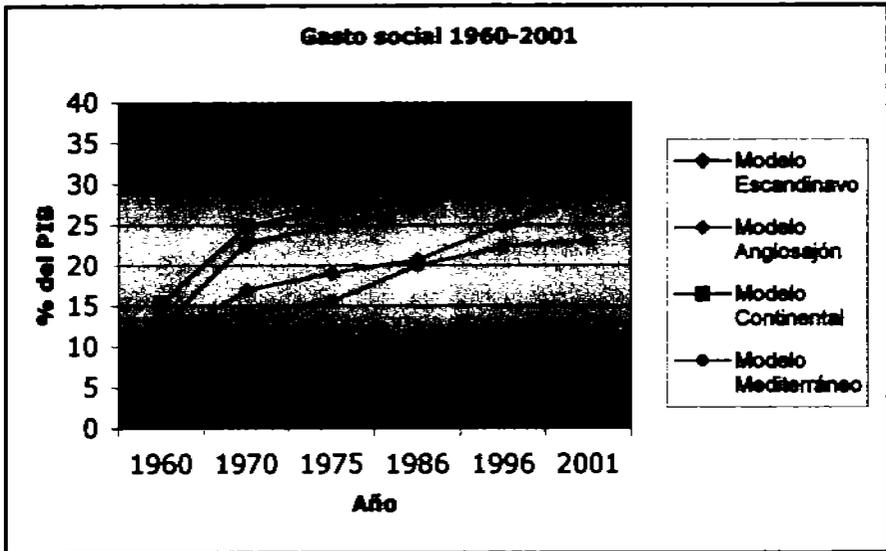
Fuente: OECD (1999). Social expenditure data base; y OECD *Society at a Glance: OECD Social indicators 2005 edition*.

En primer lugar se puede ver que de 1960 a 1975 el gasto en protección social se incrementó de forma importante en los países escandinavos, continentales y anglosajones, particularmente en los 2 primeros en el que el gasto social aumentó 12 puntos porcentuales, es decir, prácticamente se duplicó en el

caso de los países escandinavos ( pasó de 12.6% del PIB al 24.9%) y en los países continentales creció hasta el 27.1% . Por su parte, los países del bloque anglosajón incrementaron su gasto social, en ese mismo período, 8 puntos porcentuales ya que se incrementó del 11.9% al 19.9% del PIB, mientras que en los países mediterráneos apenas creció 2 puntos .

Para el período 1986-1996, más allá de una caída del gasto global en protección social, el gasto se expande en casi 4 puntos porcentuales si consideramos todos los países en conjunto con un crecimiento promedio del 15.3%. Este crecimiento se distribuye de forma desigual, la mayor expansión se da en los países del bloque escandinavo y la menor en los mediterráneos. Para el 2001 el gasto tiende a mantenerse estable creciendo poco más de un punto porcentual en el modelo escandinavo, mediterráneo y continental. El modelo anglosajón presentó un aumento de 3 puntos. En vista de lo anterior, las desigualdades se mantienen, el bloque escandinavo sigue siendo el de mayor gasto social con un promedio de 34.3% del PIB, seguido de los continentales, 31.4%, posteriormente por los anglosajones con 28.6% y finalmente por los mediterráneos con 23%.

GRÁFICA 1



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, las políticas de salud dentro de los regímenes de protección social muestran una tendencia global hacia la estabilización en el gasto. De hecho, de 1981 al 2002, los países escandinavos mantienen el mismo gasto en salud del 7% con relación al PIB. Aunque Dinamarca y Suecia vieron disminuir ligeramente su gasto, Finlandia y Noruega lo aumentaron. En el caso de los países anglosajones y mediterráneos el gasto aumentó 2 puntos del PIB, mientras que en los continentales poco menos de un punto. Dejando de lado las comparaciones numéricas, en las últimas 2 décadas los sistemas de salud de los países estudiados han sufrido ciertos cambios, aunque no tantos como quisieran ciertos grupos de interés que buscan la privatización de los servicios de salud. Dentro de los cambios más importantes, podemos mencionar: la transferencia de facultades para la planificación, administración y toma de decisiones hacia los gobiernos

locales (descentralización), universalización de los servicios de salud particularmente en los países del modelo mediterráneo, una mayor participación de los servicios privados de salud especialmente en lo que se refiere a las enfermedades que requieren una atención especializada y la introducción de nuevos mecanismos de provisión en la que agentes privados brindan el servicio pero el financiamiento sigue siendo de carácter público, es decir, en los "cuasimercados", que se le denomina así a esta forma de provisión, el Estado sigue manteniendo el control financiero de los servicios, pero los recursos públicos ahora son asignados a proveedores nombrados por el Estado.

La otra vertiente importante dentro del gasto social son las pensiones. En el cuadro 5.4 se puede apreciar la dinámica de gasto en este rubro de 1981 al 2001. De forma general se puede apreciar que el gasto en pensiones ha crecido relativamente poco en los 4 bloques de países, tal vez con la salvedad del modelo mediterráneo que ha visto incrementarse su gasto en pensiones en 4.5 puntos del PIB (pasó del 6.9% a 11.4% del PIB) debido al importante crecimiento experimentado por Grecia y Portugal. Por otro lado, los países del modelo continental en conjunto experimentaron un crecimiento de casi 2 puntos de PIB, el gasto se incremento de 10.1% al 12% del PIB, mientras los países escandinavos experimentaron un crecimiento de poco más del 1% y se mantuvo prácticamente estable en los países anglosajones.

CUADRO 5.3

## Gasto en Salud como porcentaje del PIB

<i>Modelos de Bienestar</i>	1981	1986	1991	1996	2002
<b>Modelo Escandinavo</b>	7.0	6.5	7.0	6.1	7.0
Dinamarca	8.2	5.4	7.0	5.4	7.3
Finlandia	5.2	6.5	7.3	6.2	5.5
Noruega	5.9	6.2	6.8	6.6	7.4
Suecia	8.5	7.7	7.2	6.4	7.9
<b>Modelo Anglosajón</b>	4.5	4.6	5.3	5.9	6.5
Gran Bretaña	5.3	5.1	5.4	5.8	6.4
Estados Unidos	3.7	4.1	5.2	6.0	6.6
<b>Modelo Continental</b>	5.8	6.2	6.8	6.9	6.7
Alemania	7.1	6.0	6.5	7.1	6.6
Austria	5.1	5.6	5.2	6.1	5.4
Bélgica	---	6.8	---	7.0	6.5
Francia	5.4	6.6	6.7	7.8	7.4
Holanda	5.7	6.1	5.7	6.8	5.5
<b>Modelo Mediterráneo</b>	3.9	4.7	5.0	5.0	5.8
España	4.4	5.4	5.3	5.9	5.4
Grecia	3.7	3.6	4.0	4.4	5.0
Italia	*	6.3	6.6	5.4	6.4
Portugal	3.8	3.6	4.3	4.3	6.5

Fuente: OECD (2004). Health data 2004 Edition.

Los sistemas de pensiones se han visto sometidos a presiones reformistas particularmente desde fines de la década de los setentas en las que se consideraba que el Estado de Bienestar era demasiado oneroso y además, debido a la cantidad de recursos que gestionan los sistemas de pensiones (entre el 30% y 40% del gasto social), por lo que tales sistemas han estado y seguirán estando en la mira de grupos de interés que desean su privatización. Sin embargo, en las últimas 2 décadas no se ha producido una transición de los sistemas de reparto a los de capitalización en los países estudiados, en cambio, si se han introducido

una serie de reformas en la mayoría de los países, especialmente en los continentales y anglosajones (además de Suecia e Italia), como por ejemplo: se ha aumentado la edad de jubilación a los 65 años particularmente en el caso de las mujeres; se han introducido medidas para reducir las cuantías de las pensiones y se ha frenado la política de jubilaciones anticipadas mediante el endurecimiento de las condiciones de acceso para desanimar su solicitud.

CUADRO 5.4  
Gasto en pensiones como porcentaje del PIB

<i>Modelo de Bienestar</i>	1981	1986	1991	1996	2001
<b>Modelo Escandinavo</b>	7.3	7.9	8.9	9.3	8.5
Dinamarca	8.4	7.8	8.7	9.4	8.3
Finlandia	6.3	8.8	9.9	10.0	8.9
Noruega	5.7	6.0	7.5	7.2	7.1
Suecia	9.0	9.2	9.6	10.9	9.8
<b>Modelo Anglosajón</b>	7.2	6.9	7.4	7.6	7.4
Gran Bretaña	7.8	7.6	8.5	8.8	8.7
Estados Unidos	6.6	6.3	6.4	6.4	6.1
<b>Modelo Continental</b>	10.1	10.4	10.8	10.9	12.0
Austria	11.7	12.6	12.5	13.4	13.4
Alemania	11.0	10.6	10.5	11.8	15.7
Bélgica	9.7	9.6	10.8	9.5	11.3
Francia	10.0	10.8	11.3	12.1	12.6
Holanda	8.3	8.4	8.9	7.8	7.1
<b>Modelo Mediterráneo</b>	6.8	8.2	9.3	10.7	11.4
España	6.9	6.6	8.5	9.5	8.9
Grecia	6.6	9.8	10.7	11.7	13.6
Italia	10.0	11.7	12.3	13.5	13.9
Portugal	4.4	4.7	5.9	8.3	9.4

Fuente: Elaboración propia con base en OECD *Society at a Glance: OECD Social indicators 2005 edition*.

Los datos anteriores muestran que en los países escandinavos que se han distinguido por contar con un movimiento socialdemócrata fuerte, posibilitó la existencia de un Estado de Bienestar extenso basado en el principio de universalidad sustentado en la solidaridad e igualdad de derechos entre clases sociales lo que implicaba una alianza entre los diversos sectores de la clase trabajadora y de la clase media que requería que los servicios fueran de calidad para servir y retener a los sectores más favorecidos de la sociedad. Como resultado de este universalismo, los Estados de Bienestar escandinavos tienen el gasto social más elevado, que lejos de disminuir ha aumentado durante los 80's y 90's tal como se muestra en el cuadro 5.2.

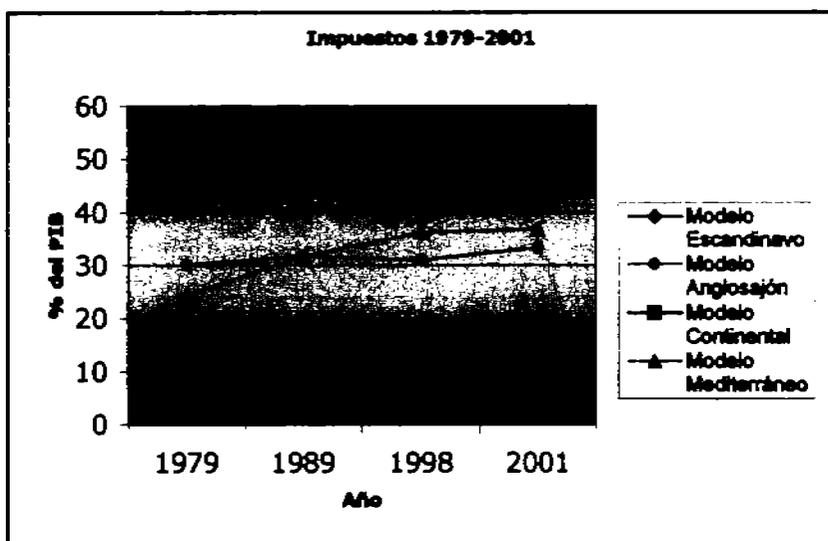
Con respecto a los otros modelos, tanto el anglosajón como el mediterráneo presentan un gasto social bajo en virtud de la debilidad de la clase trabajadora. El modelo continental tiene un gasto social elevado debido a sus altas transferencias sociales, pero no cuenta con servicios sociales desarrollados especialmente los dirigidos a las familias ya que en este modelo impera el principio de subsidiariedad.

De los datos contenidos en el cuadro 5.2 es importante señalar que durante los últimos 20 años los Estados de Bienestar escandinavos continúan siendo los que tienen un mayor gasto social contradiciendo la tesis de que la globalización ha forzado a todos los países desarrollados a reducir sus Estados de Bienestar ya que estos países han continuado expandiendo su gasto social durante los años de mayor integración a la economía internacional.

Los ingresos fiscales son otra dimensión muy importante para caracterizar a los distintos Estados de Bienestar. En todos los países estudiados en este trabajo, excepto en los países liberales, los impuestos crecieron durante la década de los

90's. En los otros grupos de países, escandinavos, continentales ( con la excepción de Holanda) y los mediterráneos vieron aumentar sus impuestos, cuestionando el argumento ampliamente difundido entre los neoliberales que subrayaban ya en los años 80's que los países habían ya agotado su capacidad recaudatoria. En realidad, a principios del siglo XXI, los impuestos (medidos como porcentaje del PIB) continuaron aumentando. Dentro de estos países los que pagaron más impuestos fueron los escandinavos ( 47.6% en promedio) seguidos de cerca por los continentales ( 43%) y después siguen los países mediterráneos (36.9%) y finalmente los anglosajones ( 33%). Ver cuadro 5.5 y gráfica 2.

GRAFICA 2



Fuente: Elaboración propia

CUADRO 5.5

<b>Impuestos como porcentaje del PIB</b>				
<b>Modelos de Bienestar</b>	<b>1979</b>	<b>1989</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Modelo Escandinavo</b>	<b>42.9</b>	<b>46.9</b>	<b>47.7</b>	<b>47.6</b>
Dinamarca	44.0	49.0	50.1	49.8
Finlandia	37.0	43.2	46.3	46.1
Noruega	41.7	42.1	42.6	43.3
Suecia	48.8	53.4	51.8	51.4
<b>Modelo Anglosajón</b>	<b>30.1</b>	<b>31.7</b>	<b>31.0</b>	<b>33.3</b>
Gran Bretaña	33.5	36.5	36.4	37.7
Estados Unidos	26.8	26.9	25.7	26.9
<b>Modelo Continental</b>	<b>40.8</b>	<b>40.7</b>	<b>42.7</b>	<b>43.2</b>
Austria	39.9	40.5	44.3	45.4
Alemania	36.3	32.9	37.2	36.8
Bélgica	44.3	43.4	45.7	45.8
Francia	39.8	43.0	45.5	45.0
Holanda	44.0	43.9	41.1	39.5
<b>Modelo Mediterráneo</b>	<b>24.6</b>	<b>31.8</b>	<b>36.3</b>	<b>36.9</b>
España	23.0	32.5	34.4	35.2
Grecia	24.2	27.9	33.5	36.9
Italia	28.2	37.8	43.3	42.0
Portugal	23.2	29.3	34.0	33.5

Fuente: Kaarlo Mäliko.(ed). (2001). *Nordic Welfare States in the european context*. London, Routledge. p.242. y elaboración propia con base en OECD Factbook 2005: Economic, environmental and social Online versión.

Un aspecto importante que también cuestiona el argumento de que la globalización fuerza a disminuir los impuestos sobre los elementos móviles de la producción, como el capital, es el hecho de que el porcentaje de los impuestos procedentes del capital aumentaron durante la década de los 90 en la mayoría de los países de la OCDE, incluso en los países escandinavos que son los más globalizados.

Estos datos sobre la carga fiscal en los 4 grupos de países analizados durante la década de los años 90 y principios del siglo XXI cuestiona el argumento que asume que la globalización económica fuerza a los países a disminuir su carga impositiva ya que como se vio, en los países de los modelos escandinavo, continental y mediterráneo los impuestos aumentaron, disminuyendo únicamente en el modelo anglosajón. También es importante señalar que en contra de lo que se aduce en el sentido de que la globalización fuerza a los países a reducir los impuestos sobre el capital, el hecho es que tales impuestos han crecido en todos los países de la OCDE, excepto en Gran Bretaña, Suiza, Japón y España.

Finalmente, en lo que toca al estudio sobre los gastos, impuestos y derechos sociales, es preciso señalar que los datos presentados, además de cuestionar varios argumentos que se están reproduciendo en los círculos económicos y políticos, muestran que los Estados de Bienestar más desarrollados, con elevadas transferencias sociales y elevado empleo público, que son los países del modelo escandinavo, requieren de un elevado nivel de impuestos, sin depender para el financiamiento de los Estados de Bienestar de déficits públicos elevados. De hecho, los países escandinavos históricamente han tenido menores déficits públicos y mayores superávits mostrando lo erróneo de la crítica de autores como Anthony Giddens, teórico de la Tercera Vía, que cuestiona a la socialdemocracia "tradicional" por haber dependido excesivamente de los déficits públicos. El cuadro 5.6 confirma que durante la mayoría del período 1960-1989 los países escandinavos tuvieron superávits en sus cuentas públicas, y que incluso en los años 90, cuando la mayoría de los países tenían déficit público, los países del modelo escandinavo tenían déficits menores. Es más, para el año 2003, tales países presentan en promedio un superávit de 2.9%, en contraste, los países anglosajones tienen un déficit del 4.1%, los continentales de 2% y los mediterráneos de 2.4%.

CUADRO 5.6

## Déficit o superávit público como porcentaje del PIB

<i>Modelos de Bienestar</i>	1974-1979	1980-1989	1990-1999	2003
<b>Modelo Escandinavo</b>	2.3	1.3	-1.0	2.9
Dinamarca	0.5	-2.1	-1.0	1.2
Finlandia	5.0	3.6	-2.0	2.1
Noruega	2.5	5.2	2.7	8.3
Suecia	1.3	-1.6	-3.7	0.1
<b>Modelo Anglosajón</b>	-2.7	-2.6	-3.5	-4.1
Gran Bretaña	-3.9	-2.3	-3.6	-3.5
Estados Unidos	-1.5	-3.4	-3.4	-4.6
<b>Modelo Continental</b>	-2.6	-4.6	-3.6	-2.0
Austria	-2.0	-3.1	-3.2	0.7
Alemania	-3.0	-2.1	-3.3	-3.6
Bélgica	-6.0	-10.7	-4.6	0.3
Francia	-0.9	-2.3	-3.7	-4.1
Holanda	-2.0	-5.1	-3.1	-3.2
<b>Modelo Mediterráneo</b>	-1.5	-3.6	-5.6	-2.4
España	-0.7	-4.4	-5.1	0.4
Grecia	***	***	-9.0	-4.6
Italia	-3.0	-2.1	-3.3	-2.4
Portugal	-0.7	-4.4	-5.1	-2.8

Fuente: Kanitio Mikko.(ed). (2001). Op. Cit, p. 246. y elaboración propia con base en OECD Factbook 2005: Economic, environmental and social. Online Version

Asimismo, la política fiscal llevada a cabo por los países con los Estados de Bienestar más desarrollados (los escandinavos) no ha tenido ningún efecto inhibitor en su comercio internacional, como se puede apreciar en el cuadro 5.7 , los países escandinavos continúan teniendo las tasas de exportaciones ( como porcentaje del PIB) más altas junto con los países continentales, y aún así han conservado y aumentado sus Estados de Bienestar.

CUADRO 5.7

Exportaciones como porcentaje del PIB				
Modelos de Bienestar	1974-1979	1980-1989	1990-1999	2003
<b>Modelo Escandinavo</b>	<b>31</b>	<b>34</b>	<b>36</b>	<b>46</b>
Dinamarca	29	34	36	40
Finlandia	27	29	33	34
Noruega	37	40	39	35
Suecia	29	33	36	40
<b>Modelo Anglosajón</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>18</b>
Gran Bretaña	28	26	26	26
Estados Unidos	8	8	11	11
<b>Modelo Continental</b>	<b>35</b>	<b>42</b>	<b>43</b>	<b>49</b>
Austria	33	37	40	50
Alemania	25	30	27	34
Bélgica	51	70	71	80
Francia	20	21	23	25
Holanda	49	56	54	60
<b>Modelo Mediterráneo</b>	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>27</b>
España	14	19	23	28
Grecia	17	21	18	24
Italia	20	21	23	25
Portugal	20	27	26	33

Fuente: Elaboración propia con base en OECD Factbook 2005: Economic, environmental and social statistics. y OECD Historical Statistics 1970-1999.

Por último, es imprescindible hablar sobre el desempeño económico de los Estados de Bienestar. Tomando como indicador el PIB per capita, se observa (ver cuadro 5.8) que durante los años 90, los países del bloque escandinavo muestran tasas de crecimiento mayores que la de los países anglosajones y las de los continentales. Es interesante mencionar que durante aquella década se habló mucho del fracaso de los países socialdemócratas, en particular de Suecia, cuyo promedio de crecimiento en los 90's fue de un 1.1% que se atribuyó a una excesiva intervención estatal en la economía y a un "sobrecargado" Estado de Bienestar.

En el cuadro 5.6 se muestra que el promedio anual de la tasa de crecimiento per capita en los países del modelo escandinavo durante la década de los 90 fue de 1.7% en promedio, ligeramente inferior a la de los países anglosajones que fue del 1.8%. Aunque Noruega creció (2.7%) más que los Estados Unidos (2%) y que Gran Bretaña (Dinamarca también creció más de Gran Bretaña) y aunque es cierto que Finlandia y Suecia tuvieron crecimientos lentos, 1.2% y 1.1% respectivamente, también crecieron lentamente otros países de la OCDE como Japón y Canadá (por cierto, que se identifican con el modelo anglosajón) sin que se hablara del fracaso del modelo liberal. Es decir, los Estados de Bienestar anglosajones no presentan tasas de crecimiento del PIB per capita particularmente mejores que las de los Estados de Bienestar escandinavos.

De hecho, la tasa de crecimiento del PIB per capita se desaceleró durante los años 90 en prácticamente todos los países de la OCDE, independientemente del grado de extensión de sus Estados de Bienestar. Por ejemplo, los Estados Unidos (con un Estado de Bienestar poco desarrollado) tuvo una tasa de crecimiento del PIB per capita en los años 90, menor que en la década de los 80 y 70, y también menor que en la década de los 60.

