



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**POSGRADO EN ECONOMÍA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
CAMPO DE CONOCIMIENTO: HISTORIA ECONÓMICA**

**ESTADO DE BIENESTAR.
LA EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO EN LOS PAÍSES
DE LA OCDE 1994-2010.**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN ECONOMÍA.**

**PRESENTA:
JESÚS ÁNGEL CRUZ MÉNDEZ.**

**TUTOR:
Dra. ELSA M. GRACIDA ROMO.
POSGRADO DE ECONOMÍA**

MÉXICO, D.F., JUNIO 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco públicamente a todas las Instituciones que hicieron posible la realización y conclusión de este proyecto. Al Posgrado de Economía y particularmente al Instituto de Investigaciones Económicas por albergarme en sus aulas y brindarme la oportunidad de desarrollarme académicamente. Al consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por el patrocinio financiero, dentro y fuera del país, sin el cual no hubiera sido posible la realización de este trabajo. Al Comité Ejecutivo Seccional núm. XII, Servicios Médicos, del S.U.T.G.D.F. y a la Coordinación de Actividades Deportivas y Recreativas de la Facultad de Economía por todos los apoyos institucionales y morales que me brindaron. Y, por supuesto, a la Universidad Nacional Autónoma de México, mi casa, la que me ha permitido encontrarme, formarme, crecer y desarrollarme en todos los aspectos de mi vida: personal, académica y profesionalmente.

Quiero agradecer, también, a todas aquellas personas que de una manera u otra coadyuvaron a la realización de esta tarea. Quisiera destacar a la Mtra. Nayelly León por toda la paciencia y apoyo que me brindó desde que ingresé al programa, y sobre todo por la asesoría, orientación y compromiso que mostró en todo lo que tuvo que ver con mi estancia en el extranjero. Al Lic. Raúl Zambrano, a quien tengo el honor de llamar amigo y contarlo entre los más cercanos de ellos. Una deuda inestimable guardaré siempre con él, no sólo por el apoyo que me brindó para este proyecto, sino por todo el respaldo y patrocinio que siempre ha mantenido hacia mi persona. Nunca olvidaré que fue él quien me dio la oportunidad, la confianza, el respaldo y la libertad para llevar a cabo la empresa de la cual me siento más orgulloso y que más satisfacciones me ha dado en la vida: ser formador de personas y ciudadanos.

Un reconocimiento muy especial merece la Dra. Elsa M. Gracida Romo, tutor y asesora de esta tesis. Mi más sincero agradecimiento porque desde nuestra primera entrevista se mostró receptiva y entusiasmada por apoyarme con lo que en aquel entonces sólo era una maraña de ideas en la cabeza de un estudiante apasionado. No tengo ninguna duda de que sin su comprensión, apoyo y asesoría, esta tesis jamás hubiera cobrado forma ni mucho menos se hubiera terminado, sobre todo porque en aquellos momentos en que por distintos motivos estuve a punto de abandonarla, fue su vocación de profesora la que me llevó a persuadirme de todo lo contrario. Por si esto fuera poco, le debo el hecho de haberme alentado y respaldado para realizar una estancia en el extranjero, una experiencia de lo más enriquecedora, que sin lugar a dudas ha marcado vida y me ha permitido redescubrirme a mí mismo y al mundo que me rodea.

Quede también constancia de mi gratitud al Dr. Antonio González Temprano, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor que tuvo la gentileza de recibirme en aquella Institución y hacerme sentir como en casa. A él le debo los más extenuantes ejercicios de dialéctica que he practicado en los últimos diez años, y debo decir, con toda convicción, que varios de sus postulados forman ahora parte integral de mi pensamiento. Debo mencionar, además, que las distintas

observaciones hechas a los manuscritos, dada su extensa experiencia en el tema, fueron sumamente valiosas para la orientación y meta de este trabajo.

Debo agradecer, igualmente, a Miriam, mi compañera infatigable, por todo el amor, consejo, apoyo y tolerancia que me ha brindado durante todos estos años. Su sola presencia me ha dado la fuerza necesaria para enfrentar los distintos desafíos que me ha presentado la vida. Por otro lado, si esta tesis ha conseguido una exposición clara de materiales o temas complicados, sobre todo para aquellos que no estén familiarizados con el tema, el mérito es en gran parte suyo.

Finalmente quiero agradecer a mis padres por todo el cariño, comprensión y apoyo que de manera incondicional siempre han tenido para mí. Realmente no tengo palabras que describan la gratitud que les tengo. Todo, desde que tengo memoria, se lo debo a ellos. Sé que sin su trabajo, su ejemplo, sus valores y su amor, nunca hubiera alcanzado mis sueños. Mi gratitud eterna por todo lo que me han dado.

Índice

Introducción.	5
Capítulo I. Origen y Naturaleza del Estado de Bienestar.	11
I.1 El Welfare State.	12
I.1.1 Acepciones del Welfare State.	14
I.2 Orígenes y Naturaleza del Estado de Bienestar.	18
I.2.1 Naturaleza Económica.	20
I.3. Funciones del Welfare State.	23
Capítulo II. El Cuestionamiento del Welfare State.	28
II.1. Causas del cuestionamiento al Estado Bienestar.	28
II.2. Efectos del cuestionamiento al Welfare State.	32
II.2.1. El Cambio de Paradigma Respecto al Papel del Estado.	32
II.2.2. Cambio en el Modelo de Desarrollo.	34
II.2.3. Cuestionamiento del Gasto Público y el Gasto Social.	39
Capítulo III. Evolución del Gasto Público.	43
III.1. Modelos de Welfare State.	43
III.2. La evolución del Gasto Público.	45
III.2.1. Volumen del Gasto Público.	47
III.2.2. Crecimiento del Gasto Público.	50
III.2.3. Trayectoria del Gasto Público.	53
III.3. Consideraciones Sobre el Gasto Público.	55
Capítulo IV. Evolución del Gasto Social.	57
IV.1. Aspectos Conceptuales.	57
IV.2. Volumen del Gasto Social.	60
IV.3. Trayectoria del Gasto Social.	64
IV.3.1. Trayectoria del Gasto Social por Modelo de Cobertura.	65
Epílogo.	76
Bibliografía.	81

Introducción.

En los últimos setenta años hemos asistido a un sin número de notables y diversos fenómenos que han dado lugar a enormes transformaciones económicas, políticas y sociales. El más representativo, dadas sus amplias repercusiones, lo constituye sin lugar a dudas, la intervención del Estado en la sociedad. Este fenómeno, sin embargo, a partir de la crisis de los años setenta ha estado sujeto a importantes cambios en su configuración y a una profunda revisión teórica, en particular, su expresión institucional por antonomasia: el *Welfare State* o Estado de Bienestar, como se le conoce en nuestra lengua.

En las últimas tres décadas el *Welfare State* ha sido objeto de numerosos cuestionamientos y valoraciones críticas del más variado signo. Los liberales Bacon & Eltis (1976), por ejemplo, lo han acusado de desplazar la inversión privada; el marxista O'Connor (1987) asegura que a largo plazo podría conducir a una crisis de acumulación; de la misma manera Crozier, Bell y Lipset entre los neoliberales, Cough, Habermas y Offe entre los marxistas, son otros de los teóricos que lo han cuestionado ya sea por su ineficiencia, centralización, burocratización o financiamiento.

La crítica no es nueva, por el contrario, ha acompañado al Estado de Bienestar desde sus inicios¹, lo que resulta novedoso es que estas estimaciones se dan en un contexto signado por la primacía de un paradigma que intrínsecamente le resulta hostil, es decir, en un marco muy distinto al que permeaba a finales de la Segunda Guerra Mundial, momento en el que surge y se consolida el *Welfare State*. Y es que si durante los años cincuenta y sesenta había primado la corriente de pensamiento que subrayaba los efectos positivos del intervencionismo, desde la <<crisis del petróleo de 1973>> se ha presentado una inversión de valores en la que los análisis

¹ Entre ellas se encuentran las de autores como Hayek (1944); Friedman (1962); Miliband (1962); Titmuss (1962); Abel-Smith y Townsend (1965); Gillespie (1965); Wedserburn (1965); Baran y Sweezy (1968); Pryor (1968); y Jenkinins (1969).

económico y político parecen estar más interesados en destacar los <<fallos del Estado>> que los <<fallos del mercado>>.

De acuerdo con ello, en los últimos decenios se ha puesto un mayor énfasis en destacar las falencias encontradas tanto en el diseño como en el desempeño del *Welfare State* -principalmente en la incapacidad para eliminar el ciclo económico y distribuir la renta-, lo que ha dado lugar a que algunas de las funciones que en la etapa anterior habían sido transferidas desde el mercado al Estado ahora estén siendo devueltas al primero. Tal es el caso de algunas empresas que, dada su utilidad pública, habiendo sido nacionalizadas, ahora están siendo concesionadas o devueltas a los particulares para su gestión y tenencia. Lo mismo ha ocurrido con algunos rubros de las prestaciones sociales –principalmente las pensiones-, las cuales ya están siendo administradas y gestionadas por el sector privado.

Detrás de todo este proceso subyace un mismo fenómeno: el fortalecimiento de un modelo de crecimiento económico y articulación social regido por la omnipresencia del mercado y la retirada parcial del Estado como instrumento regulador y normativo². El mayor protagonismo del mercado lo hallamos tanto en el proceso de globalización como en el desenvolvimiento económico nacional. En ambos casos la tesis argumentativa es la misma: hay que reforzar el papel regulador del mercado porque éste es más eficiente que el Estado³.

En base a estos acontecimientos, durante los últimos años parece haberse extendido la percepción de una supuesta crisis estructural y la necesidad de su progresiva e irremisible demolición⁴. No obstante estas pulsaciones, autores como Kuhnle

² El crecimiento económico, la globalización y los procesos de reestructuración de los años ochenta y noventa dan buena fe de tales transformaciones.

³ El pensamiento económico dominante y las políticas económicas desarrolladas en las últimas décadas tienden a identificar mercado con eficiencia y progreso económico, mientras que equiparan intervencionismo estatal con escasa eficiencia. El final de este argumento no es otro que la defensa del mercado privado.

⁴ Si bien es cierto que el cuestionamiento al Estado de Bienestar no es patrimonio en este momento de las corrientes neoliberales, también es cierto que éstas se han empeñado en extender la percepción de una crisis permanente de las políticas solidarias y, sobre todo, de su materialización institucional.

(1997), Mishra (2000), Muñoz (2000) y Starke, (2006) sostienen que los cambios acaecidos no son suficientes para hablar de una crisis del Estado de Bienestar como la retórica supone. En el mismo sentido González Temprano (2002) afirma que, aunque en los últimos treinta años se han presentado recortes y se ha afectado el nivel de gasto social, sus principales programas se han mantenido, de manera que su estructura o <<núcleo básico>>permanece inalterado. De ese modo, la pertinaz crisis del Estado de Bienestar sería, más bien, en palabras de Mora (2000), << la expresión de una *cierta* pérdida de la *lealtad*, un *desencanto* con el EB que ha acontecido en casi todos –por no decir, en todos- los países que se predicán del modelo de EB>>. ⁵

Así, entonces, vemos que al iniciarse la segunda década del tercer milenio, más que asistir al desmantelamiento de *Welfare State*, a lo que estamos asistiendo es a una remodelación, parcial y selectiva, del Estado de Bienestar de la forma como se le conocía en un principio. En otras palabras, el panorama ante el que nos encontramos es el de una serie de cambios que modifican los principios que encausan la acción de Estado y modificando también su papel como garante y proveedor de la seguridad y el bienestar social. Es decir, por un lado, se mantienen los derechos sociales y permanece una amplia cobertura de los mismos -dado el alto grado de legitimidad con el que cuentan dentro de la sociedad-; y por otro, se reduce su intensidad protectora y se desarrolla una diferenciación interna que encuentra sus bases en el creciente individualismo y la responsabilidad individual. De la misma manera, aunque se mantienen las políticas sociales y el gasto público que conllevan, existe una tendencia general a su contención, más en particular, están subordinadas a unas políticas económicas y fiscales de austeridad predominantemente neoliberales; todo dentro de una atmosfera en la que se resaltan los fallos y las ineficiencias del Estado más que sus logros y sus virtudes.

⁵ Las itálicas son del autor.

De acuerdo con esto, la siguiente investigación parte de la constatación de la importancia del fenómeno del *Welfare State* y pretende contribuir a la reflexión y al debate que está teniendo lugar sobre él en estos momentos. La investigación básica que lo conforma consiste en un análisis pormenorizado de la evidencia empírica disponible sobre el nacimiento y las grandes líneas de desarrollo del *Welfare State* en los distintos países de la OCDE. Con ello, se intenta explicar las regularidades que configuran este fenómeno en el ámbito territorial donde ha adquirido mayor entidad y consistencia.

De ese modo, el objetivo de este trabajo es revisar la evolución del Gasto Público en los países de la OCDE durante el periodo 1994-2010, y en particular la evolución del Gasto Social -conformado por los rubros de Educación, Salud, y Pensiones, considerados los elementos centrales o núcleo básico del *Welfare State*-, con el propósito de verificar si la evidencia empírica respalda o no la afirmación de que el *Welfare State*, en términos de gasto, se ha mantenido incólume durante los últimos cuatro lustros, pese a las distintas y variadas modificaciones que ha sido objeto tanto en sus esquemas como en sus mecanismo de producción y abastecimiento de los servicios públicos que proporciona en las áreas de protección y promoción social.

La hipótesis de que se parte es que no obstante la modificación en los esquemas de protección y promoción social, además de las reformas en las funciones y la participación del Estado en el crecimiento económico y la articulación social, el Estado de Bienestar se ha mantenido como un conjunto de instituciones estatales proveedoras de legislación y políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones materiales de vida de la ciudadanía y a proporcionar igualdad de oportunidades entre sus miembros, por lo que dichas transformaciones sólo obedecen a una a una remodelación, parcial y selectiva, del Estado de Bienestar respecto a la forma en que apareció originalmente al final de la Segunda Guerra Mundial y que conservó hasta la década de los años ochenta.

Para llevar a cabo tal propósito, este trabajo se propone, primero, revisar tanto el origen como la naturaleza del *Welfare State*, tal y como se concibió a mediados de la década de los años cuarenta; segundo, dar cuenta de los cambios acaecidos en su configuración como garante y proveedor de servicios públicos, así como de su remozamiento en su expresión institucional; tercero, revisar la evolución del gasto público en los países de la OCDE, como porcentaje del PIB, desde 1994 a 2010; y, cuarto, evaluar la trayectoria seguida por el gasto social, en los mismos países, durante el mismo periodo, contemplando los apartados de protección y promoción social, es decir, el Gasto Social conformado por los rubros de salud, pensiones y educación.

De ese modo, en términos de objetivos particulares, las metas de este trabajo podrían listarse como: a) establecer el origen y la naturaleza del Estado de Bienestar; b) señalar y describir los principales cuestionamientos al *Welfare State*; c) determinar si el nivel de gasto público se ha mantenido constante, ha disminuido o ha aumentado, durante el periodo 1994-2010; y d) comprobar si el nivel de gasto social ha aumentado en los diecisiete años que comprende el periodo de estudio.

En ese orden de ideas, el trabajo se divide en cuatro capítulos: *Origen y naturaleza del Estado de Bienestar*, *Cuestionamiento del Welfare State*, *la evolución del Gasto Público*, y *la trayectoria del Gasto Social*. En el primer capítulo se define el concepto de *Welfare State* y se desarrollan las diferentes acepciones con las que se le identifica, se exploran los diferentes factores que dieron origen al Estado de bienestar y se definen las funciones que ha de realizar dentro del nuevo modelo de desarrollo. En el segundo capítulo se da cuenta del origen y las causas del cuestionamiento al Estado del Bienestar, así como del progresivo fortalecimiento del mercado y de las reformas acaecidas tanto en la estructura como las funciones del *Welfare State*. Para el tercer capítulo el trabajo revisa el volumen del gasto público, en relación al producto interno bruto, de los diferentes modelos de Estado de Bienestar de los países de la OCDE, así como su crecimiento y la tendencia que siguió durante el periodo 1994-2010. Finalmente, en el capítulo número cuatro, se

pasa revista al volumen y la evolución del gasto social conformado por los rubros de educación, salud y pensiones.

Como toda investigación, uno de sus problemas principales se ha circunscrito a los datos manejados. Dada la enorme dificultad de utilizar fuentes primarias, como los presupuestos de cada uno de los estados miembros de la OCDE, se ha optado desde el primer momento por emplear fuentes secundarias, con todos los problemas que ello acarrea. De esta manera, se han utilizado datos estadísticos de organismos internacionales diversos, pero especialmente los publicados periódicamente por la propia OCDE. Estos datos pecan en ocasiones de excesiva globalidad, de falta de continuidad, de una lenta actualización y de algunos otros defectos de menor importancia. No obstante, resulta ser un material estadístico básico, aceptado internacionalmente, que garantiza una aproximación suficiente y poco costosa al tema objeto de estudio.

Capítulo I. Origen y Naturaleza del Estado de Bienestar.

El desarrollo del capitalismo como nuevo modelo de organización social, se ha visto gobernado, desde sus orígenes, por la disputa entre liberalismo e intervencionismo por consolidarse, cada uno, como el razonamiento hegemónico en la orientación de la acción estatal. Sus discrepancias pudieran rastrearse desde los inicios mismos de la Modernidad, cuando ésta introdujo la distinción entre Estado y sociedad⁶, quedando expresados cada uno en las respectivas <<Razón de Estado>> y <<razón utópica>>, en el realismo que reduce al Estado a un mínimo y el utopismo que lo concibe como un instrumento de igualación social.

Del contrapunto liberalismo-intervencionismo el primero pareció ganar la partida durante todo el siglo XIX y las primeras décadas del XX. A medida que el capitalismo se extendía por Europa y el resto del mundo, el liberalismo económico y social se imponía como el principio rector del desempeño estatal. Esto no quiere decir que el intervencionismo hubiese quedado extirpado del quehacer político, por el contrario, coexistía y rivalizaba con aquél, incluso en algunos países, como Alemania, dominaba la escena política, pero sí que es cierto que, de manera general, permanecía subordinado a la primacía que había logrado conquistar la tesis manchesteriana.

Sin embargo, la crisis económica de 1929, y la consiguiente ola de recesión, desestabilidad y descomposición social, pusieron en jaque la confianza general en los mecanismos del mercado como ejes reguladores de la actividad económica y la convivencia social. El resultado de tal fraccionamiento fue la apertura de un ciclo donde el intervencionismo cobró preponderancia sobre su viejo antagonista, quedando a la cabeza en el diseño de un nuevo modelo social donde al Estado se le habría de asignar una función reproductora básica.

⁶ La distinción entre Estado y sociedad o sociedad civil es propia de la Modernidad renacentistas. Hasta la edad media pervivía el concepto de polis como se le entendía en el mundo antiguo clásico, es decir, incluía tanto al conjunto de los ciudadanos, como a las instituciones. Población y organización política formaban una unidad indivisible, ya que los ciudadanos sin las instituciones, así como las instituciones sin ciudadanos, no eran más que abstracciones fantasmales. En cambio, la Modernidad viene a diferenciar el Estado de la sociedad. El concepto de Estado, en italiano, *il stato*, se deriva de status, que un principio significó el poder que proviene del estatus de la persona, en este sentido, poder personal. El Estado, a partir de entonces, constituye el soporte neto del poder, y llega a significar la fuerza física como *ultima ratio*, mientras que la sociedad es lo que queda de la comunidad político-social cuando se ha visto despojada del poder. La sociedad civil designa, por tanto, al conjunto de los individuos que han perdido el poder originario que ostentaban en el <<estado natural>>. Sólo desde la perspectiva del poder cabe diferenciar al Estado, concentrador de poder, y la sociedad civil, conjunto de individuos despojados de su poder originario. De esta última distinción es de la que se desprende la de gobernados y gobernantes, diferenciación que resulta familiar en la actualidad pero que es de difícil encaje en el concepto antiguo de *polis*.

La intervención del Estado en la sociedad no sólo contribuyó a difuminar las fronteras existentes entre ambas instancias, sino que también promovió un crecimiento continuo de la interrelación entre estas dos entidades. El aumento de esta correspondencia hacía pensar que la distinción introducida por la Modernidad, donde Estado y sociedad eran elementos contrapuestos, parecía haberse superado; considerándose ahora, sociedad y Estado, un binomio indivisible, que más que dos sistemas con capacidad de autoregulación, eran dos <<subsistemas completamente interdependientes, vinculados y condicionados por un número creciente de interrelaciones, de flujos y reflujos, de insumos y productos, de modo que, como consecuencia de las crecientes y heterogéneas demandas y estímulos por parte de la sociedad, asistimos no menos a una transformación estructural de la sociedad>> (García Pelayo, 1987, pág. 126).

De esa manera, la intervención del Estado en la sociedad, inauguró una nueva y particular forma de organización política que remodeló las instituciones democráticas liberales, adaptándolas para, en la medida de lo posible, integrar a su estructura las nuevas demandas sociales. En otras palabras, el intervencionismo introdujo un nuevo ciclo caracterizado por la intervención directa del Estado en la sociedad, un nuevo ciclo que tuvo –y tiene– como protagonista principal a una de las creaciones de las que más se enorgullece Europa: el *Welfare State* o Estado de Bienestar, como se le conoce en nuestra lengua.

I.1 El Welfare State.

La expresión *Welfare State* procede del alemán *Wohlfahrtsstaat*, y fue utilizada con un sentido positivo en 1879 por el <<socialista de cátedra>> y hacendista Adolph Weimar. Posteriormente el concepto fue utilizado en ese país para referirse al conjunto de seguros sociales creados por Bismark a partir de 1883. En Inglaterra, hacia 1900, la palabra <<Welfare>> se utilizó para referirse al trabajo social como <<Welfare Work>>, y los liberales, como por ejemplo, J.A. Hobson utilizaban el concepto <<Welfare Policy>> ya en un sentido totalmente moderno, es decir, como una política de intervención estatal para mejorar las condiciones de la clase obrera en un marco fuera de la beneficencia (Ritter, 1991).

En el ámbito anglosajón la expresión *Welfare State* fue acuñada en los años treinta por el profesor de Oxford Alfred Zimmern, quien la empleó como una determinación del Estado en contraposición al *Power State* de los países totalitarios. Más tarde, William Temple, Arzobispo de York y significativo representante del socialismo cristiano en Inglaterra, la ocupó de manera escrita en su obra *Citizen and Churchman* para diferenciar los *Power State* de Hitler y Stalin de los *Welfare State* de los países

democráticos. Un año después, en 1942, la frase *Welfare State* se puso en conexión con la reorganización de la seguridad social en Inglaterra, a través del plan presentado ante el parlamento por William Beveridge. Finalmente, la voz quedó consagrada en Estados Unidos en 1949 siendo gradualmente aceptada en el resto de los países hasta convertirse en locución universal (González Temprano & Torres Villanueva, 1992).

No obstante su aceptación como locución universal, su empleo para referirse a las políticas más variadas y los contenidos más diversos, hacen del término un concepto poco homogéneo, que dependiendo del investigador que lo utilice puede adquirir, incluso, las interpretaciones más variadas. Y es que su pluralidad no es nada deleznable, Sapir (2005), por ejemplo, distingue al menos cuatro modelos distintos de *Welfare State* en Europa: el Nórdico, el Continental, el Anglosajón y el Mediterráneo. De la misma manera, Mishra (2000) resalta las diferencias que existen al interior del modelo Anglosajón cuando compara los Estados de Bienestar canadiense, estadounidense, australiano y neozelandés.

Es conveniente, sin embargo, señalar que pese a contenidos tan dispares, que podrían suponer una imposibilidad para describir el fenómeno del que se quiere dar cuenta, sus rasgos comunes son los que favorecen y posibilitan hacer del *Welfare State* un concepto más preciso (Flora & Heidenheimer, 1981). El primero de estos rasgos es que es una característica esencial de las sociedades democráticas modernas desarrolladas. Sotelo (2010), por ejemplo, sostiene que no podría captarse su significado sin su vinculación directa con el Estado democrático occidental. Un segundo rasgo es su preocupación por la protección y la promoción social, o lo que Flora & Heidenheimer (1981) denominan <<núcleo histórico>>. ⁷ Finalmente, su tercer rasgo común es que, en buena medida, el *Welfare State* es una realidad resultante de una especie de consenso entre capital y trabajo. Un acuerdo político y económico entre partes que hasta entonces se habían caracterizado por su antagonismo y conflictividad social. De acuerdo con Offe (1983), el trabajo acepta tanto el beneficio privado, como que sea el mercado el mecanismo que regule la actividad económica, todo a cambio de una seguridad material en las condiciones de vida y el respeto a un marco de libertades políticas y sindicales.

⁷ El núcleo histórico del Estado de Bienestar está conformado por dos categorías: la de protección social y la de promoción social. La primera tiene como propósito proteger al individuo de las contingencias de la vida - enfermedad, vejez y desempleo-, para ello se desarrollan la Salud, las Pensiones y el Seguro de desempleo. La segunda, por su parte, tiene como objetivo facilitar la capilaridad social de los individuos, reduciendo, para ello, las limitantes que pudieran imponer un origen social o económico desfavorable. El rubro que lo corporiza es el de la Educación.

Esta política consensual, a decir de González Temprano y Torres Villanueva (1998, págs. 21-22), tiene cuatro efectos inmediatos:

- 1) Conseguir compaginar al capitalismo con las instituciones democráticas surgidas del sufragio universal;
- 2) Atenuar considerablemente la conflictividad social sustituyendo, en gran parte, los anteriores enfrentamientos por la negociación;
- 3) Favorecer la progresiva desideologización de la sociedad, en particular de quienes más resistencia habían opuesto al sistema, y
- 4) Contribuir a una mayor legitimidad del Estado al alejarse de las clases hegemónicas y presentarse como lugar donde los intereses encontrados pretenden armonizarse.

Así, entonces, parafraseando a Cough (1982), el *Welfare State* se nos presenta como una unidad contradictoria que pretende compaginar la acumulación privada de capital con unas mejoras sociales o salario social. Es decir, como un avance social que contribuye firmemente a la integración y a la armonía social, pero que genera, también, serios límites al beneficio empresarial.

I.1.1 Acepciones del Welfare State.

Dicho esto, a fin de hacer más preciso el concepto de *Welfare State*, es necesario ubicar las diferentes interpretaciones que suelen hacerse de él, las cuales pueden, grosso modo, clasificarse de acuerdo a dos grandes vertientes o concepciones interpretativas: una que lo ve como una política social, con su correspondiente resultado, en este caso bienestar; y otra que lo interpreta como una realidad que va más allá de dicho ámbito, observándolo como una formación histórica específica de intervención Estatal, cuyo resultado sería un nuevo tipo de organización social.