CUADRO 5.8

## Crecimiento Económico: Tasa de crecimiento del PIB per capita

<i>Modelos de Bienestar</i>	1960-1973	1973-1979	1979-1989	1989-1999
<b>Modelo Escandinavo</b>	<b>3.8</b>	<b>2.2</b>	<b>2.1</b>	<b>1.7</b>
Dinamarca	3.6	1.2	1.4	1.7
Finlandia	4.5	1.9	3.2	1.2
Noruega	3.5	4.3	2.3	2.7
Suecia	3.4	1.5	1.8	1.1
<b>Modelo Anglosajón</b>	<b>2.6</b>	<b>1.7</b>	<b>2.1</b>	<b>1.8</b>
Gran Bretaña	2.6	1.5	2.2	1.6
Estados Unidos	2.6	2.0	2.0	2.0
<b>Modelo Continental</b>	<b>4.0</b>	<b>2.3</b>	<b>1.8</b>	<b>1.6</b>
Austria	4.3	3.0	2.0	1.8
Alemania	3.7	2.5	1.9	1.3
Bélgica	4.4	2.2	2.1	1.7
Francia	4.3	2.3	1.8	1.3
Holanda	3.6	1.9	1.3	2.2
<b>Modelo Mediterráneo</b>	<b>6.1</b>	<b>1.9</b>	<b>2.1</b>	<b>1.8</b>
España	6.2	1.2	2.3	2.3
Grecia	6.9	2.6	1.2	1.4
Italia	4.6	3.0	2.3	1.2
Portugal	6.9	1.0	2.9	2.3

Fuente: Smclenit John y Navarro Vincenc. (2002) "La importancia de la política en la supuesta globalización económica", en Sistema. P. 38.

Con respecto a Suecia, el argumento de que estaba experimentando problemas económicos debido a su Estado de Bienestar, no se sostiene ya que, aunque la tasa de crecimiento del PIB per capita fue incluso negativa a principios de los 90, tal tasa se recuperó de forma importante en la segunda mitad de esa década (2.1% en 1997, 3.6 en 1998, 4.1 en 1999 y 3.6 en el 2000), sin que se

hubiera dado una reducción del Estado de Bienestar o una desregularización del mercado de trabajo, propuestas que eran consideradas como necesarias para la recuperación económica del país. En realidad, Suecia continúa con un elevado gasto social, empleo público, las menores tasas de desempleo y los salarios más elevados y mejor distribuidos.

Para explicar el lento crecimiento económico de los países escandinavos y en general de los demás países de la OCDE (especialmente los europeos), autores como V. Navarro<sup>9</sup> menciona que no se puede atribuir al Estado de Bienestar el lento crecimiento económico, sino que este se debió a varias causas, entre las que se encuentran: la austeridad fiscal exigida por el tratado de Maastrich, la desregularización de los capitales financieros, la creación del Banco Central europeo con el objetivo exclusivo de reducir la inflación y el colapso de la Unión Soviética ( que afectó especialmente a países como Finlandia que habían tenido relaciones comerciales intensas con el bloque soviético).

### *Asistencia social*

Durante los años 80's los países desarrollados muestran tasas de pobreza (entendida esta como la carencia de recursos monetarios) minoritarias pero no residuales. A partir de los años 90's, a la luz de los cambios económicos y sociales el concepto de pobreza está siendo remplazado por el de exclusión social; en esencia, este concepto engloba al concepto de pobreza pero también se refiere a la imposibilidad de acceder a los mecanismos de desarrollo personal, de vincularse a la sociedad y a los mecanismos establecidos de protección

---

<sup>9</sup> Ver: V. Navarro. (2000). *Op. cit.*

Actualmente existen varios determinantes de la magnitud de la exclusión social en los países capitalistas desarrollados, dichos determinantes se encuentran relacionados con importantes cambios referidos algunos de ellos en el capítulo anterior, por ejemplo, cambios en las formas familiares con un aumento de la monoparentalidad, el aumento de la población anciana, la transición de una economía postindustrial terciarizada y globalizada que afecta el empleo, principalmente el juvenil, las migraciones de los países pobres a los ricos, recesiones cíclicas y la insuficiente presencia del Estado en algunos mercados ligados al bienestar.

Para aminorar la exclusión social, en la mayoría de los países europeos además de los Estados Unidos y Canadá, poseen un esquemas de prestaciones asistenciales no contributivas que se pueden comparar en 3 ejes fundamentales. Un referente comparativo es el tipo de transferencia predominante en el esquema asistencial. Se pueden apreciar diferencias en los distintos modelos de bienestar. Los países escandinavos se concentran en las transferencias llamadas de ingresos mínimos de inserción, los países continentales y mediterráneos priorizan las transferencias categorizadas (madres solteras, niños, personas con discapacidades) pero con una tendencia reciente a los ingresos mínimos en países como Francia y España. Por su parte, los países del modelo anglosajón presentan un sistema de transferencias mixto que incluye las transferencias no categorizadas (ingresos mínimos) con las transferencias categorizadas.

Otro elemento comparativo es el nivel territorial predominante. Los países del modelo anglosajón son los únicos que centralizan el diseño de políticas a nivel nacional. En los otros modelos predomina la interacción entre los 3 niveles de gobierno pero con ciertas diferencias: en los países escandinavos las políticas se diseñan a nivel nacional-local, mientras que en los modelos continental y

mediterráneos el diseño e implementación de políticas se da una escala nacional-regional.

Finalmente, el tercer elemento es de carácter cuantitativo y se refiere tanto a la cobertura como al gasto de los sistemas asistenciales (dentro del gasto asistencial se incluyen las pensiones no contributivas y los programas de ingresos mínimos). Bajo esta perspectiva vemos que la variable gasto ha crecido como media 88% tomando en consideración a todos los modelos, mientras que la cobertura ha crecido un 68% (sobre los niveles de 1986), lo que significa que se han combinado tanto las mejoras en las intensidades como en la extensión de la protección en los 4 modelos, como se puede apreciar en el cuadro 5.9.

Con relación a indicadores de la calidad de vida en los 4 bloques de países estudiados, podemos observar en el cuadro 5.10 que el modelo escandinavo presentan las tasas de pobreza entre niños, ancianos más bajas que los otros 3 modelos de bienestar, aunque la tasa total que es de 3.7% de la población es ligeramente mayor (para la década de los 90) que la de los continentales que es de 3.4 %; por su parte los países mediterráneos presentan una tasa del 7% y los países anglosajones son los que muestran la tasa de pobreza más elevada con un 8.1 %. Es importante resaltar que Estados Unidos presentan las tasas de pobreza más elevada entre todos los países de la OCDE: tienen una tasa de pobreza infantil del 14.7%, de ancianos del 12% y del 10.7% si consideramos el total de la población; estas cifras contrastan con el 0.7% de pobreza infantil y con el 1.3% de pobreza entre ancianos de Suecia, lo que no resulta extraño si tomamos en cuenta que éste último país (como los demás países escandinavos) se caracteriza por un Estado de Bienestar basado en el principio de universalismo y por la calidad de sus servicios sociales, por el contrario, los Estados Unidos se distinguen por lo poco desarrollado de sus servicios sociales públicos debido al papel central que juega el mercado en la provisión de bienestar.

CUADRO 5.9

La Asistencia Social en los Modelos de Bienestar						
Modelos de Bienestar	Gasto en asistencia social		Tasa de cobertura de las prestaciones asistenciales		Características de las prestaciones	
	% del PIB		(% de población)		Nivel	Grado de normativización
	1981	1996	1981	1996		
<b>Modelo Escandinavo</b>	0.5	1.1	3.8	7.9		
Dinamarca	***	1.4	***	8.3	Nacional	Alto
Finlandia	0.1	0.4	3.5	9.2	Nacional	Alto
Noruega	***	1.2	***	7.2	Nacional	Alto
Suecia	0.8	1.5	4.1	6.8	Local	Alto
<b>Modelo Anglosajón</b>	3.0	5.7	8.6	16.1		
Gran Bretaña	3.0	5.1	8.6	15.3	Nacional	Alto
Estados Unidos	***	6.3	***	17.9	Nacional	Alto
<b>Modelo Continental</b>	2.3	3.5	1.7	4.3		
Alemania	1.2	1.8	3.9	6.8	Regional	Medio
Austria	0.9	1.2	5.2	4.8	Regional	Bajo
Bélgica	0.5	0.7	1.9	3.6	Regional	Bajo
Francia	1.2	2.0	0.8	2.5	Nacional	Medio
Holanda	1.7	2.2	2.6	3.7	Nacional	Medio
<b>Modelo Mediterráneo</b>	0.4	0.7	1.6	0.7		
España	0.1	1.3	0.5	2.7	Regional	Medio
Grecia	0.1	0.1	***	0.7	Nacional	Bajo
Italia	1.1	1.5	3.4	4.6	Regional	Bajo
Portugal	0.2	0.4	0.9	2.1	Nacional	Bajo

Fuente: Goma Ricard y Adelsandt José. (2000). "La reconstrucción de los regímenes de Bienestar europeos", en Adelsandt José. *Cambios en el Estado de Bienestar*, Barcelona. Icaria

Para el año 2000, los países escandinavos continúan mostrando la tasa de pobreza de ancianos más baja así como con respecto a la población total ,5.6%. Esta tasa de pobreza es considerablemente menor que la de los países del modelo anglosajón que fue de 14.3 % y de los mediterráneos que fue de 13.6%.

Los países continentales experimentaron un incremento de 4.6% puntos porcentuales por lo cual su tasa de pobreza se elevó a 8%.

CUADRO 5.10

Tasas de Pobreza					
<i>Modelos de Bienestar</i>	<i>Ancianos</i>	<i>Niños</i>	<i>Total</i>	<i>Niños</i>	<i>Total</i>
	<i>(medios de los 90)</i>			<i>(año 2000)</i>	
<b>Modelo Escandinavo</b>	1.7	1.8	3.7	3.2	5.6
Dinamarca	3.7	2.1	3.6	2.4	4.3
Finlandia	***	***	***	3.4	6.4
Noruega	0.7	2.2	3.0	3.8	6.3
Suecia	0.7	1.3	4.6	3.6	5.5
<b>Modelo Anglosajón</b>	8.0	11.5	8.2	18.9	14.3
Gran Bretaña	4.0	8.3	5.7	16.2	11.4
Estados Unidos	12.0	14.7	10.7	21.7	17.1
<b>Modelo Continental</b>	4.3	3.4	3.4	10.6	8.0
Austria	6.8	2.6	2.8	13.3	9.3
Alemania	4.0	6.0	4.2	12.8	9.8
Bélgica	4.2	1.6	1.9	***	***
Francia	3.6	2.6	3.2	7.3	7.0
Holanda	3.1	4.6	4.7	9.0	6.0
<b>Modelo Mediterráneo</b>	4.3	10.6	7.9	14.0	13.6
España	3.9	7.0	5.1	***	***
Grecia	***	***	***	12.4	13.5
Italia	4.7	14.1	8.9	***	***
Portugal	***	***	***	15.6	13.7

Fuente: Fritzell Johan.(2001) "Still different? Income distribution in the Nordic countries in a European comparison", en Mikko Kautio (ed). Nordic Welfare States in the european context. London, Routledge; y elaboración propia con base en OECD Factbook 2005: Economic, environmental and social statistics. Online Versión

### **V.3 Mercado de trabajo**

La búsqueda del pleno empleo siempre ha sido uno de los objetivos principales de los Estados de Bienestar. Mediante distintas políticas públicas, los países capitalistas desarrollados que estamos estudiando han establecido las pautas de inserción en el mercado de trabajo y han determinado la extensión de los derechos sociales y laborales frente a los patrones.

La existencia de diferentes mercados de trabajo en cada modelo de bienestar se encuentra definida por los distintos modelos de regulación pública del mercado de trabajo y de las relaciones laborales. De forma generalizada se puede afirmar que el desarrollo del Estado de Bienestar en la posguerra introdujo en los mercados de trabajo una tendencia hacia el incremento de la regulación pública orientada a proteger los derechos individuales de los trabajadores. En el campo de las relaciones laborales, los derechos colectivos de los trabajadores se vieron reforzados por las tendencias expansivas en los índices de afiliación sindical y en las tasas de cobertura de la negociación colectiva. Sin embargo, dentro de estas tendencias generales, existen variaciones y matices en los mercados de trabajo de acuerdo con los distintos modelos de Estado de Bienestar.

Desde principios de la década de los 80's en un contexto de cambios económicos y sociales como el estancamiento económico, la globalización, cambios en los patrones familiares y ante la dificultad de generar empleo, la mayoría de los países capitalistas desarrollados han puesto en marcha políticas laborales enfocadas en cambiar la regulación existente en los mercados de trabajo haciendo uso de instrumentos de flexibilidad laboral.

La flexibilidad es un concepto que engloba una serie de medidas cuyo objetivo es la creación de empleo y favorecer la competitividad de las empresas. Las políticas de flexibilización laboral han sido diferentes en cada país, pero en términos generales podemos señalar las siguientes:

- Reducción de las garantías y de los costos del despido y se amplía la causalidad en el despido ya que además de causas económicas se introducen las causas organizativas y de producción, de esta forma desaparece prácticamente el despido improcedente.
- Se abren espacios para la negociación individual.
- Aparecen nuevos agentes privados en el mercado de trabajo, las agencias privadas de colocación y las empresas de trabajo temporal que participan en la negociación de los contratos de trabajo.
- Se mantienen las tendencias a la moderación salarial.
- Se introducen cambios en la clasificación de las funciones profesionales de los trabajadores para realizar una división profesional a partir de funciones genéricas buscando la movilidad funcional, la polivalencia y la movilidad geográfica.
- Las empresas adquieren la facultad de determinar unilateralmente la distribución de la jornada laboral a lo largo de la semana.
- Ganan importancia los contratos a tiempo parcial, los contratos por obra y los contratos por aprendizaje que tienen derechos sindicales limitados.

Estas políticas flexibilizadoras conllevan a un vaciamiento de los derechos laborales de los individuos. Al comparar los 4 modelos de bienestar en cuanto a las características de sus mercados de trabajo se refiere, en el cuadro 5.11 podemos observar que los Estados de Bienestar escandinavos, los continentales y

los anglosajones han incrementado sus niveles de flexibilidad. Las tasas de temporalidad se han incrementado en los modelos continental y mediterráneo, mientras que se redujo en el modelo escandinavo y se mantuvo casi constante en el anglosajón. También se ha avanzado en nuevas estrategias de organización del empleo y la estructura de negociación colectiva ha tendido a descoordinarse. Únicamente los países mediterráneos parecen haberse rezagado con relación a la flexibilidad y solamente se centran aumentar temporalidad del trabajo.

CUADRO 5.11

**Las políticas de empleo: la flexibilidad de los mercados de trabajo**

Modelos de Bienestar	Tasa de parcialidad			Estructura de las relaciones laborales:		Nivel de Flexibilidad	
	1981	1996	2003	nivel de contractualización		80's	90's
				80's	90's		
<b>Modelo Escandinavo</b>	18.8	23.8	15.6	Alta	Media	Alto	Muy alto
Dinamarca	24.0	23.8	15.8	Media	Baja	Alto	Muy alto
Finlandia	7.1	8.7	11.3	Alta	Media	Bajo	Medio
Noruega	***	21.6	21,0	Alta	Media	Alto	Muy alto
Suecia	25.3	26.9	14.1	Alta	Media	Alto	Muy alto
<b>Modelo Anglosajón</b>	20.0	19.5	18.2	Baja	Baja	Medio	Alto
Gran Bretaña	20.0	25.8	23.2	Media/Baja	Baja	Medio	Alto
Estados Unidos	***	13.1	13.2	Baja	Baja	Medio	Alto
<b>Modelo Continental</b>	11.8	18.7	19.7	Media	Media	Medio	Alto
Austria	8,2	10.5	13.6	Media	Media	Medio	Alto
Alemania	12.3	15.8	19.6	Alta	Media	Bajo	Medio
Bélgica	7.2	13.7	17.7	Media	Baja	Medio	Alto
Francia	9,0	15.6	12,9	Baja	Media	Bajo	Medio
Holanda	22.1	37.9	34.5	Media	Baja	Medio	Alto
<b>Modelo Mediterráneo</b>	5.7	8.4	8.9	Media	Media/Alta	Bajo	Bajo
España	4.0	7.5	7,8	Media	Alta	Bajo	Medio
Grecia	7,3	8,9	5,8	Media	Alta	Bajo	Medio
Italia	5.4	7.8	12.0	Media	Alta	Bajo	Bajo
Portugal	6.0	9.2	10.0	Media	Media	Medio	Bajo

Fuente: Fuente:Gossa Ricard y Adelastado José. Op. Cit y elaboración propia con base en OECD Employment Outlook

En el cuadro 5.12, relativo a la regulación de los derechos laborales se puede apreciar que hay una gran diversidad entre los modelos de bienestar; los países del bloque anglosajón son los menos regulados, es más, de 1981 a 1996 el nivel de regulación disminuyó de medio a bajo y la tasa de cobertura de la población asalariada cubierta por la negociación colectiva sufrió una fuerte caída (del 48% al 33%). En los países mediterráneos se presenta una desregulación más selectiva: se facilitan las condiciones de despido, se disminuye el salario mínimo, se desprotegen ciertas prestaciones pero se mantiene un esquema fuerte de relaciones laborales con altas tasas de cobertura por convenio y con avances en los niveles de sindicalización. Por el contrario, los países del modelo escandinavo y los continentales muestran tasas muy altas de cobertura de negociación colectiva : 81% en 1981 y en 1996 para los primeros, 84% y 90% para los continentales; y niveles de protección de las prestaciones laborales (jornada, vacaciones, protección ante el despido) que se han mantenido así durante las últimas 2 décadas y que se articulan con niveles de flexibilidad como observamos en el cuadro.

Otro elemento que expresa la desigualdad entre los Estados de Bienestar son las políticas activas de empleo; el gasto como porcentaje del PIB de estas políticas en los países escandinavos en el año 2003 es 4 veces mayor que el de los países anglosajones que únicamente invierten el 0.7 % del PIB y poco más del doble que el de los países mediterráneos que invierten el 1.2 % del PIB. Es importante mencionar que los países del bloque continental a principios de la década de los 80 invertían 1.1% del PIB, la mitad que los escandinavos en esos mismos años, pero desde mediados de los años 90 hasta el año 2003 han aumentado de forma importante su gasto en las políticas activas, por lo que pasaron de invertir el 1.2% del PIB al 3%.

CUADRO 5.12

Las políticas de empleo: la regulación en los mercados de trabajo

Modelos de Bienestar	Gasto en políticas activas			Tasa de cobertura de negociación colectiva		Densidad regulativa:		Niveles de regulación	
	(% del PIB)					jornada, vacaciones, SM y protección ante el despido			
	1981	1996	2003	1981	1996	80's	90's	80's	90's
<b>Modelo Escandinavo</b>	2.2	1.9	2.9	81	81	Elevada	Elevada	Alto	Alto
Dinamarca	1.9	2.3	4.6	69	69	Elevada	Media	Alto	Medio
Finlandia	1.7	1.8	3.1	95	95	Elevada	Elevada	Alto	Alto
Noruega	***	1.3	1.4	75	74	Elevada	Elevada	Alto	Alto
Suecia	3.0	2.3	2.4	83	89	Muy elevada	Elevada	Muy alto	Alto
<b>Modelo Anglosajón</b>	0.6	0.4	0.7	48	33	Baja	Baja	Bajo	Bajo
Gran Bretaña	0.6	0.4	0.7	70	47	Media	Baja	Media	Bajo
Estados Unidos	***	0.4	0.7	26	18	Baja	Baja	Baja	Bajo
<b>Modelo Continental</b>	1.1	1.2	3.0	84	90	Muy elevada	Elevada	Muy alto	Alto
Alemania	1.6	1.5	3.3	90	92	Muy elevada	Elevada	Muy alto	Alto
Austria	0.3	0.4	1.8	85	95	Muy elevada	Muy elevada	Muy alto	Muy alto
Bélgica	1.2	1.4	3.3	90	90	Muy elevada	Media	Muy alto	Alto
Francia	1.0	1.3	3.1	85	95	Media	Elevada	Medio	Alto
Holanda	1.4	1.4	3.5	71	81	Muy elevada	Media	Muy alto	Medio
<b>Modelo Mediterráneo</b>	0.6	0.7	1.2	74	78	Elevada	Media	Alto	Medio
España	0.5	0.6	2.4	68	76	Elevada	Media	Alto	Medio
Grecia	0.3	0.2	0.9	***	***	Elevada	Media	Medio	Bajo
Italia	0.7	0.9	1.2	85	82	Muy elevada	Elevada	Alto	Alto
Portugal	0.8	1.0	1.5	70	71	Elevada	Elevada	Alto	Medio

Fuente: Fuente:Goma Ricard y Adelantado José. Op. Cit y elaboración propia con base en OECD Employment Outlook 2004 Paris

Las políticas activas de empleo se propagaron a mediados de los 80's y se comenzaron a utilizar más intensamente en la década de los 90's, consisten básicamente en un conjunto de programas que se dirigen al contingente de personas desempleadas, por lo general cuando el trabajador cobra prestaciones por desempleo está obligado a participar en ellas. Los programas pueden en 4 tipos:

- a) Programas de orientación laboral: se ofrece información y orientación laboral acerca de oferta de empleos.
- b) Programas de formación: son programas diseñados para que las personas adquieran calificaciones laborales. Existen 3 tipos de programas. El primero se refiere a programas de formación ocupacional que consisten en cursos gratuitos que preparan a los individuos para ocupar un puesto de trabajo en un sector de actividad concreto. El segundo tipo es el de formación de experiencia que consiste en programas mixtos que ofrecen experiencia y formación; están dirigidos a personas menores de 25 años con escasa formación educativa y experiencia profesional. A estas personas se les otorgan 6 meses de formación laboral con una pequeña beca y posteriormente se les da un contrato reenumerado de 6 a 18 meses. El tercer tipo se refiere a la formación continua que consiste en cursos gratuitos dirigidos a personas que cuentan con un empleo y cuyo objetivo es mantener actualizada la mano de obra principalmente en el ámbito tecnológico y mejorar así la competitividad de las empresas.
- c) Programas de empleo: se trata de iniciativas encaminadas a ofrecer experiencia laboral y favorecer la contratación de ciertos grupos. Existen 2 vertientes de estos programas. La primera vertiente es la de planes de empleo que consiste en contratos laborales especiales que son pagados por el Estado para que las empresas o las dependencias públicas contraten

a desempleados mayores de 25 años que no han podido conseguir empleo, los beneficiarios de este programa obtienen un contrato de 6 meses no renovable. La segunda vertiente se le denomina de "Colaboración Social" y se trata de un programa similar al anterior pero con la única diferencia que la empresa paga una parte del salario y el trabajo tiene que ser de interés general para la comunidad.