Aclarando que no se pretende hacer un análisis exhaustivo de estas tipologías, sino recoger sólo aquellos elementos que parecen ser los más significativos, comenzaremos por referirnos a la que lo identifica como una política de bienestar social. Desde esta interpretación, el *Welfare State* es considerado como una provisión de servicios públicos otorgados por el Estado, en los que destacan la seguridad social, la sanidad, la educación y la vivienda; así como una reglamentación estatal sobre las condiciones materiales de vida. Su aceptación es amplia y comenzó a utilizarse en los años cuarenta en el Reino Unido, país pionero en la construcción del Estado de Bienestar, para referirse a la nuevas condiciones de la legislación social, condiciones en las que la comunidad, a través de ella, asumía <<un alto

grado de responsabilidad en la promoción del bienestar económico, material, físico y psicológico del ciudadano individual>>⁸ (Moix Martínez, 1986, pág. 253).

En esa línea, por ejemplo, Wilenski (1965, pág. XII) afirma que la esencia del *Welfare State* es garantizar unos niveles mínimos de renta, alimentación, salud, vivienda y educación para cada ciudadano, asegurados, todos ellos, por el Estado en calidad de derechos políticos. De manera coincidente, aunque desde una óptica marxista, Cough lo define como <<la utilización del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población no trabajadora en las sociedades capitalistas>> (Cough, 1982, pág. 111).

Superando la concepción liberal del Estado, por cuanto éste ha de proteger una serie de derechos que van más allá del ámbito jurídico y político, aunque sin trascender los límites de la política social, J.H. Marshall (1979), lo interpreta como una extensión de los <<derechos de ciudadanía>>, un extensión que culminaría un proceso de tres siglos y que se expresaría en la institucionalización de los <<derechos sociales>>⁹. En la misma tesitura, Ojeda (1993) señala que la función del Estado de Bienestar es garantizar, además de la <<seguridad Jurídica>>, una seguridad en el <<contexto social>>, es decir, <<seguridad frente a la vejez, el paro, la enfermedad y otras situaciones de desempleo>> (Ojeda, 1993, pág. 19).

Entendido como un derecho social que el Estado ha de garantizar a todos los ciudadanos, Ramesh Mishra afirma que sus principales características son:

1. Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación.
2. Provisión pública de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos en una sociedad compleja y cambiante (por ejemplo educación, asistencia sanitaria, pensiones, ayudas familiares y vivienda). La universalidad significa que los servicios sociales están dirigidos a todos los grupos de renta, y para acceder a ellos no es necesario pasar ningún tipo de control de ingresos. Estos servicios tienen como objetivo la provisión de seguridad social en su sentido más amplio.

⁸ El que la sociedad asuma una cierta responsabilidad sobre el bienestar individual supera la carga que ya venía ejerciendo, aunque de manera residual y complementaria, a través de la caridad y la beneficencia.

⁹ La consolidación e institucionalización de los derechos sociales culmina, de acuerdo con Marshall, un proceso, iniciado en el siglo XVII, en el que la ciudadanía habría obtenido su igualdad jurídica, su igualdad política y un cierto grado de igualdad económica. La adquisición de esta última, de acuerdo con el autor, terminaría por dotar de un contenido real a la democracia política.

3. Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad nacional, moderna y democrática (Mishra R. , 1989, pág. 56).

En sintonía con los anteriores, Josep Picó considera que el *Welfare State* <<no es un Estado de servicios sociales, dirigido al uso de recursos comunes para abolir la miseria y asistir a los más desfavorecidos, sino una de las grandes uniformidades estructurales de la sociedad moderna, en la que el poder político se emplea para modificar con medios legislativos y administrativos el juego de las fuerzas del mercado en tres sentidos:

1. Garantizar a los individuos y las familias una renta mínima independiente del valor de su fuerza de trabajo en el mercado y de su patrimonio.
2. Reducir la inseguridad social capacitando a todos los ciudadanos para hacer frente a diferentes coyunturas (enfermedad, vejez, paro, etc.), y
3. Garantizar a todos, sin distinción de clase ni de renta, las mejores prestaciones posibles en relación a un conjunto determinado de servicios>> (Picó, 1987, pág. 133).

Frente a la acepción restringida que identifica al *Welfare State* con Bienestar Social, se levanta otra mucho más amplia que pretende dar cuenta de los fenómenos políticos y económicos, a fin de entenderlo como una nueva configuración política de organización social. Desde esta perspectiva, García Pelayo sostiene que si por Estado de Bienestar <<hemos de entender no sólo una configuración histórica concreta, sino también un concepto claro y distinto frente a otras estructuras estatales, hemos de considerarlo como un sistema democráticamente articulado, es decir, como un sistema en el que la sociedad no sólo participa pasivamente como beneficiaria de bienes y servicios, sino que, a través de sus organizaciones, toma parte activa tanto de la formación de la voluntad general del Estado, como en la formulación de las políticas distributivas y de otras prestaciones estatales. Dicho de otro modo, cualquiera que sea el contenido de lo social, su actualización tiene que ir unida a un proceso democrático, más complejo, ciertamente, que el de la simple democracia política, puesto que ha de extenderse a otras dimensiones. Sólo bajo este supuesto tendremos un criterio válido>> (García Pelayo, 1987, pág. 48)

De opinión similar es Antoni Castells, quien por su parte, ve en el *Welfare State* una expresión que hace referencia a un bienestar social de origen estatal dentro de un proceso democrático y con un componente económico indiscutible, de suerte que

este concepto es sinónimo de una experiencia histórica donde se combinan objetivos de crecimiento y redistribución de rentas dentro de un marco democrático que lo modela y lo limita. <<Políticas macroeconómicas y políticas de rentas –que comportan un determinado grado de acuerdo o pacto social- han constituido, pues, las dos columnas sobre las que se ha asentado la construcción del Estado del Bienestar en el largo periodo de la postguerra. Estas políticas han proporcionado, ciertamente, los mecanismos económicos precisos para que tuviera lugar la ecuación keynesiana haciendo compatibles los objetivos de crecimiento económico y redistribución. Pero los mecanismos económicos, por sí solos, no son suficientes para forjar el ciclo histórico del Estado del Bienestar. Además, han tenido que confluír factores de índole política e ideológica como son, por una parte, la existencia de mecanismos sociopolíticos capaces de representar eficazmente los intereses sociales y, por otra, un estado de legitimación ideológica de los objetivos básicos de progreso e igualdad>> (Castells, 1989, pág. 57).

En esa línea, González Temprano y Torres Villanueva, afirman que la política de regulación económica practicada por el Estado desde la segunda mitad del siglo pasado, resultaría difícil de comprender si se dejara de lado la política redistributiva. Para estos autores <<ambas funciones se encuentran interrelacionadas en su origen y desarrollo y condicionadas como un todo por el marco de libertades... [Por lo que generan] un sistema basado en una multiplicidad de relaciones que conforman el Estado moderno, claramente diferenciado del liberal, cuyo diseño parte de la necesidad de un consenso para armonizar intereses contrapuestos... [El *Welfare State* es, por tanto,] el resultado de la restructuración del Estado realizada por la sociedad, así como de la restructuración experimentada por la propia sociedad como consecuencia de la nueva acción del Estado>> (González Temprano & Torres Villanueva, 1992, pág. 26).

Desde este basamento se percibe, entonces, que la aparición del *Welfare State* inaugura un nuevo tipo de sociedad, una sociedad regida por el principio de la integración y no el de la exclusión, siendo el Estado el principal responsable en la consecución de dicho objetivo. En línea con ese criterio, nuestro trabajo se apega a la segunda acepción del *Welfare State*, aquella que lo concibe en sentido amplio y lo interpreta como una formación que engloba y sincretiza los tres grandes parámetros de la acción estatal: el marco político democrático, la regulación de la actividad económica y la política de Bienestar Social. En otras palabras, siguiendo a González Temprano, entendemos por *Welfare State* o Estado de Bienestar <<el intento por parte del Estado de regular el ciclo económico, universalizar cierto nivel

de bienestar social y garantizar un marco de democracia política>> (González Temprano A. , 1998, pág. 17).

I.2 Orígenes y Naturaleza del Estado de Bienestar.

Definido así, el Estado de Bienestar refleja la entrada de la sociedad a una nueva fase en la que al Estado se le asigna una función reproductora básica, una formación histórica específica perfectamente definida en sus parámetros históricos –espacio, tiempo-, que responde a necesidades concretas; es decir el *Welfare State* se desplegaría en los países desarrollados de la Europa occidental, a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, como respuesta a la necesidad inaplazable de configurar un nuevo modelo en el que se combinen crecimiento económico y distribución de rentas al interior de un régimen política y socialmente integrado.

En efecto, la aparición del *Welfare State*, aunque vinculado a otras formas pretéritas de intervención, no puede entenderse sin tomar en consideración los efectos que la crisis financiera de Wall Street en 1929, la recesión económica de los años treinta y la terrible experiencia de la Segunda Guerra Mundial, significaron para la convivencia y la organización social de las sociedades capitalistas democráticas. La conjunción de estos tres eventos se sumó -y en algunos casos potenció- a una serie de fenómenos que pervivían al interior dichas sociedades, los cuales tenían como elemento común el cuestionamiento al Estado liberal y los mecanismos del mercado como ejes prominentes de la articulación y la convivencia social.

Desde el punto de vista económico, el colapso financiero de Wall Street supuso un resquebrajamiento de la confianza en los mecanismos del mercado como instrumentos óptimos para la reproducción del sistema capitalista. Del mismo modo, la gran depresión había demostrado que la economía de mercado, abandonada a su propia suerte, podía no funcionar de manera adecuada, por el contrario, podía, como la había hecho, favorecer una caída drástica de la producción y promover un desempleo masivo que agudizaba seriamente la conflictividad social, potenciando gravemente los costos sociales a soportar.

De ese modo, los años treinta vieron corporizar y robustecer un enfoque teórico que ponía de relieve las fallas asociadas al libre funcionamiento del mercado. Pigou (1932) y Keynes (1936), los representantes más conspicuos del enfoque de los *fallos del mercado*, sostenían que éste, por sí sólo, no garantizaba una asignación eficiente y adecuada de la distribución de los recursos. En sus componentes más esenciales, Keynes defendía que el gobierno tenía la capacidad y los instrumentos suficientes como para intervenir, vía expansión de la demanda, en el ciclo económico, corrigiendo, así, sus efectos perniciosos en la producción y el empleo. Dicho de

otro modo, la propuesta teórica del catedrático de Cambridge sugería una intervención estatal moderada que, desde el lado de la demanda, a través de una expansión del gasto público en tiempos de recesión, asegurara un alto nivel de actividad económica y pleno empleo.

La aceptación política de la teoría keynesiana significó una transgresión del principio abstencionista del Estado liberal y se acometió una reestructuración profunda que representó un cambio sustantivo en el cariz del desempeño estatal, pasando de un modelo inintencional a otro de carácter intencional. El estado liberal fue sustituido por un Estado intervencionista que, de a poco, se iba configurando de acuerdo a los nuevos requerimientos del crecimiento económico. No obstante sus profundas remodelaciones, hubo que esperar a una serie de circunstancias generadas durante y después de la segunda Guerra Mundial para que el *Welfare State* emergiese como elemento tridimensional que combina los aspectos económico, político y social.

En efecto, los desastres materiales que trajo consigo la Segunda Guerra Mundial exigían un enorme esfuerzo de reconstrucción que superaba por mucho las posibilidades de la iniciativa privada, tanto por los montos económicos necesarios como por la capacidad coordinativa para llevarla a cabo. El Estado, que durante la guerra había dado muestras de su capacidad como órgano coordinador, apareció como el instrumento más pertinente para cumplimentar todos aquellos requerimientos. Legitimado por la experiencia de la conflagración¹⁰, el Estado se colocó a la egida de todos los planes y programas que acometieron la difícil tarea de la reconstrucción posbélica, sin embargo, los procesos de democratización estatal y la permanente amenaza de la subversión revolucionaria, potenciada por la consolidación de Rusia como alternativa comunista de organización social, le obligaron a éste a que la renovación desbordara los límites de las esferas material y económica e introdujera una remodelación de la dimensión social.

Ya desde las vísperas a la segunda Guerra Mundial el esfuerzo bélico había hecho patente la necesidad de incorporar e integrar a las clases tradicionalmente excluidas, destacándose, por supuesto, la integración de la clase obrera. Conscientes de que la guerra sólo podía ganarse si prevalecía la cohesión social dentro de sus fronteras, los gobiernos democráticos occidentales pusieron un empeño importante en su manutención y amplificación, circunstancia que se tradujo en la aceptación de la acción sindical en las empresas y el reconocimiento de los sindicatos como órganos intermediarios entre los trabajadores y el Estado. De esa manera, al final de la

¹⁰ La guerra evidenció que para ganarla era imprescindible que el Estado interviniera de manera activa en la economía, poniendo, de hecho, punto final al predominio en la economía de la economía liberal clásica que limitaba el papel del Estado a establecer las reglas del juego.

Segunda Guerra Mundial la clase obrera emergió como una clase socialmente integrada, participe de las decisiones políticas y a la que resultaba imperativo alejar o neutralizar de la influencia comunista soviética.

La integración social alcanzada por la clase obrera y el sentimiento de solidaridad emergido durante la batalla, aunados a la universalización del voto y la consiguiente democratización del Estado, dieron lugar a que, una vez concluido el enfrentamiento, los canales y las instituciones estatales fueran más receptivos a ideologías y teorías tradicionalmente relegadas o excluidas. Los partidos políticos de izquierda triunfaron en casi todos los escenarios y echaron a andar, con la avenencia de otros sectores y fuerzas políticas, una serie de cambios que pretendían dar contenido a las nuevas expectativas sociales de alumbrar una sociedad más justa¹¹. El resultado de todo ello fue un pacto entre capital y trabajo que, vinculando la democracia política con la democracia social, iba a servir de basamento al nuevo orden económico y social.

Así, entonces, el Estado de Bienestar, fruto del acuerdo interclasista posbélico, implica una serie de cuestiones que vale la pena resaltar. En primer término, la existencia de un consenso social sobre: a) la bondad de ese modelo de crecimiento; b) la capacidad del Estado para protagonizarlo; y en consecuencia, c) la necesidad de delegar en el Estado ciertas funciones que detentaba anteriormente la sociedad civil. En segundo lugar, que debido a las nuevas responsabilidades atribuidas al Estado, su acción se proyecta directamente sobre el ámbito social, político y económico, es decir, tiene una dimensión triple. Y por último, que Estado y sociedad se reestructuran mutuamente como consecuencia de la nueva relación surgida entre ambos (García Pelayo, 1987).

I.2.1 Naturaleza Económica.

El colapso financiero de Wall Street, en 1929, y las secuelas de recesión y descomposición social que le sucedieron durante los años treinta, fracturaron la confianza en los mecanismos del mercado como los mejores instrumentos para regular la actividad económica. Se desarrolló entonces la convicción de que el mercado por sí mismo no podía ofrecer las garantías suficientes para asegurar un crecimiento económico equilibrado, además del convencimiento de que era aquél el principal responsable de las profundas desigualdades sociales. De todo ello surgió la necesidad recurrir al Estado para paliar y corregir dichos fallos. La teoría keynesiana

¹¹ Durante la guerra se había afirmado que la lucha contra los ejércitos del Eje no tenía como único fin el restablecimiento de las libertades, sino que, además, aspiraba a alumbrar un nuevo orden social, de manera que la victoria suponía el establecimiento de una nueva democracia política y social, la cual iría mucho más lejos en su contenido social de lo que lo había hecho el *nuevo orden* fascista y del que tanto había alardeado aquél.

–teoría económica que se consolidó como hegemónica tras el fin de la Segunda Guerra Mundial- se presentó entonces con un diagnóstico convincente y una solución adecuada que, además de ofrecer una respuesta pragmáticamente eficiente, ofrecía un sustento teórico a las medidas gubernamentales que algunos Estados ya habían empezado a implementar¹².

Desde la óptica keynesiana la recesión y la depresión no eran necesariamente autocorrectivas. El equívoco de la economía clásica, se argumentaba, descansaba en la errada suposición de que las leyes naturales de la oferta y la demanda podían crear el pleno empleo¹³. La tendencia al estancamiento y el desempleo podía evitarse, de acuerdo con Keynes, mediante el incremento del gasto del Estado para elevar la demanda efectiva, y en consecuencia, el producto y el ingreso. La responsabilidad estatal consistiría en reemplazar la falta de gasto privado durante los tiempos difíciles con gasto e inversión. Esto crearía trabajos e incrementaría el poder de compra. Mientras tanto, el gobierno reduciría su gasto durante los tiempos de recuperación y expansión, para evitar la inflación. Dicho de otro modo, el desempleo y la inflación estarían alternando fuerzas, siendo labor del gobierno navegar el balance entre los dos, ya fuera poniendo más dinero en el bolsillo de las personas con gasto público cuando las cosas fuesen mal, o quitándoselo con más impuestos cuando las cosas anduvieran bien.

Sucintamente, el capitalismo necesitaba de la mano correctiva del Estado si quería evitar otra caída como la de los años treinta -junto con la convulsión social y el extremismo político que siempre vienen con ello- y el keynesianismo ofrecía un intervencionismo moderado capaz de llevarla a cabo. Fue así, entonces, que el keynesianismo se estableció como el fundamento económico del nuevo acuerdo social, un nuevo acuerdo donde el Estado habría de estar a la égida del crecimiento y el desarrollo económicos.

Concebido así, se observa que el primer intervencionismo estatal surge como respuesta a la necesidad de diseñar un modelo en el que habrían de combinarse crecimiento económico y una mejor distribución de la renta, lo que le confiere al *Welfare State* un razonamiento y una base eminentemente económicos. Ahora bien,

¹² El *new deal* implementado por la administración de Hoover durante los años treinta, en los Estados Unidos, para contrarrestar la depresión y el desempleo, es sólo un ejemplo de las medidas de *corte keynesiano* que antecedieron a la publicación de la obra *Teoría General sobre la Ocupación, el Interés y el Dinero*, de John Maynard, publicada por primera vez en 1936, en la que se definen los lineamientos generales de la teoría Económica de Keynes.

¹³ En realidad, Keynes notó que las personas y las empresas a menudo ahorran más e invierten menos durante la desaceleración económica, lo que remueve enormes montos de dinero de la circulación e impide niveles suficientes de crecimiento y, por lo tanto, de empleo.

aunque la incapacidad de los mecanismos del mercado, como instrumentos óptimos para la reproducción del sistema, condujo a otorgarle un papel básico en tal función, no por eso su creación obedece, como sugieren algunos autores, única y exclusivamente a los factores relacionados con los requerimientos de la actividad y el crecimiento económicos. Veámoslo a continuación.

J. Hirsch (1978), por ejemplo, sugiere que el *Welfare State* tiene como meta principal contrarrestar la tendencia decreciente de la tasa de ganancia. Por otro lado, para Baran y Sweezy (1971) la razón que justifica el intervencionismo estatal es la absorción del excedente generado por la excesiva capacidad productiva. En ese orden de ideas, y respondiendo a los señalamientos de que tal gasto supondría una competencia para la acumulación privada de capital, estos autores subrayan que: <<las grandes y crecientes cantidades de excedente absorbidos por el gobierno en décadas recientes no son, repetimos, deducciones de lo que de otra manera estaría disponible para propósitos privados de empresas e individuos>> (Baran & Sweezy, 1971, pág. 120).

Eminentemente economicista es también la teoría defendida por O'Connor (1981). De acuerdo con él, la presencia del Estado se debe a que <<la productividad y la capacidad productiva del sector monopolista presentan la tendencia a expandirse con mayor rapidez que la demanda de trabajadores y de puestos de trabajo>> (O'Connor, La Crisis Fiscal del Estado, 1981, pág. 187). Lo que lo distingue de otras aportaciones marxistas reside en que el intervencionismo del Estado no es el resultado únicamente de un exceso de capacidad productiva, sino que es, además, una imposición en buena medida de los requerimientos y secuelas de la forma de producción monopolista: <<El sector monopolista (y, en mucho menor grado, el sector competitivo) precisa un número creciente de técnicos y administrativos. También requiere un volumen creciente de infraestructura (gastos sociales generales): transporte, comunicaciones, investigación y desarrollo, educación y otros servicios [...]. El sector monopolista requiere cada vez más inversión social en relación con el capital privado [...]. La creciente interdependencia de la producción impone también mayores desembolsos por consumo social (capital social variable) –por ejemplo, seguros de enfermedad ancianidad, inseguridad económica; viviendas públicas, desarrollo suburbano financiado por el Estado; servicios para el tiempo libre-. Sin duda el crecimiento del sector monopolista se basa en la continua expansión de las inversiones sociales y del consumo social que en total o en parte incrementan indirectamente la productividad desde la perspectiva del capital monopolista>> (O'Connor, La Crisis Fiscal del Estado, 1981, págs. 50-51).

Asumiendo, ciertamente, que las necesidades del crecimiento económico están en el origen del *Welfare State*, es necesario hacer las siguientes precisiones. Primero, que la lógica de dicho crecimiento no lleva necesariamente a un aumento incesante del Gasto Público en relación con el Producto nacional Bruto, como ha señalado, entre otros, Musgrave (1980). Segundo, que aun aceptando que el intervencionismo estatal en la actividad económica y social se halle ligado a los intereses de los grupos dominantes, no por ello debe identificarse únicamente con tales intereses. El *Welfare State* es, en parte, una respuesta a las necesidades del sistema económico, pero ello no implica necesariamente que sea una institución al servicio de los monopolios, pues no debemos olvidar que se fundamenta y se legitima en una concepción consensual, al tiempo que se manifiesta como un fenómeno verdaderamente complejo (González Temprano & Torres Villanueva, 1992).

En conclusión, una de las consecuencias económicas de la crisis de *Wall Street* es que el Estado queda plenamente integrado a la esfera de lo económico, como lo señalan Fine y Harris (1979). Por otro lado, hay que agregar que si bien el Estado de Bienestar tiene sus orígenes inmediatos en una situación de crisis, su creación y desarrollo se encuentra ligados a una fase de expansión económica, tal como lo subraya Crossland cuando afirmar que <<una rápida tasa de crecimiento es un prerequisite para el establecimiento del Estado de Bienestar>> (Crossland, 1956, pág. 288). Es importante destacar esto último, ya que el Estado de Bienestar se hizo realidad cuando los países desarrollados entraron en un periodo de expansión sin precedentes que facilitó el crecimiento del Gasto Público. De la misma manera, se debe precisar que la crisis de *Wall Street* supuso, también, la exigencia por parte de los asalariados de una mayor participación en la distribución de la renta y la riqueza nacionales. Ello coincidió con los postulados de que una mejor distribución de ambas favorecería la expansión de la demanda. El resultado fue un incremento del Gasto Público Social y la aparición de las condiciones que dieron lugar al consenso social. Finalmente, hay que señalar que como fenómeno eminentemente complejo donde se combina lo económico, lo político y lo social, la aparición del *Welfare State* obedece a múltiples factores y no sólo a los relacionados con la actividad económica.

I.3. Funciones del Welfare State.

Con el surgimiento del *Welfare State* se produce una restructuración en la naturaleza y funciones del Estado, y del propio sistema socioeconómico, que se prolonga hasta finales de la década de los años setenta. Como señalan González Temprano, Mishra y otros, ésta es la etapa de desarrollo y consolidación del Estado de Bienestar; etapa que algunos investigadores han calificado como pacto keynesiano (Rosanvallon, 1995) o *Estado Keynesiano de Bienestar* (Offe, 1990). Estos términos, sin embargo,

no expresan en toda su extensión los contenidos que venimos atribuyendo al *Welfare State*, y son considerados por otros autores, como Therborn, <<teóricamente estériles e incorrectos desde un punto de vista histórico [...] porque las instituciones modernas tienen sus orígenes, y se conformaron de forma importante, antes de que se adoptaran las teorías keynesianas y las políticas macroeconómicas de control de la demanda [...]. Estéril y poco afortunado desde un punto de vista teórico, ya que recoge de forma conjunta la política social del Estado de Bienestar, la dirección macroeconómica keynesiana y el compromiso con el pleno empleo, tres cosas que, tanto desde un punto de vista lógico como en la práctica, están separadas>> (Therborn, 1989, pág. 85).

Del mismo modo, el uso indistinto de los conceptos Estado Social y Estado de Bienestar, para referirse a la nueva realidad creada, es una utilización teóricamente incorrecta, pues dichas acepciones hacen referencia a configuraciones históricas de diferente contenido. El Estado Social se habría inaugurado en Alemania a partir de 1881 con el establecimiento sucesivo del seguro de enfermedad, accidente, de invalidez y de vejez; y su rasgo distintivo es que no sólo no afecta, sino que incluso fortalece las relaciones capitalistas de producción (Sotelo, 2010). En este sentido, coincidimos con Rodríguez Cabrero (1990) cuando afirma que el Estado Social tiene una orientación conservadora, ya que concibe la política social como integración desde arriba, de las clases trabajadoras, como compensación a la inexistencia de libertades y exclusión del movimiento obrero organizado y, en parte, como mecanismo de integración social, lo que en otras palabras significaría el control organizado de la reproducción de la fuerza de trabajo, y se materializaría a través de la reforma social autoritaria o integración subordinada, desde arriba, de las clases trabajadoras.

Mientras tanto, como ya se ha señalado más arriba, el Estado de Bienestar implica un salto cualitativo que consiste en poner en tela de juicio las leyes que gobiernan el sistema capitalista de producción y da por supuesto que necesita de reformas sustanciales para no vulnerar la dignidad de la persona. A diferencia del Estado Social, el Estado de Bienestar implica la reforma social pactada que, explícita o implícitamente, pretende integrar de abajo hacia arriba a las clases trabajadoras en el sistema capitalista. En palabras del mismo Rodríguez Cabrero (1990, pág. 220), el Estado de Bienestar se concibió como un conjunto de instituciones complementarias de las economías desarrolladas evolutivas y no rupturistas con las instituciones económicas capitalistas, y negociables entre capital y trabajo bajo el arbitrio asimétrico del Estado.

Dicho lo anterior, tenemos, entonces, que las funciones del *Welfare State* pivotan sobre tres ideas centrales. La primera, que Estado y sociedad se estructuran mutuamente. La segunda, que la sociedad no posee capacidad autorreguladora - como había demostrado el fracaso del sistema liberal-. Y tercera, que, en consecuencia, ha de recurrir al Estado para que la regule. Por tal motivo se traslada al Estado la responsabilidad de un conjunto de funciones económicas, sociales y políticas. Frente al Estado liberal, el *Welfare State* no sólo desempeña más funciones, sino que también las ejerce con una filosofía diferente. Si en el liberalismo <<se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado>> (García Pelayo, 1987, pág. 27).

Ante la incapacidad del mercado de garantizar un crecimiento económico equilibrado, se hizo necesaria la participación del Estado con el fin de eliminar el *desorden económico* del capitalismo liberal. Nació así la función reguladora del Estado, definida como el conjunto de sus actuaciones orientadas a la reproducción equilibrada del sistema económico. Este concepto comprende básicamente las políticas de coyuntura y control de la economía, la presencia en sectores básicos de la producción a través de empresas públicas, y las políticas de subvenciones a las empresas privadas y de ampliación de mercados, denominadas por Rosier como políticas de <<regulación del crecimiento>> (Rosier, 1978, págs. 234-238).

Para el marxismo ortodoxo, la función por excelencia del Estado es asegurar la disponibilidad de capital: <<la necesidad de mantener la presencia continuada de los tres elementos –disciplina de trabajo, inseguridad del empleo y una provisión permanente de fuerza de trabajo proletaria al menor coste posible- implica la intervención del Estado, que es inherente al proceso de acumulación capitalista al tiempo que le es fundamentalmente exterior>> (Brunhoff, 1978, pág. 11). Los neomarxistas subrayan también la importancia del intervencionismo estatal para las condiciones de reproducción de los trabajadores, pero reivindican la necesidad de analizar también el proceso de legitimación y sus contradicciones con el de acumulación: <<la contradicción entre acumulación (dominación/integración del sistema económico) y legitimación (dominación/integración social) es, en realidad, el centro de interés de la mayoría de las teorías neomarxistas del Estado moderno>> (O'Connor, Crisis de acumulación, 1987, págs. 221-222).

Otros problemas graves que aquejaban al sistema económico eran la conflictividad entre el capital y el trabajo, por una parte, y la necesidad de socializar los costos de reproducción de la mano de obra, por otra. Ambos contribuyeron así a crear la necesidad de instrumentar una política que satisficiera sus demandas, conocida como Política del Bienestar Social (PBS), a partir de la Segunda Guerra Mundial. La

PBS compondría dos aspectos: la política distributiva (prestaciones de servicios públicos y transferencias) y la redistributiva (sistema impositivo y política de gastos). De esta manera la PBS tuvo la virtud de intentar crear un sistema económica y socialmente integrado. De ser parte en el conflicto social el Estado tendió a convertirse en árbitro del mismo, exhibiendo una filosofía eminentemente armonizadora que contribuyó a su legitimación y, a través de ella, a la del propio sistema capitalista.

Los servicios sociales prestados por el Estado desde la Segunda Guerra Mundial se caracterizan por la universalidad y la responsabilidad estatal. La primera significa que <<están dirigidos a todos los grupos de renta, y para acceder a ello no es necesario pasar ningún tipo de control de ingresos>> (Mishra R. , El Estado de Bienestardespués de la crisis: Los años ochenta y más allá, 1989, pág. 56). La segunda supone que la sociedad como colectivo asume por medio del Estado la responsabilidad de que todo ciudadano por el hecho de serlo disponga de unas mínimas condiciones de vida materiales. Estas condiciones de vida no son el resultado de la caridad, sino un derecho social derivado de la carta de ciudadanía.

La Política de Bienestar Social cabría identificarla con lo que los neomarxistas consideran como legitimación. No obstante, conviene tener presente que, mientras el marxismo ortodoxo niega el concepto de legitimación política o lo concibe en términos funcionalistas, los neomarxistas <<afirman que la interpenetración de economía y sociedad, por un lado, y de parlamento y Estado, por el otro, invierte los criterios tradicionales de intercambio y estructuras normales de acción y, por consiguiente, crea la necesidad de nuevas formas de consenso y/o de legitimación. En otras palabras, el crecimiento del capitalismo político significa que la producción y los procesos de intercambio pierden su cualidad de parecer naturales. La consecuente amenaza de sobrepolitización de la economía requiere nuevas formas de legitimación y control social>> (O'Connor, 1987, pág. 226). La consecuencia de todo ello es que los gobiernos no sólo pueden poner en práctica políticas económicas y sociales que aparenten beneficiar a los asalariados, sino ponerlas efectivamente aunque no satisfagan sistemáticamente los intereses del capitalista. He aquí, para estos autores, el precio de la autonomía del Estado, del sistema político de libertades y de la legitimación del poder político.

En conclusión, la regulación de la economía por parte del Estado y la Política de Bienestar Social supusieron una profunda subversión del antiguo dualismo liberal Estado-sociedad civil. Las fronteras entre ambos se alteraron y diluyeron al mismo tiempo. Como consecuencia de la asunción de dichas funciones, el Estado dejó de tener un carácter predominante legislativo, afianzando los aspectos administrativos

o de prestaciones y convirtiéndose incluso en << *manager* de la sociedad nacional >>
(García Pelayo, 1987, pág. 36).

Capítulo II. El Cuestionamiento del Welfare State.

Durante las tres décadas que siguieron al final de la Segunda Guerra Mundial, el *Welfare State*, como nueva configuración política de organización social, se consolidó y extendió hasta convertirse en una característica distintiva de las democracias capitalistas occidentales. Sin embargo, desde mediados de los años setenta, los cambios económicos, políticos y sociales comenzaron a generar presiones que condicionaron su desempeño y perturbaron la percepción y el consenso que existía en torno a él. A partir de entonces, el *Welfare State* ha estado en el centro de la discusión política y el conflicto social, replanteándose sus directrices, su amplitud y la profundidad de su intervención tanto en la economía como en la sociedad.

II.1. Causas del cuestionamiento al Estado Bienestar.

El cuestionamiento al Estado del Bienestar obedece a causas muy diversas. Autores como Wilensky (1976) y Pampel & Williamson (1989), por ejemplo, lo adjudican al desarrollo económico y sus consecuencias demográficas y de organización social. Otros, como Esping-Andersen (1985) y Hicks & Swank (1992), lo asocian con al debilitamiento de las organizaciones laborales y los partidos de izquierda y el fortalecimiento de las fuerzas políticas de centro y de ala derecha. Otros más, como Hecló (1974) y Weir, Orloff & Skocpol (1989), sugieren que éste se debe al cambio teórico e ideológico operado tanto en la burocracia como en los policymakers.

Ahora bien, aunque todas estas afirmaciones contienen elementos de verdad, el origen del cuestionamiento al Estado del Bienestar, al igual que el mismo *Welfare State*, es un fenómeno multivarial y profundamente entreverado cuyas raíces se extienden más allá los límites sugeridos por estas posturas. Así, de entre las muchas causas que han promovido el cuestionamiento al *Welfare State*, las más destacadas parecen ser las limitaciones mostradas por parte del Estado para regular el ciclo económico, las falencias encontradas al momento de distribuir la renta, la menor eficiencia del sector público, la desmitificación de la acción política y la inversión de los valores dominantes en la sociedad.¹⁴ Veámoslo a continuación.

1. *Las limitaciones para regular el ciclo económico.* La <<crisis del petróleo>> de los años setenta y el largo periodo de estancamiento económico que se extendió hasta la década de los años ochenta, socavaron la confianza depositada en el Estado para regular y corregir el ciclo económico (Mandel, 1980). Algunos economistas, que durante mucho tiempo habían permanecido críticos o escépticos respecto del

¹⁴ Para una revisión completa de las causas que han promovido el cuestionamiento al *Welfare State* revítese Calle Saiz (1984).

Welfare State, incluso atribuyeron el estancamiento económico al propio intervencionismo estatal (Bosworth, 1980). La estanflación, la profundización del desempleo, la desinversión y la pérdida de competitividad que presentaron algunas de las economías nacionales, pusieron en evidencia las limitaciones del Estado para responder de manera adecuada a problemas novedosos del ciclo económico, más aún, demostraron que el intervencionismo estatal de corte keynesiano puede, como mucho, prolongar el ciclo económico, pero no evitarlo (González Temprano & Torres Villanueva, 1992; Mandel, 1980).¹⁵ Dicho de otra manera, estos eventos cuestionaron de manera sustancial una de las razones más importantes que habían justificado la intervención del Estado en la economía: la de regular el ciclo económico. A partir de entonces, existe un cierto consenso en que la crisis económica es algo intrínseco al sistema capitalista de producción y que ella pervive como mecanismo de regulación inintencional (Poulantzas, 1977); y que, más importante aún, el intervencionismo estatal no es capaz de resolver todos los problemas de la dinámica de crecimiento capitalista.

2. *Falencias en la distribución de la renta.* Existe, también, un cierto acuerdo en considerar que el Estado de Bienestar, aunque por definición se considera redistributivo, no siempre comporta una mayor redistribución de la renta. Por ejemplo, aunque en la mayoría de los países existen impuestos progresivos sobre la renta y el capital, sus efectos redistributivos tienden anularse por la incidencia regresiva de los impuestos indirectos y de las cotizaciones a la Seguridad Social (Esping-Andersen & Myles, 2009). Si a ello se añaden las lagunas legales y los refugios fiscales, se observa que en realidad existe una incidencia regresiva sobre la distribución de la renta, sobre todo entre los niveles intermedios. Además de ello, también se ha observado que, de acuerdo a la evidencia disponible, <<el gasto ejercido en servicios públicos no siempre ofrece un saldo global positivo, ya que muchos de los servicios públicos no tienen unos efectos redistributivos significativos, sino que más bien son regresivos, en el sentido de que son consumidos en mayor medida por personas de renta alta que por personas de renta baja. Ello quiere decir que la distribución de la renta <<después>> de los servicios públicos es menos igualitaria que <<antes>> de los servicios públicos>> (Castells, 1989, pág. 81). En otras palabras, se ha encontrado que el Welfare State genera un efecto redistributivo mínimo que nada tiene que ver con la expansión del gasto, que no todo gasto social tiene el mismo efecto redistributivo y que la escasa redistribución que comporta es

¹⁵ De acuerdo con Mandel, el Estado carece en absoluto de los medios necesarios para evitar las fluctuaciones económicas y presencia periódica de la crisis, <<pero tiene los medios de *limitar en lo inmediato la duración y profundidad de la recesión* mediante la aplicación de técnicas keynesianas y neokeynesianas>> (Mandel, 1980, pág. 78).

eminentemente horizontal, aunque existe una redistribución vertical que se refleja en la disminución de la pobreza más que en una profunda reestructuración social (Mishra R. , 1981)¹⁶.

3. *La menor eficiencia del sector público.* En las últimas décadas el juicio sobre el papel de la empresa pública ha cambiado radicalmente. La idea de que la gestión privada es más eficiente que la gestión pública parece dominar el pensamiento económico. Se acepta, casi de manera general, que el sector público tiene una productividad inferior a la del sector privado en todos los países, con independencia de las diferencias que puedan establecerse entre éstos (Ortega Almón, 2003, págs. 220-224). Ello suele ser así aun en las actividades donde la acción pública es perfectamente comparable con la actividad privada.¹⁷ Sin olvidar ciertos razonamientos, como que el sector público se ha de ocupar en algunos casos de sectores que son de por sí escasamente productivos o que la acción pública no tiene por qué regirse siempre por criterios estrictamente empresariales (Smith, 2004), hay quienes sostienen que esa falta de eficiencia implica una ineficiente asignación de los recursos, por cuanto producir un mismo bien o servicio requiere una inversión mayor (Baumol, 1986). Sea como sea, y aunque no existe un basamento firme para establecer una relación lineal entre grado de intervencionismo y eficiencia económica o nivel de competitividad, la percepción de una mayor eficiencia en el sector privado ha dado lugar a un cierto desprestigio de las empresas y las actividades públicas, situación que se ha traducido en un cuestionamiento importante del *Welfare State*, considerándose, por algunos, incluso como un despilfarro de recursos.

4. *La progresiva desmitificación de los individuos que se ocupan de la acción pública.* Se ha extendido, también –y cada vez con mayor fuerza-, la percepción de que los políticos no son siempre seres inteligentes y abnegados, cuya acción está presidida por el afán desinteresado de servir a los intereses de la colectividad. En las últimas décadas se ha extendido la convicción de que aquella perspectiva que consideraba que las personas, al desempeñar un rol político, sólo buscan promover el <<bien común>>, con total y absoluto desprecio de sus propios y más estrechos intereses, no es más que una visión <<romántica>> de la clase política y de la propia política

¹⁶ Las *falencias* en la redistribución de la renta no evita que el ciudadano promedio perciba la sensación de disfrutar de una mayor seguridad material gracias a la intervención del Estado. Surge así una especie de *espejismo psicológico de redistribución*.

¹⁷ <<Desde el punto de vista teórico, nada impide que la empresa pública pueda hacerlo igualmente bien. No obstante, si se dan las condiciones para que el mercado funcione, las empresas privadas suelen ser más eficientes que las públicas. Cuando los sectores público y privado desarrollan actividades similares analizando los datos económicos-financieros, el sector privado muestra beneficios más elevados, menores costes y mayor eficiencia en el uso de sus capitales>> (Ortega Almón, 2003, pág. 221).

en sí misma (Buchanan, 1984). La Nueva Economía se ha ocupado de analizar y demostrar que la clase política y la burocracia –dos categorías sociales estrechamente vinculadas al Estado de Bienestar-, anteponen, en no pocas ocasiones, su concepción ideológica o partidista, cuando no su interés personal, al interés de toda la comunidad. Y realmente no es difícil encontrar ejemplos en los que la política económica es más el resultado de intereses particulares y de avatares políticos, que el reflejo de un programa articulado para responder a las necesidades y los intereses de la comunidad. Así, entonces, en los últimos años parece haberse afirmado una concepción más escéptica sobre el papel y el desempeño de los gobernantes y, como consecuencia, sobre el papel y el desempeño del propio Estado, donde las expectativas en relación a lo que los gobernantes y los gobiernos pueden y deben hacer son, más bien, negativas.

5. *Inversión de valores.* Otro factor que ha motivado la entrada en crisis del Estado de Bienestar es la ola de individualismo que ha sustituido al clima de solidaridad que permeaba a finales de la Segunda Guerra Mundial. Las limitaciones mostradas por parte del Estado para desempeñar algunas de las funciones que le habían sido encomendadas, el creciente cuestionamiento al desempeño del sector público y el progresivo aumento de la presión fiscal, son algunos de los factores que han propiciado un sentimiento individualista contrario al principio en el que se fundamenta el Estado del Bienestar: la solidaridad social.

Por otro lado, algunos otros científicos sociales también han señalado como posible causa del cuestionamiento la cristalización de algunos fenómenos que comenzaron a insinuarse en la década de los años setenta, como la progresiva desaparición del sistema fordista de producción y su sustitución por una economía presidida por el progreso tecnológico, el desarrollo del capital humano y la interconexión. Este enfoque hace hincapié en que el diseño de la actual política se realiza en el contexto de una transformada economía mundial que ha socavado las bases sociales y económicas del Estado de Bienestar. Ahora bien, aunque este señalamiento contiene elementos de verdad, estas representaciones distorsionan características cruciales de la política contemporánea del *Welfare State*. Los cambios acaecidos en la economía global son importantes, sin embargo, coincidimos con Pierson (2002) en que <<son principalmente las transformaciones económicas y sociales ocurridas dentro de las democracias adelantadas lo que produce presiones sobre los Estados de Bienestar maduros>>.

Como se puede ver, las fuentes del cuestionamiento al *Welfare State* no hay que buscarlas tanto en la recesión económica¹⁸ y los cambios en la economía global como en las propias insolvencias mostradas por este modelo de desarrollo. Es decir, las principales fuentes del cuestionamiento al *Welfare State* parecen ser: a) sus propias limitaciones para desempeñar algunas de las funciones le habían sido asignadas, b) sus falencias para alcanzar óptimamente las metas que le habían sido impuestas, y, por último, c) el cambio ideológico operado en la sociedad, el cual no deja de ser ajeno a esas mismas limitaciones.

II.2. Efectos del cuestionamiento al Welfare State.

Los efectos del cuestionamiento al *Welfare State* no han sido pocos ni superficiales. Este cuestionamiento se ha traducido en una progresiva desconfianza en el intervencionismo que no sólo ha modificado el marco social que lo respaldaba sino también el sustento económico que lo financiaba. Las alteraciones en las pautas culturales, manifestadas, entre otras formas, en insolidaridad y desconfianza de lo público, se han traducido, principalmente, en un cambio de paradigma en cuanto al papel del Estado y en un cambio de modelo de desarrollo caracterizado por el fortalecimiento y la primacía del mercado y la remodelación de las Políticas de Bienestar Social. En otras palabras, el cuestionamiento al Estado del Bienestar ha alterado –y continúa haciéndolo- de manera significativa el orden y la estructura de la configuración política de organización social emergida tras el final de la Segunda Guerra Mundial.

II.2.1. El Cambio de Paradigma Respecto al Papel del Estado.

Los efectos del cuestionamiento al *Welfare State* están siendo varios. Uno de ellos es el cambio de paradigma en cuanto al papel del Estado. El pensamiento hegemónico en política y economía se ha modificado, y éste parece ser cada vez

¹⁸ Algunos economistas señalan al estancamiento económico como un factor fundamental del cuestionamiento al Estado de Bienestar. No obstante, la evidencia demuestra, por un lado, que una parte de la expansión del gasto social -por ejemplo, el gasto social en prestaciones por desempleo- se encuentra directamente relacionada con la eclosión del estancamiento económico; y por otro, que pese al recuperación económica de los años ochenta y noventa, el *Welfare State* sigue circunscrito a una dinámica de permanente austeridad. Es decir, aunque es verdad que el estancamiento económico trae consigo presiones fiscales que comprometen el nivel de gasto del sector público, no existe necesariamente una relación directa entre estancamiento económico y el cuestionamiento al Estado de Bienestar. En otras palabras, dichos señalamientos no deben tomarse como posibles factores explicativos ya que, aunque podrían resultar potencialmente útiles para cuestiones coyunturales, no parecen tener el mismo efecto para fenómenos estructurales que se extienden a lo largo del tiempo.

más escéptico y crítico del intervencionismo estatal en general y del Estado de Bienestar en particular.

Mientras que en los años cincuenta y sesenta predominaba la corriente de pensamiento que subrayaba los efectos positivos del intervencionismo, desde la <<crisis del petróleo>> de 1973, el cuestionamiento al intervencionismo estatal no ha hecho más que aumentar. Los liberales Bacon & Eltis (1976), por ejemplo, lo han acusado de desplazar la inversión privada; el marxista O'Connor (1987) asegura que a largo plazo el intervencionismo estatal puede conducir a una crisis de acumulación. De la misma manera Crozier, Bell y Lipset entre los neoliberales, Cough, Habermas y Offe entre los marxistas, son otros de los teóricos que lo han cuestionado ya sea por su ineficiencia, centralización, burocratización o financiamiento.

Las críticas respecto a las capacidades, las limitaciones y los alcances del *Welfare State* no son un fenómeno nuevo, por el contrario, como ha señalado Johnson (1990), estas valoraciones han acompañado al *Welfare State* desde sus inicios,¹⁹ lo que resulta novedoso es la cuantía de estas valoraciones y que ellas se han convertido más en la norma que la excepción. Todo parece apuntar a que el actual análisis político y económico se encuentra más interesado en subrayar las falencias del Estado que en reconocer sus virtudes. Dicho en otros términos, si en la <<época dorada>> del capitalismo contemporáneo primaba la reflexión en torno a los <<fallos del mercado>>, en las últimas décadas la atención se ha centrado en averiguar los <<fallos del Estado>> y, a la luz de éstos, explicar cuál puede ser el porvenir del intervencionismo estatal. De ahí que cada día adquieran mayor vigor las teorías que no sólo ponen en entredicho la capacidad del Estado de Bienestar para garantizar la estabilidad económica y la redistribución de la renta, sino que, además, ven en él una fuente de inestabilidad económica y social, por lo que lo consideran uno de los principales responsables de los actuales desequilibrios socioeconómicos.

Conviene subrayar que las críticas al *Welfare State* no son, en este momento, patrimonio exclusivo de las corrientes conservadoras. La idea de que el intervencionismo no es capaz de resolver todos los problemas de la dinámica de crecimiento capitalista se ha ido adueñando rápidamente de un segmento ideológico cada vez más amplio –alcanzando incluso al sector socialdemócrata, sector que históricamente siempre lo ha defendido-. Desde mediados de los años noventa, por

¹⁹ Entre ellas se encuentran las de autores como Hayek (1944); Friedman (1962); Miliband (1962); Titmuss (1962); Abel-Smith y Townsend (1965); Gillespie (1965); Wedserburn (1965); Baran y Sweezy (1968); Pryor (1968); y Jenkinins (1969).

ejemplo, en la práctica totalidad del pensamiento económico se acepta que el intervencionismo estatal no está exento de <<fallos>> y que, por tanto, es susceptible de modificaciones (Rodríguez Cabrero, 2004). Lo que distingue a las distintas corrientes no es tanto el reconocimiento de los <<fallos>> como la amplitud que se les otorga y el modo de subsanarlos. De cualquier manera, lo más significativo es que en brevísimo tiempo se ha asistido a un cambio de paradigmas sobre el papel del Estado y que este cambio ha sobrepasado los círculos académicos para convertirse en un fenómeno social.

II.2.2. Cambio en el Modelo de Desarrollo.

Otro efecto del cuestionamiento al *Welfare State* ha sido la progresiva sustitución del modelo de desarrollo basado en el intervencionismo estatal por un modelo de desarrollo basado en la omnipresencia del mercado. Si después de la Segunda Guerra Mundial se aceptaba que el poder del Estado podía -y debía- desplegarse junto a los procesos del mercado, interviniendo en él, e incluso sustituyéndolo, con el fin de alcanzar los objetivos de pleno empleo, crecimiento económico y bienestar social; a partir del cuestionamiento al *Welfare State* esta premisa ha perdido vigor, permitiéndole al mercado recuperar el protagonismo que de alguna manera el intervencionismo estatal le había arrebatado.

En las últimas tres décadas el capitalismo no sólo se ha consolidado como el modo de producción hegemónico a nivel mundial -ganando la disputa que mantenía con su alternativa comunista-, sino que el mercado, mecanismo indisolublemente ligado a él, se ha extendido más allá de los propios límites de este sistema de producción. Vemos, por ejemplo, que las economías socialista que sobrevivieron al derrumbe del sistema socialista en Europa, no se mantienen del todo al margen del mercado y sus mecanismos de regulación. China, por señalar al bastión más importante de este bloque, da buena cuenta de ello. Dentro de sus fronteras, el gigante asiático no sólo alberga actividades que se rigen por los mecanismos del mercado, sino que son ellas, dicho sea de paso, las que presentan el mayor dinamismo dentro de su economía. Todo parece indicar, pues, que el mercado privado se apodera progresivamente de aquellas sociedades, de modo que es más probable que asistamos a una sustitución gradual de este sistema económico que a un derrumbe estrepitoso, como sucedió en Europa.

Esta reafirmación del capitalismo también se ha plasmado en la arena electoral de las sociedades desarrolladas. Los partidos comunistas, que tanta presencia habían tenido en países como Italia o Francia, sufren una merma constante de votos y una grave crisis interna. Los partidos socialistas, con mucha más fuerza que los

comunistas, se distancian cada vez más de aquellos programas en los que no hace tanto tiempo proponían transformaciones radicales, calificándolos ahora no más que de <<expresiones románticas>>. Su aceptación del mercado privado y rechazo de sus anteriores animadversiones contra éste es cada vez más patente, como se puede observar en la denominada <<tercera vía>> defendida por el Partido Laborista del Reino Unido y el Partido Socialdemócrata alemán. Los partidos políticos que mantienen un rechazo al sistema capitalista se han convertido más en algo testimonial, que en verdaderas alternativas al poder.

Detrás de todos estos procesos subyace un mismo fenómeno, el fortalecimiento del capitalismo, más en particular, el robustecimiento de un modelo económico regido por la omnipresencia del mercado y la retirada parcial del Estado como instrumento regulador y normativo.

Este modelo de crecimiento presenta una serie de notas muy diferentes a las del modelo keynesiano que primo hasta mediados de los años sesenta. En primera instancia, un desempleo estructural. Un paro permanente que se resiste a descender significativamente incluso en momentos de expansión económica. Esto obedece, primeramente, a que, contrario a lo que propone Castells (1986), las líneas de producción abiertas por las nuevas tecnologías no han sido capaces de absorber los altos volúmenes de desempleo, muy al contrario, los nuevos sectores productivos que alumbran las innovaciones, se caracterizan por un bajo empleo de mano de obra. Otro factor que ha contribuido a esta tendencia es el carácter altamente especulativo del capitalismo actual. Este carácter especulativo no solo no favorece la creación de puestos de trabajo, sino que, respaldado por una sociedad oligopólica, reduce los incentivos inversores y con ello las posibilidades de creación de empleos. Finalmente, este desempleo estructural se ve reforzado por la crisis de ciertos sectores de la industria tradicional -caracterizados por un elevado empleo de mano de obra- y por la dislocación geográfica de la producción, la cual tiende a asentarse en países con bajo nivel salarial y altas exenciones fiscales.

Un rasgo más que acompaña a este modelo de desarrollo es el aumento de las desigualdades sociales. Aunado a la existencia de una tasa significativa de desempleo y la progresiva segmentación de las remuneraciones, un elemento que contribuye en gran medida a este fenómeno son los cambios tecnológicos. Las nuevas tecnologías, al incrementar la demanda de trabajadores altamente calificados, y no ser las sociedades capaces de generar aquellos elementos exigidos por la nueva economía, han generado una brecha de ingreso que tiende a favorecer a los trabajadores más cualificados (Goldin & Katz, 2008). Otra causa es el cambio en las normas socialmente aceptadas. Antes la sociedad criticaba las brechas

enormes entre presidente y los empleados de una empresa. Ahora esas brechas son grandes y no sólo se toleran, sino que se incentivan. De manera que las nuevas normas sociales no sólo consienten sino que auspician esta tendencia (Levy & Temin, 2007). Por último, un factor que también ha favorecido de manera importante a este fenómeno -y ha sido además objeto de un vivo y acalorado debate- es la restauración del poder de clase de las élites económicas y las capas más altas e influyentes de la sociedad. Esta restauración de poder les ha concedido una injerencia creciente tanto en el diseño como en la aplicación de las políticas públicas –principalmente las fiscales y distributivas²⁰-, lo que les ha permitido dismantelar ciertas limitantes que restringían su poder económico y político, permitiéndoles un mayor control de la riqueza y apoderarse de una parte proporcional cada vez mayor de la renta nacional (Harvey, 2007; Duménil & Lévy 2004b)²¹.