- d) Programas de promoción de la actividad económica: son una serie de acciones que otorgan asesoramiento para el autoempleo y la creación de empresas. Estos programas están dirigidos tanto a desempleados como a empleados que tengan proyectos empresariales.

A propósito de las recientes políticas que se están implementado en materia laboral, es importante hablar de un nuevo concepto que se está utilizando tanto en los ámbitos académicos como políticos para denominar a una nueva relación existente entre la esfera laboral y la protección social, nos referimos al *workfare state* o al *welfare to work*. Para los políticos liberales-conservadores, el *workfare state* consiste en centrarse en políticas de empleo formativas con una disminución de las prestaciones monetarias por desempleo y condicionadas a la participación en las políticas activas de empleo. Para los socialdemócratas el *workfare state* se debe centrar en la creación de empleo no precario en nuevos yacimientos de empleo.

Para finalizar este apartado hablaremos del indicador clave para medir el grado de compromiso de los Estados de Bienestar con el pleno empleo, es decir, de la tasa de desempleo. En el cuadro 5.13 y en la gráfica 3 se observan la evolución de la tasa de desempleo como porcentaje de la población económicamente activa de 1964 al 2004, de los diferentes modelos de bienestar y de sus respectivos países. Se puede apreciar que los países del modelo escandinavo son los que históricamente han tenido una tasa de desempleo menor

hasta la década de los 90 cuando presentaron una tasa ligeramente mayor que la de los países anglosajones, situación que se mantiene hasta el período 2000-2004. Esto se explica por las la recesión económica que experimentó Finlandia de finales de los años 80 a principios de los 90 por lo que mostró una tasa de desempleo del entre el 11% y el 10%. Por su parte, Noruega y Dinamarca continúan presentando tasas bajas de desempleo.

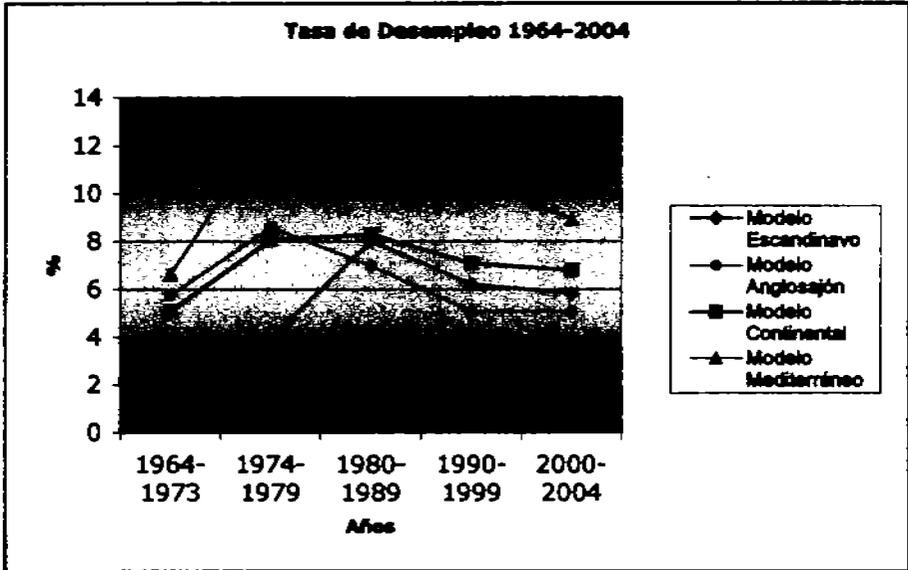
CUADRO 5.13

Tasa de Desempleo

<i>Modelo de Bienestar</i>	1964-1973	1974-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2004
<b>Modelo Escandinavo</b>	<b>3.2</b>	<b>3.9</b>	<b>8.0</b>	<b>6.2</b>	<b>5.8</b>
Dinamarca	*	*	7.4	5.0	4.8
Finlandia	5.1	5.4	11.9	10.5	9.1
Noruega	1.8	2.8	4.9	3.3	3.9
Suecia	2.9	3.6	7.9	6.0	5.5
<b>Modelo Anglosajón</b>	<b>5.8</b>	<b>8.6</b>	<b>7.0</b>	<b>5.1</b>	<b>5.1</b>
Gran Bretaña	4.7	9.8	8.2	6.0	4.9
Estados Unidos	6.8	7.3	5.8	4.2	5.2
<b>Modelo Continental</b>	<b>5.1</b>	<b>8.1</b>	<b>8.3</b>	<b>7.1</b>	<b>6.8</b>
Austria	*	*	*	4.1	4.2
Alemania	3.2	5.8	7.5	8.6	8.7
Bélgica	7.1	9.8	8.7	8.4	7.8
Francia	4.5	8.9	11.2	10.8	9.5
Holanda	5.4	7.9	5.7	3.4	3.7
<b>Modelo Mediterráneo</b>	<b>6.6</b>	<b>12.9</b>	<b>12.0</b>	<b>16.7</b>	<b>8.9</b>
España	*	17.7	19.8	16.3	11.6
Grecia	*	*	*	*	10.0
Italia	6.6	8.0	10.6	11.2	9.1
Portugal	*	*	5.7	4.6	5.2

Fuente: Schmitt John y Navarro Vincenz. (2002). Op. Cit. P.36 y elaboración propia con base en OECD in figures 2005 edición.

GRÁFICA 3



Fuente: Elaboración propia

Pero, ¿A qué se debe el buen desempeño histórico de los países del modelo escandinavo en materia de empleo?

En primer lugar tenemos que estos países (Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia) implementaron medidas de reinserción y formación laboral, programas que facilitaban y estimulaban la movilidad ocupacional y geográfica de los trabajadores. Estas políticas fueron acompañadas de programas de creación de empleo público de manera progresiva expandiendo los servicios del Estado de Bienestar (educación, salud, servicios familiares, etc.) y realizando inversiones públicas para crear empleos temporales a nivel local en momentos de recesión económica.

Por otro lado, los países del modelo continental, presentan un desempleo mayor a causa de la ausencia de políticas de empleo como las aplicadas en los países escandinavos (formación y movilidad laboral) y al escaso desarrollo de los servicios asociados con el Estado de Bienestar lo que ha ocasionado desempleo ya que los puestos creados no son suficientes para poder integrar la demanda creciente de las mujeres y de los jóvenes al mercado de trabajo. De hecho se puede afirmar que buena parte del problema de desempleo en los países de Europa continental se debe a la falta de repuesta en cuanto a satisfacer la demanda de las mujeres y de los jóvenes de incorporarse al mercado de trabajo (el desempleo de los jóvenes y de las mujeres es de los mayores en comparación con los otros modelos de bienestar). Un ejemplo de esto es el siguiente dato: mientras el 65% de los jóvenes daneses desempleados encontraban trabajo en el término de un año, únicamente el 33% de los jóvenes belgas y el 30% de los alemanes y franceses lo hacen.<sup>10</sup>

En el cuadro 5.14 se puede ver que la tasa de participación de la mujer en el mercado de trabajo continúa siendo elevada en los países del modelo escandinavo a principios del siglo XXI (70.4%), mayor que en los países anglosajones (66%), continentales (56.8%) y los mediterráneos (48.5%).

---

<sup>10</sup> OCDE, *Employment Outlook 2004*.

CUADRO 5.14

**Empleo en el sector servicios y participación  
de la mujer en la fuerza laboral**

	<i>Empleo en el sector servicios</i>	<i>Participación de la mujer</i>
	(% de empleo total)	(% de 2003)
<b>Modelo Escandinavo</b>	<b>70.4</b>	<b>70.4</b>
Dinamarca	70.0	70.5
Finlandia	65.9	65.7
Noruega	73.2	72.9
Suecia	72.3	72.8
<b>Modelo Anglosajón</b>	<b>73.4</b>	<b>66.0</b>
Gran Bretaña	72.4	66.4
Estados Unidos	74.4	65.7
<b>Modelo Continental</b>	<b>68.7</b>	<b>58.6</b>
Austria	61.9	61.5
Alemania	62.6	58.7
Bélgica	72.6	51.4
Francia	71.0	56.7
Holanda	75.9	64.9
<b>Modelo Mediterráneo</b>	<b>57.1</b>	<b>46.5</b>
España	61.9	46.8
Grecia	59.2	44.0
Italia	62.2	42.7
Portugal	45.2	60.6

Fuente: Elaboración propia con base en Employment Outlook 2004 Paris.

El hecho de que los países escandinavos tengan las tasas de participación femenina más altas no resulta extraño en virtud de que existe una relación directa entre el gasto social ( en los servicios que brinda el Estado de Bienestar) y el empleo de la mujer. Es decir, como se puede apreciar en el cuadro 5.12, los servicios como la educación, la sanidad y los servicios de ayuda a las familias constituyen la principal fuente de empleo de las mujeres. Además, tales servicios,

especialmente los servicios de ayuda a las familias, como las guarderías y los servicios domiciliarios y de atención a personas dependientes y ancianas ayudan a las mujeres a compaginar sus responsabilidades familiares y profesionales. Asimismo, como lo menciona Esping-Andersen<sup>11</sup> la participación de la mujer en el mercado de trabajo estimula la demanda por los servicios de atención personal (trabajo doméstico) que antes hacía el ama de casa que ahora se encuentra en el mercado de trabajo.

En síntesis, los países continentales no han respondido de forma adecuada al reto que significa la integración al mercado de trabajo de la mujer y de los jóvenes. Sus Estados de Bienestar basados en la concepción de una familia tradicional se han visto afectados al no adaptarse a los cambios familiares mencionados en el capítulo anterior.

De igual forma, los países del modelo mediterráneo tienen servicios de bienestar poco desarrollados debido al énfasis en que la familia y principalmente la mujer sea la responsable el cuidado de los niños y de los ancianos, lo que condujo a una oferta reducida de empleo y por otra parte la liberación de la mujer resultó en una gran demanda de puestos de trabajo que junto con la demanda de los jóvenes es responsable del gran desempleo en estos países. Además, la destrucción de puestos de trabajo en el sector agrícola (un sector muy importante en estos países) incrementó también la demanda de puestos de trabajo, explicando de esta manera el gran desempleo en los países del modelo mediterráneo.

Los países del modelo anglosajón se han caracterizado por una menor intervención del Estado en el mercado de trabajo lo que significa que sean los

---

<sup>11</sup> G.Esping-Andersen. (2000). *Op.cit.*

países con el mercado menos regulado. En ausencia de políticas de pleno empleo y con servicios de bienestar públicos no muy desarrollados significó que fueran países que habían presentado históricamente tasas de desempleo elevadas, sin embargo la desregulación de sus mercados de trabajo, así como la flexibilización les ha posibilitado en las últimas décadas reducir sus tasas de desempleo.

#### **V.4 Las Organizaciones del Tercer Sector (OTS)**

Las Organizaciones del Tercer Sector no era un tema muy frecuente en los estudios sobre los sistemas de bienestar o la política social. Por esto mismo los estudios sobre estas organizaciones son recientes y en consecuencia, un estudio comparativo como el presente se encuentra con limitantes en cuanto a la disponibilidad de información sobre este tema, en especial en años anteriores.

Para empezar debemos preguntarnos que es una organización del Tercer Sector o voluntariado. De acuerdo con uno de los principales autores<sup>12</sup> de esta materia, dichas organizaciones presentan 5 características distintivas que son: una constitución formal, naturaleza jurídica privada, presencia de formas de autogobierno, ausencia de distribución de beneficios y una presencia importante de trabajo voluntario.

En los estudios sobre las Organizaciones del Tercer Sector también existe consenso sobre cuáles son los principales aspectos que han moldeado las características de tales organizaciones en los diferentes modelos de bienestar. Estos aspectos se refieren al contexto político y social en el que se han desenvuelto las Organizaciones del Tercer Sector:

---

<sup>12</sup> Ver H. Ascoli. Las Organizaciones del Tercer Sector en las políticas socio-asistenciales. CIES. Madrid. 2001.

- 1) Papel de la Iglesia (grado de heterogeneidad religiosa y relación con el Estado).
- 2) Cultura de intervención pública (subsidiariedad frente a solidaridad).
- 3) Formas de regulación pública de las Organizaciones del Tercer Sector (financiación, controles, implicación en los procesos de decisión).
- 4) Grado de descentralización de la Administración Pública.
- 5) Papel de otros actores sociales (movimientos sociales).

Las distintas formas en las que se presentan los elementos anteriores dan lugar a diferentes variables que permiten caracterizar y hacer comparaciones de las Organizaciones del Tercer Sector en diferentes países. Estas variables son:

- a) Planteamiento cultural de las organizaciones (religiosa /laica; homogénea /heterogénea).
- b) Relevancia de las Organizaciones del Tercer Sector en la prestación de servicios de asistencia pública.
- c) Composición de los recursos internos.
- d) Formas de gestión de los recursos de las organizaciones.
- e) Nivel de estructuración del tercer sector en su interior.

Ahora explicaremos estas variables. La primer variable se refiere al papel desempeñado por la iglesia en el ámbito asistencial. La intervención de la iglesia viene caracterizada por la presencia de diferentes credos religiosos (grado de homogeneidad ideológica religiosa) y por la relación más o menos conflictiva con el Estado.

El segundo elemento se relaciona con los planteamientos ideológicos –culturales de la intervención pública en el campo asistencial. Se pueden distinguir dos culturas de asistencia: la subsidiariedad y la solidaridad. La subsidiariedad, como ya habíamos mencionado anteriormente, significa que el más cercano al problema es quién debe brindar la asistencia. En este sentido se considera, en algunos modelos de bienestar que las Organizaciones del Tercer Sector son agentes que junto con la familia deben de intervenir antes que el Estado. El principio de solidaridad se refiere a un fuerte apoyo público para asegurar un nivel elevado de equidad. Aquí el Estado juega un papel muy activo a comparación de las Organizaciones del Tercer Sector.

La tercer variable viene representada por las modalidades concretas a través de las cuáles el Estado regula a las Organizaciones del Tercer Sector. Se pueden identificar 3 dimensiones de regulación pública: la de financiación, la de control y la de implicación en la elaboración de políticas. La primer dimensión es muy importante para que pueda hacerse una distinción entre los sistemas basados en subvenciones o basados en contratos, dónde estos últimos contienen requisitos más exigentes para obtener financiamiento público y en cuanto a la rendición de cuentas de las organizaciones se refiere.

Otro elemento que también se refiere al financiamiento público es el de grado de descentralización de la administración que es un aspecto importante para interpretar las relaciones entre el Estado y las Organizaciones del Tercer Sector.

La última variable considera la presencia de otros actores que junto con la Iglesia y el Estado han jugado un papel importante en la historia de las

Organizaciones del Tercer Sector. Por ejemplo, movimientos sociales como el feminista.

Explicaremos brevemente las características señaladas arriba. La primera característica tiene que ver con el referente religioso arraigado en los orígenes de las Organizaciones del Tercer Sector. Este puede ser laico o religioso.

La segunda característica se relaciona con el papel de las Organizaciones del Tercer Sector en la prestación de servicios. En este sentido se contempla si la intervención del Estado en el campo social es complementaria o sustitutiva de las organizaciones en la prestación de servicios sociales.

Otra dimensión comparativa se refiere al nivel de profesionalización de los recursos humanos en las Organizaciones del Tercer Sector. Para hacer esta comparación se toma como indicador principal el grado de conocimiento técnico requerido para trabajar en las actividades de las Organizaciones del Tercer Sector.

La cuarta característica se encuentra representada por las modalidades de gestión y uso de los diferentes recursos humanos y financieros presentes en las Organizaciones del Tercer Sector. La comparación se puede hacer a partir del nivel de burocratización, es decir, del nivel de formalización alcanzada por las organizaciones para gestionar el empleo de los recursos.

La última característica alude al grado de estructuración de las relaciones interorganizativas entre las Organizaciones del Tercer Sector. Se

considera si existen organizaciones de representación y de coordinación de segundo nivel que puedan servir de enlace entre las distintas organizaciones y actuar como interlocutores con otros agentes sociales (Estado, Iglesia). Este punto es importante ya que si existe algún tipo de asociación que aglutine a varias Organizaciones del Tercer Sector es un buen punto de referencia para entender cuál es la capacidad de estas organizaciones para influir en su entorno social.

Tomando en cuenta que se han explicado las variables contextuales y los diferentes elementos (características) a considerar para realizar un estudio comparativo de las Organizaciones del Tercer Sector en los distintos modelos de Bienestar, se procederá a hacer dicho estudio tomando en cuenta 3 períodos históricos. El primero de ellos abarca del siglo XIX a 1960. El segundo período que comprende de 1970 a 1980, se distingue por una expansión de las intervenciones en el campo asistencial y posteriormente se entra a una crisis fiscal del sistema de bienestar público; y el último período se ubica a lo largo de los años 90, en el cual el papel de las Organizaciones del Tercer Sector se desenvuelven en un contexto de importantes cambios económicos y sociales que fueron vistos en el capítulo anterior.

#### *V.4.1 Las Organizaciones del Tercer Sector en el siglo XIX hasta 1960*

Atendiendo a la primera variable, referente a la relación Iglesia-Estado, en los países escandinavos y en los países del modelo anglosajón no existen relaciones conflictivas entre el Estado y la Iglesia. El Estado logró "absorber" a la Iglesia; por ejemplo, la Iglesia Anglicana de Inglaterra cumplía funciones ceremoniales y simbólicas con un papel político muy limitado. En Escandinavia

la Iglesia estaba dominada por el Estado. En términos generales no existía una rivalidad importante entre el Estado y la Iglesia, ésta siempre ha acatado las decisiones del primero. Por el contrario, en los Estados de Bienestar continentales y mediterráneos, la relación Iglesia-Estado ha sido conflictiva con varios períodos de enfrentamientos e intentos de control por parte del Estado como en la Alemania de Bismarck o en la Italia de mediados del siglo XIX. Esta situación condujo a un reconocimiento mutuo entre Estado e Iglesia que significó una división de tareas en las políticas asistenciales, resultando en una fuerte presencia de organizaciones asistenciales religiosas.

En lo relativo a la homogeneidad religiosa, las diferencias entre los diferentes modelos de bienestar se acentúan. Los países anglosajones y escandinavos se caracterizan por un alto grado de homogeneidad religiosa con el predominio de las iglesias protestantes. Los países continentales se distinguieron por la presencia de varias religiones (como en Alemania y Holanda). Por otra parte, los países mediterráneos eran casi totalmente homogéneos desde el punto de vista religioso, con la predominante presencia de la Iglesia católica.

La existencia de estas diferencias originó características distintas en los diversos modelos de bienestar. En los países donde había una rivalidad entre el Estado y la Iglesia, así como una competencia entre las distintas religiones abundan las organizaciones fundadas por la Iglesia como en el caso de los países del modelo continental y mediterráneo. En estos modelos las Organizaciones del Tercer Sector de inspiración religiosa se caracterizaron por una presencia muy fuerte en la prestación de servicios sociales. Sin embargo, la heterogeneidad religiosa existente en los países continentales requirió la formación de asociaciones representativas de las Organizaciones del Tercer Sector (organizaciones de segundo nivel). Por otro lado, y a diferencia de los

países continentales, los países mediterráneos al ser predominantemente católicos no requirieron de la formación de organizaciones de segundo nivel que las representara.

Referente al papel de otros actores distintos al Estado y a la Iglesia, en los modelos de bienestar continentales y mediterráneos, las organizaciones laicas, sobre todo las de tipo socialista fueron más o menos importantes en las últimas décadas del siglo XIX, pero fueron perdiendo importancia relativa desde principios del siglo XX hasta los años 70's. Debido a que, por una parte muchos de los servicios ofrecidos por estas organizaciones fueron retomados por los sistemas de bienestar públicos y además fueron prohibidas por el Estado como por ejemplo en la Alemania de Bismarck y en la nazi, en España y en Italia principalmente.

En el modelo escandinavo y en el anglosajón la situación fue distinta. La ausencia de conflictos entre el Estado y la Iglesia permitió que las organizaciones laicas tuvieran un mayor campo de acción lo que originó que durante este período (siglo XIX a 1960) hubiera un Tercer Sector heterogéneo que no se componía únicamente de organizaciones religiosas.

Acerca del papel del Estado podemos mencionar que a lo largo de este período, los países escandinavos se caracterizaron (como vimos al principio del capítulo) porque las intervenciones estatales en ámbito de bienestar seguían la lógica de la solidaridad, buscando que las prestaciones sociales fueran para todos los ciudadanos y tratando de equiparar los niveles de bienestar entre los individuos; por otra parte, los países mediterráneos y continentales se basaban en el principio en el principio de subsidiariedad en el

cual la familia y las organizaciones tenían un papel muy relevante en la prestación de servicios sociales.

En lo concerniente a la forma de regulación pública en los 4 modelos de bienestar los servicios prestados por las Organizaciones del Tercer Sector eran financiados por el Estado y además éste tenía la obligación de tales organizaciones.

Por otro lado, las formas de control público sobre las Organizaciones del Tercer Sector fueron muy limitadas en este período. Tanto en los modelos escandinavos, continental, anglosajón y mediterráneo, la regulación pública de las Organizaciones del Tercer Sector se basaba más en la confianza y en la reputación que en métodos de evaluación específicos de los resultados. Se consideraba que los fundamentos éticos y religiosos de las organizaciones eran suficientes para considerar que hacían bien su trabajo.

Un elemento que si da pie a diferencias entre los grupos de países es el de los niveles de implicación de las Organizaciones del Tercer Sector en la elaboración de políticas públicas (policy making). En el modelo escandinavo y en el continental se establecieron formas de coparticipación entre las Organizaciones del Tercer Sector y el Estado en la elaboración de políticas referentes al bienestar y los servicios sociales. Esto fue así debido a la cultura corporativa, en el caso del modelo continental, que influía también en las relaciones del Estado con las organizaciones privadas; en el caso del modelo escandinavo fue resultado de la participación democrática de los ciudadanos en la vida y en las decisiones públicas. De forma opuesta, tanto en el modelo anglosajón tanto en el mediterráneo las Organizaciones del Tercer Sector no participaron en los procesos de toma de decisiones. En primer lugar por la

ausencia de la cultura corporativista, especialmente en los países anglosajones.

De forma sintética podemos señalar que la relación del Estado y las Organizaciones del Tercer Sector se configuró como una relación de colaboración más que de conflicto. En los sistemas de bienestar orientados por una intervención pública directa (principalmente en los países escandinavos), las organizaciones del Tercer Sector mantuvieron un papel muy activo en la prestación de servicios. En el caso de los modelos continental, mediterráneo y anglosajón fueron casi siempre sustitutivos de la intervención pública. Finalmente, este período también se caracterizó por el predominio del financiamiento público de las organizaciones del Tercer Sector y por la ausencia de mecanismos de control interno que no favorecieron los procesos de profesionalización y burocratización de los recursos humanos.

#### *V.4.2 Las Organizaciones del Tercer Sector en la década de los 60's hasta la década de los 80's.*

Durante este período se transformó de manera importante el contexto social en el que se desenvolvían las Organizaciones del Tercer Sector. Los diversos actores: Iglesia, Estado y otros actores sociales sufrieron importantes cambios en su papel desempeñado con relación al período anterior.

La Iglesia sufrió un progresivo proceso de secularización que afectó sobre todo a los modelos mediterráneo y continental de bienestar. Esto significó que comenzaron a difundirse Organizaciones del Tercer Sector caracterizadas por un perfil laico o cada vez menos ligado a la Iglesia.

El proceso de secularización se vio influenciado por el surgimiento y la consolidación de movimientos sociales: estudiantes, pacifistas, ecologistas y de los derechos civiles, que realizaron una fuerte crítica a las formas de acción filantrópica y caritativa de las Organizaciones del Tercer Sector tradicionales. Esto se tradujo en la creación de nuevas organizaciones que se caracterizaban por los siguientes aspectos: ofrecer servicios sociales alejados de las instituciones tradicionales, la Iglesia y el Estado; asegurar mayores derechos sociales para las personas necesitadas bajo un principio igualitario y no en términos caritativos y; la voluntad de implicar directamente a los beneficiarios de las decisiones tomadas por estas organizaciones. Tales características se aplican a los 4 modelos de bienestar.

Durante este período creció de forma importante el número de Organizaciones del Tercer Sector, es más, fueron en estos años (1960-1980) dónde se crearon la mayoría de las Organizaciones del Tercer Sector. Por ejemplo, de acuerdo con Ascoli<sup>13</sup> en Noruega se formaron más del 50% de las organizaciones entre 1960 y 1970 y lo mismo ocurrió en Italia. Por su parte, en Gran Bretaña crecieron de 76 648 en 1920 a 164 534 en la década de los 80's.

De esta manera el proceso de secularización y el aumento de los movimientos sociales provocaron que en los modelos de bienestar los conflictos religiosos y la competencia entre religiones disminuyeran.

En vista de lo anterior, la variable de homogeneidad/ heterogeneidad religiosa se hiciera menos importante al comparar los diferentes modelos de bienestar. En cambio, durante este período se produjo un conflicto entre las Organizaciones del Tercer Sector tradicionales basadas en la acción caritativa

---

<sup>13</sup> H. Ascoli. op. cit.

institucionalizada y las nuevas organizaciones que seguían una lógica de acción distinta.

Referente al papel del Estado, este se vio inmerso en profundos cambios socioeconómicos como la desindustrialización, el envejecimiento de la población, la creciente entrada de la mujer al mercado de trabajo lo que significó en términos generales que los Estados de Bienestar expandieran su intervención en el ámbito del bienestar (aunque como ya se indicó al principio de este capítulo cada grupo de países lo hicieron de manera diferente). Esto se reflejó en un crecimiento del gasto social a partir de los años 60's.

En este contexto y a propósito de las intervenciones públicas, durante la década de los 60's se acentuó la diferencia entre el principio de solidaridad escandinavo y el de subsidiariedad de los otros 3 modelos. Sin embargo, a partir de los años 80's la división se hizo menos marcada ya que, por un lado, en los países escandinavos aumentó considerablemente el número de Organizaciones del Tercer Sector y por otro, en los modelos continental, mediterráneo y anglosajón creció el sentido de responsabilidad pública en el área de bienestar. En este sentido, es importante notar que el aumento de la intervención pública no significó un desplazamiento de las Organizaciones del Tercer Sector, sino que incluso éstas se beneficiaron al obtener un mayor acceso al financiamiento público. Es más, durante la segunda mitad de la década de los 70's, en la llamada "crisis fiscal" del Estado de Bienestar, si bien no implicó una disminución del gasto social<sup>14</sup> en la mayoría de los casos, si hubo un estancamiento de éste pero no significó que las Organizaciones del Tercer Sector se vieran afectadas ya que los gobiernos siguieron financiando a las organizaciones para que éstas brindaran los servicios sociales, lo que resultaba menos costoso.

---

<sup>14</sup> Como se mostró en el capítulo III.

Otro elemento importante de la política pública de este período fue el proceso de descentralización administrativa principalmente en aquellos países donde esto no se había producido, como fue el caso de los países del modelo continental (Francia, Holanda) y en los del modelo mediterráneo (Italia y España). Este hecho se tradujo en una interacción más estrecha entre las Organizaciones del Tercer Sector y las Administraciones locales.

También es importante señalar que a causa del contexto en el que se desarrollaron las Organizaciones del Tercer Sector, se redujeron las diferencias en los 4 modelos de bienestar en lo relativo al referente cultural-ideológico como consecuencia de procesos de heterogeneización de las bases sociales sobre las que éstas estaban fincadas y de la pérdida de las raíces religiosas especialmente en los modelos de bienestar continental y mediterráneo.

Por otra parte, los mecanismos de control basados en la confianza y la reputación típicos del período anterior, siguieron predominando durante los años 60's y 70's. De este modo, las Organizaciones del Tercer Sector no tuvieron especiales exigencias por parte del entorno para que aumentaran su capacidad de gestión interna y su grado de profesionalización. Es más, se produjo una explosión de la acción voluntaria y de la constitución de organizaciones basadas en el trabajo voluntario. Asimismo, en los modelos anglosajón y mediterráneo no se presentaron procesos de unión entre las Organizaciones del Tercer Sector mediante la creación de organizaciones de segundo nivel, mientras que este tipo de organizaciones se consolidaron en los modelos continental y escandinavo.

En resumen, se puede afirmar que durante este período, que fue la fase de expansión del Estado de Bienestar, las Organizaciones del Tercer Sector también crecieron en cantidad y en importancia a causa de la mayor responsabilidad pública en el bienestar y que estas organizaciones estaban en condiciones de prestar servicios a menor costo.

En el cuadro 5.15 se muestran de forma resumida las características del contexto social y político en que se desarrollaron las Organizaciones del Tercer Sector y las características de las mismas organizaciones.

CUADRO 5.15

Variables del entorno socio-político de las Organizaciones del Tercer Sector  
Desde fines de los años 60's hasta mediados de la década de los 80's

	Modelo Escandinavo	Modelo Anglosajón	Modelo Continental	Modelo Mediterráneo
Papel de la Iglesia	limitado	limitado	decreciente (secularización)	decreciente (secularización)
Cultura de intervención pública	solidaridad/ subsidiariedad	solidaridad	subsidiariedad	subsidiariedad
Descentralización	si	si	si	si
Formas de regulación pública: financiamiento y control	subvenciones confianza reputación	subvenciones confianza reputación	subvenciones confianza reputación	subvenciones confianza reputación
Papel de otros actores	fuerte (movimientos sociales)	fuerte (movimientos sociales)	fuerte (movimientos sociales)	fuerte (movimientos sociales)

Características de las Organizaciones del Tercer Sector

Planteamiento cultural	mido	mido	Crecientemente mido	Crecientemente mido
Relevancia de las OTS en el suministro de servicios	intermedia	intermedia	muy alta	alta
Composición de recursos humanos	creciente profesionalización	creciente profesionalización	creciente profesionalización	creciente profesionalización
Nivel de estructuración: presencia de organizaciones de II nivel	alto	bajo	alto	bajo

Fuente: Elaboración propia con base Ascoli Ugo y Pavolini Emmanuele. "Las Organizaciones del Tercer Sector en las políticas socio-asistenciales en Europa: comparación de realidades", en Muñoz Machado Santiago y García Delgado José Luis (eds). Las estructuras de bienestar en Europa. Madrid, Civitas

#### *V.4.3 Las Organizaciones del Tercer Sector a fines de los 80's hasta finales del siglo XX.*

Durante este período se consolidaron una serie de tendencias iniciados en décadas anteriores que influyeron de forma importante en las características de las Organizaciones del Tercer Sector.

En el ámbito religioso continuó el proceso de secularización especialmente en los países del modelo continental y del modelo mediterráneo lo que se tradujo en la pérdida de influencia de la Iglesia en las decisiones de comportamiento individual y organizado (como es el caso de las Organizaciones del Tercer Sector). Esto significó que a lo largo de la década de los 90's, de forma progresiva, las Organizaciones del Tercer Sector dejaron de legitimar sus acciones sobre la base de principios religiosos.

La pérdida de influencia de la Iglesia en las organizaciones también implicó una mucho menor capacidad de ésta para situarse como interlocutor entre las organizaciones y el Estado. En consecuencia, se favoreció la constitución de organizaciones de segundo nivel que se convirtieron en las mediadoras con los otros agentes sociales; tal fenómeno se dio principalmente en los países del modelo mediterráneo (España, Grecia, Portugal e Italia).

En lo que respecta al papel del Estado, éste tuvo una gran influencia en el desarrollo de las Organizaciones del Tercer Sector a lo largo de los años 90's; principalmente por dos circunstancias: las políticas de privatización y por la introducción de nuevos modelos de gestión de la Administración Pública.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> E. Pavoliani. Las OTS en Europa, en las Estructuras de Bienestar en Europa. CIES. Madrid. 2000. p. 826.

Las políticas de privatización iniciadas en la década de los 80's afectó de forma importante a las Organizaciones del Tercer Sector. Estas políticas tenían el objetivo de perseguir mayores grados de eficiencia en la provisión de servicios sociales que antes prestaba el Estado y a la vez el de contener el gasto público en éste rubro, por lo que se recurrió a las Organizaciones del Tercer Sector (especialmente en los años 90's) de forma más intensa para reducir el gasto en servicios sociales.

Aunado a las políticas de privatización, surgió otro fenómeno: la tendencia a la "empresarización" de la Administración Pública. Esto es, en los 4 modelos de bienestar se difundió el concepto de una Administración Pública más simple, menos burocrática, gestionada de un modo más parecido a una empresa privada con objetivos de eficiencia y calidad, con formas de control de procesos y de evaluación de resultados.

Estos dos fenómenos introdujeron cambios profundos en las modalidades de regulación de las Organizaciones del Tercer Sector por parte del gobierno. Principalmente se introdujeron mecanismos de selección, de las organizaciones para el acceso al financiamiento público, basados en la competencia entre organizaciones a través de los precios y de la calidad en la prestación de servicios. Asimismo, los gobiernos comenzaron a exigir formas de rendición de cuentas más específicas sustentadas en indicadores económicos y de calidad; el control fundamentado en la confianza y la reputación ya no era suficiente. El financiamiento basado en la forma de subsidio fue remplazado por la del contrato.

Por otro lado, el aumento de la importancia de las Organizaciones del Tercer Sector en la prestación de servicios, sobretodo en el modelo anglosajón y escandinavo está favoreciendo los procesos de agrupamiento de éstas y al mismo tiempo refuerza el papel de las organizaciones de segundo nivel para poder representar mejor sus intereses.

También el aumento de la importancia de las organizaciones ha conllevado a una mayor implicación en la elaboración de políticas (policy making).

Otro elemento característico de este período es el de la apertura de las empresas privadas con ánimo de lucro, primordialmente en países del modelo anglosajón. La Gran Bretaña es el país que presenta la mayor entrada de estas organizaciones (for profit) en los servicios sociales. De igual manera, en Alemania han surgido numerosas empresas de servicios sociales. En los países escandinavos como Noruega y en los del mediterráneo como Italia, también han surgidos estas empresas aunque a una escala menor.

Estos hechos han influenciado fuertemente las características y el comportamiento de las Organizaciones del Tercer Sector en los distintos modelos de bienestar. De acuerdo con Ascoli<sup>16</sup> se presentan las siguientes tendencias:

- Han aumentado considerablemente las organizaciones de segundo nivel, en particular, en los países pertenecientes al modelo mediterráneo, lo que en este aspecto, significa que sea similar a los países de los modelos continental y escandinavo; en los países del

---

<sup>16</sup> Ver U. Ascoli. *op. cit.* p. 856.

modelo anglosajón las organizaciones de segundo nivel no son muy habituales. El aumento de estas organizaciones se debe en gran medida a una mayor autonomía con respecto a la Iglesia que típicamente había representado el papel de intermediario entre las Organizaciones del Tercer Sector y el Estado.

- Los mayores recursos recibidos por las Organizaciones del Tercer Sector han favorecido los procesos de profesionalización y de "empresarización" dentro de tales organizaciones, lo que significa que no sólo han aumentado las capacidades y los conocimientos técnicos relativos a la prestación de servicios sociales, sino también la capacidad de gestión administrativa.
- El proceso de "empresarización" también ha implicado el aumento de personal retribuido asociado con las actividades administrativas así como un impulso creciente de las Organizaciones del Tercer Sector hacia procesos de comercialización con el fin de incentivar la demanda de servicios.
- Las organizaciones que no deciden profesionalizarse y "empresarizarse" encuentran mayores dificultades para acceder al financiamiento público que como ya vimos, se concede de una forma más selectiva. Por tanto se está produciendo un proceso de polarización en los 4 modelos de bienestar, de un lado se encuentran las organizaciones orientadas a la prestación de servicios profesionalizados y en el otro, están las organizaciones que actúan con voluntarios y que tienen una limitada capacidad técnica y profesional.

En resumen, en este período (finales de los 80's a principios del siglo XXI) las asociaciones fundadas en los valores religiosos están siendo desplazadas por empresas sociales. Lo más importante y la base de legitimidad de estas empresas ya no es lo que representan en términos de valores, sino únicamente lo

que hacen o pueden hacer en términos de prestación de servicios. En el cuadro 5.16 se pueden apreciar de forma sintética las características de las Organizaciones del Tercer Sector durante el período de fines de la década de los 80's hasta principios del siglo XXI.

En conclusión, de forma general podemos afirmar que en todos los modelos de bienestar las Organizaciones del Tercer Sector han ganado terreno en la prestación de servicios sociales y han asumido cada vez más responsabilidades sin embargo, como se pudo apreciar en los 3 períodos (que abarcan desde el siglo XIX hasta fines del siglo XX) presentados, siguen predominando las especificidades culturales, ideológicas y políticas, por lo que es razonable decir que siguen existiendo 4 modelos de bienestar bien diferenciados, en lo que al ámbito del tercer sector se refiere.

CUADRO 5.16

**Variables del entorno socio-político de las Organizaciones del Tercer Sector**  
**Desde fines de los años 80's hasta principios del siglo XXI**

	<i>Modelo Escandinavo</i>	<i>Modelo Anglosajón</i>	<i>Modelo Continental</i>	<i>Modelo Mediterráneo</i>
Papel de la Iglesia	limitado	limitado	decreciente (secularización)	decreciente (secularización)
Cultura de intervención pública	solidaridad/ subsidiariedad	solidaridad	subsidiariedad	subsidiariedad
Descentralización	si	si	si	si
Formas de regulación pública: financiamiento y control	contratos controles puntuales	contratos controles puntuales	contratos controles puntuales	contratos controles puntuales
Papel de otros actores	creciente empresas for profit	creciente empresas for profit	creciente empresas for profit	creciente empresas for profit
<b>Características de las Organizaciones del Tercer Sector</b>				
Planteamiento cultural	mixto	mixto	mixto	mixto
Relevancia de las OTS en el suministro de servicios	alta	alta	alta	alta
Composición de recursos humanos	creciente profesionalización	creciente profesionalización	creciente profesionalización	creciente profesionalización
Nivel de estructuración: presencia de organizaciones de II nivel	alto	bajo	alto	alto

Fuente: Elaboración propia con base Ascoti Ugo y Pavolini Emanuele. Op. cit.

## V.5 Familia

En la mayor parte de la literatura sobre el Estado de Bienestar no se hacía referencia al tema de la familia. Es en años recientes, cuando gracias a escritos fundamentalmente de carácter feminista, se le ha dado una mayor atención al tema de la familia y las relaciones que entabla con el Estado de Bienestar, así como a las consecuencias que tienen para el bienestar dicha interacción.

El gran crecimiento experimentado por el Estado de Bienestar en todos los países desarrollados durante el siglo XX es la consecuencia de las fallas del mercado y de las familias en la provisión de bienestar. El capitalismo industrial significó se agudizaran y generalizaran, y no pudieran ser interiorizados en la familia. Por otro lado, los mercados son imperfectos como fuente de bienestar (el que no tiene dinero no puede acceder a los servicios privados de bienestar).

Para entender mejor la relación existente entre el Estado de Bienestar y la familia es preciso introducir el concepto de "desfamilización". Como se recordará, al principio de este capítulo se mencionó el concepto de desmercantilización que se traduce en el grado en que los Estados de Bienestar debilitan el nexo monetario al conceder derechos al margen de la participación de los individuos en el mercado. De forma análoga la defamilización implica la externalización del trabajo doméstico como el cuidado de los niños, de los ancianos, discapacitados, las tareas de limpieza y mantenimiento del hogar. Los mercados ofrecen estos servicios a las familias, especialmente en el pasado, las familias de clase media podían pagar una guardería privada o un servicios de cuidado para los ancianos. En la actualidad, la mayoría de estos servicios tienen un precio elevado; en varios

países europeos una guardería cuesta aproximadamente el 50% del sueldo promedio de una mujer.

Si los mercados fallan en la prestación de estos servicios, sólo quedan 2 alternativas: continuar con el autoservicio familiar o la provisión pública directa o subsidiada de servicios. De esta forma, si el Estado de Bienestar se compromete con proveer servicios para los hogares se puede hablar de que existe una "desfamiliarización". Por el contrario, donde el Estado de Bienestar supone que estos servicios son fundamentalmente responsabilidad de las familias se puede decir que el Estado de Bienestar es familista.

Entrando en materia de comparaciones entre los 4 modelos de bienestar (escandinavo, mediterráneo, anglosajón y continental) encontramos que todos ellos eran básicamente familistas durante los años de la posguerra y tenían como modelo a la familia "clásica" con el varón como cabeza y sustento. En los años 60's, aparte de la salud, los Estados de Bienestar se centraron en los programas de mantenimiento de ingresos; fue hasta finales de esta década cuando los gobiernos socialdemócratas en los países escandinavos comenzaron a proveer de servicios sociales para los ancianos y a incrementar la oferta pública de guarderías. En los Estados de Bienestar anglosajones, el supuesto básico ha sido siempre que los servicios a las familias son una cuestión de elección individual y suministrados por el mercado. En los países de los modelos mediterráneo y continental, gracias a la influencia de la Iglesia, el principio de subsidiariedad ha implicado una política sistemática de mantenimiento y fomento al familismo, desincentivado el empleo de las madres.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Francia es una excepción entre los países del modelo continental ya que ha seguido a los países escandinavos en lo que a los servicios de guardería se refiere.

Como consecuencia de la escasa literatura sobre los Estados de Bienestar y las familias, no hay mucha información disponible para hacer comparaciones entre los grupos de país. Aún así, en los cuadros 5.17 y 5.18 se presentan una serie de indicadores para medir la magnitud del familismo y de la defamilización en los Estados de Bienestar. El cuadro 5.17 muestra los servicios prestados por el Estado de Bienestar que contribuyen a la defamilización. En el cuadro 5.18 se observa el grado de internalización en el hogar de la provisión de bienestar.

A partir del cuadro 5.17 se aprecia que en cuanto a la provisión de bienestar de servicios sociales públicos para las familias, los países escandinavos son los únicos que proveen intensamente los servicios del hogar. Por el contrario, los países de Europa continental y sobretudo los del mediterráneo son bastante familistas.

En el cuadro 5.18 se observan los datos de la carga implícita de los cuidados familiares (mayores e hijos conviviendo), las dependencias del bienestar (jóvenes desempleados con edades entre 20 y 30 años que viven con sus padres) y datos sobre las horas semanales medias de trabajo doméstico no remunerado realizado por las mujeres. De igual manera, queda claro que el modelo escandinavo es el más defamilizado: por ejemplo, el porcentaje de mayores que conviven con sus hijos es del 6% en los países escandinavos, por un 16% en los países anglosajones, 38% en los del grupo mediterráneo y 14% en los continentales; el porcentaje de jóvenes desempleados que viven con sus padres era del 8% en Dinamarca, muy por debajo del 42% y 28% de Francia y Holanda que son del grupo continental, del 35% de los países anglosajones y del 81% de Italia y el 63% de España que pertenecen al grupo mediterráneo. En lo concerniente a las horas semanales de trabajo no remunerado de las mujeres, las escandinavas son las que trabajan menos horas, seguidas por las anglosajonas y

las mujeres del grupo continental y del mediterráneo se encuentran en último lugar.

CUADRO 5.17

<b>Desfamiliarización en los 4 modelos de bienestar</b>			
<i>Modelos de Bienestar</i>	<i>Gasto público en servicios a las familias</i>	<i>Cobertura de guarderías públicas</i>	<i>Cobertura de ayuda a domicilio de los ancianos</i>
	<i>% del PIB</i>	<i>(% de niños de 0 a 3 años)</i>	<i>(% de mayores de 65 años)</i>
Modelo Escandinavo	1.85	31	19.5
Modelo Anglosajón	0.21	1.9	4.5
Modelo Continental	0.37	9.2	4.5
Modelo Mediterráneo	0.09	4.7	1.5

Nota: Datos correspondientes a la década de los 90.

Fuente: G. Esping-Andersen Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales. Barcelona, Ariel.

Además de las comparaciones hechas con los indicadores anteriores que dan cuenta del nivel de familiarización y desfamiliarización de los Estados de Bienestar. Una dimensión de análisis muy importante de la familia y su relación con los Estados de Bienestar es el de las consecuencias del familismo para el bienestar en los distintos modelos. Los Estados de Bienestar más familistas tienen consecuencias más negativas para el bienestar de la familia (mayor riesgo de pobreza), para el funcionamiento del mercado de trabajo y la fecundidad.