No cabe duda que todos estos elementos son parte constitutiva de este fenómeno, los datos así lo confirman, pero también es cierto que cuesta distinguir con precisión qué tanto, o en qué proporción, cada uno de ellos contribuye a esta nueva configuración. Lo que sí es verdad es que si el bienestar social se mide por la participación de la ciudadanía en la riqueza creada, la conclusión difícilmente puede ser otra que el crecimiento económico de los últimos treinta años –o al menos hasta la crisis mundial de 2008-, pese haber sido capaz de aumentar significativamente la cantidad de bienes y servicios generados por la sociedad, muestra graves carencias en su distribución.²²

²⁰ En Estados Unidos, por ejemplo, se está eliminando de manera gradual el impuesto sobre las sucesiones (un impuesto sobre la riqueza), y la fiscalidad sobre los ingresos provenientes de las inversiones y de las ganancias de capital están disminuyendo; mientras que los impuestos sobre los sueldos y salarios se han mantenido e incluso han aumentado en los últimos diez años (Krugman, 2008).

²¹ <<En Estados Unidos, por ejemplo, la porción de la renta nacional del 1 por 100 de quienes [percibían] una mayor renta cayó de un elevado 16 por 100 en el periodo prebélico a menos de un 8 por 100 al final de la Segunda Guerra Mundial, y permaneció rondando este nivel durante casi tres décadas... [Pero] tras la implementación de las políticas neoliberales a finales de la década de 1970, en Estados Unidos, el porcentaje de la renta nacional en manos del 1 por 100 más rico de la sociedad ascendió hasta alcanzar, a finales del siglo pasado, el 15 por 100 (muy cerca del porcentaje registrado en el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial). [Además de ello,] el 0.1 por 100 de los perceptores de las rentas más altas de este país vio crecer su participación en la renta nacional del 2 por 100 en 1978 a cerca del 6 por 100 den 1999. [Y, finalmente,] la proporción entre la retribución media de los trabajadores y los sueldos percibidos por los altos directivos pasó de mantener una proporción aproximada de 30 a 1 en 1970 a alcanzar una proporción de 500 a 1 en 2000>> (Harvey, 2007, págs. 22-23)

²² Además del caso de los Estados Unidos, la desigualdad del ingreso ha aumentado, o en el mejor de los casos se ha mantenido constante, en la mayoría de los países desde comienzos de los años ochenta (OCDE, 2008). Descontando a los países de Europa continental y Japón, donde la desigualdad se ha mantenido relativamente estable, tanto en los países anglófonos occidentales,

El que la expansión económica de estos años no se haya plasmado en la misma proporción en bienestar social para una parte relevante de la población, además de echar por tierra las teorías más comunes para predecir la desigualdad –como la curva de Kuznets y el teorema de Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS)²³–, deja en claro una importante lección: una distribución de la renta más equitativa no depende únicamente del ciclo económico, sino también de otros factores, como son la evolución del empleo, las relaciones de poder y los elementos institucionales. Una situación de paro estructural, por ejemplo, por la presión que este fenómeno ejerce sobre los salarios de los ocupados, no es precisamente el mejor de los escenarios para una mejor distribución de la renta. El cambio de eje en el modelo de crecimiento económico pone de manifiesto, pues, que en el sistema capitalista el empleo y el aumento de los salarios son el mejor instrumento para una distribución más

como en los países nórdicos y de Europa meridional, así como en los países en vías de desarrollo, la desigualdad del ingreso ha aumentado en los últimos treinta años. En el Reino Unido, por ejemplo, el 1% de las personas con mayores ingresos incrementó su participación en el total del 5 al 14%; en Canadá pasó del 8 al 14%; en Suecia del 4 al 8%; en Argentina del 8 al 16%; en la India del 4 al 9%; y en Sudáfrica del 10 al 10% (Alvaredo, 20011).

²³ Según la *Curva de Kuznets*, formulada por Simon Kuznets a mediados de los años cincuenta, en las sociedades preindustriales la desigualdad es baja porque casi todos son igualmente pobres. La desigualdad aumenta a medida que la gente pasa de la baja productividad del sector agrícola a la alta productividad del sector industrial, con ingresos medios más altos y salarios menos uniformes. Pero al madurar y enriquecerse la sociedad, la brecha urbana-rural se reduce y las jubilaciones, las prestaciones por desempleo y otras transferencias sociales reducen la desigualdad.

Ahora bien, no obstante la gran aceptación de este planteamiento, y que la desigualdad en los países más ricos (y en particular en Estados Unidos y el Reino Unido, que presentan los datos a largo plazo más abundantes) inicialmente siguió el patrón de Kuznets de aumento y luego reducción (lo cual es lógico, ya que esas observaciones inspiraron la hipótesis de Kuznets), desde principios de los años ochenta la riqueza y la desigualdad han aumentado mucho. En 2010, el ingreso real per cápita era 65% y 77% superior al de los años ochenta en Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente. En el mismo periodo, la desigualdad aumentó de 35 a 40 o más puntos Gini en Estado Unidos y de 30 a aproximadamente 37 puntos Gini en el Reino Unido, debido a fuertes fluctuaciones negativas en la distribución del ingreso. En general, de mediados de los años ochenta a mediados de la década de 2000, la desigualdad subió en 16 de los 20 países ricos de la OCDE (Milanovic, 2011). Estos aumentos paralelos en las economías maduras con seguridad habrían sorprendido a Kuznets, como han sorprendido a muchos otros economistas.

Por otro lado, el *Teorema Heckscher-Ohlin-Samuelson* sobre comercio exterior plantea que al integrarse más el comercio mundial, los países pobres tienden a especializarse en la producción de bienes con ventaja comparativa, concretamente en los que requieren mano de obra poco calificada. Esto debería incrementar la demanda interna de ese tipo de trabajadores y elevar sus salarios frente al segmento calificado. Si se usa la razón entre esos dos salarios como indicador indirecto, la desigualdad debería disminuir, sin embargo, al igual que en los países ricos, la desigualdad también aumentó. En China, por ejemplo, un país pobre con una ventaja comparativa en productos de mano de obra no calificada, la relación comercio/PIB se disparó de 20% a más de 60% en 2008. Según el teorema de HOS, la desigualdad debería haber disminuido conforme los salarios de la mano de obra no calificada aumentaban frente a los de la mano de obra calificada. Pero el coeficiente de Gini de China más bien aumentó de menos de 30 en 1980 a aproximadamente 45 hoy en día, refutando una vez más la teoría.

progresiva de la renta. La estructura impositiva y el gasto público son, en el mejor de los casos, un complemento.

Una primera conclusión de todo esto es que la desproporción entre progreso económico y bienestar social denota: uno, el sometimiento del ámbito social al económico y; dos, el fortalecimiento del mercado como instrumento determinante en la distribución de la renta en un escenario de desempleo estructural. En definitiva, el centro de atención de este modelo es la producción y no la distribución; aunque es necesario insistir en que en ambas funciones se ha ampliado el poder del mercado en claro detrimento del poder Estado.

Otra característica es que este crecimiento se halla cada vez más inserto dentro de procesos crecientes de integración internacional en los que las experiencias integradoras supranacionales actúan como plataformas que impulsan tal inserción. Es el caso del desarrollo de la UE, la creación de la NAFTA o de MERCOSUR; la aparición de estas regiones expresa la necesidad de superar las limitaciones del Estado-Nación para entender los requerimientos del crecimiento económico contemporáneo, al tiempo que es una fórmula para acceder más fácilmente a los mercados internacionales. Solo las economías asiáticas han permanecido hasta el momento ajenas a esta experiencia; se han apoderado de una cuota importante de los mercados internacionales respetando grosso modo su Estado-Nación.

Aun así, la globalización, en la medida que exige incrementar la eficiencia de los sistemas productivos para competir en mejores condiciones en los mercados internacionales, no puede dejar de afectar al Estado-Nación. Si la inserción en tales mercados se realiza a través de procesos de integración económica, como sucede en las economías europeas y americanas, el impacto sobre el Estado-Nación es mucho mayor. El motivo es muy simple: al vaciado de funciones del Estado derivado de la globalización, se añade el de la propia integración económica.

La globalización afecta, aunque de forma desigual, a las tres funciones en que suele desglosarse la acción estatal a partir de la propuesta de Musgrave (1991): asignativa distributiva y estabilizadora. Así, por ejemplo, la competencia internacional fuerza de facto a los Estados-Nacionales a destinar mayor cantidad de recursos a Investigación y Desarrollo, a mejorar las infraestructuras y comunicaciones, y sobre todo a desarrollar el capital humano. Es decir, la Administración Pública se ve empujada a realizar mayor gasto en los puntales del desarrollo económico moderno. Simultáneamente, el Estado ha de favorecer la estabilidad de precios, salarios y bajos tipos de interés, al objeto de impulsar la inversión y procurar que los bienes y servicios producidos no pierdan competitividad en los mercados internacionales. El

comercio exterior se ve favorecido, además, por la acción desreguladora del Estado, al proporcionar éste mayor libertad a la circulación de bienes y servicios, es decir, al dotar al mercado de una mayor autoridad como regulador de dicha actividad.

En síntesis, la globalización tiene efectos contrapuestos sobre la acción estatal. Es cierto que tal fenómeno se está desarrollando bajo el principio de un mayor protagonismo del mercado, siendo éste quien está marcando los rasgos y pautas de su desarrollo. Pero, al mismo tiempo, el sector público está reforzando algunos de sus roles con el fin de proteger la economía nacional y conseguir una inserción más ventajosa. La globalización se ha desenvuelto hasta el día de hoy entre una progresiva apertura al exterior bajo la batuta del mercado y el apoyo estatal a la actividad empresarial nacional. El equilibrio entre una y otra no es fácil, como se manifiesta en los presupuestos del sector público: por un lado, el Estado necesita ampliar su presencia en ciertas actividades, lo que implica un mayor gasto público; por el otro, esta economía nacional requiere un sector público más reducido para posicionarse mejor en la competencia fiscal: producir más barato y atraer inversión productiva.

La conclusión a la que nos conduce todo esto es que la globalización, lejos de reducir la antigua polémica sobre los límites y funciones del Estado la ha acentuado. Sigue en pie, entonces, la aseveración hecha por J. S. Mill en torno a que uno de los principios más debatidos de la economía es el de los límites y las acciones de los gobiernos.

II.2.3. Cuestionamiento del Gasto Público y el Gasto Social.

Otro de los efectos del cuestionamiento al Estado del Bienestar ha sido la conversión del Gasto Público en el centro de la discusión política y la reforma social. Y no podía ser de otra forma, ya que el gasto, en su nivel y estructura, muestra con toda claridad los objetivos fundamentales de la actividad pública y el énfasis puesto en su consecución, más aún, supone la institucionalización de algún tipo particular de filosofía económica.

Bajo la hegemonía keynesiana se estimaba conveniente utilizar el Gasto Público como herramienta para la consecución de los objetivos de pleno empleo e integración social, aun cuando éste pudiese conducir de manera deliberada a cierto déficit fiscal. Ahora esa posición es más que debatida. Actualmente la atención se centra en mantener un cierto equilibrio entre ingresos y gastos, aunque esto pueda suponer la subordinación de dichos objetivos sociales a esta nueva prioridad macroeconómica. Este giro de principios económicos ha abierto un intenso debate sobre el nivel y el financiamiento del Gasto Público, porque si bajo la doctrina

keynesiana no se consideraba ninguna virtud *per se* un presupuesto equilibrado -ni tampoco se estimaba que una situación opuesta pudiera significar ningún vicio-, ahora se le considera una condición *sine qua non* del crecimiento y el desarrollo económico.

Dentro de esta polémica lo que llama más la atención es el propio financiamiento del Gasto Público. Dada su tendencia estructural a la expansión y el preocupante déficit público en el que ha incurrido, la principal interrogante, desde las doctrinas liberales hasta las marxistas, pasando por una parte considerable del keynesianismo, es si en el futuro habrá suficientes recursos públicos para financiar su creciente incremento. Y es que de las tres alternativas que existen para garantizar unos ingresos suficientes con los cuales cubrir tales erogaciones, fiscalidad, emisión de moneda y deuda pública, las dos últimas parecen estar canceladas por los riesgos inflacionarios que por distintas maneras conllevan. Y en lo que respecta a la primera, resulta cada vez es más difícil elevar la recaudación fiscal al interior de las sociedades, tanto por la reticencia creciente de los contribuyentes a aceptar elevaciones en las cargas tributarias, como por las presiones que ejerce la competencia fiscal internacional, pues, con tal de atraer inversiones, muchos gobiernos están dispuestos a reducir sus tasas impositivas.

Esta preocupación por el financiamiento se ha traducido en una atmosfera de austeridad que parece envolver y constreñir al conjunto de las políticas públicas presupuestarias. Y es que desde mediados de los años ochenta, en la práctica totalidad de los países de la OCDE, se empiezan a poner en práctica una serie de políticas que buscan contener el gasto como vía para reducir el déficit público y sus perniciosos efectos sobre el encarecimiento del dinero, la inflación, la inversión, el desempleo y la pérdida de competitividad en los mercados internacionales (Pierson, 2002). Tal comportamiento supone un giro copernicano en la política económica, ya que por primera vez desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el incremento de la riqueza no se ve acompañado de un aumento igualmente proporcional en el gasto público en términos porcentuales del PIB, muy al contrario, se ha aprovechado el crecimiento económico para acometer una serie de remodelaciones tales como (recortes presupuestarios, congelación de sueldos del sector público, o recortes en el tamaño de la fuerza laboral del sector público) al objeto de contener la expansión del gasto y controlar el déficit público (González Temprano A. , 2003).

Es necesario decir, también, que esta preocupación por el financiamiento ha sido aprovechada por algunos de los detractores de la intervención estatal para promover una campaña que busca contener y reducir la presencia relativa del Sector Público. Es cierto que esta campaña se inscribe en la lucha por reducir el elevado déficit

público, pero también es verdad que tras esta empresa subyace la decisión de reducir la esfera de injerencia del Estado en la economía y la sociedad. El argumento en este caso se sintetiza en los términos siguientes: hay que contener el incremento del gasto público porque su excesivo volumen resta eficiencia a la economía nacional e implica mayor presión fiscal; cuando lo que requiere el bienestar social y la competitividad internacional es precisamente lo contrario.²⁴

Por otro lado, la Política Social del Estado del Bienestar no ha permanecido inmune a estos fenómenos. Dentro de este contexto, dicha política ha sido sometida a una feroz crítica, en particular, respecto a las exigencias de una mayor eficiencia y productividad requeridas por la competencia global. Por ejemplo, se afirma que el sistema público de pensiones tiene efectos perversos sobre el ahorro, que la regulación <<excesiva>> del mercado de trabajo por parte del Estado es un caldo de cultivo que fomenta el desempleo, o que la <<sobreprotección>> de los parados desincentiva la búsqueda de empleo. En resumen, para aquellas corrientes contrarias al Estado de Bienestar, este último dinamita la eficiencia económica e impone una presión fiscal que reduce y ahuyenta la inversión privada, es decir, frena el crecimiento económico y, por tanto, el bienestar social.

Como parte de todo esto, con la pretensión de que la contención del gasto público no suponga un deterioro de los bienes y servicios ofertados por el Estado, se ha puesto en práctica un conjunto de medidas destinadas a aumentar la eficiencia de los bienes y servicios que componen el Gasto Social. Estas medidas han consistido, básicamente, en la introducción de mecanismos de gestión privada, aunque en otros casos también han implicado una disminución de su intensidad protectora, una mayor diferenciación interna y un endurecimiento de los requisitos en la elegibilidad y calificación para determinados bienes y servicios.

La convergencia de todos estos factores –cuestionamiento teórico, dudas generalizadas sobre su sostenibilidad, elevado déficit público y una política de austeridad para contener el gasto– explica por qué en los últimos años parece haberse extendido la percepción de una supuesta crisis estructural de este modelo de desarrollo y la necesidad de su progresiva e irremisible demolición, principalmente de las políticas solidarias que lo acompañan y de su materialización institucional. Sin embargo, no obstante estas pulsaciones, la pervivencia del núcleo histórico del Estado del Bienestar, así como la mayoría de los programas que lo conforman, nos

²⁴ Un solo apunte a este discurso. La evidencia empírica nos indica que los países más abiertos al exterior y fuertemente competitivos en los mercados internacionales suelen presentar un Sector Público cuyo volumen es sensiblemente superior a la media. Es el caso de las economías del Centro y Norte de Europa.

llevan a pensar que los cambios acaecidos no son suficientes para hablar de una crisis del Estado de Bienestar como la retórica supone. De ahí que en las páginas siguientes, basándonos en los datos estadísticos de la OCDE, confirmaremos si aquellas interpretaciones son verdaderas o, como lo señala Mora (2000), la pertinaz crisis del Estado de Bienestar es, más bien, << la expresión de una *cierta* pérdida de la *lealtad*, un *desencanto* con el EB que ha acontecido en casi todos –por no decir, en todos- los países que se predicán del modelo de EB>>.²⁵

²⁵ Las itálicas son del autor.

Capítulo III. Evolución del Gasto Público.

En las páginas siguientes vamos a analizar la Política de Bienestar Social (PBS) como elemento del *Welfare State*, sin embargo, para llegar a ello es necesario primero estudiar tanto la evolución del gasto público total como la del gasto social propiamente dicho. Para llevar a cabo tal propósito es menester señalar algunos aspectos conceptuales -tales como Modelos de Bienestar, Gasto Público, Gasto de las Administraciones Públicas y Políticas de Bienestar Social- que a la vez de delimitar el tema sirvan de orientación al lector sobre la extensión y las dimensiones de este trabajo.

En primer lugar hay que indicar que este trabajo, aunque pretende hacer una comparación entre los países de la OCDE, por su extensión sólo considera a veintiuno de los países miembros y deja fuera al resto de ellos²⁶. El criterio para su inclusión dentro de la muestra que sirve de base a esta investigación está muy lejos de ser arbitrario, obedece al hecho que los veinte países considerados –más México- entran dentro de las categorizaciones o clasificaciones de los diferentes modelos de Estados de Bienestar realizadas por Sapir (2005) y Mishra (2000), las que, dicho sea de paso, sirven de fundamento a este trabajo y se desarrollarán más adelante.

En segundo lugar, debemos decir que el periodo de estudio comprende los años que van desde 1994 hasta el año 2010. Se hubiera preferido un periodo más amplio pero las bases de datos consultadas muestran inconsistencias tanto para años anteriores como posteriores, ya sea por falta de datos o procesos de actualización, lo que dificultaba una homogenización y manejo adecuados. En ese orden de ideas, un tercer señalamiento es que este trabajo utiliza básicamente las estadísticas publicadas por la OCDE, tanto en su página de internet como en los diferentes trabajos publicados de manera impresa. Para el caso de México también es necesario apuntar que para los datos no disponibles en las fuentes de la OCDE, se utilizó la base de datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, los cuales, en su nivel agregado, corresponden con los datos y los indicadores proporcionados por aquella.

III.1. Modelos de Welfare State.

Genéricamente el Estado de Bienestar se define como <<el intento por parte del Estado de regular el ciclo económico, universalizar cierto nivel de bienestar social y

²⁶ Los países considerados para este estudio son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido y Suecia.

garantizar un marco de democracia política>> (González Temprano, 1998: 17). Esta definición permite referirse al *Welfare State* de manera global, sin embargo, no existe sólo un modelo de protección social, existen una gran pluralidad de formas cuyos contenidos y niveles de cobertura varían de país en país. Siguiendo a Sapir (2005) y Mishra (2000), este trabajo divide a los distintos sistemas nacionales de *Welfare State* dentro de cuatro categorías o modelos de cobertura: el modelo Nórdico, el modelo Anglosajón, el modelo Continental y el modelo Mediterráneo.

Modelo Nórdico. Este modelo, que incluiría a Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega y Holanda, se caracteriza por altos niveles de gasto en protección social y una provisión universal de bienestar. Gracias a una variedad de políticas instrumentales "activas" cuenta con una extensiva intervención fiscal en los mercados de trabajo, además, cuenta también con fuertes sindicatos obreros que aseguran estructuras salariales altamente comprimidas.

Modelo Anglosajón. Dentro de este modelo se encuentran Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Nueva Zelanda y Reino Unido. Esta variante presenta una asistencia social de último recurso relativamente grande. Las transferencias en efectivo se orientan primordialmente a las personas en edad de trabajar. Las medidas de activación son importantes así como también los esquemas de acceso condicionado a los beneficios para regular el empleo. En lo que al mercado de trabajo se refiere este modelo se caracteriza por una mezcla de sindicatos débiles, una comparativamente amplia y creciente dispersión salarial y una incidencia relativamente alta de empleo de baja remuneración.

Modelo Continental. En esta categoría se incluye a Alemania, Austria, Bélgica, Francia y Luxemburgo. Estos países se sirven en gran medida de una base de seguros, prestaciones de desempleo y pensiones para la vejez. A pesar de que su membresía está en declive, los sindicatos permanecen fuertes ya que las regulaciones extienden la cobertura de las negociaciones colectivas a las situaciones de no sindicalización.

Modelo Mediterráneo. Aquí se incluyen los países de Grecia, Portugal, España e Italia. Este modelo enfatiza las pensiones para la vejez y permite una alta segmentación de las prestaciones y el status. Sus sistemas de bienestar social suelen recurrir a la protección del empleo y los primeros fondos jubilatorios para eximir a los segmentos de la población en edad de trabajar de la participación en el mercado

de trabajo. La estructura salarial está, al menos en el sector formal, cubierta por negociaciones colectivas y fuertemente compactada²⁷.

Evidentemente existen amplias diferencias no sólo entre estos cuatro modelos sino también entre cada uno de los países que los conforman. Un análisis exhaustivo, sin embargo, requeriría prestar mucha más atención a tales diferencias, un tarea que sin duda desborda los límites de este trabajo, cuestión por lo cual dicha labor no será emprendida –o al menos no en este momento–, aunque tal abandono signifique caer en algunas simplificaciones. Dicho lo anterior se adelanta que, aunque conscientes de las diferencias nacionales, para esta investigación los cuatro modelos descritos arriba servirán de base para el análisis comparativo.

III.2. La evolución del Gasto Público.

El primer problema que se plantea cuando se estudia el Gasto Público consiste en delimitar el volumen y la amplitud del sector público. En este trabajo, siguiendo la metodología de la OCDE, entenderemos por Sector Público al sector de las Administraciones Públicas más las empresas y las cuasi empresas públicas (OECD, 2011, pág. 259). De ese modo, dividiremos al sector público en dos subsectores: la Administración Pública y el Sector Público Productivo o Empresas Productivas. De acuerdo con esto, sólo será objeto de nuestra investigación la parte concerniente a la Administración Pública, ya que es la que expresa más estrictamente el control y la medida de la acción gubernamental.

En ese orden de ideas, lo que debemos definir a continuación es la extensión del sub apartado Administración Pública. Siguiendo nuevamente la nomenclatura de la

²⁷ Es necesario recalcar en este punto, que la clasificación aquí utilizada no es arbitraria y obedece a razones metodológicas precisas. En primera instancia tenemos que la clasificación hecha por Sapir (2005) corresponde al agrupamiento mayormente aceptado en el ámbito académico y el cual es usado por la mayoría de los economistas y demás científicos sociales a la hora de analizar y comparar los distintos modelos de protección social europeos. Es importante señalar que tal agrupamiento, ahora familiar, está basado, a su vez, en los trabajos pioneros de sociología política de Esping-Anderson (1990) que dividen los sistemas de bienestar en tres regímenes: un régimen liberal (que abarca los países anglosajones); un régimen conservador (que abarca los países continentales y mediterráneos); y un régimen socialdemócrata (que abarca los países nórdicos). En segundo lugar tenemos que Mishra (2000), a la hora de analizar y comparar los modelos de cobertura de los Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia; encuentra que dichos modelos coinciden con las características correspondientes al modelo de cobertura europeo de tipo *Anglosajón*. De ese modo, al pretender este trabajo comparar modelos de cobertura de distintos continentes, lo más conveniente parecía seguir dichas investigaciones a fin de dar sentido y coherencia a los análisis aquí realizados y tratar, en la medida de lo posible, de hacer converger y homogenizar los fenómenos y datos a los parámetros europeos que son los que constituyen los elementos centrales, tanto en lo cuantitativo (número de países) como en lo cualitativo (Marco Teórico), de nuestra investigación.

OCDE²⁸, tenemos que la Administración Pública (*General Government*) está compuesta por: a) todas las unidades de los Gobiernos central, estatal y local; b) de todos los fondos para la Seguridad Social en cada nivel de gobierno; y c) de todas las instituciones no comerciales y sin fines de lucro que son controladas y financiadas principalmente por las unidades gubernamentales (OECD, 2011, pág. 258)²⁹.

De ese modo, tenemos entonces que, de acuerdo a la *Clasificación de las Funciones del Gobierno* de la OCDE (COFOG)³⁰, el volumen del gasto de este subsector se compone de: a) Servicios Públicos; b) Defensa; c) Seguridad y Orden Público; d) Asuntos Económicos; e) Protección al Medioambiente; f) Servicios Comunitarios y Habitacionales; g) Salud; h) Recreación, Cultura y Religión; i) Educación; y j) Protección Social. Para el caso de México es importante señalar que, pese a que es miembro de la OCDE desde 1994, los datos concernientes a su gasto público no están disponibles de acuerdo a esta clasificación, sin embargo, los rubros mediante los cuales el gobierno mexicano descompone el gasto en su *Clasificación Administrativa* son fácilmente comparables con la categorización realizada por la OCDE. De acuerdo con esto, los datos para México se tomarán de las series históricas del Centro de Estudios de la Finanzas públicas de la Cámara de Diputados, los cuales en su nivel agregado, como ya se ha dicho, corresponden con los datos y los indicadores proporcionados por la OCDE.

Señalado lo anterior sólo queda hacer una última aclaración. De aquí en adelante cuando nos refiramos al gasto público se entenderá que se hace referencia únicamente al gasto realizado por el sector correspondiente al rubro Administración Pública, por lo que de manera indistinta se utilizarán como sinónimos los términos: Administración Pública, gobierno y sector público.

²⁸ Para una información más detallada sobre los conceptos y definiciones utilizados por la OCDE consúltese la página <http://stats.oecd.org/glossary/>. <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>

²⁹ Nótese que este subsector "no incluye las empresas públicas, incluso cuando todo el capital o las acciones de tales empresas sean propiedad de las unidades del gobierno. Tampoco incluye las cuasi-empresas que son propiedad y están controladas por las unidades gubernamentales." (OECD, 2011, pág. 258).