Como indicamos anteriormente, la mayoría de los Estados de Bienestar en los años de posguerra (década de los 50's) eran fundamentalmente familistas. Se consideraba que las familias tenían la capacidad para administrar los riesgos y para proporcionar bienestar, y ésta se caracterizaba por un varón asalariado, una esposa dedicada completamente al hogar y las ganancias del hombre re solían ser suficientes para cubrir las necesidades del hogar.

Sin embargo, desde hace 20 años, estos supuestos han dejado de ser válidos, las familias son cada vez más frágiles; la posibilidad de que un niño crezca con su padre y madre es cada vez menor ya que han aumentado el número de separaciones, divorcios y familias monoparentales (madres solteras). Las familias atípicas del pasado ahora son más frecuentes. Por ejemplo, en todos los bloques de países estudiados en este trabajo, la separación matrimonial se ha duplicado en la última década.<sup>18</sup>

Esta inestabilidad familiar y las nuevas formas de hogar (familias en las que ambos padres trabajan, unión libre, personas que viven solas y sobre todo, madres solteras) crean una situación nueva entre el Estado de Bienestar y los hogares. Por un lado existe el riesgo de que surja pobreza entre las familias monoparentales especialmente. Además el riesgo de la pobreza infantil se reduce considerablemente en las familias que tienen a los 2 padres trabajando; la familia típica con un solo sustento masculino, en muchos casos, no es protección suficiente contra la pobreza. No obstante, el riesgo de la pobreza depende principalmente de las garantías del Estado de Bienestar.

Así, en todos los grupos de países considerados en este trabajo, los hogares en que ambos padres trabajan muestran una menor incidencia de pobreza infantil 3 o 4 veces inferior que en las familias con un solo sustento.<sup>19</sup> Es más, aunque el nivel de transferencias del Estado de Bienestar a las familias influyen directamente en las tasas de pobreza, por ejemplo, en los Estados Unidos, que se distinguen por su elevado nivel de pobreza infantil, los bonos de alimentación y la Ayuda a las Familias con Hijos Dependientes se basan en pruebas de medios y no son generosos, entretanto, en los países escandinavos

---

<sup>18</sup> G. Esping-Andersen (2000b). Op. cit.

<sup>19</sup> *Ibidem*

existen beneficios para las familias que son una garantía contra la pobreza. Otro elemento central que incide directamente en la pobreza, es el de la capacidad de las mujeres para trabajar, por ejemplo, la tasa de empleo de las madres solteras en los Estados Unidos y en la Gran Bretaña es muy baja, por el contrario, en Escandinavia esta supera el 80%.<sup>20</sup>

De este modo, tenemos que, aunado a las transferencias de los Estados de Bienestar, un elemento muy importante para evitar la pobreza es el trabajo de la mujer. En este aspecto el Estado de Bienestar juega un papel muy importante dado que el trabajo femenino se incentiva prestando directamente o subsidiando servicios a las familias (cuidado de los hijos pequeños, atención a los ancianos) como en los países nórdicos, de no ser así, las mujeres tienen sólo 2 opciones: los servicios privados que ofrece el mercado o la dedicación plena al hogar.

En este sentido, el mercado resulta viable sólo si los precios son bajos, pero no siempre es así; en los Estados Unidos por ejemplo, las familias de clase media pueden enviar a sus hijos a guarderías privadas pero en Europa tener 2 hijos en una guardería significa el 40% de los ingresos familiares o se aproximan a la totalidad de los ingresos medios de las mujeres<sup>21</sup>. Por tanto, la falta de servicios públicos y de alternativas asequibles en el mercado obligan a las madres a restringir su oferta de trabajo.

Una vez revisado como el familismo incide en la pobreza y en el trabajo de las mujeres, es importante señalar otro fenómeno que se desprende de las relaciones existentes entre la familia y el Estado de Bienestar. Como frecuentemente se menciona, el envejecimiento de la población representa una

---

<sup>20</sup> G. Esping-Andersen. (2000). Op. cit. p 34.

<sup>21</sup> G. Esping-Andersen. (2000). "Estados de Bienestar y familias" en *Estructuras de Bienestar en Europa*, p. 735.

amenaza para la viabilidad del Estado de Bienestar. La importancia del envejecimiento de la población radica en 2 elementos. El primero es una mayor longevidad lo que implica el aumento de la población anciana (de más de 65 años) causando una carga extra para la sociedad en materia de cuidados intensos y que requerirá mayores niveles de gasto que la mayoría de las familias serán incapaces de afrontar. EL segundo elemento es referente a la proporción entre ancianos y jóvenes se está deteriorando rápidamente amenazando a largo plazo los fondos para el financiamiento de las pensiones, sin embargo, el problema central no es el envejecimiento sino la baja fecundidad.

De forma contraria a lo que se puede pensar, los Estados de Bienestar familistas como los continentales y los mediterráneos tienen desde hace 15 años las tasas de fecundidad más bajas del mundo (1.2 hijos). Mientras que los Estados de Bienestar "desfamilizados" como los escandinavos tienen una tasa de fecundidad entre 1.8 y 2 hijos por mujer, es decir, son de las más altas de Europa.<sup>22</sup>

Tradicionalmente se creía que existía una correlación negativa entre la incorporación de las madres al mercado de trabajo y la fecundidad, ciertamente esta suposición era válida hace 30 o 40 años, pero en la actualidad la situación ha cambiado, especialmente en los Estados de Bienestar Escandinavos.

En los países escandinavos la ocupación de la mujer es muy elevada gracias a que se han establecido una red de servicios sociales para las familias (sobre todo guarderías) y programas de permisos de maternidad generosos para las madres con hijos pequeños. Al socializar los costos, el Estado de Bienestar proporciona poderosos incentivos para tener hijos. Situación contraria es la que

---

<sup>22</sup> Ibidem.

priva en los países continentales y mediterráneos donde no existen servicios de guardería o no son asequibles. El resultado es que las mujeres tienen que elegir entre los hijos o el trabajo; si elige esto último es una tasa de fecundidad muy baja.

En suma, las transformaciones demográficas, los cambios en la estructura familiar y en el mercado de trabajo durante las últimas décadas han dado lugar a un importante desequilibrio entre las necesidades y riesgos de los hogares y los Estados de Bienestar. Únicamente los Estados de Bienestar de los países escandinavos han respondido a tales cambios mediante la oferta de servicios a las familias y ayudas económicas lo que ha contribuido a garantizar una positiva combinación de altas tasas de empleo femenino, familias con doble fuente de ingresos, menor riesgo de pobreza y tasas de fecundidad altas. Esta combinación también resulta positiva en el sentido de que la elevada ocupación femenina aumenta la base tributaria y la fecundidad alta ayuda a disminuir la presión financiera sobre los fondos de pensiones en el futuro.

En términos generales podemos afirmar que desde hace 40 años hasta fines del siglo XXI lo que predomina es una multidireccionalidad en las políticas de bienestar y no una convergencia por lo que en la actualidad se mantienen 4 modelos de bienestar bien definidos y toman sus decisiones en materia de políticas de bienestar de acuerdo a la lógica cultural, ideológica y política de cada país. Esto no significa que en el futuro no pueda haber un cierto nivel de convergencia ya que se tienen que reformular ciertos aspectos del Estado de Bienestar para poder enfrentar los problemas económicos y sociales del siglo XXI. En el capítulo siguiente se hablará de distintas alternativas de reforma del Estado de Bienestar.

CUADRO 5.18

**Intensidad de los servicios de bienestar intrafamiliares**

<i>Modelos de Bienestar</i>	<i>% de ancianos que viven con sus hijos</i>	<i>% de jóvenes desempleados que viven con sus padres</i>
<b>Modelo Escandinavo</b>		
Dinamarca	4	8
Noruega	11	*
Suecia	5	*
<b>Modelo Anglosajón</b>		
Gran Bretaña	16	35
Estados Unidos	15	28
<b>Modelo Continental</b>		
Francia	20	42
Alemania	14	11
Holanda	8	28
<b>Modelo Mediterráneo</b>		
Italia	39	81
España	37	63

Nota: Datos correspondientes a los años 90.  
Fuente: G. Esping-Andersen.(2000) Op. Cit.

## **CAPÍTULO VI**

### **PERSPECTIVAS PARA EL ESTADO DE BIENESTAR**

En este capítulo se abordará el tema de los futuros posibles para el Estado de Bienestar. El primer apartado trata sobre la estrategia política denominada como la Tercera Vía, que es una estrategia desarrollada inicialmente en los Estados Unidos y posteriormente extendida a Europa a través de la administración de Blair. Tal postura política intenta ser una vía intermedia entre el neoliberalismo y la socialdemocracia, se muestran cuáles son sus elementos más destacados tomando como base el libro de Anthony Giddens "La Tercera Vía" en el que se detallan los elementos más importantes de esta política. Posteriormente se presenta la postura neoliberal y conservadora acerca del Estado de Bienestar, postura que se ha internacionalizado gracias a su gran influencia en las agencias económicas internacionales. Finalmente, se habla sobre las políticas socialdemócratas y las soluciones que estas ofrecen para redefinir al Estado de Bienestar y afrontar los problemas actuales y futuros.

#### **VI.1 La Tercera Vía**

De acuerdo con Anthony Giddens la Tercera Vía es un proyecto político nuevo que permitiría el mejor desarrollo de la sociedad por lo que se requiere

dejar a un lado las políticas neoliberales y las socialdemócratas, creando una vía alternativa que sea capaz de responder a los problemas que enfrentan las sociedades capitalistas desarrolladas. En este sentido A. Giddens plantea que el nacimiento de una nueva socialdemocracia requiere del fin de la socialdemocracia anterior, que él le llama la "clásica vieja izquierda socialdemócrata"<sup>1</sup>.

A. Giddens plantea una serie de propuestas concretas en tres áreas fundamentales: a) la relación entre el Estado de Bienestar y la sociedad de Bienestar, b) la familia y su relación con el Estado de Bienestar y c) las propuestas de resolución a los problemas de exclusión social de las sociedades contemporáneas. Para muchos socialdemócratas europeos estas propuestas no son nuevas en lo más mínimo, ya que han sido planteadas con anterioridad en varios países por los partidos demócrata- cristianos.

#### *a) Estado de Bienestar o la sociedad de Bienestar*

Siguiendo la tradición cristiano-demócrata, A. Giddens apoya la intervención del Estado en la esfera de la producción pero se opone a tal intervención en la esfera social, de ahí que se considere que el Estado de Bienestar y la sociedad de bienestar son espacios que entran en conflicto, el aumento de uno se hace a costa de otro. Como evidencia de este conflicto A. Giddens se refiere a la experiencia de la Unión Soviética, donde el Estado había aniquilado a la sociedad civil. Por tanto, éste autor propone la sustitución del Estado de Bienestar por la sociedad de bienestar, en donde la sociedad civil desarrolle su potencial, libre de la dependencia del Estado de Bienestar.

En este sentido, es importante señalar que tal propuesta carece de evidencia empírica que la sustente. En la realidad los estudios de la sociedad civil

---

<sup>1</sup> A. Giddens. (1999). *La Tercera vía*. Taurus. Madrid.

Europea realizados por Goran Therborn<sup>2</sup> muestran lo contrario. Los países de Europa del norte de tradición socialdemócrata y de mayor extensión del Estado de Bienestar, con mayor intervención del Estado en las áreas sociales y comunitarias son los que tienen también una mayor influencia y enriquecen la vida organizativa de la sociedad civil. Es decir, la evidencia que arrojan los diversos estudios de política comparada muestran que el Estado de Bienestar no empobrece, sino que facilita el desarrollo de la sociedad de bienestar. En este sentido, otras investigaciones han mostrado como en Italia, las regiones que tienen una sociedad civil más desarrollada, más participativa, son las regiones gobernadas por los partidos de izquierda y centro-izquierda donde el Estado de Bienestar está más desarrollado. No hay evidencia, entonces, que apoye la tesis de que el Estado de Bienestar empobrezca la sociedad de bienestar, sino que al contrario, la complementa.

España es un ejemplo ilustrativo de lo anteriormente mencionado, el escaso desarrollo del Estado de Bienestar en éste país ha limitado y obstaculizado el desarrollo de la sociedad civil. "La limitada existencia, por ejemplo, de los servicios de guarderías y escuelas infantiles o servicios sociocomunitarios de ayuda domiciliaria a los ancianos obstaculizan el desarrollo de la familia, una célula básica de la sociedad civil, sobrecargando a las mujeres".<sup>3</sup>

#### *b) La familia y el Estado de Bienestar*

Acerca de la relación entre la familia y el Estado de Bienestar, A. Giddens nos menciona que los hijos tienen responsabilidad financiera de hacerse cargo de sus padres y viceversa. Tal propuesta se ajusta a la visión cristianodemócrata que exige que la familia sea la que se responsabilice por el pago de la atención de sus

---

<sup>2</sup> Ver G. Therborn, "Collective action and social steering" en *European modernity and Beyond. The trajectory of European societies 1945 – 2000*. Sage publications , 1995. Citado en V. Navarro,(2000). *Globalización económica, poder político y Estado de Bienestar*. Ariel.

<sup>3</sup> V. Navarro. Op. cit

miembros; además Giddens introduce una crítica a la socialdemocracia por considerarla creadora de dependencias, él plantea, por ejemplo, que el Estado de Bienestar sueco creó una dependencia exagerada de la ciudadanía con relación al Estado lo que afectó negativamente el desarrollo de las personas y la eficiencia económica sin embargo como menciona Navarro<sup>4</sup>, A. Giddens no aporta evidencia empírica y únicamente se limita a citar como referencia a Assan Lindbeck<sup>5</sup>, economista liberal sueco que ha sido criticado por otros científicos sociales como Korpi por manipular intencionalmente sus estadísticas para llegar a la conclusión de que el Estado de Bienestar sueco había afectado negativamente la eficiencia económica.

Para entender la posición de A. Giddens en el tema de la familia, hay que diferenciar claramente la postura socialdemócrata y la cristianodemócrata a este respecto. La primera sostiene que es el Estado el que se debe de encargar de la provisión de servicios de ayuda a la familia ( guarderías, servicios domiciliarios de ayuda a los ancianos o incapacitados), la segunda postura señala que es la familia la que tiene la responsabilidad, en principio, de sus miembros. Esto significa que desde el punto de vista cristianodemócrata es la familia y sobretodo la mujer la que tiene la responsabilidad de cuidar a los miembros de la familia y cuando sea necesaria la utilización de los servicios de ayuda a la familia, es ésta, la que debe financiarlos primordialmente aunque generalmente cuentan con ayudas estatales limitadas. En sentido opuesto, en la tradición socialdemócrata no es familia la que tiene, por ejemplo, que pagar por los servicios de residencia de los ancianos, sino que es el propio anciano y el Estado en forma mayoritaria los que responsabilizan del financiamiento del servicio.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Este economista tuvo que dimitir del comité que otorga el premio Nobel de economía como respuesta al las protestas en los círculos académicos debido al sesgo tan liberal de sus posturas. Amartya Sen ganó el premio ese mismo año.

Otra postura de A. Giddens, de claro corte liberal, es la que se refiere a las pensiones. Señala que los ancianos deben ser vistos como recursos que debieran ser estimulados para que participen activamente en el mercado. Dicha postura es aceptada en otras corrientes de pensamiento como la cristianodemócrata y en la socialdemocracia, pero Giddens, además indica que las pensiones crean una dependencia negativa entre los ancianos y jubilados haciéndolos sujetos más pasivos y sin incentivos para participar en el mercado. En este sentido, cabría señalar que la reinserción de los ancianos al mercado de trabajo suele ser muy difícil y sin las pensiones sería muy probable de que éstos pasarán a engrosar las filas de pobres; aún con pensiones, en la Gran Bretaña uno de cada cuatro ancianos vive en la pobreza.

### *c) Exclusión e inclusión*

Uno de los objetivos principales de la Tercera Vía es la de evitar la exclusión de dos grupos: el de los ricos y el de los pobres. El primer grupo se autoexcluye voluntariamente de la sociedad, desarrollando su propio espacio social y sus propios servicios. No utilizan los servicios públicos, lo cual, según Giddens y Navarro<sup>6</sup> "esta exclusión perjudica a la sociedad al perderse la capacidad de presión para mejorar los servicios públicos".

La otra exclusión de la que habla Giddens es la de las personas sin calificaciones lo que no les permite integrarse en el mercado de trabajo. Para resolver esta exclusión se plantean algunas propuestas de sentido común. Se indica, por ejemplo, que se deben de desarrollar políticas de formación de calificaciones y brindar servicios de apoyo a los excluidos del mercado laboral para que sea más fácil su integración, tales como servicios de guardería para cuidar a los hijos cuando se esté trabajando, atención médica, transporte público, etc.

---

<sup>6</sup> *Idem*, p. 247.

Estas propuestas que son presentados como novedosas por la Tercera Vía son una copia limitada de los programas ya puestos en marcha en varios países de tradición socialdemócrata del norte de Europa, en dónde las políticas activas de empleo para integrar a las personas poco calificadas al mercado de trabajo han tenido un gran éxito, como lo demuestran las tasas de desempleo de éstos países, que son las más bajas de Europa desde la segunda guerra mundial.

Una propuesta de Giddens, que por cierto no es tampoco nueva, es la exigir a los beneficiarios del seguro de desempleo de que se integren al mercado de trabajo inmediatamente en el momento en que la agencia de ocupación le presente una oferta de empleo, si esto no sucede, perderá los beneficios del seguro. En Suecia y Dinamarca los desempleados tienen que ingresar a un programa de capacitación y al final de este deberán aceptar las ofertas de la agencia de empleo sino perderán sus beneficios.

Lo que hemos mencionado anteriormente pone de manifiesto que las propuestas de la Tercera Vía no se pueden calificar de novedosas. Como señala Walker<sup>7</sup> es un intento moderado de Blair y de Clinton por resarcir los enormes costos sociales de la administración de Margaret Thatcher y Reagan respectivamente. "Su generalización como línea política progresista a escala internacional está limitada por su escaso elemento novedoso, pues lo que propone ha sido ya implementado por otros países de forma más extensa."

Precisamente, el énfasis de la Tercera Vía en resolver el problema de exclusión lo encontramos en los elevados costos sociales de la administración de Thatcher y de Reagan que generaron una gran pobreza y exclusión de los grupos

---

<sup>7</sup> R. Walker. "The Americanization of the British Welfare. A case of the study of policy transfer". *Focus*. Vol 19. No. 23, 1998. p 32. Citado en V. Navarro. Op. cit p 249.

más vulnerables. Las tasas de mortalidad infantil, adicción a drogas, tuberculosis y enfermedades de Gran Bretaña son las más altas de toda la Unión Europea.

La característica de las propuestas de la Tercera Vía es que se centran en la corrección de la exclusión a base de la acción sectorial sobre los excluidos, sin enfatizar en los programas universales, como lo hace la socialdemocracia, que resuelve los problemas de toda la ciudadanía y no únicamente de los excluidos. Los programas antipobreza más importantes en cualquier sociedad, como la Seguridad Social y los programas de pleno empleo que abarcan a la mayor parte de la ciudadanía, tal y como sucede con los países nórdicos en donde los niveles de pobreza son de los más bajos de Europa y el Estado interviene de forma activa en el mercado de trabajo influyendo en la configuración de la oferta de trabajo con los programas de capacitación anteriormente mencionados. Asimismo resulta contradictorio que las propuestas de la Tercera Vía intenten resolver el problema de la exclusión y la pobreza poniendo énfasis en la desregulación del mercado laboral como medida principal para resolver el problema del desempleo y programas específicos enfocados a los marginados, todo esto aunado a una menor intervención estatal en su papel redistributivo y de agente activo en la elaboración de políticas de empleo.

## **VI.2 La postura neoliberal-conservadora**

La corriente neoliberal y la tradición conservadora se caracterizan por su enfoque anti Estado de Bienestar, sus argumentos cobraron notoriedad a finales de los años setentas y principios de los años ochenta, y se han extendido a todos los países de la OCDE gracias al respaldo que gozan en los círculos empresariales, financieros y políticos así como al triunfo de Thatcher en la Gran Bretaña y de Reagan en Estados Unidos.

Los argumentos neoliberales y conservadores se complementan entre sí, pero son diferentes, corresponden a posturas distintas: la postura neoliberal, cuyos principales teóricos son Friedman y Hayek se caracteriza por el énfasis que pone en ciertos conceptos como el de libertad, competencia, responsabilidad y eficiencia. Mientras tanto como apunta Johnson<sup>8</sup>, "en el conservadurismo las palabras claves son autoridad lealtad, tradición y la institución clave es la familia". La diferencia fundamental con la postura neoliberal es que ésta desea un Estado mínimo, en tanto que los conservadores se inclinan por un Estado fuerte interviniendo en interés del bienestar, sino del control social.

La postura neoliberal se caracteriza por las siguientes premisas teóricas que la sustentan:

- Las políticas redistributivas del Estado de Bienestar tienen un impacto negativo sobre el crecimiento económico ya que aumenta el consumo y disminuye el ahorro de la población. De acuerdo con esta postura, la disminución del ahorro afecta en especial a los sectores de más altos ingresos de la sociedad que son los que tienen mayor capacidad de ahorro y resulta, por tanto, el sector más perjudicado por las políticas redistributivas del Estado de Bienestar. Se argumenta, entonces, que existe un conflicto entre equidad y eficiencia económica, es decir, las políticas públicas encaminadas a mejorar la equidad ( por medio de las políticas redistributivas) conduce a una disminución de la eficiencia económica.
- Las políticas de regulación del mercado de trabajo características del Estado de Bienestar se han desarrollado excesivamente y obstaculizan la creación de empleos. Esta postura asume que las políticas públicas encaminadas al pleno empleo son ineficaces e insostenibles, también se

---

<sup>8</sup> N. Johnson. *El Estado de Bienestar en transición*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1990. p. 242.

establece que estas políticas son un impedimento para la creación de empleo, particularmente en la Unión Europea; de aquí que los organismos multilaterales y en los discursos de ciertos gobiernos se recomienda flexibilizar el mercado de trabajo. Sin embargo, cabe mencionar que la flexibilización se puede entender de dos formas distintas. La flexibilización que propone la tendencia neoliberal se caracteriza por medidas que castigan al trabajador, como por ejemplo, disminución del salario, menor seguridad social, facilidad de despido, etc. El otro tipo de flexibilización se refiere a medidas cooperativas entre el sector empresarial y el sindical como por ejemplo la producción reflexiva implementada en Suecia y el modelo de producción llamado toyotismo.

- Las políticas reguladoras del comercio exterior y de la movilidad de capitales atribuidas al pensamiento keynesiano y realizadas por el Estado de Bienestar, se indica, de acuerdo con esta postura, que están obstaculizando la eficiencia del sistema económico internacional. En base a esto, el discurso neoliberal aconseja el libre comercio y la libre movilidad de capitales con una mínima intervención del Estado. También, como consecuencia de la necesaria internacionalización del comercio y de los capitales, se exige una disminución de la protección social y del precio del trabajo de los países desarrollados con la finalidad de aumentar su competitividad a escala internacional, frente al reto que significan los países subdesarrollados que tienen menores niveles de protección social y de salarios.

Junto con estas tres premisas teóricas neoliberales que se reproducen constantemente en los círculos políticos , financieros y en los medios de comunicación, existen un par de premisas conservadoras que las refuerzan. Estas premisas son:

- Se establece que el Estado de Bienestar ha propiciado unos niveles enormes de dependencia que "han empobrecido a la población, disminuyendo su potencial creador como sociedad civil, facilitando una laxitud moral que debilita a la familia, a las comunidades y a la sociedad".<sup>9</sup> Esta postura crítica a la socialdemocracia europea por haber creado un Estado de Bienestar excesivo que además de disminuir la competitividad ha creado una serie de dependencias en la población que han contribuido a su relajación moral.
- Los programas redistributivos del Estado de Bienestar han cuestionado la estabilidad e incluso la gobernabilidad de los sistemas democráticos al incrementar las expectativas populares y sus demandas sobre el gobierno, demandas que al no verse satisfechas, corren el riesgo de amenazar la estabilidad del sistema. Ante esta situación, los pensadores conservadores señalan la necesidad de disminuir estas expectativas populares y dividir a las clases populares diluyendo así las demandas de este sector. Es decir:

En una sociedad donde la mayoría de la población de escasos recursos quiere expropiar la riqueza de la minoría que son ricos puede ser aconsejable que algunos sectores minoritarios de la mayoría sin recursos consigan más recursos, incluso a costa de que la mayoría continúe sin recursos, estableciéndose así una alianza entre los ricos y los que tienen algunos recursos ( aunque sean pocos). Esta alianza puede diluir una demanda por políticas más profundas<sup>10</sup>

La propuesta más importante desde el punto de vista neoliberal es el de la privatización. Por privatización nos referimos al hecho de transferir al sector

---

<sup>9</sup> V. Navarro. Op. cit.

<sup>10</sup> L'Estat de Benestar. Generalitat de Catalunya, mayo 1996. Citado en V. Navarro. Op. cit. p. 546.

privado, a la empresa, determinados ámbitos de la actividad económica y social que antes se hallaba bajo la tutela estatal. Los argumentos para privatizar son básicamente 2: el primero se refiere al a la búsqueda por reducir los déficits públicos de los Estados mediante la venta de empresas públicas. Si bien es cierto que la venta de las empresas públicas puede reportar cuantiosos ingresos por un lado, por el otro genera una pérdida de beneficios futuros que las empresas hubieran podido producir.

El otro argumento se refiere a que la privatización produce una mayor eficiencia económica al posibilitar una reducción de los precios mediante la competencia. Sin duda la eficiencia debe ser un objetivo para toda sociedad, pero los que apoyan este argumento se les olvida que la eficiencia no es todo, ya que la privatización tiene implicaciones negativas para la equidad, la justicia y la solidaridad social. Además los estudios empíricos sobre las privatizaciones y la eficiencia arroja resultados diversos en lo concerniente a que la empresa privada es más eficiente.

En síntesis, vemos que los argumentos conservadores se inclinan por un Estado de Bienestar que tenga el impacto redistributivo necesario únicamente para mantener la paz y el orden social. De este modo sigue la línea política iniciada por Bismarck, quién diseñó la seguridad social de manera que dividiera a la clase trabajadora mediante la distribución de beneficios social según el estatus jerárquico que los distintos sectores de la clase trabajadora ocupaban dentro del mercado de trabajo. Por su parte, los neoliberales se inclinan, por un Estado mínimo y dan preferencia a las soluciones de mercado.

### **VL3 Propuestas Socialdemócratas**

La socialdemocracia se inició como movimiento político en Alemania durante la segunda mitad del siglo XIX. Es un movimiento social reformista

producto de la alianza entre los trabajadores y el ala izquierda del liberalismo. Su origen radica en la crítica de la estrategia revolucionaria y la aceptación de la vía parlamentaria y reformista para llegar al socialismo. Como forma de gobierno se inicia en Suecia y se extiende a partir de 1940 a otros países europeos esencialmente como una forma progresista de gestionar el capitalismo<sup>11</sup>. Generalmente se asocia esta ideología con los Estados de Bienestar.

El principal objetivo de la socialdemocracia es el de conseguir un reparto lo más igualitario posible de la riqueza generada por el sistema capitalista. Para lograr esto se plantea un pacto entre los diferentes actores sociales que garantice por un lado, las condiciones para un crecimiento económico continuo y por otro, una distribución equitativa de lo producido. Es decir, lo verdaderamente importante para la corriente socialdemócrata es la idea de que todos los hombres, por el simple hecho de serlo, tienen derecho a acceder a un determinado nivel de bienestar. "Lo que significa sin lugar a dudas, un perfeccionamiento de la democracia como sistema político basado en la igualdad"<sup>12</sup>.

Por tanto, lo que realmente define al modelo socialdemócrata es la idea de pacto entre los diferentes grupos de individuos presentes en la sociedad, que se articula a partir de la posición que ocupa cada persona en el sistema social. De forma opuesta a lo que podría parecer a simple vista, las políticas socialdemócratas que se llevan a cabo en cada momento no son más que la solución coyuntural acorde con las condiciones existentes pero nunca tienen un carácter estructural o permanente. Por el contrario, para el funcionamiento del pacto, éste debe variar de acuerdo con las otras variables que interactúan.

La socialdemocracia se diferencia del conservadurismo en que sitúa al individuo soberano, libre e igual a sus semejantes por encima de

---

<sup>11</sup> T. Montagu (2001). *Introducción a la Política Social*. Ariel, Barcelona.

<sup>12</sup> J. Ávila Francés (2001). "Socialdemocracia y Globalización: una estrategia para el futuro de la integración europea" en *Estado de Bienestar y Socialdemocracia: ideas para el debate*. Alianza Editorial. Madrid, 2001.

cualquier convención que no se haya autoimpuesto mediante mecanismos democráticos de decisión. Y del liberalismo en el sentido de que no se conforma con que se creen las condiciones de libertad máxima para todos los individuos, sino que el entramado institucional también debe de perseguir y alcanzar los mayores niveles de igualdad posibles.

Desde el punto de vista socialdemócrata se considera que los Estados de Bienestar son muy importantes porque han permitido incorporar como fruto de las luchas obreras, elementos que le brindan seguridad a la clase trabajadora. Sin embargo, la crisis de la década de los años setentas y los cambios sociales y económicos mencionados en el capítulo anterior (globalización, cambios en el mercado de trabajo, cambios en las familias y en el ciclo vital de las personas) han ocasionado que, desde la perspectiva socialdemócrata surjan propuestas de modificaciones para superar estos retos. De acuerdo con los socialdemócratas, el Estado de Bienestar como producto de un pacto entre el capital y el trabajo, tiene elementos positivos que es necesario conservar a partir de progresivas modificaciones con el fin de salvar los logros conseguidos y que las políticas neoliberales pretenden reducir. Sus propuestas van en el sentido de reformar al Estado de Bienestar en aquellos puntos que han presentado más problemas.

Las principales líneas de modificación son las siguientes:

- **Descentralización política.** Se debe mejorar la eficacia de la intervención pública. Las críticas neoliberales hacia la eficacia de los servicios públicos son difíciles de negar en algunos casos. En este sentido, se tienen que buscar nuevos diseños de las políticas públicas con el objetivo de conseguir una mejoría en la eficacia del sector público que se ha ido concretando en potenciar una descentralización de la intervención pública que acerque la política a los ciudadanos, es decir, un proceso de descentralización desde los niveles centrales del gobierno hacia las regiones o municipios, que son

los que pueden captar con más facilidad las demandas de los ciudadanos y a su vez, agiliza la gestión de las administraciones públicas.

- Potenciar la participación. La sociedad civil tiene que acercarse más a la política. Si se desea un fortalecimiento de la vida política es necesario incrementar la participación en los asuntos públicos impulsando las iniciativas que puedan surgir de la ciudadanía. En diversos países y en el ámbito de la política local ya se están poniendo en funcionamiento diversos programas para incrementar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.
- Una administración pública eficaz. Hace falta una administración eficaz y con capacidad de responder ágilmente a las cuestiones que deba atender para lo cual se propone la creación de institutos públicos con autonomía para la gestión.

Estas líneas de acción y cualquier otra propuesta que provenga de la socialdemocracia deben de ajustarse a los valores históricos que siempre han sustentado a esta ideología. En las últimas reuniones de la Internacional Socialista, organización que agrupa a 143 asociaciones socialistas de todo el mundo, se estableció que los valores que tienen que servir como guía para cualquier propuesta que pretenda hacer frente a los cambios económicos y sociales actuales son:

- La igualdad de los seres humanos, no sólo ante la ley sino ante la vida, es un imperativo moral.
- La libertad como el conjunto de condiciones jurídicas y sociales que permitan a cada persona concebir su proyecto de vida y tratar de alcanzarlo.

- La democracia representativa en lo político y la economía de mercado en lo económico son condiciones necesarias para la realización de la libertad y la igualdad, pero no son suficientes.
- La afirmación de la política, de la acción colectiva organizada como medio de canalizar las aspiraciones sociales por encima y más allá de los resultados del juego del mercado<sup>13</sup>.

Sin embargo junto con estos valores y líneas de acción para hacer frente a los problemas de desempleo, globalización, la integración de la mujer al mercado de trabajo, los cambios demográficos, etc. , se establecieron en la Cumbre de Lisboa<sup>14</sup> propuestas específicas, por ejemplo, se mencionó que la educación y la formación de capital humano son factores básicos para garantizar el progreso social y económico de los países. También se concluyó que se debe de luchar contra las nuevas formas de exclusión social y se enfatizó el apoyo que se tiene que brindar a las familias para hacer frente al entorno social cambiante (fundamentalmente a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo). En el ámbito económico, no se desdeñan las condiciones de estabilidad macroeconómica que plantea la ortodoxia económica pero se considera que de ningún modo garantiza la superación de los problemas de desigualdad y exclusión social. Asimismo se destaca la defensa de las condiciones de competencia como marco para la existencia de un mercado eficiente y especialmente para la defensa los intereses y los derechos de la ciudadanía frente a los monopolios y los poderes económicos excesivos.

En lo que respecta a la globalización, las propuestas de la socialdemocracia van en el sentido de lograr una democratización de las diferentes relaciones sociales a nivel mundial, para esto, se plantea que hay que democratizar las instituciones que tienen influencia a nivel mundial.

---

<sup>13</sup> Eguíagaray Ucelay J.M. "Las Políticas Socialdemócratas en el mundo globalizado" en Ávila Francés J. Op cit.

<sup>14</sup> Ver Consejo Europeo.

En la actualidad existen organizaciones que agrupan en mayor o menor medida a casi todos los países del mundo, pero su funcionamiento deja mucho que desear, el peso de sus integrantes es muy desigual y además apenas son capaces de adoptar decisiones operativas y efectivas en cuestiones muy importantes para la humanidad como la ecología. De acuerdo con la socialdemocracia es absolutamente inaceptable que algunos miembros tengan prerrogativas especiales como el derecho de veto sobre todo en organizaciones como la ONU que se fundó sobre la base de los derechos humanos y la igualdad, pero que al mismo tiempo mantiene una desigual capacidad de decisión de los países miembros. "No es coherente declarar que todos los hombres son iguales y mantener un sistema de adopción de decisiones en el que sus votos no lo son"<sup>15</sup>.

Para los socialdemócratas, la primer medida de un programa específico para reformar la ONU es la supresión del derecho de veto que mantienen algunos países. Este programa deberá de estar orientado a democratizar los diferentes ámbitos de la ONU, introduciendo mecanismos de decisión cada vez más igualitarios hasta alcanzar la eliminación de cualquier privilegio. También se propone que la Asamblea General debe convertirse en un foro de debate de todos los asuntos de interés para toda la humanidad, similar a una cámara legislativa a nivel mundial cuyas decisiones sean obligatorias y llevadas a cabo por un poder ejecutivo que coordine fuerzas coercitivas que aseguren su cumplimiento.

Las demás organizaciones que se ocupan de aspectos específicos de las relaciones internacionales como la atención a la infancia, el comercio, las finanzas, la salud, la economía, también deben de ser democratizadas e integradas al organigrama de la ONU como garantía de su funcionamiento democrático.

---

<sup>15</sup> Ávila Francés. Op cit.

Otro punto importante en el programa socialdemócrata es la elaboración de un marco institucional que regule las relaciones económicas entre los estados y las instituciones supranacionales. Para los socialdemócratas, este marco consistirá en un orden económico mundial que vele porque las relaciones económicas estén orientadas a hacer efectivos los derechos humanos. En este sentido, los programas que se diseñen para sanear la economía de aquellos países que sufran una crisis económica deberán tener muy en cuenta los costos sociales de su implementación. Las decisiones se tendrán que tomar de forma democrática, al igual que en la ONU, por lo que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) deberán sufrir importantes reformas.

Desde la perspectiva socialdemócrata también sería importante establecer una tasa que grave las transacciones financieras que no tengan como contraprestación el intercambio de bienes y servicios, es decir, que sean especulativas; la recaudación que se obtenga de este impuesto se dedicará íntegramente a financiar los planes de desarrollo de los países más pobres. Asimismo, otro punto importante sería elaborar una normatividad que regule las relaciones laborales en todos los países del mundo a partir de las declaraciones universales de los derechos humanos.

Otro elemento a considerar es el que los países desarrollados tendrían que abrir sus mercados a los productos de los países que se encuentran en vías de desarrollo para financiar su desarrollo. También se plantea que los acuerdos comerciales que se establecen deberán respetar los derechos humanos evitando que los servicios asociados con el bienestar de las personas queden en poder de grupos de interés. Dentro de este programa socialdemócrata, para hacer avanzar a la libertad y la igualdad, se tienen que adoptar acuerdos que regulen los movimientos migratorios, teniendo en cuenta que el desarrollo sostenido de los países subdesarrollados es la principal vía para controlar la inmigración.

La conservación del planeta debe considerarse como una política estratégica de primer nivel distribuyendo sus costos de forma equitativa a partir del nivel de renta de los diferentes agentes y su incidencia en la contaminación y otras agresiones ambientales. Se propone la creación de una agencia que vele por los acuerdos para la conservación del medio ambiente, con facultades para sancionar a los infractores y poder ejecutar esas sanciones.

En suma, para la socialdemocracia es imperativo hacer las modificaciones necesarias para poder enfrentar los cambios económicos y sociales que se están produciendo. Sin embargo, la seguridad de los trabajadores debe ser garantizada, sin miedo a quedarse sin trabajo y con coberturas sociales suficientes, con el fin de que se puedan llevar a cabo los cambios necesarios para hacer frente con éxito a la recomposición del Estado de Bienestar.

Los postulados progresistas que consideran que la salud, la educación y la seguridad social son derechos humanos que para la socialdemocracia van más allá del punto de vista moral y adquieren un sentido económico ya que el bienestar de la ciudadanía también es bueno para la economía. En lo que se refiere a la pobreza se piensa que es necesario incidir en las causas estructurales que la provocan y mantener la responsabilidad pública aumentando la protección social, es decir, medidas de prevención y también de promoción social. La política social debería partir de los principios de igualdad de derechos, prevención de la desigualdad y promoción de la participación ciudadana.

#### **VI.4 El Estado de Bienestar del siglo XXI**

El objetivo principal de un Estado de Bienestar es garantizar el bienestar social de los ciudadanos. Sin embargo, el bienestar agregado es una función de la riqueza económica, por lo que un criterio de un Estado de Bienestar que funcione correctamente es que sea "neutral al crecimiento" o , "preferiblemente favorable al

crecimiento", en el sentido de que contribuya a movilizar las capacidades productivas de la sociedad hasta el máximo posible. El Estado de Bienestar ha cumplido con éste criterio, lo cual nos lleva a preguntarnos, por qué habría que redefinirlo.

Los estudios actuales sobre el Estado de Bienestar coinciden en que los orígenes de los males del Estado de Bienestar son fundamentalmente exógenos, esto significa que la capacidad de los mercados y de las familias para generar bienestar, que la política pública creía un hecho, ha dejado de existir. Durante la edad de oro del capitalismo, se asumía con facilidad que un varón, con independencia de su formación y calificación profesional, podía sostener a su familia mediante la obtención de salarios y prestaciones sociales. También podíamos asumir que la familia internalizaría la mayor parte de las responsabilidades en materia de bienestar social, tales como el cuidado de los ancianos y de los niños, debido a que la mujer dedicaba todo su tiempo a las tareas del hogar. Hoy no se puede asumir ninguno de estos hechos. La inestabilidad de la familia, las separaciones y divorcios, la novedosa aparición de familias "atípicas" y la disminución de la capacidad de obtención de ingresos y de las perspectivas de empleo de los trabajadores jóvenes producen, en conjunto, un cambio enorme y trascendente de la estructura de riesgo y necesidades sociales.

De acuerdo con varios autores, las iniciativas para redefinir al Estado de Bienestar deben tomar en consideración predicciones sobre la demografía a largo plazo, el mercado de trabajo y la evolución social; con objetivo básico de garantizar la competitividad de las economías dentro de la nueva economía del conocimiento, manteniendo al mismo tiempo la cohesión social.

### *1. Maximizar el empleo de la mujer*

La idea de que las políticas públicas deberían contribuir a armonizar la doble búsqueda que las mujeres realizan de un empleo reenumerado y de la maternidad no es especialmente controvertida en las sociedades contemporáneas. Pero la práctica es otra cosa y las actuaciones de los sectores públicos han dejado mucho que desear en este aspecto. La no realización de las inversiones necesarias para la provisión de servicios de cuidados de día de los niños, ausencias por maternidad e infraestructura de atención a la vejez puede, de forma indirecta, ser costosa para la sociedad. Por ejemplo, el nivel educativo de las mujeres está siendo superior al de los hombres en muchos países. Las mujeres son la gran reserva de trabajo a partir de las cuales construir la economía de los servicios (exactamente igual que los hombres sin trabajo y procedentes del medio rural fueron la gran reserva de trabajo que dio origen a la industrialización de las décadas de la posguerra.

En segundo lugar, el empleo de las madres constituye la defensa más efectiva contra la pobreza infantil. La familia convencional formada por padre y madre, donde el padre es el que sustenta a la familia, está viendo reducida su capacidad para garantizar una seguridad adecuada al ingreso familiar. Por el contrario, el hogar con dos preceptores de ingresos reduce el riesgo de pobreza infantil por un factor de 3 o 4 con respecto al hogar con un solo preceptor. En el caso de las familias constituidas por madres solteras y sus hijos, el efecto reductor que el empleo de las madres tiene sobre la pobreza puede ser todavía más importante. Ver cuadro 6.1.

El descenso relativo de la capacidad de generación de ingresos de los hombres y su mayor riesgo de entrar en el desempleo significa que los ingresos de las esposas están pasando a ser decisivas para el bienestar de la familia.

CUADRO 6.1

## Estructura familiar y tasas de pobreza

Modelo de Bienestar	Un padre		Pareja		
	Desempleado	Empleado	Desempleados	Uno empleado	Ambos empleados
<b>Modelo Escandinavo</b>	<b>26.6</b>	<b>4.9</b>	<b>24.1</b>	<b>5.5</b>	<b>0.8</b>
Dinamarca	22.2	4.0	19.0	6.4	0.7
Finlandia	25.0	7.2	25.8	5.4	1.3
Noruega	24.7	2.8	38.0	2.1	0.1
Suecia	34.2	5.6	13.7	8.2	1.1
<b>Modelo Anglosajón</b>	<b>78.1</b>	<b>30.5</b>	<b>57.6</b>	<b>24.1</b>	<b>5.9</b>
Gran Bretaña	62.5	20.6	37.4	17.6	3.6
Estados Unidos	93.8	40.3	77.9	30.5	8.3
<b>Modelo Continental</b>	<b>50.1</b>	<b>17.3</b>	<b>38.3</b>	<b>7.3</b>	<b>2.8</b>
Austria	67.6	30.2	35.6	12.7	8.6
Alemania	55.6	18.0	51.5	6.4	1.9
Bélgica	22.8	11.4	16.1	2.8	0.6
Francia	61.7	9.6	37.9	6.9	1.3
Holanda	42.8	17.7	50.7	7.8	1.7
<b>Modelo Mediterráneo</b>	<b>60.1</b>	<b>17.9</b>	<b>41.7</b>	<b>24.3</b>	<b>3.7</b>
España	*	*	*	*	*
Grecia	18.8	20.0	13.4	16.8	4.8
Italia	76.8	13.4	61.1	23.9	1.6
Portugal	84.8	20.3	50.6	32.4	4.8

Nota: Datos correspondientes al año 2000

Tasa de pobreza: 50% de la media del ingreso neto

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD Society at a Glance: OECD Social indicator 2005 Edition

Del empleo de la mujer se obtienen dos beneficios adicionales que han recibido poca atención. El primero de ellos tiene que ver con la caída de la seguridad en el empleo y la probabilidad creciente de que cualquier persona pueda experimentar interrupciones en su vida laboral. A medida que los países desregulan sus mercados de trabajo y crece la necesidad de un "aprendizaje durante toda la vida" y de la formación continua, es indudable que tales riesgos aumentarán bastante. En una sociedad postindustrial, la existencia de dos

preceptores de ingresos en una familia supondrá un importante colchón y una fuente de adaptación flexible a las crecientes inseguridades en el trabajo individual y en el bienestar colectivo.