³⁰ La Clasificación de las Funciones del Gobierno (COFOG), es una categorización desarrollada por la OCDE que agrupa los datos correspondientes a los gastos del gobierno, señalados en el *Sistema de Cuentas Nacionales*, de acuerdo al propósito para el cual son utilizados esos fondos. En un primer nivel la COFOG divide los datos del gasto dentro de diez sub-sectores del gasto o grupos "funcionales"; y a un segundo nivel desagregado divide cada primer nivel dentro de hasta nueve sub-grupos o categorías (OECD, 2011, pág. 194).

III.2.1. Volumen del Gasto Público.

Entrando ya en el análisis de la evolución del gasto público, una de las primeras cuestiones a destacar es el volumen de dicho gasto. Para los países de la muestra el nivel de gasto durante el periodo 1994-2010, oscila entre el 30 y el 70 por ciento (según países) en relación con el PIB; excepto para México, cuyo volumen de gasto fluctúa apenas entre el 18 y el 26 por ciento de su Producto Interno Bruto. En promedio, el nivel de gasto de los países miembros de la OCDE fluctuó entre el 38 y el 45 por ciento, un rango menor al de la zona Euro, cuya banda de variación se encontró entre el 46 y el 53 por ciento del PIB.

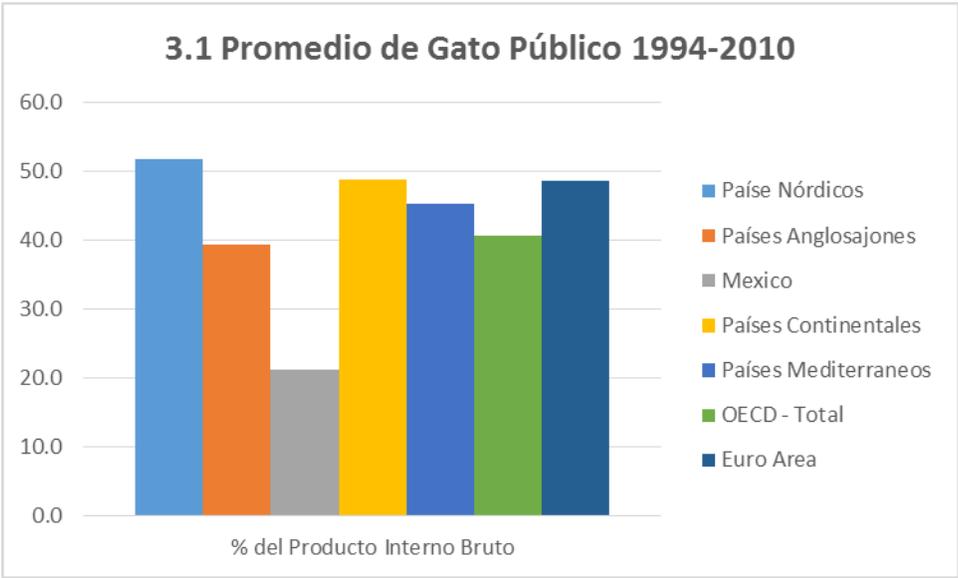
CUADRO III.1: GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB																	
Transacción	Gasto Público Total como Porcentaje del Producto Interno Bruto																
Medida	Porcentaje del PIB																
Tipo de Gasto	Total																
Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Country																	
<u>Denmark</u>	60.2	59.3	58.9	56.7	56.3	55.5	53.7	54.2	54.6	55.1	54.6	52.8	51.6	50.8	51.5	58.0	57.8
<u>Finland</u>	63.6	61.6	60.2	56.7	53.0	51.8	48.4	48.0	49.1	50.4	50.3	50.4	49.3	47.5	49.4	56.1	55.6
<u>Netherlands</u>	53.5	56.3	49.4	47.5	46.6	46.0	44.1	45.3	46.1	47.0	46.1	44.8	45.5	45.2	46.2	51.5	51.2
<u>Norway</u>	54.1	50.9	48.5	46.8	49.1	47.7	42.3	44.1	47.1	48.2	45.1	41.8	40.0	40.3	39.8	46.7	45.5
<u>Sweden</u>	68.3	64.9	62.9	60.7	58.8	58.1	55.1	54.5	55.6	55.7	54.2	53.9	52.7	51.0	51.7	54.9	52.5
<u>Australia</u>	36.2	35.8	35.2	34.4	33.7	33.5	33.9	34.5	33.8	33.3	33.8	33.3	33.0	33.0	33.9	36.6	36.3
<u>Canada</u>	49.8	48.5	46.7	44.3	44.8	43.0	41.1	42.0	41.2	41.2	39.9	39.3	39.4	39.4	40.0	44.4	44.1
<u>Ireland</u>	43.5	40.9	39.0	36.5	34.4	33.9	31.2	33.0	33.3	33.1	33.5	33.8	34.3	36.6	42.8	48.8	66.8
<u>New Zealand</u>	42.8	41.9	40.8	41.6	40.6	40.2	38.3	37.8	36.9	37.5	37.1	38.2	39.6	39.6	41.9	42.9	43.2
<u>United Kingdom</u>	44.6	44.1	42.2	40.6	39.5	38.8	36.5	39.8	40.9	42.3	43.1	44.0	44.2	43.9	47.9	51.1	50.4
<u>United States</u>	37.1	37.1	36.6	35.4	34.6	34.2	33.9	35.0	35.9	36.3	36.0	36.3	36.1	36.9	39.1	42.7	42.5
<u>Mexico</u>	18.9	20.0	20.0	20.4	18.6	18.9	19.6	20.0	21.8	22.1	21.0	21.4	21.9	22.1	23.8	26.1	25.6
<u>Austria</u>	56.1	56.3	56.1	53.3	53.6	53.4	51.8	51.2	50.7	51.3	53.9	50.0	49.2	48.7	49.6	53.0	52.6
<u>Belgium</u>	52.6	52.1	52.5	51.2	50.4	50.1	49.1	49.1	49.8	51.0	49.2	51.9	48.5	48.3	49.8	53.7	52.8
<u>France</u>	54.1	54.4	54.5	54.2	52.7	52.6	51.6	51.6	52.8	53.4	53.3	53.6	52.9	52.6	53.3	56.9	56.8
<u>Germany</u>	48.0	54.8	49.0	48.2	48.0	48.3	45.1	47.5	47.9	48.4	47.2	47.0	45.3	43.5	44.1	48.1	48.0
<u>Luxembourg</u>	38.9	39.7	41.1	40.7	41.1	39.2	37.6	38.1	41.5	41.8	42.6	41.5	38.6	36.3	37.1	43.0	42.4
<u>Greece</u>	45.1	46.2	44.5	45.3	44.7	44.8	47.1	45.7	45.5	45.1	45.9	44.6	45.2	47.6	50.6	53.8	50.2
<u>Italy</u>	53.2	52.2	52.2	49.9	49.0	47.9	45.8	47.7	47.1	48.0	47.6	47.9	48.4	47.6	48.6	51.9	50.5
<u>Portugal</u>	42.8	41.9	42.4	41.6	41.4	41.5	41.6	43.2	43.1	44.7	45.4	46.6	45.2	44.4	44.8	49.8	51.3
<u>Spain</u>	46.8	44.5	43.2	41.7	41.1	39.9	39.2	38.7	38.9	38.4	38.9	38.4	38.4	39.2	41.5	46.3	45.6
<u>Euro Area</u>	50.9	53.0	50.5	49.2	48.5	48.1	46.2	47.2	47.5	48.0	47.5	47.4	46.7	46.0	47.2	51.3	51.1
<u>OECD - Total</u>	41.9	42.7	41.6	40.3	40.7	39.7	38.8	39.8	40.3	40.0	39.3	39.4	39.1	39.2	41.0	44.5	44.0

data extracted on 15 Feb 2014 23:40 UTC (GMT) from OECD.Stat

De todos los países Suecia es el país con el mayor nivel de gasto en un año. En 1994 tuvo un gasto de 68.3 por ciento con relación a su Producto. Por otro lado, descontando a México, Irlanda es el país con menor gasto en el mismo lapso, ya que en el año 2000 sólo realizó erogaciones por el 31.2 por ciento del PIB. México,

por su parte, no sólo es el país con el menor nivel de gasto de toda la muestra, sino también es el país con el menor nivel de gasto de toda la OCDE -aun de los países que quedaron fuera de este estudio-. Durante todo el periodo su volumen de gasto se mantuvo entre el 18 y el 26 por ciento del Producto, alcanzando su nivel más bajo en 1998 cuando sus desembolsos llegaron apenas al 18.6 por ciento del Producto Interno Bruto.

En términos de promedio, los países pertenecientes al modelo *Nórdico* fueron los países con el mayor nivel de gasto, seguidos por los países del modelo *Continental*, los del modelo *Mediterráneo*, los países del modelo de tipo *Anglosajón* y, al final de todos, como ya se dijo antes, México. Como se puede ver en la gráfica 1, del conjunto de la muestra, los países *Nórdicos* tienen el promedio más elevado de gasto público, con una media de 51.8 por ciento respecto del PIB. Sólo 3 puntos porcentuales detrás de ellos se encuentra el modelo *Continental*, con un promedio de gasto del 48.9 por ciento del PIB. Casi a la par del modelo *Continental* se encuentra el promedio de gasto de la zona Euro, la cual se ubica en 48.6 por ciento. Por su parte, el modelo *Mediterráneo* alcanzó un promedio de 45.3 por ciento; y el modelo *Anglosajón*, el modelo con menor gasto público, un promedio del 40.9 por ciento respecto del PIB. De ese modo, la media de la OCDE se ubica en los 40.7 puntos porcentuales, cerca del doble del promedio de México durante el periodo, que apenas llega a los 21.3 puntos porcentuales respecto a su producto.



Dentro del modelo *Nórdico* el país con mayor nivel de gasto es Suecia, que tuvo en promedio un gasto de 56.8 por ciento. Una media bastante baja si se considera que

en 1994 su gasto alcanzó el 68.3 por ciento de su PIB. A Suecia le sigue Dinamarca, con un tasa del 55.4 por ciento; Finlandia, con 53; Holanda con 47.8; y, finalmente, Noruega con una tasa del 45.8 por ciento. Para el conjunto de los países del modelo *Continental*, Francia es el país con mayores erogaciones, gastando en promedio el 53.6 por ciento de su Producto Interno Bruto. En orden descendente, a los galos le siguen Austria, con 52.4; Bélgica, con 50.7; Alemania, con 47.6; y Luxemburgo, con 40.1 por ciento. Debajo de los países continentales están los países del modelo *Mediterráneo*. Aquí el país con mayores desembolsos es Italia, gastando casi la mitad de su PIB, 49.2 por ciento. Le siguen Grecia con 46.6; Portugal, con 44.2; y al final España, con 41.2 por ciento. Por otro lado, en el modelo *Anglosajón* el país con mayor gasto es el Reino Unido, el cual gasta el 43.2 por ciento de su PIB. Detrás de él se encuentran Canadá, con 42.9 por ciento; Nueva Zelanda, con 40.1; Irlanda, con 38.6; Estados Unidos, con 36.8; y, al final, Australia, con el 34.4 por ciento respecto de su PIB.

CUADRO III.2: PROMEDIOS DEL GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB																		
Transacción	Promedios de Gasto Público como Porcentaje del Producto Interno Bruto																	
Medida	Porcentaje del PIB																	
Tipo de Gasto	Total																	
Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Country																		
Denmark	60.2	59.3	58.9	56.7	56.3	55.5	53.7	54.2	54.6	55.1	54.6	52.8	51.6	50.8	51.5	58.0	57.8	55.4
Finland	63.6	61.6	60.2	56.7	53.0	51.8	48.4	48.0	49.1	50.4	50.3	50.4	49.3	47.5	49.4	56.1	55.6	53.0
Netherlands	53.5	56.3	49.4	47.5	46.6	46.0	44.1	45.3	46.1	47.0	46.1	44.8	45.5	45.2	46.2	51.5	51.2	47.8
Norway	54.1	50.9	48.5	46.8	49.1	47.7	42.3	44.1	47.1	48.2	45.1	41.8	40.0	40.3	39.8	46.7	45.5	45.8
Sweden	68.3	64.9	62.9	60.7	58.8	58.1	55.1	54.5	55.6	55.7	54.2	53.9	52.7	51.0	51.7	54.9	52.5	56.8
Países Nórdicos	59.9	58.6	56.0	53.7	52.8	51.8	48.7	49.2	50.5	51.3	50.1	48.7	47.8	47.0	47.7	53.5	52.5	51.8
Australia	36.2	35.8	35.2	34.4	33.7	33.5	33.9	34.5	33.8	33.3	33.8	33.3	33.0	33.9	36.6	36.3	36.3	34.4
Canada	49.8	48.5	46.7	44.3	44.8	43.0	41.1	42.0	41.2	41.2	39.9	39.3	39.4	39.4	40.0	44.4	44.1	42.9
Ireland	43.5	40.9	39.0	36.5	34.4	33.9	31.2	33.0	33.3	33.1	33.5	33.8	34.3	36.6	42.8	48.8	66.8	38.6
New Zealand	42.8	41.9	40.8	41.6	40.6	40.2	38.3	37.8	36.9	37.5	37.1	38.2	39.6	39.6	41.9	42.9	43.2	40.1
United Kingdom	44.6	44.1	42.2	40.6	39.5	38.8	36.5	39.8	40.9	42.3	43.1	44.0	44.2	43.9	47.9	51.1	50.4	43.2
United States	37.1	37.1	36.6	35.4	34.6	34.2	33.9	35.0	35.9	36.3	36.0	36.3	36.1	36.9	39.1	42.7	42.5	36.8
Países Anglosajones	42.3	41.4	40.1	38.8	37.9	37.3	35.8	37.0	37.0	37.3	37.2	37.5	37.8	38.2	40.9	44.4	47.2	39.3
Mexico	18.9	20.0	20.0	20.4	18.6	18.9	19.6	20.0	21.8	22.1	21.0	21.4	21.9	22.1	23.8	26.1	25.6	21.3
Austria	56.1	56.3	56.1	53.3	53.6	53.4	51.8	51.2	50.7	51.3	53.9	50.0	49.2	48.7	49.6	53.0	52.6	52.4
Belgium	52.6	52.1	52.5	51.2	50.4	50.1	49.1	49.1	49.8	51.0	49.2	51.9	48.5	48.3	49.8	53.7	52.8	50.7
France	54.1	54.4	54.5	54.2	52.7	52.6	51.6	51.6	52.8	53.4	53.3	53.6	52.9	52.6	53.3	56.9	56.8	53.6
Germany	48.0	54.8	49.0	48.2	48.0	48.3	45.1	47.5	47.9	48.4	47.2	47.0	45.3	43.5	44.1	48.1	48.0	47.6
Luxembourg	38.9	39.7	41.1	40.7	41.1	39.2	37.6	38.1	41.5	41.8	42.6	41.5	38.6	36.3	37.1	43.0	42.4	40.1
Países Continentales	50.0	51.4	50.6	49.5	49.2	48.7	47.0	47.5	48.5	49.2	49.3	48.8	46.9	45.9	46.8	50.9	50.5	48.9
Greece	45.1	46.2	44.5	45.3	44.7	44.8	47.1	45.7	45.5	45.1	45.9	44.6	45.2	47.6	50.6	53.8	50.2	46.6
Italy	53.2	52.2	52.2	49.9	49.0	47.9	45.8	47.7	47.1	48.0	47.6	47.9	48.4	47.6	48.6	51.9	50.5	49.2
Portugal	42.8	41.9	42.4	41.6	41.4	41.5	41.6	43.2	43.1	44.7	45.4	46.6	45.2	44.4	44.8	49.8	51.3	44.2
Spain	46.8	44.5	43.2	41.7	41.1	39.9	39.2	38.7	38.9	38.4	38.9	38.4	38.4	39.2	41.5	46.3	45.6	41.2
Países Mediterraneos	47.0	46.2	45.6	44.6	44.1	43.5	43.4	43.8	43.6	44.1	44.5	44.4	44.3	44.7	46.4	50.4	49.4	45.3
Euro Area	50.9	53.0	50.5	49.2	48.5	48.1	46.2	47.2	47.5	48.0	47.4	46.7	46.0	47.2	51.3	51.1	48.6	48.6
OECD - Total	41.9	42.7	41.6	40.3	40.7	39.7	38.8	39.8	40.3	40.0	39.3	39.4	39.1	39.2	41.0	44.5	44.0	40.7

data extracted on 15 Feb 2014 23:40 UTC (GMT) from OECD.Stat

Detrás de todos ellos México es el país con la menor media de gasto público durante el periodo, promediando 21.3 por ciento en referencia al Producto Interno Bruto. De acuerdo a estos datos, llama la atención el hecho de que el nivel de gasto de México, de casi la mitad del promedio de la OCDE, se ubique tan lejos del promedio de la zona Euro (48.6), y, más todavía, que su promedio sea más que duplicado por países como Suecia (56.8), Francia (53.6) e Italia (49.2). En relación a los Estados Unidos, su principal socio comercial y cuya influencia no puede despreciarse, es de destacarse que el nivel de gasto de México sea apenas de poco más de la mitad, pues el gobierno de Washington erogó en promedio el 36.8 por ciento de su producto, mientras que el gobierno de México, sólo lo hizo en 21.3.

III.2.2. Crecimiento del Gasto Público.

En términos de crecimiento, vemos que durante los diecisiete años de estudio el promedio de gasto de los cuatro grupos en conjunto se incrementó a un ritmo de apenas 0.06 por ciento anual, lo que no debe ser motivo para descuidar el carácter irregular de dicho crecimiento. Vemos así, por ejemplo, que el gasto promedio de los países *Nórdicos* decrece a un ritmo de 0.82 por ciento anual, mientras que el de los países *Continetales* aumenta a un ritmo de 0.07 por ciento. Por otro lado, el nivel de gasto de los países *Anglosajones* presenta una variación positiva promedio de 0.68 por ciento cada año, una tendencia que duplica a la de los países *Mediterráneos*, que varían su gasto a una tasa del 0.32 por ciento anual.

CUADRO III.3: PROMEDIO DEL CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO PÚBLICO. MODELO DE COBERTURA																		
Transacción	Crecimiento Anual del Promedio de Gasto Público Total por Modelo de Cobertura en Porcentaje del PIB																	
Medida	Variación Porcentual del PIB																	
Tipo de Gasto	Total																	
Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Country																		
Países Nórdicos	0.0	-2.0	-4.6	-4.1	-1.4	-1.8	-6.1	1.2	2.7	1.6	-2.4	-2.8	-1.9	-1.7	1.5	12.3	-1.8	-0.82
Países Anglosajones	0.0	-3.0	-3.9	-2.6	-3.7	-1.3	-6.3	4.6	0.4	1.5	0.6	2.0	1.8	2.1	10.5	7.7	12.1	0.68
Países Continentales	0.0	3.2	-1.2	-2.2	-0.6	-1.0	-3.5	1.1	2.5	1.3	0.2	-0.9	-4.0	-2.4	2.1	9.2	-0.9	0.07
Países Mediterráneos	0.0	-1.7	-1.3	-2.0	-1.2	-1.2	-0.2	0.9	-0.3	0.9	0.9	-0.2	-0.2	1.0	3.8	8.9	-1.9	0.32
Promedio de Variación	0.0	-0.9	-2.8	-2.7	-1.7	-1.3	-4.0	1.9	1.3	1.3	-0.2	-0.5	-1.1	-0.2	4.5	9.5	1.9	0.06

Elaboración Propia con Datos de la OCDE

Dentro del grupo *Nórdico* Suecia es el país con la mayor tasa de decremento, -1.64 por ciento anual. Le siguen Noruega con -1.07; Finlandia, con -0.84; y Dinamarca y Holanda, ambos con -0.2 por ciento anual. Por su parte, en el grupo de los países *Anglosajones*, Irlanda es el país con la mayor tasa de crecimiento, 2.72 por ciento anual. Detrás de ella se ubican Estados Unidos, con 0.84 por ciento; el Reino Unido, con 0.77 por ciento; Nueva Zelanda, con 0.05 por ciento; y Australia con un

promedio de 0.02 por ciento. Es de destacarse que Canadá fue el único miembro de este grupo que no tuvo una variación positiva, por el contrario, su tasa de crecimiento medio se ubicó en -0.76 por ciento anual. De la misma manera, Austria y Alemania fueron los países *Continetales* que tuvieron una tasa negativa durante el periodo, -0.40 y -0.01 por ciento, respectivamente. El resto tuvieron un desempeño positivo. Luxemburgo incremento su gasto a un ritmo de 0.54 por ciento, Francia a 0.30, y Bélgica al 0.03 por ciento. En cuanto al modelo *Mediterráneo*, Grecia y Portugal incrementaron sus gastos a un ritmo de 0.67 y 1.14 por ciento, respectivamente; mientras que España e Italia disminuyeron los suyos a un tasa -0.15 y -0.32 por ciento, respectivamente. Finalmente, en promedio, los países de la OCDE incrementaron su gasto a una tasa del 0.30 por ciento anual, superando la tasa europea del 0.02 por ciento.

CUADRO III.4: CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO PÚBLICO TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB																	
Transacción	Crecimiento Anual del Gasto Público como Porcentaje del Producto Interno Bruto																
Medida	Porcentaje del PIB																
Tipo de Gasto	Total																
Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Country																	
Denmark	-1.5	-0.6	-3.8	-0.6	-1.5	-3.3	1.0	0.7	0.9	-0.9	-3.2	-2.3	-1.5	1.4	12.5	-0.2	-0.25
Finland	-3.3	-2.2	-5.9	-6.4	-2.3	-6.5	-0.9	2.2	2.6	-0.2	0.3	-2.3	-3.7	4.0	13.8	-1.0	-0.84
Netherlands	5.3	-12.3	-3.9	-1.8	-1.3	-4.1	2.6	1.9	1.9	-1.9	-2.9	1.6	-0.6	2.2	11.5	-0.6	-0.27
Norway	-5.8	-4.8	-3.4	4.8	-2.8	-11.3	4.3	6.7	2.3	-6.3	-7.4	-4.2	0.7	-1.4	17.5	-2.6	-1.07
Sweden	-5.0	-3.1	-3.6	-3.1	-1.1	-5.2	-1.0	2.0	0.1	-2.7	-0.6	-2.1	-3.3	1.5	6.2	-4.5	-1.64
Países Nórdicos	-2.0	-4.6	-4.1	-1.4	-1.8	-6.1	1.2	2.7	1.6	-2.4	-2.8	-1.9	-1.7	1.5	12.3	-1.8	-0.82
Australia	-0.9	-1.9	-2.3	-1.9	-0.6	1.2	1.5	-1.8	-1.5	1.4	-1.4	-0.9	-0.1	2.9	7.9	-0.9	0.02
Canada	-2.7	-3.6	-5.3	1.2	-4.0	-4.4	2.1	-1.8	-0.1	-3.2	-1.4	0.4	-0.2	1.7	10.8	-0.7	-0.76
Ireland	-5.8	-4.9	-6.2	-6.0	-1.3	-8.0	5.9	1.0	-0.7	1.1	0.8	1.5	6.9	17.0	14.0	36.8	2.72
New Zealand	-2.1	-2.6	2.0	-2.4	-0.9	-4.9	-1.2	-2.3	1.6	-1.1	3.1	3.5	0.1	5.6	2.4	0.8	0.05
United Kingdom	-1.1	-4.3	-3.7	-2.8	-1.7	-5.9	9.0	2.6	3.6	1.7	2.2	0.5	-0.6	9.0	6.7	-1.4	0.77
United States	-0.1	-1.4	-3.0	-2.3	-1.2	-0.9	3.3	2.6	1.1	-0.8	0.7	-0.6	2.3	6.0	9.0	-0.5	0.84
Países Anglosajones	-2.1	-3.1	-3.1	-2.4	-1.6	-3.8	3.4	0.1	0.7	-0.2	0.7	0.7	1.4	7.0	8.5	5.7	0.68
Mexico	5.6	-0.1	2.1	-8.6	1.3	3.6	2.3	8.8	1.5	-4.9	1.8	2.2	0.9	7.7	9.8	-1.7	1.92
Austria	0.3	-0.3	-5.0	0.5	-0.4	-3.0	-1.2	-0.9	1.2	5.1	-7.3	-1.7	-1.0	1.9	6.8	-0.7	-0.40
Belgium	-0.9	0.8	-2.5	-1.5	-0.4	-2.1	0.0	1.4	2.5	-3.6	5.4	-6.6	-0.4	3.3	7.8	-1.8	0.03
France	0.5	0.2	-0.6	-2.7	-0.2	-1.9	0.0	2.3	1.0	-0.1	0.5	-1.3	-0.6	1.4	6.6	-0.1	0.30
Germany	14.1	-10.6	-1.8	-0.3	0.6	-6.7	5.5	0.7	1.1	-2.4	-0.5	-3.5	-4.2	1.5	9.1	-0.3	-0.01
Luxembourg	1.9	3.6	-1.2	1.0	-4.5	-4.1	1.4	8.9	0.6	1.9	-2.4	-7.1	-6.0	2.3	15.9	-1.3	0.54
Países Continentales	3.2	-1.2	-2.2	-0.6	-1.0	-3.5	1.1	2.5	1.3	0.2	-0.9	-4.0	-2.4	2.1	9.2	-0.9	0.07
Greece	2.3	-3.6	1.8	-1.2	0.2	5.2	-3.0	-0.4	-0.8	1.7	-2.9	1.3	5.3	6.4	6.2	-6.7	0.67
Italy	-1.9	0.0	-4.3	-2.0	-2.1	-4.4	4.1	-1.2	2.0	-1.0	0.7	1.0	-1.6	2.0	6.7	-2.6	-0.32
Portugal	-2.1	1.2	-2.0	-0.3	0.1	0.3	3.7	-0.2	3.8	1.7	2.5	-2.9	-1.9	1.0	11.1	3.0	1.14
Spain	-4.9	-2.8	-3.7	-1.4	-2.8	-1.8	-1.4	0.6	-1.3	1.2	-1.2	-0.2	2.2	5.7	11.6	-1.4	-0.15
Países Mediterraneos	-1.7	-1.3	-2.0	-1.2	-1.2	-0.2	0.9	-0.3	0.9	0.9	-0.2	-0.2	1.0	3.8	8.9	-1.9	0.32
Euro Area	4.2	-4.8	-2.5	-1.6	-0.7	-4.0	2.2	0.7	1.0	-0.9	-0.3	-1.5	-1.4	2.6	8.7	-0.4	0.02
OECD - Total	1.8	-2.5	-3.0	1.0	-2.6	-2.3	2.6	1.4	-0.8	-1.6	0.1	-0.7	0.2	4.7	8.6	-1.3	0.30

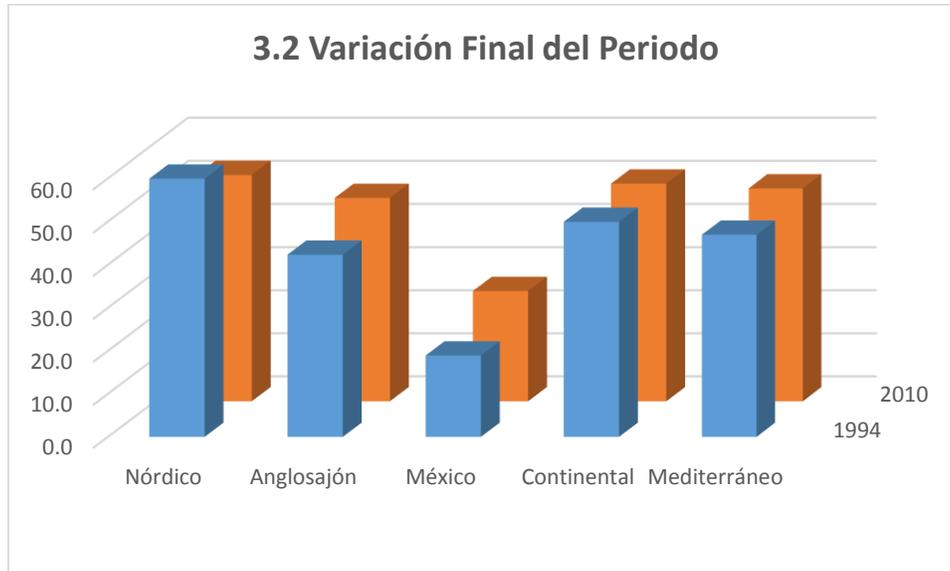
México, por su parte, presenta un comportamiento distinto. Durante los diecisiete años incremento su gasto a un ritmo de 1.92 por ciento anual, una de las tasas más elevadas de toda la muestra, sólo detrás de la de Irlanda que alcanzó los 2.72 puntos porcentuales. Esta relación, entre el nivel de gasto más bajo y una de las tasas de crecimiento más altas, que en un principio pudiera parecer contradictoria, en

realidad no lo es tanto. Su tasa de incremento es alta en realidad porque su nivel de gasto es bajo, es decir, la base con la que se compara presenta un denominador relativamente pequeño, arrojando, por tanto, un cociente más elevado. En otras palabras, los países con niveles de gasto elevado presentan incrementos pequeños, incluso negativos, mientras que México, con un nivel de gasto relativamente pequeño, presentará incrementos mayores en términos porcentuales, aunque dichos incrementos sean pequeños en relación con el Producto Interno Bruto. De esa manera, aunque México incrementa su gasto público a un ritmo de 1.92 por ciento anual, en 17 años sólo pasó del 18.9 al 25.6 por ciento de gasto en relación con su Producto.