El segundo beneficio tiene que ver con el multiplicador del empleo que procede del empleo de la mujer. El hecho de que las mujeres abandonen las tareas del hogar para emplearse en un puesto de trabajo remunerado induce a las familias a externalizar servicios de consumo, desde comidas fuera de casa a lavandería y ocio. Por tanto, las familias modernas crean empleos en el sector servicios. El multiplicador del empleo sugiere una elasticidad de creación de empleo ( en los servicios) se sitúa alrededor del 0.15, lo que indica que por cada 100 mujeres que optan por un trabajo remunerado, se crean unos 15 empleos adicionales en el sector servicios. Esto es una ganancia social impresionante.

La última ganancia social, tiene que ver con la lógica emergente de la fertilidad, mientras que en el pasado los nacimientos estuvieron negativamente relacionados con el empleo de las mujeres, ahora la relación se ha invertido; analizando varios países, encontramos que la fertilidad está relacionada positivamente con las tasas de actividad de las mujeres. Los mecanismos exactos que se encuentran en funcionamiento no se conocen con claridad pero hay indicaciones de que las mujeres renuncian cada vez más a los hijos si el coste de oportunidad asociado a éstos, en términos de sus efectos sobre las perspectivas de la futura vida laboral, es demasiado elevado. Si, como en los países escandinavos, el Estado de Bienestar reduce este costo de oportunidad mediante la subvención o la gratuidad de la asistencia de día en el cuidado de los niños, mas una transferencia de sostenimiento, las tasas de fertilidad aumentarán. Si no, como ocurre en la mayor parte de Europa continental, existe la posibilidad de llegar a una baja fertilidad.

## *2. La flexibilización del ciclo vital*

En primera instancia podría parecer una regresión del bienestar la propuesta de trabajar más y no menos. El aumento del tiempo de ocio se considera habitualmente como el fruto de una productividad y una riqueza crecientes. Recientemente, aunado a la reducción de vida laboral, las horas de trabajo han disminuido en varios países, en un promedio del 25%. A la luz de éstos incrementos del ocio, la reciente reforma francesa ( y las iniciativas políticas en otras partes de Europa) de reducción de la jornada de trabajo semanal a 35 horas parece adicionalmente problemática. Si, como se ha planteado, su objetivo es estimular el empleo, la estrategia es, en el mejor de los casos, controvertida, y en el peor, contraproducente. Ante esta situación, habría que preguntarnos si la distribución existente de ocio y trabajo se adecua a las exigencias del ciclo vital de los ciudadanos. Hasta cierto punto, la combinación actual de ocio y trabajo es el resultado de la persecución de unos objetivos de bienestar, por ejemplo, el acceso a bajas por maternidad y por cuidado de los hijos. Pero también, en gran medida es un producto de políticas diseñadas para lograr otros fines completamente distintos que obedecen a los intereses de las empresas, como por ejemplo, la jubilación anticipada.

Cuando se examinan las actuales distribuciones de ocio y de trabajo desde la perspectiva del ciclo vital, se puede apreciar que existe una rigidez obligada. En muchos casos la elección del ocio que realizan los individuos es impuesta de antemano. Existe la jubilación obligatoria a los 65 años de edad y a tomar vacaciones en ciertos períodos estipulados. La mayor parte de los sistemas de regulación del empleo no permiten a los trabajadores decidir cuándo o cuánto tiempo interrumpir su vida laboral con el fin de mejorar su educación. Y en muchos casos, el ocio del que disfrutaban algunos ciudadanos implica un costo para otros, el ocio que se concede a los jubilados anticipadamente lo financian los jóvenes.

Al revisar las tendencias en las conductas de las familias y del mercado de trabajo, parece claro que las rigideces existentes, impuestas a menudo, en el ciclo vital entran en conflicto con necesidades emergentes. La sociedad postindustrial requerirá de un aprendizaje durante toda la vida, la introducción paralela de permisos para mejorar la educación y la formación será muy demandada, por lo que se tendrán que establecer programas de bajas y permisos que tendrán como elemento común, la ampliación de los derechos de lo ciudadanos en lo que se refiere a las trayectorias vitales.

Amartya Sen<sup>16</sup> subraya que el principio fundamental de la ciudadanía social es la ampliación y la profundización de las libertades humanas. Pero las libertades individuales deben de estar asociadas a los principios básicos y compartidos de equidad y de la responsabilidad social. En éste sentido, hay un argumento fuerte a favor de la idea existente dentro de la socialdemocracia de los países nórdicos en los años 70 ( relanzada más recientemente por Claus Offe) de construir un sistema de cuentas de ocios y tiempo sabático durante todo el ciclo vital. El principio fundamental es que los ciudadanos pueden retirar tiempo según deseen se sus cuentas de tiempo ahorrado para la jubilación ( probablemente condicionado en la práctica a un número mínimo de años de contribución a la seguridad social), para cualquier fin que quiera el individuo, ya sea educación, salud, relajación, cuidado de la familia, etc.

Este sistema puede sustituir a los programas de abandono del empleo temporal ya existentes, introduciendo un avance doblemente positivo para la ciudadanía. En primer lugar, maximizan la libertad individual en la toma de decisiones y en la optimización del bienestar personal. En segundo lugar, refuerzan la equidad en la medida en que, como en cualquier sistema de seguro, los beneficios son merecidos en cierto grado. Si las consecuencias financieras de cualquier decisión personal son transparentes, un individuo podrá decidir

---

<sup>16</sup> A. Sen. (1994). *Nuevo examen de la desigualdad*. F.C.E. México.

racionalmente si es preferible o no dejar de trabajar temporalmente a la edad de 39 años frente a la opción de tener un año menos de jubilación pagada más adelante. Las personas propensas al riesgo probablemente optarán por dedicar su tiempo sabático a aumentar su nivel educativo o interrumpirán poco sus carreras laborales, los inclinados a divertirse optarán por unas vacaciones.

### *3. La erradicación de la jubilación obligatoria.*

Analizando los ciclos vitales de la actualidad podemos ver que hay grandes cambios. En perspectiva histórica, la época de posguerra fue única ya que apareció un notable grado de homogeneización y estandarización del curso vital. El hombre típico en los países de la OCDE comenzaba su vida laboral a los 16 años y con pocas interrupciones continuaría trabajando hasta su jubilación a los 65 años, éste mismo hombre esperaba su muerte pocos años después. Con respecto a las cuentas del Estado de Bienestar, esto implicaba aproximadamente de 45 a 50 años de contribuciones financieras y muy pocos años de percepción de pensiones. La mujer típica trabajaba hasta su matrimonio o hasta el nacimiento de su primer hijo (aproximadamente a los 25 años) y sólo una pequeña porción volvía a trabajar cuando los hijos abandonaran el hogar.

En la actualidad, los hombres comienzan su transición de la escuela al trabajo entre los 18 y 21 años de edad, pero es probable que la transición implique un período prolongado de búsqueda de empleo. Por otro lado, la edad media de jubilación ha caído hasta los 58 años, lo que implica una vida activa de poco más de 35 años. Además la longevidad masculina y la femenina han aumentado en más de 10 años, lo que significa un período de percepción de pensiones superior a los 15 años. La mujer típica del pasado ha desaparecido, una proporción elevada y creciente de mujeres, especialmente las que tienen mayor formación, están dedicadas a una carrera profesional para toda la vida y las mujeres sin

formación también se están integrando cada vez más al mercado de trabajo, aunque en una situación precaria.

La enorme caída de la edad de jubilación durante las décadas pasadas es una causa fundamental del aumento de la carga financiera del gasto en pensiones y del creciente desequilibrio entre ingresos y desembolsos en los sistemas convencionales basados en el reparto. En algunos países la jubilación anticipada puede suponer hasta un 30% del gasto total en pensiones. Las olas recientes de jubilación anticipadas tienen sus orígenes en una compleja combinación de factores. Uno de ellos es la consecuencia de la mejora del sistema de pensiones y de la relajación de los criterios de acceso a las prestaciones durante los años 60 y 70, reformas que se creía iban a mejorar los ingresos de la tercera edad y flexibilizar la salida de los trabajadores de mayor edad con discapacidades. Otro factor es la consecuencia de la regulación de los mercados de trabajo, la mayor seguridad en el empleo y los sistemas de retribuciones basados en la antigüedad que también aparecieron a partir de los años 60.

El resultado de todo esto es que la curva que relaciona la edad y el salario del trabajador se desvía cada vez más de la curva que relaciona la edad de la productividad, es decir, las productividades relativas de los trabajadores caen con la edad pero no sus salarios ( en Francia los trabajadores de más de 60 años ganan 140% más que el promedio), lo que se traduce en incentivos para que las empresas se deshagan de los trabajadores de mayor edad.

El incentivo a jubilar a los trabajadores de mayor edad aumenta cuando tiene lugar un rápido cambio tecnológico, especialmente si en la mano de obra más vieja predominan los trabajadores poco formados y poco calificados en relación a los trabajadores más jóvenes. Este incentivo aumenta cuando el costo relativo de los trabajadores de mayor edad es elevado y cuando existe una estricta regulación del empleo que impide los despidos. Todas estas circunstancias se dan

en aquellos países donde la jubilación anticipada está más extendida como el caso de Francia, Alemania e Italia.

La posibilidad de la jubilación anticipada puede considerarse como ganancia de bienestar si las condiciones de salud de los trabajadores de más edad son malas y en términos de eficiencia contribuye a la competitividad de las empresas. Pero los cambios actuales sugieren que una flexibilización de la jubilación junto con mayores incentivos para permanecer empleados y la eliminación de una edad rígida de jubilación contribuirán más a la optimización del bienestar en el siglo XXI.

Tomando en cuenta escenarios financieros a mediano y largo plazo, si los sistemas actuales de pensiones no se reforman, y exceptuando modificaciones importantes en el tamaño de las contribuciones a la seguridad social, la productividad, la inmigración o la fertilidad, la situación será de grandes aumentos en los gastos y de desequilibrios financieros. Si por otra parte, cada año y durante los próximos 20 años se incrementa la edad media de jubilación en medio año desde su nivel actual, la mayor parte de los países verían garantizado un equilibrio financiero sostenido y en algunos casos, experimentarían un descenso del gasto para el año 2050.

Aunado a lo anterior, lo importante es ver cuál es el impacto del aumento de los niveles de empleo de los trabajadores de mayor edad en lo que al bienestar y la eficiencia se refiere. Considerando las condiciones de salud y educativas del pasado, existían razones para la legislación que permite la jubilación anticipada. Pero este argumento se está desmoronando.

Existe evidencia clara de una rápida mejora en las condiciones de salud. Estudios recientes muestran que varones franceses de 65 años pueden esperar 10 años más para jubilarse, mientras que los alemanes 12 años; siendo realistas,

un hombre de 55 años podría trabajar 15 años más. Por el lado de la educación la situación es similar, la brecha educativa entre los que hoy tienen 65 años y los que tienen 45 años es enorme. Pero esta brecha se cerrará cuando los trabajadores de mayor edad abandonen el mercado de trabajo, no existen diferencias de formación apreciables entre los que tienen 45 y 35 años. Esto es de vital importancia del lado de la eficiencia, porque es bien sabido que "la productividad de los trabajadores de mayor edad depende de la actualización de su formación y de la mejora de sus calificaciones profesionales antes de que alcancen los 50 años. De igual forma, las inversiones en formación sólo son efectivas si los trabajadores ya poseen una base educativa y cognitiva fuerte."<sup>17</sup>

#### 4. La erradicación de la pobreza infantil

La experiencia de la pobreza y de la falta de recursos en la infancia es una cuestión tanto de bienestar como de eficiencia. En la actualidad hay evidencia sólida de que períodos prolongados de pobreza durante la infancia tienen un potente efecto perjudicial sobre las oportunidades disponibles en las etapas posteriores de la vida. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, se ha estimado que la pobreza durante la infancia reduce la probabilidad de finalizar la educación secundaria y aumenta el riesgo de una futura dependencia de las prestaciones sociales, y en consecuencia, sus efectos derivados son un mayor riesgo de sufrir desempleo, una menor oportunidad de movilidad durante la vida laboral y un potencial destino en empleos poco calificados y de baja remuneración. También existe evidencia de una cierta transmisión intergeneracional, es decir, los hijos de padres pobres engendran hijos con riesgos de ser pobres.

Estudios comparativos de mayor amplitud sobre el nivel de educación adquirido y sobre la movilidad social llegan a conclusiones muy similares. En este

---

<sup>17</sup> G. Esping-Andersen. (2001). "¿Burocratas o arquitectos?" en *Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*. Miño y Dávila. Argentina.

sentido Suecia se destaca por haber reducido el impacto de la herencia de clase sobre las oportunidades de una persona.

Además, la globalización y la evolución de la economía del conocimiento implica basarse cada vez más en la calidad y en la eficacia de los recursos de capital humano de un país, entonces es claro de que hay un argumento fuerte a favor de erradicar la pobreza en familias con niños.

En otro orden de ideas, la principal fuerza del neoliberalismo reside en la promoción que hace de la ampliación y profundización de las capacidades de los ciudadanos. El supuesto es que la gente será capaz de extraer de los mercados todo el potencial que éstos tienen si se posee un capital humano suficiente. Sin embargo, tienen la debilidad, sobre todo el neoliberalismo, de que no reconoce las medidas tradicionales del Estado de Bienestar, como la distribución de ingresos y recursos a las familias, que son una precondition de cualquier modelo del lado de la oferta basado en la formación.

Las familias cada vez quieren o pueden en menor medida internalizar la totalidad de los costos que suponen los hijos. La familia nuclear de la posguerra absorbía la mayor parte del costo, a pesar de la modestia de las prestaciones por hijos, de las subvenciones para el cuidado de los hijos y de las bajas por maternidad. En la actualidad, en los países de la OCDE, el paquete de prestaciones que recibe una familia es sustancialmente mejor y a pesar de ello los niveles de fecundidad continúan cayendo. No hay duda de que la fertilidad es menor en países como España, Italia o Japón, donde las prestaciones sociales a las familias con hijos son muy pequeñas.

Por tanto, si los individuos como la colectividad social mejoran en términos de bienestar y de eficiencia con niveles de fertilidad que correspondan con los

deseos de los ciudadanos, existe un argumento sólido a favor de la redistribución de los costos que generan los hijos.

### 5. La redefinición de la igualdad

Los cambios sociales y económicos de la actualidad crean un conjunto de nuevas desigualdades, que serán muy difíciles de erradicar. En primera instancia como señala Esping- Andersen<sup>18</sup>, la globalización y la economía del conocimiento emergente reforzará las desigualdades que proceden de las capacidades intelectuales. En segundo lugar, una estructura del empleo basada en los servicios vendrá acompañada de nuevas desigualdades en los salarios y en los empleos en la medida en que se dé prioridad al máximo empleo, o dará lugar a un amplio número de trabajadores "externos" al mercado laboral si se concede prioridad a la igualdad.

Una economía de servicios con pleno empleo implica una mayor proporción de empleos tipo MacDonalds, mientras que un lento crecimiento de la productividad implica que los salarios caerán relativamente en los servicios de menor nivel. En tercer lugar, los mercados de trabajo emergentes necesitan de mucha más flexibilidad, lo que supone una erosión de las carreras profesionales, lineales y estables; en su lugar, los trabajadores tendrán que enfrentarse a la necesidad de ajustes más frecuentes como la actualización de conocimientos y los cambios de ocupación. El resultado concreto de esto es que la economía no puede garantizar con facilidad la "igualdad" a cualquier ciudadano concreto en cualquier momento dado.

A pesar de éstas dificultades, si la igualdad ha de continuar siendo un objetivo principal de las políticas de bienestar, tiene que formularse en términos

---

<sup>18</sup> G. Esping-Andersen. (2000). "La reconstrucción de los Estados de Bienestar en Europa", en *Mercado de Trabajo, inmigración y Estado de Bienestar*. FEDEA. Sevilla.

dinámicos, de las oportunidades existentes en la vida de las personas. La clave del igualitarismo y de la justicia social no son solamente si existen malos empleos y bajos salarios; la cuestión fundamental es en las oportunidades de la movilidad social.

En este sentido, la calificación profesional, la educación y las capacidades cognitivas junto con otras variables menos tangibles como las redes sociales y constituyen las mejores garantías para frente a la caída en la trampa de la pobreza y a favor de la movilidad social. Además como ya se había mencionado anteriormente, las condiciones familiares precarias durante la infancia determinan en gran medida las posibilidades que posteriormente se le ofrecen a una persona durante su vida.

De cierta forma, este tipo de razonamiento es el que promueve las estrategias contemporáneas de reforma, tales como la estrategias de inversión social o la promoción del aprendizaje durante toda la vida. Sin embargo, estas fórmulas con visión neoliberal son demasiado optimistas respecto a la eficacia de la formación y tienden a dar por sentadas las condiciones previas necesarias para que los ciudadanos puedan ser formados.

La expansión de los empleos de nivel bajo juntamente con unas fuertes inversiones en formación constituiría, para la mayoría, una política que reporta beneficios para todos, pero no puede ser óptima en un sentido rawlsiano ( la mejora de la eficiencia que se produjera debería proporcionar el máximo beneficio a los que se encuentran peor situados en la sociedad) a menos que aquellas personas que presentan un mayor riesgo de carecer de oportunidades en la vida se les otorguen las mayores garantías posibles contra la caída en la trampa de la pobreza. De este modo, es necesario que una estrategia de aprendizaje vaya acompañada de algún sistema de garantía de rentas y recursos básicos. Es obvio que este tipo de sistema debería centrarse en particular, en garantizar a las

familias con hijos el nivel y la clase de recursos necesarios para asegurar un desarrollo óptimo de esos hijos.

En este capítulo hemos revisado las principales propuestas de reforma para el Estado de Bienestar desde diversas perspectivas teóricas. Todas ellas concuerdan en que es necesario reformar al Estado de Bienestar para afrontar los cambios económicos y sociales actuales; y no se puede estar en desacuerdo con esta afirmación, pero es necesario precisar que significa reformar para cada corriente teórica. Desde la perspectiva neoliberal se propone una política social basada en la reprivatización y en los mercados para cubrir las necesidades sociales; el Estado debe intervenir lo menos posible; se debe respetar la libertad de los individuos. Para aquellos con dificultades en obtener unos ingresos se plantea algún tipo de asistencia como un programa de ingresos mínimos para complementar los ingresos de las personas que lo necesiten pero deberán estar obligadas a trabajar, o en su caso algún impuesto negativo.

Para los socialdemócratas el Estado de Bienestar se debe reformar para enfrentar los cambios que se están produciendo. Sin embargo se debe garantizar la seguridad de los trabajadores con coberturas sociales suficientes y sin el riesgo de que pierda su empleo para hacer frente a la recomposición económica. Los derechos sociales de la educación, salud y seguridad son considerados intocables y más allá de reconocerlos como moralmente deseables, se piensa que generan bienestar que es bueno para la economía en su conjunto. La política social debería tener como puntos de partida los principios de igualdad de derechos, prevención de las desigualdades, promoción de la autonomía personal y participación ciudadana.

Por su parte, las propuestas de la Tercera vía buscan revitalizar la participación de la sociedad civil y de la familia en lo que a las responsabilidades públicas se refiere. En términos generales, la Tercera vía se trata de una corriente

que consiste básicamente en políticas socialdemócratas que no son precisamente nuevas y en propuestas neoliberales, es decir, es una postura de "centro" que se encuentra influenciada tanto por la retórica neoliberal y por los principios socialdemócratas. En este sentido, no es de extrañar que ante la imposibilidad de los neoliberales por reducir los Estados de Bienestar y el reconocimiento de los socialdemócratas de acortar el tamaño del Estado en ciertas áreas (reducción de la burocracia), propuestas de centro como la Tercer Vía sean populares entre los políticos, por lo que es de esperar en el futuro una mayor importancia de las Organizaciones del Tercer Sector en la provisión de bienestar.

Por último, de acuerdo con lo visto en el último apartado de éste capítulo, el Estado de Bienestar del Siglo XXI debe tener como elementos centrales la maximización del empleo de la mujer, la erradicación de la pobreza infantil, la flexibilización del ciclo vital y la erradicación de la jubilación, ello con el objetivo fundamental de una mayor igualdad, en el sentido de ofrecer garantías en materia de oportunidades de vida.

## VII. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto en el presente trabajo podemos afirmar que persiste desde hace 40 años hasta inicios del siglo XXI, y particularmente en las últimas 2 décadas, una multidireccionalidad en las políticas de bienestar en los países capitalistas desarrollados y no una convergencia de tales políticas por lo que en la actualidad se mantienen 4 modelos de Bienestar bien diferenciados, cada uno con sus rasgos distintivos debido a que se han configurado de acuerdo con sus propias lógicas políticas, ideológicas y culturales.

A lo largo de este estudio se realizó una comparación de las diferentes características de los modelos de Estado de Bienestar en 4 diferentes rubros: políticas sociales y económicas, mercado de trabajo, tercer sector (voluntariado) y la esfera familiar.

Respecto al primer rubro, se observa que se mantiene una estructura de 4 modelos de Estado de Bienestar, si tomamos en cuenta los indicadores mostrados como los de gasto social, la universalidad de los derechos sociales, niveles de pobreza, las políticas asistenciales e incluso las políticas fiscales muestran lo erróneo de las tesis de convergencia en las políticas públicas de los Estados de Bienestar. Los Estados de Bienestar escandinavos se caracterizan por la universalidad de sus derechos sociales, generosidad en las prestaciones sociales, altos niveles de gasto social, bajos índices de pobreza, etc. Por su parte los Estados de Bienestar anglosajones siguen fomentando las soluciones de mercado, cuentan con un gasto social relativamente bajo, transferencias sociales acotadas, una baja desmercantilización y altas tasas de pobreza. Los países continentales continúan con un esquema de protección social basado en el principio de contributividad y en la segmentación de los beneficiarios; y por último los países del modelo mediterráneo, presentan el menor nivel de gasto social, una

desmercantilización baja con una peculiar combinación de transferencias contributivas basadas en el estatus en el mercado laboral con servicios de salud y educativos casi universales y una fuerte presencia de la Iglesia Católica así como un papel preponderante de la familia en la prestación de bienestar.