CUADRO III.5: VARIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL 1994-2010. MODELOS DE COBERTURA	
Medida	Variación Porcentual del PIB
Tipo de Gasto	Total
Año	1994-2010
Country	
<u>Países Nórdicos</u>	-12.4
<u>Países Anglosajones</u>	26.3
<u>Países Continentales</u>	1.1
<u>Países Mediterráneos</u>	5.2
<u>Promedio de Variación</u>	5.1
<u>Euro area</u>	0.3
<u>Total OECD</u>	4.9
<u>Elaboración Propia con Datos de la OCDE</u>	

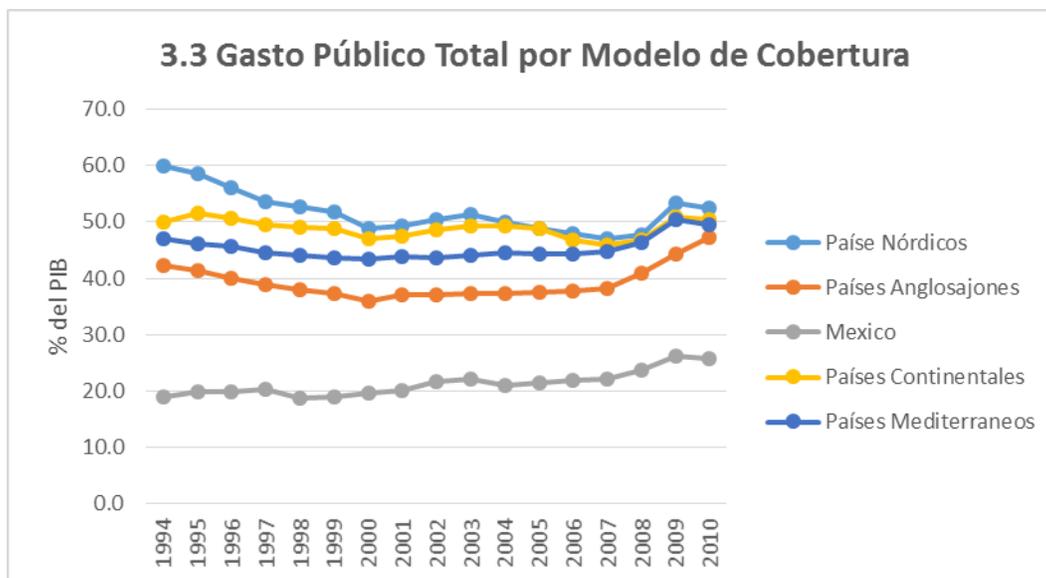
Así, entonces, con base en los datos se puede observar que, para el final del periodo, los países *Nórdicos* redujeron su gasto en un 12.4 por ciento respecto a su nivel de 1994, los países del modelo *Anglosajón* lo incrementaron en 26.3 por ciento, los países *Continentales* apenas y lo variaron en un 1.1 por ciento, y los *Mediterráneos* lo incrementaron en un 5.2 por ciento, todo ello, recordarlo, frente sus niveles de 1994. De acuerdo con la disparidad en los datos anteriores, se entiende perfectamente porque el valor acumulado de la variación del periodo 1994-2010, para el promedio de los países de la OCDE, sea sólo del 4.9 por ciento; y porque el incremento final de la zona Euro sólo haya sido del 0.3 por ciento respecto a su nivel de 1994. En ese orden de ideas, resulta también comprensible el por qué México

presenta un incremento final del 35.6 por ciento sin que por ello su gasto supere el 26 por ciento del Producto Interno Bruto.



III.2.3. Trayectoria del Gasto Público.

Otro fenómeno a destacar es la similitud en el comportamiento de los datos a lo largo del tiempo. A partir de 1994 los cuatro grupos en que hemos dividido la muestra comienzan a experimentar una tendencia decreciente que alcanza su punto mínimo en el año 2000, momento en el que dicha tendencia se estabiliza para retomar una tendencia positiva en 2008. El promedio de gasto de los países *Nórdicos*, por ejemplo, pasa de 59.9 por ciento, en 1994, a 48.7 en el año 2000. Luego, del año 2001 al 2003, presenta incrementos marginales que lo elevan hasta el 51.3, para después, del 2004 al 2007, descender al 47 por ciento respecto del Producto; es decir se mueve en una banda relativamente pequeña de 4 puntos porcentuales. Finalmente, a partir de 2008, su nivel de gasto crece hasta alcanzar el 53.5 por ciento del Producto Interno Bruto. De manera similar, los países denominados *Continental* pasan del 50 al 47 por ciento de 1994 al año 2000, momento en el que su gasto comienza a elevarse para alcanzar el 49.3 por ciento, en 2004, y descender al 45.9 en 2007; en otras palabras, al igual que los países *Nórdicos* su promedio se desplaza dentro de una banda de 4 puntos porcentuales. Igualmente, a partir de 2008 su gasto se incrementa y alcanza el 50.9 por ciento al final del periodo.



Por otro lado, los países del modelo *Anglosajón* disminuyen su gasto del 42.3, en 1994, al 35.3 en el año 2000. Del año 2001 al 2007 experimentan incrementos marginales que desplazan el gasto del 36.9 al 40.1 por ciento, es decir, su promedio se desplaza dentro de una banda de variabilidad de apenas 3 puntos porcentuales. Finalmente, a partir de 2008 su tasa de variación se modifica y el gasto crece significativamente hasta alcanzar en promedio el 53.5 por ciento del Producto Interno Bruto. Mientras tanto, el promedio de los países del grupo *Mediterráneo* desciende de 47 por ciento en 1994 a 43.4 en el año 2000. En este grupo el promedio del nivel de gasto de 2001 a 2007 es más estable que ningún otro, durante esos siete años el gasto se mantiene entre el 43.8 y el 44.7 por ciento, es decir, se mantiene casi constante durante este lapso. Ya para el año 2008, al igual que los otros tres grupos, el promedio del nivel de gasto inicia una tendencia ascendente y alcanza en el año 2010 los 49.4 puntos porcentuales.

CUADRO IIL.6: PROMEDIO DE GASTO ANUAL PÚBLICO. MODELO DE COBERTURA																		
Transacción	Promedio de Gasto Público Total por Modelo de Cobertura en Porcentaje del PIB																	
Medida	Porcentaje del PIB																	
Tipo de Gasto	Total																	
Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Country																		
Países Nórdicos	59.9	58.6	56.0	53.7	52.8	51.8	48.7	49.2	50.5	51.3	50.1	48.7	47.8	47.0	47.7	53.5	52.5	51.8
Países Anglosajones	42.3	41.4	40.1	38.8	37.9	37.3	35.8	37.0	37.0	37.3	37.2	37.5	37.8	38.2	40.9	44.4	47.2	39.3
Países Continentales	50.0	51.4	50.6	49.5	49.2	48.7	47.0	47.5	48.5	49.2	49.3	48.8	46.9	45.9	46.8	50.9	50.5	48.9
Países Mediterráneos	47.0	46.2	45.6	44.6	44.1	43.5	43.4	43.8	43.6	44.1	44.5	44.4	44.3	44.7	46.4	50.4	49.4	45.3
Euro area	50.9	53.0	50.5	49.2	48.5	48.1	46.2	47.2	47.5	48.0	47.5	47.4	46.7	46.0	47.2	51.3	51.1	48.6
Total OCDE	41.9	42.7	41.6	40.3	40.7	39.7	38.8	39.8	40.3	40.0	39.3	39.4	39.1	39.2	41.0	44.5	44.0	40.7

Elaboración Propia con Datos de la OCDE

Finalmente, como se puede ver en la gráfica, las series para la zona Euro y el conjunto de la OCDE experimentan una tendencia similar. La Euro área, disminuye su nivel de gasto del 50.9 al 46.2 de 1994 a 2000, y de ahí al 2007 se mantiene dentro de una franja de 2 puntos porcentuales, que van del 46 al 48 por ciento, y a partir del 2008 su nivel de gasto crece y alcanza, en 2010, los 51.1 puntos porcentuales respecto al Producto. De manera similar, sólo que más estandarizada, el promedio de la OCDE decrece de 1994 a 2000, cayendo de 41.9 a 38.8 por ciento. En cuanto al lapso 2001-2007, su tendencia se estabiliza entre el 40 y el 38 por ciento. De igual forma, a partir de 2008 su promedio crece y se coloca en 2010 en el 44 por ciento respecto del PIB.

Por otro lado, el caso de México nuevamente presenta una tendencia distinta. A diferencia de lo mostrado por el resto de los países de la muestra, su nivel de gasto se mantiene relativamente constante entre 1994 y 2007. Durante este periodo su gasto se desplaza dentro de una banda de apenas 3 puntos porcentuales, entre el 18.9 y el 22.1 por ciento respecto de su PIB. En cuanto a su trayectoria a partir de 2008, ésta sí se asemeja un poco más a la de los otros países, pues también incrementa su gasto y alcanza, incluso, el 26.1 por ciento en referencia a su producto, es decir, casi duplica el incremento de sus últimos trece años.

III.3. Consideraciones Sobre el Gasto Público.

De acuerdo con estos datos, no se puede concluir que exista una disminución en el nivel del Gasto Público, sin embargo, tampoco puede afirmarse que exista un incremento. Lo que sí puede deducirse es que los gobiernos de los distintos países tienden a erogar un nivel de gasto que gravita en rededor de un centro –definido históricamente–, y que ese nivel se ve modificado de acuerdo al ciclo económico, llevando siempre una tendencia netamente anti cíclica. Vemos, así, que durante el periodo 1994-2000, un periodo de auge económico, el nivel de gasto disminuyó; mientras que durante el periodo 2001-2008, un periodo de relativa estabilidad, el nivel de gasto se mantuvo constante; y, finalmente, a partir de 2008, momento en el que el mundo entra en una profunda recesión, el nivel de gasto comienza una tendencia ascendente. En otras palabras, lo que se puede concluir de este análisis es que la presencia del Estado, al menos en términos de gasto, se mantiene constante durante los diecisiete años de estudio, viéndose potenciada o disminuida en función del ciclo económico.

Una última cuestión que se desprende de este análisis es que, aunque el nivel de Gasto Público se ve afectado por el ciclo económico, éste no se define únicamente

por razones económicas sino que también está en relación directa con los procesos políticos, culturales e ideológicos, cuya predicción y medición es más difícil de establecer.

Capítulo IV. Evolución del Gasto Social.

Una vez estudiada en el capítulo anterior la evolución del Gasto Público, en las páginas siguientes analizaremos la trayectoria del Gasto Social como elemento constitutivo del *Welfare State*. Para dar pie a ello, al igual que en el capítulo precedente, es necesario primero hacer algunos apuntes conceptuales.

IV.1. Aspectos Conceptuales.

De acuerdo a la división de funciones atribuidas al *Welfare State* –reguladora y de bienestar social-, el gasto público puede agruparse en dos grandes apartados: gastos de regulación y gastos de bienestar social. Sin embargo, no es fácil separar unos gastos de otros, pues la mayoría de ellos ofrecen cierta ambivalencia al atender a ambas funciones. Por ejemplo, el gasto en infraestructura de transportes responde a la necesidad de generar economías externas, reduciendo costes e incrementando la productividad, pero no puede separarse de las demandas ciudadanas de mejora de su calidad de vida, que los gobiernos están obligados a atender. Además, los gastos en bienestar social no pueden ser entendidos necesariamente como complementarios de los gastos de regulación, pues a veces se convierten en una hipoteca para los fines que persiguen éstos. Ello demuestra el carácter contradictorio del *Welfare State*, en el que la autonomía del Estado está sujeta a presiones de intereses distintos: <<a fin de retener su capacidad de control (derivada del poder político y la legitimidad), los organismos del Estado se ven compelidos a bloquear el propósito mismo de la producción de valor de uso estrictamente complementario a la acumulación capitalista, cediendo ante las exigencias que surgen meramente de la competencia entre partidos y de los conflictos políticos, pero de ninguna manera provienen directamente de los verdaderos requerimientos de la acumulación misma>> (Offe, 1990).

A pesar de todo, existen diferencias claras entre los gastos de regulación y los de bienestar social. Los primeros tienen una motivación eminentemente económica y su objetivo se halla directamente vinculado al crecimiento económico. Los segundos pueden responder en parte a razones económicas, pero sobre todo obedecen a motivaciones sociales y políticas y están orientados a la consecución de armonía social. Por tanto, es difícil mantener que los gastos en bienestar social son simplemente la respuesta del sistema a las necesidades del crecimiento económico, por más que algunos contribuyan a la reproducción de la fuerza de trabajo.

Así entonces, entendemos por Política de Bienestar Social la desarrollada por las Administraciones Públicas con el fin de proveer de bienes y servicios sociales al

conjunto de la población para mejorar sus condiciones materiales de vida (sanidad, seguridad social, educación, vivienda, protección social y promoción social), así como para aumentar su calidad de vida (urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, obras de infraestructura acuífera, ocio, cultura, defensa del consumidor, bienestar comunitario). También forma parte de ella toda la normatividad que regula la provisión de los bienes y servicios citados, la que establece las condiciones de trabajo, y la que define el sistema impositivo en tanto que supone una primera redistribución de la renta. Este concepto de Política de Bienestar Social equivale a lo que corrientemente se entiende por Estado providencia, Estado protector, Estado de Bienestar o *Welfare State* en sentido restringido.

La diferencia de esta definición con lo que normalmente se conoce por *Welfare State* reside, sobre todo, en la incorporación del apartado calidad de vida. A medida que se ha ido desarrollando la Política de Bienestar Social, la sociedad *ha obligado* al Estado a ocuparse de garantizar las condiciones de vida que traspasan el mínimo vital histórico. Como ha señalado Myrdal (1961), la Política de Bienestar Social, al igual que el *Welfare State*, son fenómenos abiertos y, como tales, procesos en permanente realización. Si hasta la década de los setenta la Política de Bienestar Social estuvo marcada por la problemática de la Seguridad Social, en esta fecha se inicia un nuevo período, como han indicado A.F. Kahn (1969), en el que la calidad de vida adquiere carta de naturaleza social, aunque sigan siendo los gastos sociales *tradicionales* los que acaparan la mayor parte del gasto público.

Otra de las características de la Política de Bienestar Social es la socialización de los bienes y servicios proporcionados por las Administraciones Públicas. Esta idea de socialización es recogida por A. Briggs, para quien la Política de Bienestar Social no es un conjunto de servicios sociales <<dirigido al uso de recursos humanos para abolir la miseria y asistir a los más desfavorecidos, sino una de las grandes uniformidades estructurales de la sociedad moderna, en la que el poder político se emplea para modificar con medios legislativos y administrativos el juego de las fuerzas del mercado en tres sentidos: 1) garantizar a los individuos y a las familias una renta mínima independiente del valor de su trabajo en el mercado y de su patrimonio; 2) reducir la inseguridad social capacitando a todos los individuos para hacer frente a difíciles coyunturas (enfermedad, vejez, paro, etc.); y 3) garantizar a todos, sin distinción de clase ni de renta, las mejores prestaciones posibles en relación a un conjunto determinado de servicios>> (Briggs, 1985, pág. 49 y ss).

Los gastos de la Política de Bienestar Social los vamos a dividir en dos grandes apartados:

- a) Gastos sociales básicos (sanidad, seguridad y acción social, educación, vivienda y promoción social), y
- b) Gastos sociales en calidad de vida (urbanismo y ordenación del territorio, obras de infraestructura acuífera, medio ambiente, cultura, defensa del consumidor y bienestar comunitario).

Los gastos sociales básicos son los que más han crecido tanto en la Política de Bienestar Social como en el conjunto del gasto público, como veremos más adelante, y los que primero se desarrollaron en la Política de Bienestar Social. Son gastos para ofertar otros bienes, servicios o prestaciones monetarias que se orientan a los sectores económicamente más débiles. Por este motivo, ofrecen un carácter eminentemente de integración social, desempeñando, en consecuencia, un primerísimo papel en la legitimación del Estado y del propio sistema capitalista. Con la excepción de la educación y de la promoción social, el resto de los gastos no contribuyen directamente a incrementar la productividad. Vivienda, sanidad, seguridad y acción social favorecen sobre todo el aumento de la demanda agregada. A pesar de todo, la repercusión en la productividad de los gastos de educación y promoción social no guarda relación con la cuantía del gasto público, por lo que es fácil deducir que no sólo responden a razones económicas.

Los gastos sociales en calidad de vida son consecuencia del desarrollo económico. Están relacionados, por tanto, con las nuevas demandas que surgen al elevarse los niveles de vida, y en algunos casos, como los gastos de mejora del ambiente, son una compensación, como señala Titmuss (1971), *a las víctimas del progreso económico*. De ahí que su historia sea más reciente, su volumen mucho más reducido, y de ahí también que su aumento pueda ser considerado como prueba reciente de modernización social. Este tipo de gastos, sobre todo los destinados a la mejora del medio ambiente, reducen los efectos negativos de ciertas externalidades causadas por el sistema productivo, evitando así el aumento de sus costes, que se derivaría de una legislación que penalizase económicamente a los causantes de la contaminación. No obstante, los gastos sociales en calidad de vida suelen ser considerados por el empresario como un despilfarro de recursos. Por unas razones u otras son especialmente sensibles a las políticas que comportan reducción del gasto público, como las que pretenden reducir el déficit presupuestario; aunque también lo son a las iniciativas de los gobernantes que pretenden renovar periódicamente su mandato en los correspondientes procesos electorales.

IV.2. Volumen del Gasto Social.

Antes de entrar en el análisis de la evolución de los gastos sociales, debemos tener presente que las estadísticas de la OCDE, que han servido de fuente para este trabajo, excluyen las desgravaciones fiscales ya que caen normalmente fuera del ámbito de la contabilidad del sector público, a pesar de que en algunos casos estos gastos fiscales sustituyen a los gastos sociales directos y de que << pueden representar una importante proporción del conjunto de los gastos sociales de los programas en cuestión e influir fuertemente sobre la clasificación de lo público y lo privado en la distribución de los servicios sociales >> (OCDE, 1987, pág. 384).

CUADRO IV.1: GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB																	
Transacción	Gasto Social Público Total como Porcentaje del Producto Interno Bruto																
Medida	Porcentaje del PIB																
Tipo de Gasto	Total																
Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Country																	
<u>Denmark</u>	29.4	28.9	28.2	27.2	26.6	27.2	26.4	26.9	27.4	28.3	28.1	27.7	27.1	26.5	26.8	30.2	30.6
<u>Finland</u>	32.6	30.7	30.6	28.5	26.3	25.7	24.2	24.2	24.9	26.0	26.1	26.2	25.8	24.7	25.3	29.4	29.6
<u>Netherlands</u>	24.7	23.8	22.6	21.8	21.4	20.5	19.8	19.7	20.5	21.3	21.2	20.7	21.7	21.1	20.9	23.2	23.4
<u>Norway</u>	23.9	23.4	22.6	22.1	23.7	23.7	21.3	22.2	23.7	24.7	23.2	21.6	20.3	20.5	19.8	23.3	23.0
<u>Sweden</u>	34.4	32.0	31.6	30.4	30.2	29.6	28.4	28.6	29.3	30.1	29.5	29.1	28.4	27.3	27.5	29.8	28.3
<u>Australia</u>	15.3	16.2	16.2	16.0	16.7	16.5	17.3	16.8	17.0	17.2	17.1	16.5	16.5	16.4	17.8	17.8	17.9
<u>Canada</u>	19.8	18.9	18.0	17.4	17.7	16.7	16.5	17.0	17.0	17.1	17.1	16.9	16.9	16.8	17.6	19.2	18.7
<u>Ireland</u>	18.6	18.1	17.0	16.0	15.0	14.1	13.4	14.4	15.3	15.8	16.1	16.0	16.1	16.7	19.7	23.6	23.7
<u>New Zealand</u>	19.1	18.6	18.5	19.5	20.0	19.3	19.0	18.3	18.5	18.0	17.7	18.1	18.9	18.6	19.8	21.2	21.3
<u>United Kingdom</u>	20.1	19.9	19.6	18.7	18.9	18.5	18.6	19.3	19.3	19.8	20.4	20.5	20.3	20.4	21.8	24.1	23.8
<u>United States</u>	15.4	15.5	15.3	14.9	14.9	14.6	14.5	15.1	15.9	16.2	16.1	16.0	16.1	16.3	17.0	19.2	19.8
<u>Mexico</u>	4.7	4.3	4.1	4.1	4.6	5.3	5.3	6.0	6.3	6.7	6.6	6.9	7.0	6.9	7.4	8.2	8.1
<u>Austria</u>	27.0	26.5	26.6	26.6	26.4	26.8	26.6	26.8	27.0	27.6	27.5	27.1	26.8	26.3	26.8	29.1	28.9
<u>Belgium</u>	26.3	26.2	26.8	25.7	26.0	25.9	25.3	25.7	26.1	26.5	26.5	26.5	26.0	26.0	27.3	29.7	29.5
<u>France</u>	28.0	29.3	29.7	29.6	29.7	29.7	28.6	28.6	29.4	30.0	30.1	30.1	29.8	29.7	29.8	32.1	32.4
<u>Germany</u>	26.3	26.6	27.2	26.6	26.5	26.7	26.6	26.7	27.3	27.8	27.2	27.3	26.1	25.1	25.2	27.8	27.1
<u>Luxembourg</u>	19.9	20.8	20.9	21.2	20.9	20.4	20.9	21.4	22.9	23.0	23.5	22.8	21.8	20.3	20.8	23.6	23.0
<u>Greece</u>	17.1	17.5	18.0	18.1	18.5	19.3	19.3	20.7	20.3	20.0	20.1	21.1	21.3	21.6	22.2	23.9	23.3
<u>Italy</u>	20.7	19.8	21.9	22.6	22.8	23.2	23.1	23.4	23.9	24.2	24.6	24.9	25.0	24.7	25.8	27.8	27.7
<u>Portugal</u>	15.7	16.5	17.0	16.9	17.2	17.6	18.9	19.3	20.6	22.0	22.2	23.0	23.0	22.7	23.1	25.6	25.4
<u>Spain</u>	22.0	21.4	21.3	20.7	20.6	20.4	20.2	19.8	20.1	20.7	20.8	21.1	21.1	21.3	22.9	26.0	26.7
<u>OECD - Total</u>	19.7	19.5	19.5	19.2	19.3	19.2	18.9	19.2	19.7	20.0	19.8	19.7	19.5	19.2	19.9	22.1	22.1

data extracted on 15 Feb 2014 23:40 UTC (GMT) from OECD.Stat

Así, entonces, entrando ya en el análisis del Gasto Social Público, la primera cuestión a examinar es el propio volumen de dicho gasto. Vemos así que durante los dieciséis años del periodo de estudio, el nivel de los Gastos Sociales de los países de la muestra –sin tomar en cuenta a México– osciló entre el 13.4 y el 34.4% del Producto

Interno Bruto, siendo Irlanda, en el año 2000, el país con la cota más baja y Suecia, en 1994, el país con la cota más alta (véase cuadro 1). México, por su parte, con una tendencia bastante alejada del resto –situación por la cual se le considerará de ahora en adelante de manera independiente-, tuvo un nivel de gasto que fluctuó entre el 4.1 y el 8.2% de su Producto Interno Bruto, presentando en los años 1996 y 2009 sus puntos más bajo y alto respectivamente.

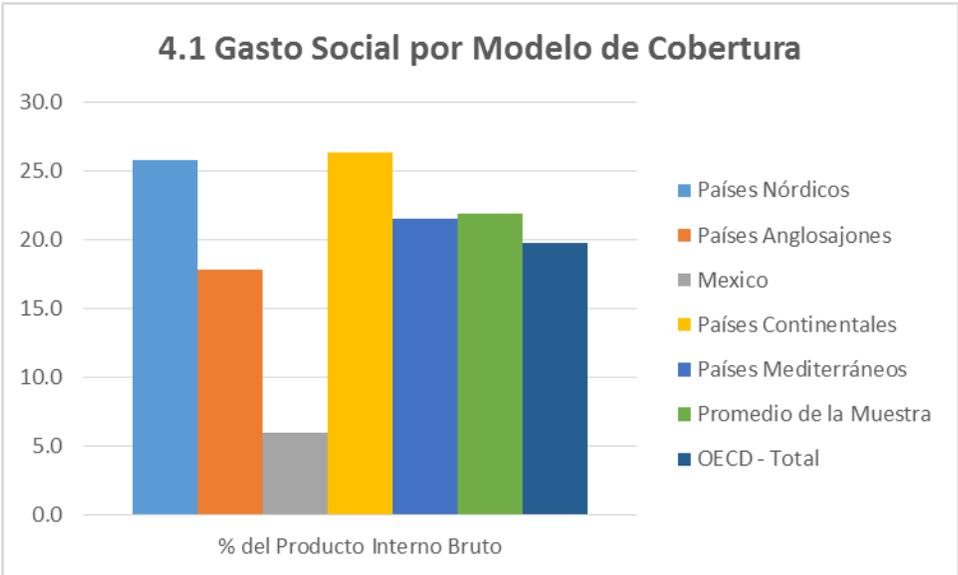
CUADRO IV.2: PROMEDIOS DEL GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB																		
Transacción	Promedios de Gasto Social Público como Porcentaje del Producto Interno Bruto																	
Medida	Porcentaje del PIB																	
Tipo de Gasto	Total																	
Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Country																		
Denmark	29.4	28.9	28.2	27.2	26.6	27.2	26.4	26.9	27.4	28.3	28.1	27.7	27.1	26.5	26.8	30.2	30.6	27.9
Finland	32.6	30.7	30.6	28.5	26.3	25.7	24.2	24.2	24.9	26.0	26.1	26.2	25.8	24.7	25.3	29.4	29.6	27.1
Netherlands	24.7	23.8	22.6	21.8	21.4	20.5	19.8	19.7	20.5	21.3	21.2	20.7	21.7	21.1	20.9	23.2	23.4	21.7
Norway	23.9	23.4	22.6	22.1	23.7	23.7	21.3	22.2	23.7	24.7	23.2	21.6	20.3	20.5	19.8	23.3	23.0	22.5
Sweden	34.4	32.0	31.6	30.4	30.2	29.6	28.4	28.6	29.3	30.1	29.5	29.1	28.4	27.3	27.5	29.8	28.3	29.7
Países Nórdicos	29.0	27.8	27.1	26.0	25.6	25.3	24.0	24.3	25.2	26.1	25.6	25.1	24.7	24.0	24.1	27.2	27.0	25.8
Australia	15.3	16.2	16.2	16.0	16.7	16.5	17.3	16.8	17.0	17.2	17.1	16.5	16.5	16.4	17.8	17.8	17.9	16.8
Canada	19.8	18.9	18.0	17.4	17.7	16.7	16.5	17.0	17.0	17.1	17.1	16.9	16.9	16.8	17.6	19.2	18.7	17.6
Ireland	18.6	18.1	17.0	16.0	15.0	14.1	13.4	14.4	15.3	15.8	16.1	16.0	16.1	16.7	19.7	23.6	23.7	17.0
New Zealand	19.1	18.6	18.5	19.5	20.0	19.3	19.0	18.3	18.5	18.0	17.7	18.1	18.9	18.6	19.8	21.2	21.3	19.1
United Kingdom	20.1	19.9	19.6	18.7	18.9	18.5	18.6	19.3	19.8	19.8	20.4	20.5	20.3	20.4	21.8	24.1	23.8	20.2
United States	15.4	15.5	15.3	14.9	14.9	14.6	14.5	15.1	15.9	16.2	16.1	16.0	16.1	16.3	17.0	19.2	19.8	16.0
Países Anglosajones	18.1	17.9	17.4	17.1	17.2	16.6	16.6	16.8	17.2	17.4	17.4	17.3	17.5	17.5	19.0	20.9	20.9	17.8
Mexico	4.7	4.3	4.1	4.1	4.6	5.3	5.3	6.0	6.3	6.7	6.6	6.9	7.0	6.9	7.4	8.2	8.1	6.0
Austria	27.0	26.5	26.6	26.6	26.4	26.8	26.6	26.8	27.0	27.6	27.5	27.1	26.8	26.3	26.8	29.1	28.9	27.1
Belgium	26.3	26.2	26.8	25.7	26.0	25.9	25.3	25.7	26.1	26.5	26.5	26.5	26.0	26.0	27.3	29.7	29.5	26.6
France	28.0	29.3	29.7	29.6	29.7	29.7	28.6	28.6	29.4	30.0	30.1	30.1	29.8	29.7	29.8	32.1	32.4	29.8
Germany	26.3	26.6	27.2	26.6	26.5	26.7	26.6	26.7	27.3	27.8	27.2	27.3	26.1	25.1	25.2	27.8	27.1	26.7
Luxembourg	19.9	20.8	20.9	21.2	20.9	20.4	20.9	21.4	22.9	23.0	23.5	22.8	21.8	20.3	20.8	23.6	23.0	21.7
Países Continentales	25.5	25.9	26.2	25.9	25.9	25.9	25.6	25.8	26.5	27.0	27.0	26.8	26.1	25.5	26.0	28.5	28.2	26.4
Greece	17.1	17.5	18.0	18.1	18.5	19.3	19.3	20.7	20.3	20.0	20.1	21.1	21.3	21.6	22.2	23.9	23.3	20.1
Italy	20.7	19.8	21.9	22.6	22.8	23.2	23.1	23.4	23.9	24.2	24.6	24.9	25.0	24.7	25.8	27.8	27.7	23.9
Portugal	15.7	16.5	17.0	16.9	17.2	17.6	18.9	19.3	20.6	22.0	22.2	23.0	23.0	22.7	23.1	25.6	25.4	20.4
Spain	22.0	21.4	21.3	20.7	20.6	20.4	20.2	19.8	20.1	20.7	20.8	21.1	21.1	21.3	22.9	26.0	26.7	21.6
Países Mediterráneos	18.9	18.8	19.6	19.6	19.8	20.1	20.4	20.8	21.2	21.7	21.9	22.5	22.6	22.6	23.5	25.8	25.8	21.5
Promedio de la Muestra	22.0	21.7	21.6	21.2	21.2	21.0	20.7	21.0	21.6	22.0	22.0	21.9	21.7	21.4	22.2	24.5	24.4	21.9
Promedio de la Muestra sin Méx	22.8	22.5	22.5	22.0	22.0	21.8	21.4	21.7	22.3	22.8	22.8	22.7	22.5	22.2	22.9	25.3	25.2	22.7
OECD - Total	19.7	19.5	19.5	19.2	19.3	19.2	18.9	19.2	19.7	20.0	19.8	19.7	19.5	19.2	19.9	22.1	22.1	19.8

data extracted on 15 Feb 2014 23:40 UTC (GMT) from OECD.Stat

En términos de promedio, estos mismos países alcanzaron un nivel de gasto del 22.7% del PIB, esto nuevamente sin considerar a México, ya que al incluirlo, como muestra el cuadro 2, dado su bajo nivel de gasto respecto al resto, el promedio disminuye hasta ubicarse en el 21.9% del producto. En esos mismos términos, se observa que Estados Unidos es el país con el porcentaje de gasto más bajo de los países aquí considerados con erogaciones equivalentes al 16% de su Producto

Interno Bruto. En el extremo opuesto, Francia, con desembolsos que corresponden al 29.8% de su PIB, ocupa el primer puesto de entre todas estas naciones. México, por otro lado, con un promedio de apenas 6% del PIB, queda no sólo muy lejos del promedio francés, sino también del promedio de la OCDE en su conjunto, el cual se ubica en el 19.8%, es decir, tres veces menos de lo que promedia esta organización.

En lo que a modelos de cobertura respecta, como se ilustra en la gráfica 4.1, los países del *Modelo Continental* fueron los que en promedio mayor porcentaje de su Producto Interno Bruto destinaron a Gastos Sociales, 26.4%, superando incluso el 25.8% de los países Nórdicos, que en primera instancia pudiese uno pensar fuesen los países con mayor porcentaje en cuanto a erogaciones de este tipo. En cuanto a los países del *Modelo Mediterráneo*, estos ocupan el tercer lugar en orden descendente con un promedio de 21.5%, un poco más de un punto porcentual por debajo del promedio de la muestra, el cual es de 22.7%. Los países del *Modelo Anglosajón*, por otra parte, fueron los que obtuvieron la media más baja de entre los modelos cobertura aquí comparados, 17.8%, un porcentaje por lo demás bastante cercano al 19.8% que promedió la OCDE.



De los países denominados continentales Austria es la segunda nación con el mayor porcentaje del PIB destinado a Gastos Sociales, 27.1%, sólo después de Francia que, como ya se dijo, ocupa el primer puesto de toda la muestra con 29.8%. Detrás de ellos le siguen, casi con el mismo porcentaje, Alemania y Bélgica, con 26.7 y 26.6%

respectivamente; y Luxemburgo, que con el 21.7%, ocupa el último sitio de este contingente.

CUADRO IV.3: PROMEDIOS DEL GASTO SOCIAL POR MODELO DE COBERTURA																		
Transacción	Promedio de Gasto Social Público Total por Modelo de Cobertura en Porcentaje del Producto Interno Bruto																	
Medida	Porcentaje del PIB																	
Tipo de Gasto	Total																	
Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Country																		
Países Nórdicos	29.0	27.8	27.1	26.0	25.6	25.3	24.0	24.3	25.2	26.1	25.6	25.1	24.7	24.0	24.1	27.2	27.0	25.8
Países Anglosajones	18.1	17.9	17.4	17.1	17.2	16.6	16.6	16.8	17.2	17.4	17.4	17.3	17.5	17.5	19.0	20.9	20.9	17.8
México	4.7	4.3	4.1	4.1	4.6	5.3	5.3	6.0	6.3	6.7	6.6	6.9	7.0	6.9	7.4	8.2	8.1	6.0
Países Continentales	25.5	25.9	26.2	25.9	25.9	25.9	25.6	25.8	26.5	27.0	27.0	26.8	26.1	25.5	26.0	28.5	28.2	26.4
Países Mediterráneos	18.9	18.8	19.6	19.6	19.8	20.1	20.4	20.8	21.2	21.7	21.9	22.5	22.6	22.6	23.5	25.8	25.8	21.5
Promedio de la Muestra	22.0	21.7	21.6	21.2	21.2	21.0	20.7	21.0	21.6	22.0	22.0	21.9	21.7	21.4	22.2	24.5	24.4	21.9
Promedio de la Muestra sin Méx.	22.8	22.5	22.5	22.0	22.0	21.8	21.4	21.7	22.3	22.8	22.8	22.7	22.5	22.2	22.9	25.3	25.2	22.7
OECD - Total	19.7	19.5	19.5	19.2	19.3	19.2	18.9	19.2	19.7	20.0	19.8	19.7	19.5	19.2	19.9	22.1	22.1	19.8

Elaboración Propia con Datos de la OCDE

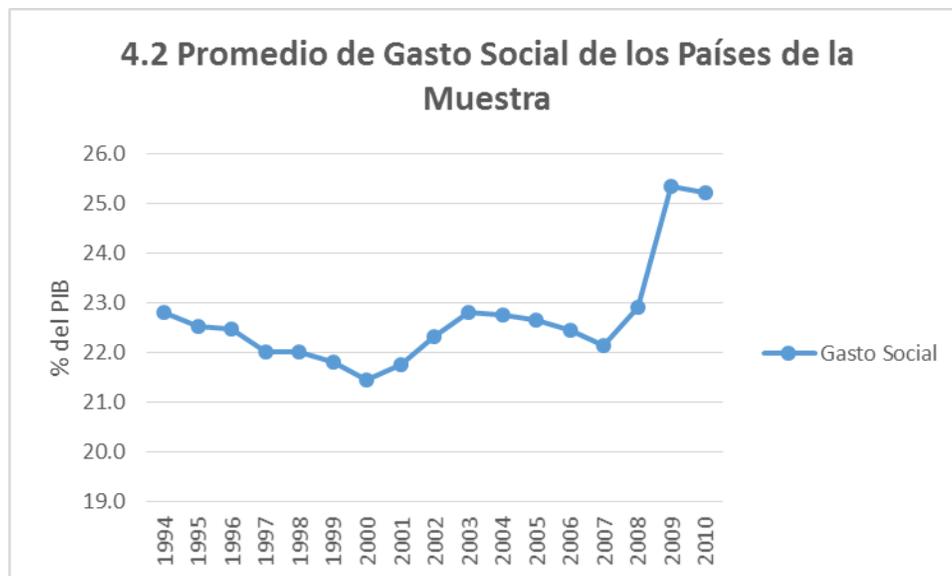
Dentro de los países del *Modelo Nórdico* quien se encuentra a la cabeza en términos de promedio es el Reino de Suecia. La nación con el Banco Central más antiguo del mundo tuvo un promedio de 29.7%, sólo una centésima menos que el país galo, por lo que ocupa el segundo puesto de la clasificación general de este trabajo. A Suecia le siguen su vecino al sur, Dinamarca, con 27.9% y su vecino al este, Finlandia, con 27.1%. Finalmente, Noruega, que colinda al oeste con Suecia, promedió 22.5%; y Holanda, que no tiene limítrofes con ninguno, tuvo una media de 21.7%.

Por otro lado, de los países mediterráneos Italia es quien ocupa el primer puesto en cuanto a promedio del PIB destinado a Gastos sociales, 23.9%, situación poco sorprendente si se considera que es una de las naciones pioneras a nivel mundial en lo que a la implementación de este tipo de gastos se refiere. Al país con forma de bota le siguen España, con un promedio de 21.6%, Portugal con 20.4% y Grecia con 20.1%, lo que hace a este grupo el modelo de cobertura con el menor grado de dispersión en cuanto a nivel de gasto.

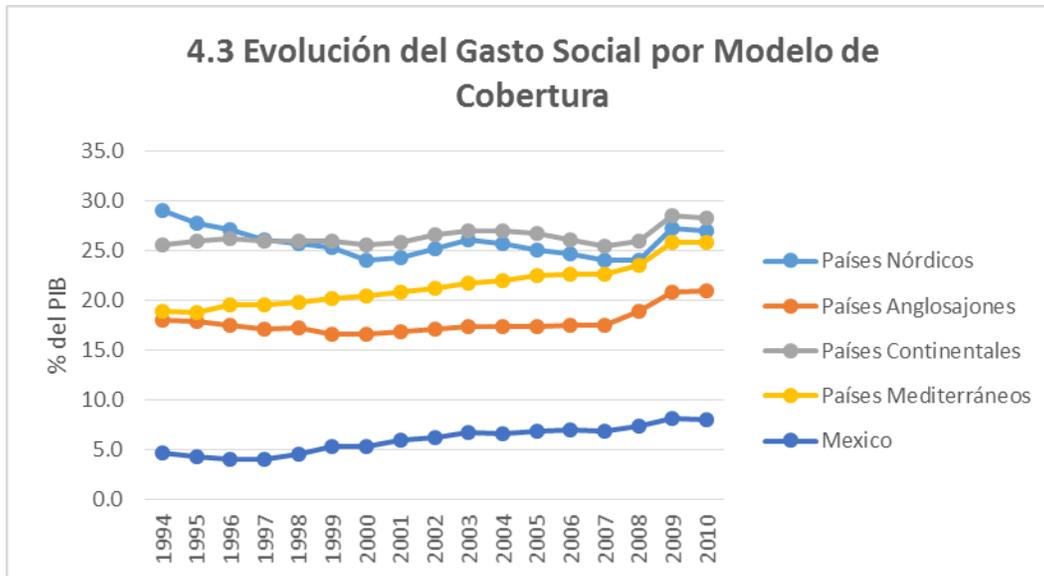
Finalmente, de los países del *Modelo Anglosajón*, que en conjunto promediaron el porcentaje del PIB más bajo destinado a Gasto Sociales, el Reino Unido gastó en promedio el 20.2% de su producto en este rubro, Nueva Zelanda el 19.1%, Canadá el 17.6%, Irlanda 17.0%, Australia 16.8% y Estados Unidos el 16.0%. En ese sentido, vale la pena recordar que Estados Unidos no sólo es el país con el menor nivel de Gasto Social respecto del Producto de los países denominados anglosajones, sino también la nación con la menor media de todos países de la muestra.

IV.3. Trayectoria del Gasto Social.

Antes de analizar las trayectorias de los Gastos Sociales país por país y por modelos de cobertura, es necesario revisar la evolución del gasto social de manera agregada. Vemos así que al tomar en conjunto a los países de la muestra, el peso de los Gastos Sociales en relación con el PIB se mantuvo bastante estable durante los dieciséis años del periodo estudio. El porcentaje del Producto Interno Bruto destinado a cubrir estos gastos se movió en menos de dos puntos porcentuales entre 1994 y 2008, elevándose sólo a partir del 2009, seguramente como medida anti-cíclica a la crisis financiera de 2008.



Ahora bien, no obstante la estabilidad mostrada en el largo plazo, el nivel de producto destinado a cubrir los Gastos Sociales muestra, también, distintas tendencias durante el periodo de estudio. Vemos así, como lo ilustra la gráfica 4.2, que de 1994 al año 2000, este monto experimenta una tendencia decreciente que lo hace disminuir del 22.8 al 21.4% del PIB. De igual manera, posterior a esta fase, inicia un breve ciclo ascendente que lo lleva en tres años a recuperar su volumen inicial de 22.8%, para, un año más tarde, volver a decrecer paulatinamente hasta llegar en 2008 al 22.2% del Producto Interno Bruto. Finalmente, en el año 2009, este nivel de gasto se eleva hasta el 25.3% del PIB, manteniéndose ahí hasta el final del periodo pues para el siguiente año apenas y disminuye una décima porcentual, registrando el 25.2% respecto al mismo índice de referencia.

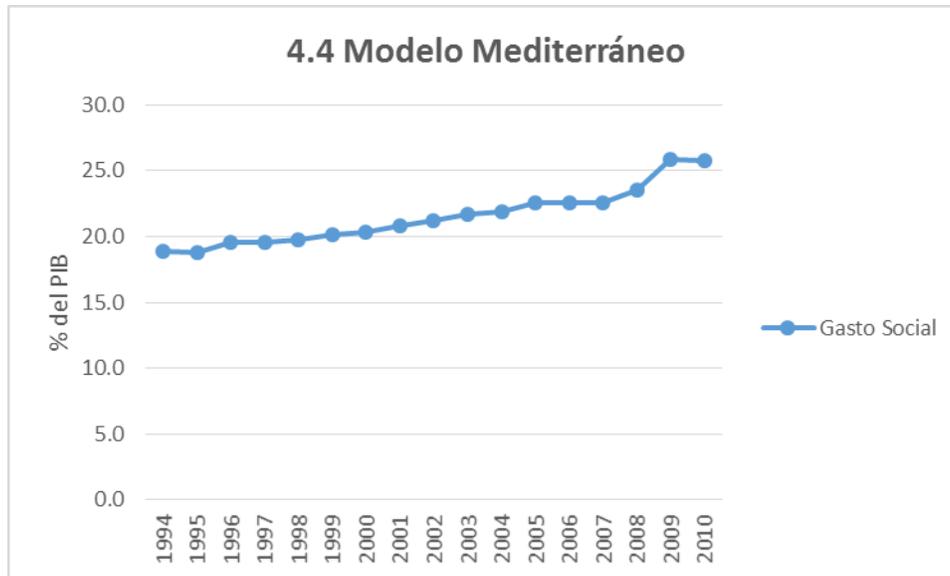


IV.3.1. Trayectoria del Gasto Social por Modelo de Cobertura.

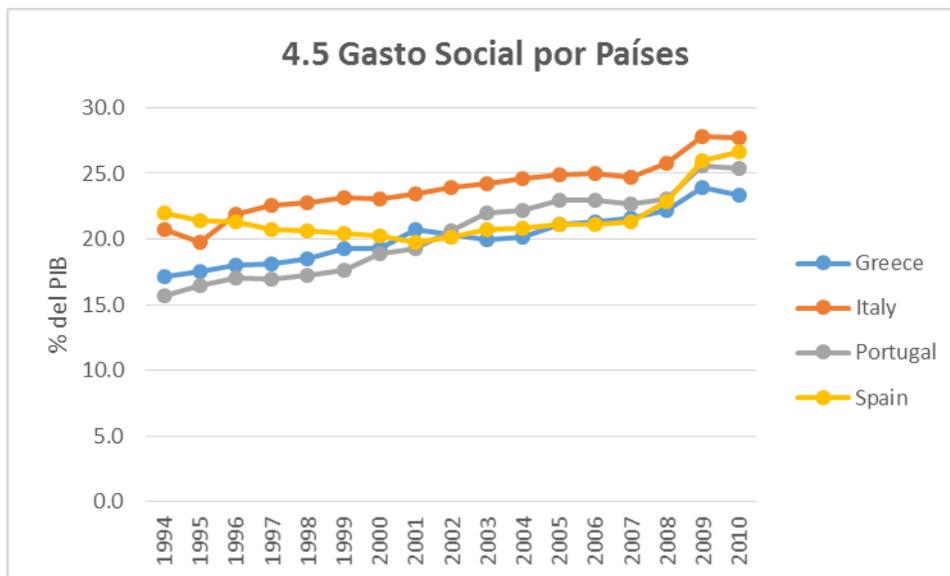
En lo que a las trayectorias de los Gastos Sociales se refiere, estas experimentaron tendencias muy dispares, tanto por países como por modelos de cobertura. Por ejemplo, a diferencia de las oscilaciones mostradas por el promedio general, la evolución del Gasto Social del *Modelo Mediterráneo* se muestra completamente ascendente durante todo el periodo. Como lo muestra la gráfica 4.4 el porcentaje del Producto Interno Bruto destinado a Gastos Sociales no deja de crecer desde 1995, elevándose paulatinamente año con año hasta pasar del 18.8 al 25.8% en 2010.

CUADRO IV.4: PORCENTAJE DE GASTO SOCIAL. MODELO DE COBERTURA MEDITERRÁNEO																		
Transacción	Promedio de Gasto Social Público Total de los Países del Modelo Mediterráneo																	
Medida	Porcentaje del PIB																	
Tipo de Gasto	Total																	
Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Country																		
<u>Greece</u>	17.1	17.5	18.0	18.1	18.5	19.3	19.3	20.7	20.3	20.0	20.1	21.1	21.3	21.6	22.2	23.9	23.3	20.1
<u>Italy</u>	20.7	19.8	21.9	22.6	22.8	23.2	23.1	23.4	23.9	24.2	24.6	24.9	25.0	24.7	25.8	27.8	27.7	23.9
<u>Portugal</u>	15.7	16.5	17.0	16.9	17.2	17.6	18.9	19.3	20.6	22.0	22.2	23.0	23.0	22.7	23.1	25.6	25.4	20.4
<u>Spain</u>	22.0	21.4	21.3	20.7	20.6	20.4	20.2	19.8	20.1	20.7	20.8	21.1	21.1	21.3	22.9	26.0	26.7	21.6
Países Mediterráneos	18.9	18.8	19.6	19.6	19.8	20.1	20.4	20.8	21.2	21.7	21.9	22.5	22.6	22.6	23.5	25.8	25.8	21.5

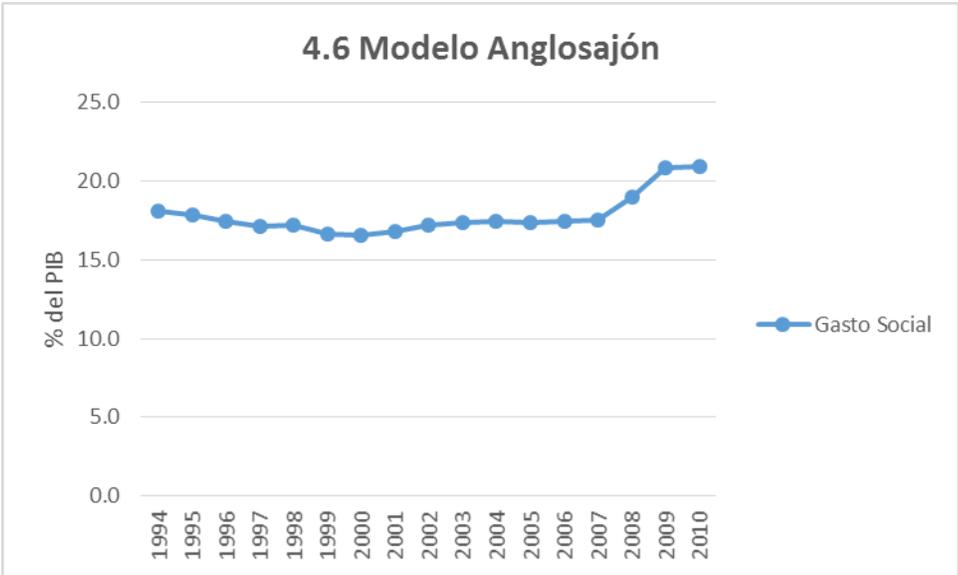
data extracted on 15 Feb 2014 23:40 UTC (GMT) from OECD.Stat



En cuanto a las trayectorias individuales, Portugal y Grecia elevaron lenta pero sostenidamente el porcentaje de su PIB destinado a Gastos Sociales desde 1994 hasta 2010, modificando su monto del 15.7 al 25.4%, y del 17.1 al 23.3% respectivamente. Italia, con ligeros decrementos en 1995 y 2007, mantuvo una tendencia bastante similar, alterando su porcentaje del 20.7 al 27.7%. España, por otra parte, fue el único país del *Modelo Mediterráneo* en presentar una tendencia distinta de la del resto. El país ibérico disminuyó su presupuesto social entre 1994 y 2001, reduciéndolo del 22.0 al 19.8%, a partir entonces comenzó a invertir esta tendencia y con incrementos sustanciales en 2007, 2008 y 2009, alcanzó el 26.7% en 2010.