Es importante destacar que los Estados de Bienestar escandinavos históricamente han mostrado las tasas de pobreza más bajas con respecto a los otros modelos de bienestar y han combatido de forma eficaz la exclusión social debido a la generosidad de sus transferencias y al principio de universalidad de su política social. Esto lo han logrado sin afectar su desempeño económico, insertándose exitosamente en la economía global y sin recurrir a déficits públicos como se argumenta por ciertos críticos.

En cuanto a los mercados de trabajo, los países escandinavos siguen comprometidos con el pleno empleo, impulsando las políticas activas de trabajo y creando *yacimientos* de empleo, asimismo en los últimos años presentan mercados de trabajo más flexibles aunque no desregulados; los países del modelo mediterráneo han hecho lo contrario, es decir, han desregulado sus mercados y los han flexibilizado poco a través de la precarización. Los países del modelo anglosajón han incursionado en las 2 vías, la desregulación y la flexibilización, lo que explica su creciente polarización social. Los países del modelo de bienestar continental muestran pocos cambios en la dimensión reguladora así como en la flexibilizadora.

En el ámbito de las Organizaciones del Tercer Sector, se aprecian tendencias generales que se han presentado en los 4 grupos de países. Se observa una creciente importancia de las Organizaciones del Tercer Sector en los 4 modelos de bienestar, tanto en la prestación de servicios sociales como en la movilización de la ciudadanía. Estas organizaciones se han convertido en *policy making* junto con los gobiernos o desarrollan una acción de *lobbying* con los

legisladores. Tal es el caso de los países escandinavos, más que de los otros 3 modelos de Estados de Bienestar. También han ganado importancia las organizaciones de segundo nivel sobretudo en los modelos escandinavo y continental; en los países mediterráneos y en los anglosajones todavía no hay una gran presencia de estas organizaciones.

La profesionalización y "empresarización" de las Organizaciones del Tercer Sector aparecen en los 4 modelos de bienestar, aunque de forma distinta; la profesionalización es más acentuada en los modelos escandinavo y anglosajón, la "empresarización" es un fenómeno más notable en el modelo de bienestar anglosajón que en los restantes 3. Asimismo, desde hace tiempo está en marcha un proceso de laicización del tercer sector, especialmente en los modelos continental y en el mediterráneo que tenían una importante influencia de la Iglesia en las Organizaciones del Tercer Sector. En cuanto a la regulación pública, los mecanismos de financiamiento y control se han hecho más estrictos en los 4 grupos de países.

En este contexto de cambios en las Organizaciones del Tercer Sector en los diferentes modelos de bienestar, en el futuro se perfila la conformación de 2 modelos: uno anglosajón en el que predomine la iniciativa privada bajo la forma de empresas *no profit*, y un modelo europeo de *welfare mix* en el que haya una combinación de agentes públicos y privados en la gestión de las OTS, con una colaboración importante del gobierno y de la sociedad civil.

Finalmente, en la esfera familiar, los Estados de Bienestar escandinavos son los únicos que han respondido a los cambios demográficos, en el mercado de trabajo y en las estructuras familiares mediante la prestación de servicios a las familias, permitiendo altas tasas de ocupación femenina y tasas altas de fecundidad.

Los Estados de Bienestar anglosajones han logrado combinar el empleo femenino con la fecundidad, recurriendo a soluciones de mercado. Sin embargo, el precio de los servicios familiares es alto y no lo pueden pagar las familias de bajos ingresos, en particular los hogares monoparentales que son precisamente los que necesitan más de los servicios a las familias (especialmente guarderías) para poder trabajar y obtener ingresos.

El peor panorama se presenta para los países del modelo continental y del modelo mediterráneo. En estos países hay una mayor incompatibilidad entre el empleo de la mujer y la fecundidad en virtud de las cargas familiares (para las mujeres) en lo relativo a los cuidados. Esto implica una baja ocupación femenina, baja fecundidad y en consecuencia unas perspectivas poco alentadoras para las finanzas del Estado de Bienestar.

Otro de los aspectos fundamentales en este trabajo es el de los retos que enfrentan los Estados de Bienestar como son los cambios en los patrones familiares, demográficos (envejecimiento y cambios en el ciclo vital de las personas), en los mercados de trabajo y la globalización. Estos cambios económicos y sociales exigen sin duda tomar medidas para poder configurar un Estado de Bienestar fuerte para enfrentar tales cambios. Pero ¿qué tipo de modelo de Estado de Bienestar será el indicado?. De acuerdo con lo presentado en esta tesis, un modelo de bienestar familiarista no resulta adecuado ya que internaliza las responsabilidades ligadas al bienestar en la familia lo que es incompatible con la demanda de independencia económica y actividad profesional de las mujeres. En la actualidad, éstas superan a los hombres en nivel educativo y por tanto, el trabajo doméstico no remunerado resulta irracional, para las mujeres y sus familias, el costo de oportunidad del trabajo doméstico es enorme para la sociedad y para el Estado de Bienestar significa una pérdida de capital humano y de recaudación tributaria. Además, como vimos, las familias con doble

fuentes de ingresos constituyen una garantía contra la pobreza (especialmente la infantil).

Por su parte, el modelo anglosajón de bienestar y las estrategias neoliberales de reforma también resultan subóptimas. La privatización de los servicios sociales, la preeminencia del mercado en la provisión de bienestar y la desregulación de los mercados laborales no han hecho más que crear personas pobres lo que resulta inadmisibles para un régimen de bienestar que pretende alcanzar el mayor bienestar posible para su sociedad.

El Estado de Bienestar del siglo XXI necesita reforzar su base impositiva a través de las familias y del mercado de trabajo, es decir, debe promover un retorno a la fecundidad (para compensar el envejecimiento) y crear empleos bien remunerados mediante yacimientos de empleo fundamentalmente en el sector servicios. También se requiere de la provisión de servicios sociales dirigidos a las familias para permitir la incorporación de la mujer al mercado de trabajo lo que constituye una estrategia eficiente para salvaguardar de la pobreza a los miembros de la familia; así como de una mayor participación de la sociedad civil.

Ciertamente estos elementos ya se encuentran presentes en alguna medida en el modelo escandinavo de bienestar especialmente en lo que se refiere a las políticas de colectivización de las necesidades de las familias (desfamilización) que libera a las mujeres del trabajo no remunerado y en consecuencia, fomenta las familias con doble fuente de ingresos lo que reduce la pobreza y aumenta la fecundidad.

Además, una sociedad postindustrial en la que predominan las desigualdades salariales que afecta principalmente a los jóvenes y a las mujeres, las políticas de bienestar del futuro se deben concentrar en evitar el encasillamiento (en la pobreza y trabajos precarios) al promover las oportunidades

vitales de las personas mediante políticas educativas y de calificación de los trabajadores. La pobreza infantil y la falta de calificación son precisamente las 2 causas principales que limitan las oportunidades vitales. La pobreza infantil se ataca eficientemente, como lo hemos mencionado a lo largo de este trabajo, a través de las políticas de desfamilización y en lo que respecta a la calificación, se tiene que profundizar en las políticas activas de trabajo, en particular en los programas de capacitación de los trabajadores y la educación se debe adecuar a las exigencias de una economía postindustrial en dónde domina la tecnología y las habilidades cognoscitivas. Claro está que cualquier estrategia de aprendizaje deberá de ir acompañada de sistema de garantía de ingresos y de recursos básicos para evitar que las personas caigan en la pobreza y carezcan de oportunidades vitales.

De las conclusiones obtenidas a partir del estudio comparativo de los modelos de bienestar realizado en este trabajo, el caso de los Estados de Bienestar escandinavos debería ser paradigmático para países como México. En esta tesis no se incluyó a México por considerar que nunca se consolidó un Estado de Bienestar propiamente dicho, sino que, al igual que en el resto de América Latina, existió un Estado nacional autoritario que se articuló con un modo de acumulación basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, lo que implicaba una fuerte intervención estatal en cuanto a la producción y la infraestructura. Sin embargo, en lo que se refiere a la satisfacción de necesidades sociales el Estado tuvo una actuación limitada. Si bien, durante la década de los cuarenta se construyó en México todo un andamiaje institucional para la protección social, ésta se caracterizó por ser un conjunto de seguros sociales más que un esquema amplio de protección social cuyos rasgos distintivos fueron la relación estrecha entre la cobertura de las necesidades y el clientelismo político partidista y además la cobertura presenta una gran segmentación beneficiando más a ciertos grupos del sector industrial y de los servicios que tenían una mayor capacidad de presión.

Si consideramos las dimensiones comparativas utilizadas en este trabajo, México se caracteriza por un bajo nivel de gasto social que es únicamente del 13% del PIB para el 2001 comparado con el 23% de los países del modelo mediterráneo que son los menos desarrollados de Europa o con el 34.5% de los países escandinavos, lo que es indicativo de un limitado desarrollo de sus servicios sociales. Así por ejemplo el gasto en salud es de sólo el 2% del PIB en comparación con el 7% de los países escandinavos y en educación se gasta 6 veces menos por estudiante con respecto a estos mismos países. En cuanto a los servicios sociales dirigidos a las familias y a grupos vulnerables (mujeres, incapacitados, niños) en México se invierte el 0.3 % del PIB (mientras que los países escandinavos gastan más del 3% del PIB) por lo que se puede considerar un sistema de protección familista que internaliza la provisión de bienestar en las familias. En cuanto a los mercados laborales, las políticas activas de empleo son recientes y se invierte en ellas tan sólo el 0.1 % del PIB (en los escandinavos se invierte casi el 3% del PIB y en los países mediterráneos 1.2%), además ha ocurrido una creciente desregulación en los mercados laborales. En lo que respecta a las Organizaciones del Tercer Sector, éstas han ganado importancia pero siguen teniendo una limitado influencia en el *policy making*.

Conforme a lo anterior y con 47 millones de pobres (en el año 2004) resulta pertinente señalar que México debe apostar por un sistema de protección social más incluyente (universal), con una mayor inversión en educación, salud y servicios sociales (a las familias y grupos vulnerables) y en políticas activas de empleo. Esto no significa que se intente imitar íntegramente lo hecho por los países escandinavos, sobretodo si consideramos que México tiene un grave problema estructural en los ingresos fiscales, pero considero que las experiencias exitosas de estos países en combatir la pobreza, deben ser tomadas en cuenta como directrices y no optar por soluciones de mercado (como en el modelo

anglosajón) o internalizar los riesgos en las familias (países continentales y mediterráneos principalmente) lo que resultaría contraproducente,

El Estado de Bienestar es uno de los logros más importantes de las sociedades modernas que debe ser conservado, aún cuando en los últimos años se ha enfrentado a importantes cambios sociales y económicos, las propuestas de reforma no deben enfocarse en internalizar los riesgos sociales en las familias ni en el mercado, un Estado de Bienestar para el futuro exige una presencia gubernamental fuerte para configurar sociedades mas justas y auténticamente democráticas.

## Bibliografía

Abrahamson Peter. (1997). "Buen gobierno y política social en escandinavia", en Giner Salvador y Sebastián Sarasa. (1997). *Buen Gobierno y Política Social*. Barcelona, Ariel.

\_\_\_\_\_ (2000). "¿Estado de Bienestar nacional o Europeo?", en Muñoz Machado Santiago y García Delgado José Luis (eds). *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid, Civitas

Adelantado José. (2000). *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona, Icaria.

Águila Z, Ernesto. "Estado de Bienestar: hacia una ciudadanía política y social". *Chile de hoy*. 28 de febrero del 2002.

Ascoli Ugo y Pavolini Emmanuele. "Las Organizaciones del Tercer Sector en las políticas socio-asistenciales en Europa: comparación de realidades" , en Muñoz Machado Santiago y García Delgado José Luis (eds).. *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid, Civitas

Ávila Francés J. (2001). *Estado de Bienestar y Socialdemocracia: ideas para el debate*. Madrid, Alianza Editorial.

Barr Nicholas. (1993). *The economics of the Welfare State*. Stanford, Stanford University Press.

\_\_\_\_\_ (2000). "La reforma de las pensiones: análisis económico y algunas opciones de política", en Muñoz Machado Santiago y García Delgado José Luis (eds). *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid, Civitas

\_\_\_\_\_ (2001). *Economic Theory and the Welfare State*. 3 Vols. Massachussets Edward Elgar Publishing

Beveridge William. (1997). *Las Bases de la Seguridad Social*. México, FCE.

Beck Ulrich. (2001). "Políticas alternativas a la sociedad del trabajo", en VV. AA. *Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*. Buenos Aires, Niño y Dávila Editores.

Bluestone Barry. (2000). "Crecimiento económico y desigualdad social, el modelo de Estados Unidos", en *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Madrid, Alianza Editorial.

Castells Manuel. (1997). "El Estado de Bienestar en la sociedad informacional", en Giner Salvador y Sebastián Sarasa. (1997). *Buen Gobierno y Política Social*. Barcelona, Ariel.

Contreras Peláez Francisco José. (1996). *Defensa del Estado Social*. Sevilla, Universidad de Sevilla.

Eguiagaray Ucelay José Manuel. (2001). "Las políticas socialdemócratas en el mundo globalizado", en Ávila Francés J. *Estado de Bienestar y Socialdemocracia: ideas para el debate*. Madrid, Alianza Editorial.

Esping Andersen Gosta. (1990). *The three worlds of the welfare capitalism*. Cambridge. Princenton Polity Press.

\_\_\_\_\_ (2000a). *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*. Barcelona, Ariel.

\_\_\_\_\_ (2000b). "Estados de Bienestar y familias" en Muñoz Machado Santiago y García Delgado José Luis (eds). *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid, Civitas

\_\_\_\_\_ (2001a). "¿Burócratas o arquitectos? La reestructuración del Estado Benefactor en Europa," en VV. AA. (2001). *Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*. Buenos Aires, Niño y Dávila Editores.

\_\_\_\_\_ (2001b). "La reestructuración del Estado de Bienestar" en VV.AA, *Mercado de trabajo, inmigración y Estado de Bienestar*. Sevilla, CEA.

Fritzell Johan.(2001) "Stil different? Income distribution in the Nordic countries in a European comparison", en Mikko Kautto (ed). *Nordic Welfare States in the european context*. London, Routledge.

García Delgado José Luis y Bandrés Moliné Eduardo. (2000). "Estado de Bienestar y crecimiento económico", en Muñoz Machado Santiago y García Delgado José Luis (eds). *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid, Civitas

Garde Roca José A. (2003). *Informe 2003: Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*. Madrid. Fuhem.

Garrel Daniel y Vives Joseph.(2000) "Formación laboral y políticas activas de empleo" en delantado José. *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona, Icaria.

Giddens Anthony (1999). *La Tercera Vía*. Madrid. Taurus.

\_\_\_\_\_ (2001). *La Tercera Vía y sus críticos*. Madrid. Taurus.

Giner Salvador y Sebastián Sarasa. (1997). *Buen Gobierno y Política Social*. Barcelona, Ariel.

Ginsburg Norman. (2000). "El Estado de Bienestar Británico y el gobierno conservador: 1979-1997", en *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Madrid, Alianza Editorial.

Goma Ricard y Adelantado José. (2000). "La reestructuración de los regímenes de Bienestar europeos", en Adelantado José. *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona, Icaria.

Gough Ian. (1982). *Economía Política del Estado de Bienestar*. Madrid, H. Blume Editores.

Harris David. (1990). *La justificación del Estado de Bienestar*. Madrid, IEF.

Hayek F. A (1989). *Derecho, legislación y libertad*. Madrid. Unión Editorial.

Heidenheimer Arnold y Hecló Hugh. (1983). *Comparative public policy: the politics of social choice in Europe and America*. New York, St. Martins Press.

Herce José Antonio y Juan Francisco Jiménez. (coords.) (2000). *Mercado de Trabajo, Inmigración y Estado de Bienestar. Aspectos económicos y debate político*. Sevilla, CEA y FEDEA.

Jusidman Clara. (1996). *La política social en Estados Unidos*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Kendall Jeremy y Knapp Martín. (2000). "Modernización del Tercer Sector y del Estado de Bienestar: aportaciones, actividades y rendimiento comparativo", en Muñoz Machado Santiago y García Delgado José Luis (eds). *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid, Civitas

Keynes J.M (2003). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México. FCE.

Kjeldstad Randi. (2001). "Gender policies and gender equality", en Mikko Kaurto (ed). *Nordic Welfare States in the european context*. London, Routledge.

Kusnir Liliana. (1996). *La política social en Europa*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Lapuente Pernau Jordi y Ortiz de Villacian Rebollo Daniel.(2000). "Las políticas laborales", en delantado José. *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona, Icaria.

Lundberg Olle y Lahelma Eero. (2001). "Nordic health inequalities in the european contex", en Mikko Kautto (ed). *Nordic Welfare States in the european context*. London, Routledge.

Le Grand Julian. (2000). " La competencia y las formas del mercado en el Estado de Bienestar", en Muñoz Machado Santiago y García Delgado José Luis (eds). *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid, Civitas

Mayor Zaragoza, Victor.(2000) " La educación para todos durante toda la vida: un reto para el siglo XXI", en Muñoz Machado Santiago y García Delgado José Luis (eds). *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid, Civita.

Mishra Ramesh (1989). " El Estado de Bienestar después de la crisis: los años 80 y más allá", en Muñoz de Bustillo Rafael. (1989). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Editorial

\_\_\_\_\_ (2000). "Los límites del Estado de Bienestar", en Muñoz Machado Santiago y García Delgado José Luis (eds). *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid, Civitas

\_\_\_\_\_ (2000). "El Estado de Bienestar en transición: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda en la década de los noventa", en *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Madrid, Alianza Editorial

Mikko Kautto (ed). (2001). *Nordic Welfare States in the european context*. London, Routledge.

Miliban R. (1987). *El Estado en la sociedad capitalista*. México, FCE.

Montagut Teresa. (2000). " Mujer y sistemas de bienestar", en Muñoz Machado Santiago y García Delgado José Luis (eds). *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid, Civitas

Montoro Romero Ricardo. (2000). "El Estado de Bienestar moderno" en Muñoz Machado Santiago y García Delgado José Luis (eds). *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid, Civitas

Muñoz de Bustillo Rafael. (1989). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Editorial

\_\_\_\_\_ (2000). *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Madrid, Alianza Editorial.

Muñoz Machado Santiago y García Delgado José Luis (eds). (2000). *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid, Civitas

Narro Robles José y Moctezuma Barragán Javier (comp.) (1992). *La Seguridad Social y el Estado Moderno*. México, FCE-IMSS.

Navarro Vicenç. (1997). "Gobernabilidad, desigualdad y Estado de Bienestar", en Giner Salvador y Sebastián Sarasa. *Buen Gobierno y Política Social*. Barcelona, Ariel.

\_\_\_\_\_ (1998). *Neoliberalismo y Estado de Bienestar*. Barcelona, Ariel.

\_\_\_\_\_ (2000). *Globalización económica, poder político y Estado de Bienestar*. Barcelona, Ariel.

Noguera José Antonio. (2000) "Las políticas de garantía de rentas: pensiones" en Adelantado José. *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona, Icaria.

Norman Johnson. (1990). *El Estado de Bienestar en transición*. Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

OECD (1997). *Employment Outlook 1997*. Paris.

OECD (1998). *Historical Statistics 1960-1997*. Paris

\_\_\_\_\_ (1999). *Social expenditure data base*

\_\_\_\_\_ (2004). *Economic Outlook*. No. 77. Paris.

\_\_\_\_\_ (2004). *Employment Outlook 2004*. Paris.

\_\_\_\_\_ (2004). *Health data 2004*.

\_\_\_\_\_ (2005). *OECD Factbook 2005: Economic, environmental and social statistics*. Online versión.

\_\_\_\_\_ (2005). *Society at a Glance: OECD Social indicators 2005 edition*. Paris.

\_\_\_\_\_ (2005). *OECD in figures 2005 edition*. Paris.

O'Connor James (1976). *La crisis fiscal del Estado*. México, Siglo XXI.

Offe Claus. (1991). *Las contradicciones del Estado de Bienestar*. México, Editorial Patria.

\_\_\_\_\_ (2000). "Trabajo, ocio y participación social", en Muñoz Machado Santiago y García Delgado José Luis (eds). *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid, Civitas

Ojeda Marín Alfonso. (1996). *Estado Social y crisis económicas*. Madrid, Editorial Complutense.

Parella Sonia. (2000). "Las políticas familiares" en Adelantado José. *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona, Icaria.

Petras James y Vieux Steve (1997). "Neoliberalismo y vida cotidiana" en Giner Salvador y Sebastián Sarasa. *Buen Gobierno y Política Social*. Barcelona, Ariel.

Picó José. (1987). *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. México, Siglo XXI.

Pierson Paul. (2001). *The new politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University.

Reyes Varela Martí (2000). "Las políticas de igualdad" en Adelantado José. *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona, Icaria.

Rodríguez Zapatero José Luis (2003). "Estado de Bienestar y Socialismo de los ciudadanos", en

Rostgaard Tine Lehto Juhani.(2001) "Health and social care systems: how different is the Nordic model?", en Mikko Kautto . *Nordic Welfare States in the european context*. London, Routledge.

Rodríguez Cabrero Gregorio (comp.) (1991). *Estado, Privatización y Bienestar*. Madrid, Icaria.

Sarasa Sebastián y Luis Moreno. (1995). *El Estado de Bienestar en la Europa del sur*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Sociales.

Sen Amartya. (1994). *Nuevo examen de la desigualdad*. México. FCE.

\_\_\_\_\_ (1998). *El futuro del Estado de Bienestar*. Conferencia pronunciada en el Círculo de Economía de Barcelona.

\_\_\_\_\_(2000). "La última red de servicios sociales" en Adelantado José *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona, Icaria.

Therborn Goran. (1989). "Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio", en Muñoz de Bustillo Rafael. *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Editorial

Titmus Richard. (1981). *Política Social*. Barcelona, Ariel.

Vence Xavier y Outes Xosé Luis. (1998). *La Unión Europea y la crisis del Estado de Bienestar*. Madrid, Síntesis.

VV. AA. (2001). *Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*. Buenos Aires, Niño y Dávila Editores.

Weber Max. (1990). *Economía y Sociedad*. México, FCE.

Zapatero Gómez Virgilio. (1998). "Tres visiones sobre el Estado de Bienestar". *Revista Política y Sociedad*. Madrid

#### **Páginas electrónicas**

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)