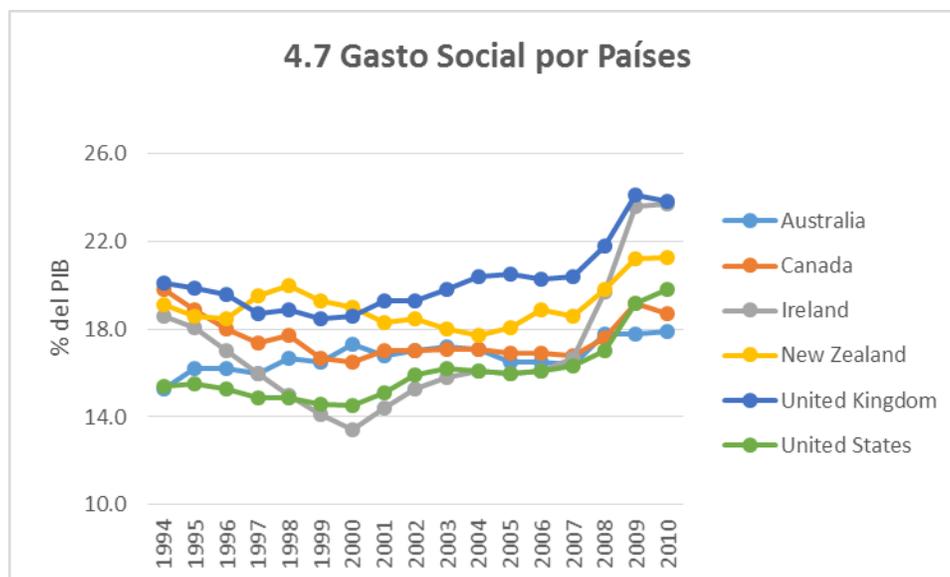


Por otro lado, vistos en conjunto, los Países anglosajones experimentaron dos trayectorias opuestas a lo largo del periodo de estudio: una tendencia decreciente entre 1994 y 2000, y una tendencia ascendente entre 2001 y 2010 que, es necesario mencionar, se vuelve más acusada a partir de 2008. En la primera fase, el promedio del Gasto Social disminuye del 18.1 al 16.6% del PIB, es decir, en seis años se reduce en un punto porcentual y medio. En la segunda etapa, esta trayectoria se revierte y nivel de Gasto Social crece hasta alcanzar el 17.5% en 2007, momento a partir del cual, esta tendencia se acelera y finaliza con una cota del 20.5% del Producto Interno Bruto en el año 2010.



Individualmente, Inglaterra e Irlanda observaron una evolución muy semejante a la seguida por el promedio de su modelo de cobertura. En el Reino Unido el Gasto Social cae entre los años 1994 y 2000, desplazándose del 20.1 al 18.6%, es decir, se desplaza en la misma dirección y en el mismo monto que el promedio anglosajón. De igual manera, entre los años 2001 y 2007, su nivel de gasto se mueve en dirección opuesta y recupera el nivel del año 1994, en este caso superándolo por tres décimas de punto con 20.4%; para, finalmente, acelerar su ritmo de crecimiento y terminar en el años 2010 con un monto del 23.8% respecto de su Producto Interno Bruto. Irlanda, aunque muy similar en sus trayectorias, experimenta variaciones mucho más acusadas. Entre 1994 y 2000 su nivel de gasto cae del 18.6 al 13.4% de su PIB, casi cuatro veces el decremento del promedio anglosajón. Igualmente, entre 2001 y 2007, éste se eleva y se ubica en el 16.7%, variando

considerablemente en los tres años siguientes para expresar un gasto equivalente al final del periodo al 23.7% del Producto Interno Bruto.



En los Estados Unidos el Gasto Social también decreció en los primeros seis años del periodo de estudio, aunque en menor cantidad que la del promedio del *Modelo Anglosajón*. De 1994 al año 2000 el monto de este rubro disminuye del 15.4 al 14.5% del PIB, es decir en menos de un punto porcentual. A partir de entonces, acorde con la tendencia de su contingente, éste se eleva paulatinamente entre 2001 y 2007 y acelera su crecimiento a partir de 2008. En la primera fase su equivalente respecto del PIB pasa del 15.1 al 16.3%, y en su segunda etapa alcanza el 19.8%.

CUADRO IV.5: PORCENTAJE DE GASTO SOCIAL. MODELO DE COBERTURA ANGLOSAJÓN																		
Transacción	Gasto Social Público Total de los Países del Modelo Anglosajón																	
Medida	Porcentaje del PIB																	
Tipo de Gasto	Total																	
Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Country																		
<u>Australia</u>	15.3	16.2	16.2	16.0	16.7	16.5	17.3	16.8	17.0	17.2	17.1	16.5	16.5	16.4	17.8	17.8	17.9	16.8
<u>Canada</u>	19.8	18.9	18.0	17.4	17.7	16.7	16.5	17.0	17.1	17.1	17.1	16.9	16.9	16.8	17.6	19.2	18.7	17.6
<u>Ireland</u>	18.6	18.1	17.0	16.0	15.0	14.1	13.4	14.4	15.3	15.8	16.1	16.0	16.1	16.7	19.7	23.6	23.7	17.0
<u>New Zealand</u>	19.1	18.6	18.5	19.5	20.0	19.3	19.0	18.3	18.5	18.0	17.7	18.1	18.9	18.6	19.8	21.2	21.3	19.1
<u>United Kingdom</u>	20.1	19.9	19.6	18.7	18.9	18.5	18.6	19.3	19.3	19.8	20.4	20.5	20.3	20.4	21.8	24.1	23.8	20.2
<u>United States</u>	15.4	15.5	15.3	14.9	14.9	14.6	14.5	15.1	15.9	16.2	16.1	16.0	16.1	16.3	17.0	19.2	19.8	16.0
<u>Países Anglosajones</u>	18.1	17.9	17.4	17.1	17.2	16.6	16.6	16.8	17.2	17.4	17.4	17.3	17.5	17.5	19.0	20.9	20.9	17.8

data extracted on 15 Feb 2014 23:40 UTC (GMT) from OECD.Stat

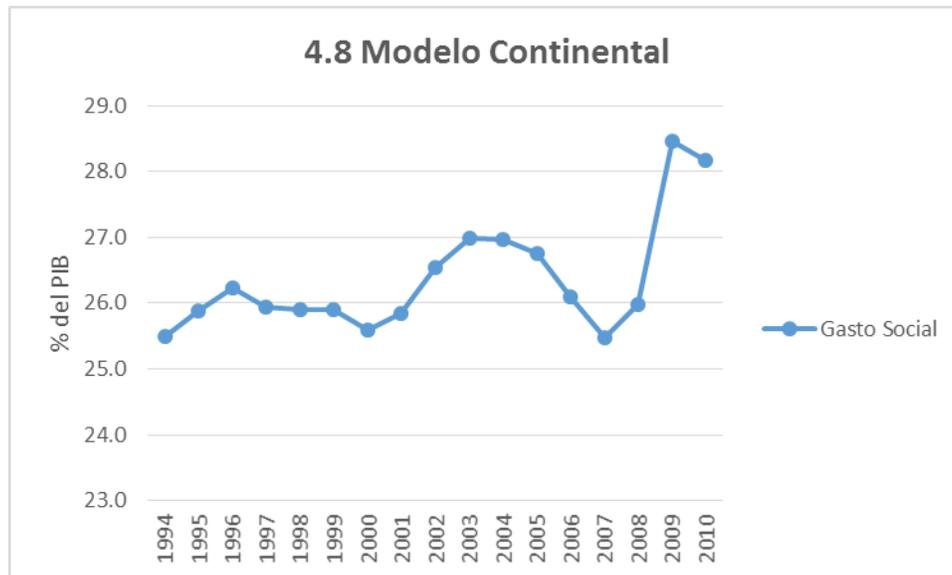
Canadá, por otra parte, mantuvo una tendencia decreciente entre 1994 y el año 2000, situación que se estabiliza a partir de 2001 y se mantiene, con ligeras variaciones, hasta 2007, cuando esta tendencia se comienza a invertir, pero no lo suficiente como para alcanzar los niveles de gasto del año 1994. De 1994 al 2000 su nivel de gasto se deteriora del 19.8 al 16.5% del PIB, el doble de lo que se deterioró en promedio el Gasto Social de contingente. De 2001 a 2007 su gasto se mantiene rondando el 17.0% del PIB, una décima arriba en 2003 y 2004; una abajo en 2005 y 2006; y dos décimas abajo en 2007. En 2008, 2009 y 2010 Canadá también eleva su gasto, sin embargo, su punto más álgido lo alcanza en 2009 con un 19.2%, el cual no fue suficiente para recuperar el nivel expresado al inicio del periodo de estudio.

Al otro lado del mundo, Nueva Zelanda mantuvo una trayectoria zigzagueante a lo largo de todo el periodo de estudio. Su Gasto Social disminuyó del 19.1 en 1994 al 18.5 en 1996, de ahí se elevó al 20.0 en 1998 y volvió a disminuir al 17.7% del PIB en 2004. Para el año 2006 su porcentaje del Producto Interno Bruto destinado a Gasto social se elevó nuevamente y se estableció en el 18.9%, desde ese momento, salvo por el año siguiente en que retrocedió tres décimas porcentuales, su aumento fue permanente y cerró en 2010 con un monto del 21.3%.

Finalmente, Australia, el último de los países de este bloque, tuvo una trayectoria muy distinta a la de los demás miembros de este Modelo de Cobertura. Con una tendencia sustancialmente distinta, vio crecer, aunque no sin ligeros retrocesos decimales, su nivel de gasto entre 1994 y 2003. Pues, mientras que en el primer año asignaba el 15.3% de su Producto Interno Bruto a Gastos Sociales, al final de este sub-periodo terminó asignando el 17.2%. Luego, entre 2004 y 2007, contrario a lo sucedido con los demás, esta trayectoria se revirtió y su monto disminuyó al 16.4%. Ya por último, de 2008 a 2010 en concordancia con el resto, su gasto se elevó para cerrar con un equivalente al 17.9% de su PIB.

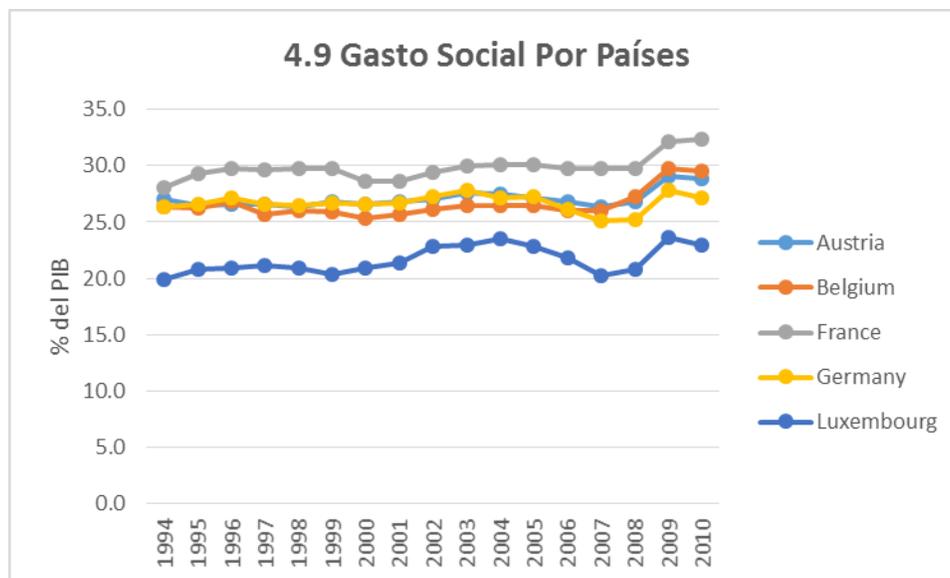
En los países del modelo continental el promedio de Gasto Social Público presentó una trayectoria serpenteante a lo largo de los diecisiete años del periodo de estudio. Inicialmente, de 1994 a 1996 éste ascendió del 25.5 al 26.2%, teniendo un monto intermedio, en 1995, de 25.9%. Para 1997, este concepto disminuyó nuevamente al 25.9% y se mantuvo en esa cifra durante dos años más, 1998 y 1999. Más tarde, en el año 2000, retrocedió otras tres décimas de punto, con lo que cerró esta primera fase con un promedio de 25.6% respecto del Producto Interno Bruto. Para el año 2001 este porcentaje inicia una fase ascendente que culmina en 2003 con el 27.0%, cifra que se mantiene el año siguiente para caer, al 25.5%, entre 2005 y 2007. Ya

por último, en 2008, el promedio de Gasto Social se eleva al 26.0%, en 2009 al 28.5%, y cierra en 2010 con el 28.2% respecto del Producto Interno Bruto.



Austria, el segundo país con el promedio más alto de erogaciones de entre los países que conforman este modelo, varió su nivel de Gasto en seis décimas porcentuales entre 1994 y 2002, el cual osciló entre el 27.0 y el 26.4% del PIB. Para el año 2003 este país elevó sus erogaciones y este monto pasó de representar el 27.0 al 27.6% de su producto, sin embargo, al año siguiente este mismo comenzó a descender y terminó por ubicarse en 26.3% en 2007. En 2008 esta tendencia se revirtió y dicho gasto creció al 26.8%, un crecimiento que fue más que superado al año siguiente con un monto del 29.1%, cerrando en 2010 con un equivalente al 28.9% del Producto Interno Bruto.

En Bélgica el Gasto Social ascendió y descendió de manera intermitente entre 1994 y el año 2000, alcanzando sus puntos máximos y mínimos en 1996 y 2000 con 26.8 y 25.3% respectivamente. En los siguientes tres años este nivel creció de forma sostenida y alcanzó en 2003 el 26.5%, lugar en el que se mantuvo durante dos años más para luego descender al 26.0% en 2006 y 2007. Ya por último, en 2008 este rubro creció al 27.3% y de ahí al 29.7 en 2009, disminuyendo ligeramente en 2010 para colocarse en 29.5 respecto del PIB.



En el país galo, que como ya se dijo más arriba, fue el nación con el promedio más alto de Gasto Social de todos los países de la muestra, éste se elevó del 28.0 en 1994 al 29.7 en 1996, porcentaje en el que se mantuvo hasta 1999. Para el año 2000 y 2001 dicho porcentaje disminuyó al 28.6 y de ahí se acrecentó al 30.0% en 2003, y al 30.1 en 2004 y 2005. De 2006 a 2007 este monto disminuyó al 29.7% y luego comenzó una etapa ascendente en la que consecutivamente alcanzó las cotas de 29.8, 32.1 y 32.4% al final del periodo.

CUADRO IV.6: PORCENTAJE DE GASTO SOCIAL. MODELO DE COBERTURA CONTINENTAL																		
Transacción	Gasto Social Público Total de los Países del Modelo Continental																	
Medida	Porcentaje del PIB																	
Tipo de Gasto	Total																	
Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Country																		
<u>Austria</u>	27.0	26.5	26.6	26.6	26.4	26.8	26.6	26.8	27.0	27.6	27.5	27.1	26.8	26.3	26.8	29.1	28.9	27.1
<u>Belgium</u>	26.3	26.2	26.8	25.7	26.0	25.9	25.3	25.7	26.1	26.5	26.5	26.0	26.0	27.3	29.7	29.5		26.6
<u>France</u>	28.0	29.3	29.7	29.6	29.7	29.7	28.6	28.6	29.4	30.0	30.1	30.1	29.8	29.7	29.8	32.1	32.4	29.8
<u>Germany</u>	26.3	26.6	27.2	26.6	26.5	26.7	26.6	26.7	27.3	27.8	27.2	27.3	26.1	25.1	25.2	27.8	27.1	26.7
<u>Luxembourg</u>	19.9	20.8	20.9	21.2	20.9	20.4	20.9	21.4	22.9	23.0	23.5	22.8	21.8	20.3	20.8	23.6	23.0	21.7
Países Continentales	25.5	25.9	26.2	25.9	25.9	25.9	25.6	25.8	26.5	27.0	27.0	26.8	26.1	25.5	26.0	28.5	28.2	26.4

data extracted on 15 Feb 2014 23:40 UTC (GMT) from OECD.Stat

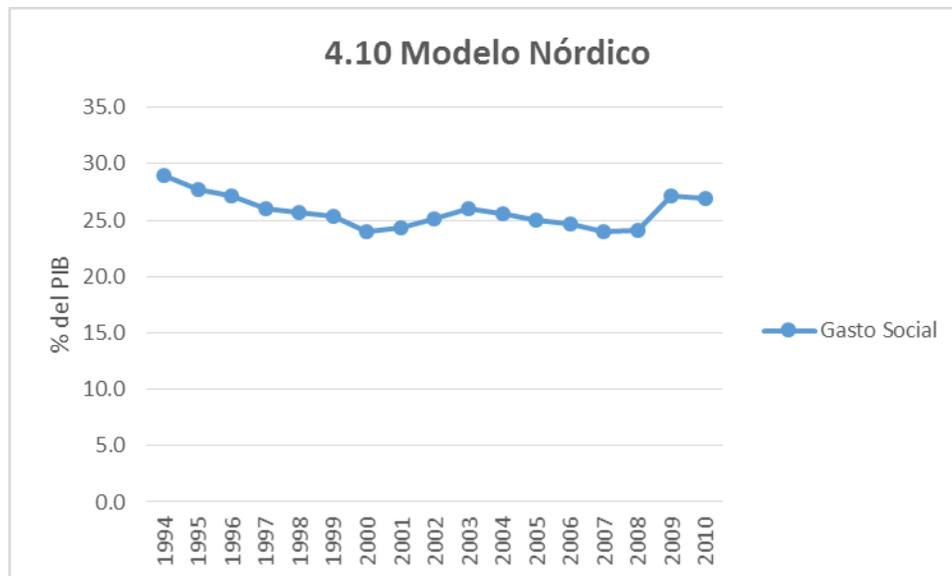
Alemania, por su parte, elevó su gasto durante los primeros dos años del periodo de estudio, modificándolo de 26.3% en 1994 a 26.6 en 1995 y 27.2% en 1996. Luego, de 1997 a 2001, tras disminuirlo en medio punto porcentual, lo mantuvo

relativamente constante, pues éste estuvo oscilando dentro de una franja de apenas 2 décimas porcentuales, variando entre los límites del 26.5 y el 26.7% del Producto Interno Bruto. Para el 2002 y 2003, una vez más elevó su monto y alcanzó el 27.3 y 27.8% respectivamente; situación que se modificó entre 2004 y 2007 cuando de manera continua lo disminuyó hasta ubicarlo en el 25.1%. Posteriormente, en los dos últimos años revierte esta tendencia y realiza erogaciones superiores al 27% de PIB, 27.8 en 2009 y 27.1 en 2010.

Ya por último, en Luxemburgo el Gasto Social mantiene una tendencia ascendente -no sin ligeras retracciones en 1998 y 1999- durante los diez primeros años del periodo de estudio, esto es entre 1994 y 2004. A lo largo de esos años el monto del PIB destinado a este rubro pasa del 19.9 al 23.5%. En los tres años siguientes esta tendencia se revierte y el Gasto Social disminuye hasta 20.3% del PIB en 2007, un monto muy cercano al de 1994. Finalmente, para los últimos tres años el Gasto Social se recupera y pasa del 20.8 en 2008 al 23.6% en 2009, cerrando el 2010 con una cota del 23.0% respecto del Producto Interno Bruto.

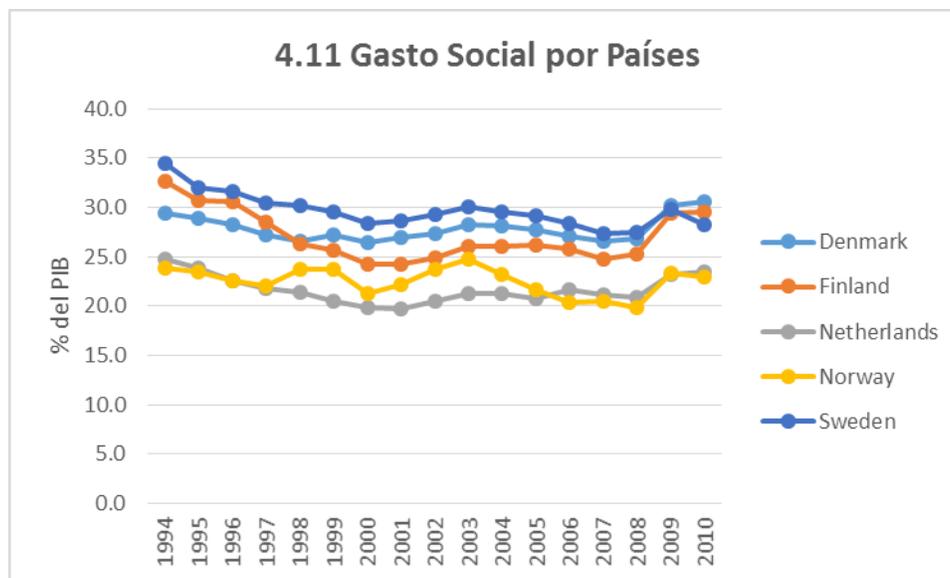
Finalmente, dentro del Modelo Nórdico el promedio de Gasto Social decreció y creció de manera entrecruzada durante los dieciséis años del periodo de estudio, aunque siempre con una tendencia decreciente, ya que ni en los puntos más álgidos de los periodos de recuperación pudo volver alcanzar la cota del 29.0% respecto del Producto Interno Bruto que registró en el año de 1994. De esta fecha al año 2000 el monto de las erogaciones sociales disminuyeron del 29.0 al 24.0% del PIB. Posteriormente, del 2001 al 2003, este monto se incrementa y alcanza el 26.1%, aunque para el siguiente año decrece nuevamente y retorna, en 2007, al nivel mínimo del 24.0%. Para el año 2008 este importe apenas y varía y registra un 24.1%, sin embargo, para 2009, esta cota se eleva y remonta hasta un nivel equivalente al 27.2%, manteniéndose prácticamente en esa altura en 2010, pues para este último año dicho promedio registra un valor equivalente al 27.0% en referencia al Producto Interno Bruto.

En lo que a los países se refiere, Dinamarca sostuvo una conducta bastante errática. Entre 1994 y el año 2000 el porcentaje del PIB destinado a Gastos Sociales decreció del 29.4 al 26.4%, con un ligero repunte en 1999 que lo posicionó en un 27.2%. Entre 2001 y 2003 dichas erogaciones aumentaron y alcanzaron un nivel del 28.3% para luego decrecer, entre 2004 y 2007, hasta el 26.5% respecto del PIB. Finalmente, a partir de 2008 este valor aumentó de manera permanente, primero a 26.8%, después, en 2009 al 30.2 y, por último, en 2010, al 30.6% en relación al Producto Interno Bruto, un porcentaje, dicho sea de paso, mayor al que expuso al inicio del periodo.



En lo que a los países se refiere, Dinamarca sostuvo una conducta bastante errática. Entre 1994 y el año 2000 el porcentaje del PIB destinado a Gastos Sociales decreció del 29.4 al 26.4%, con un ligero repunte en 1999 que lo posicionó en un 27.2%. Entre 2001 y 2003 dichas erogaciones aumentaron y alcanzaron un nivel del 28.3% para luego decrecer, entre 2004 y 2007, hasta el 26.5% respecto del PIB. Finalmente, a partir de 2008 este valor aumentó de manera permanente, primero a 26.8%, después, en 2009 al 30.2 y, por último, en 2010, al 30.6% en relación al Producto Interno Bruto, un porcentaje, dicho sea de paso, mayor al que expuso al inicio del periodo.

Igualmente errática fue la trayectoria seguida por Noruega. Durante los tres primeros años del periodo de estudio el rubro social disminuyó del 23.9 al 22.1 correspondiente a su Producto Interno Bruto. En 1998 y 1999 éste registró un índice del 23.7 y al año siguiente uno de 21.3%. Para los siguientes tres años dicho nivel de gasto creció al 22.2, 23.7 y 24.7%, respectivamente. Entre 2004 y 2008 esta tendencia cambió una vez más y retrocedió hasta el punto de llegar al 19.8%. Finalmente, en 2009 se trasladó en sentido inverso al 23.3% y terminó el 2010 con un monto igual al 23.0% del PIB.



En Finlandia, por otro lado, los desembolsos sociales siguieron una trayectoria muy similar a la del comportamiento del promedio de este modelo de cobertura. De 1994 al año 2001, el porcentaje del Producto Interno Bruto destinado a estas cuestiones disminuyó del 32.6 al 24.2%. Para el 2002 este monto escaló al 24.9 y un año más tarde al 26.0 %, sitio donde se mantuvo durante cuatro años consecutivos para caer doce meses después al 24.7%. Ya en 2008 inicia otra fase ascendente y progresivamente se desplaza entre el 25.3 y el 29.4 para cerrar en 2010 con un monto correspondiente al 29.6% del PIB.

CUADRO IV.7: PORCENTAJE DE GASTO SOCIAL. MODELO DE COBERTURA NÓRDICO																		
Transacción	Gasto Social Público Total de los Países del Modelo Nórdico																	
Medida	Porcentaje del PIB																	
Tipo de Gasto	Total																	
Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Country																		
<u>Denmark</u>	29.4	28.9	28.2	27.2	26.6	27.2	26.4	26.9	27.4	28.3	28.1	27.7	27.1	26.5	26.8	30.2	30.6	27.9
<u>Finland</u>	32.6	30.7	30.6	28.5	26.3	25.7	24.2	24.2	24.9	26.0	26.1	26.2	25.8	24.7	25.3	29.4	29.6	27.1
<u>Netherlands</u>	24.7	23.8	22.6	21.8	21.4	20.5	19.8	19.7	20.5	21.3	21.2	20.7	21.7	21.1	20.9	23.2	23.4	21.7
<u>Norway</u>	23.9	23.4	22.6	22.1	23.7	23.7	21.3	22.2	23.7	24.7	23.2	21.6	20.3	20.5	19.8	23.3	23.0	22.5
<u>Sweden</u>	29.4	32.0	31.6	30.4	30.2	29.6	28.4	28.6	29.3	30.1	29.5	29.1	28.4	27.3	27.5	29.8	28.3	29.7
<u>Países Nórdicos</u>	29.0	27.8	27.1	26.0	25.6	25.3	24.0	24.3	25.2	26.1	25.6	25.1	24.7	24.0	24.1	27.2	27.0	25.8

data extracted on 15 Feb 2014 23:40 UTC (GMT) from OECD.Stat

En Holanda ocurrió algo similar. Entre 1994 y 2001 el Gasto Social decreció del 24.7 al 19.7% del PIB. Posteriormente, en 2002 y 2003, éste aumentó al 20.5 y 21.3;

dos años después decayó al 20.7; y en 2006 llegó al 21.7%. Ya en la recta final del periodo, en 2007 y 2008, disminuye a los puntos 21.1 y 20.9%, para cerrar en los dos últimos años con incrementos que lo potencian al 23.2 y 23.4%, respectivamente.

Por último, en Suecia, aunque con ligeras recuperaciones bastante estandarizadas, el nivel de los gastos sociales experimentó una tendencia decreciente a lo largo de todo el periodo de estudio. De 1994 al año 2000 el rubro social no deja de retrotraerse, desplazándose del 34.4 al 28.4% en relación al Producto Interno Bruto. Del 2001 al 2003 se recupera hasta un 30.1% y de ahí desciende paulatinamente al 27.3% en los cuatro años siguientes. Finalmente, en 2008 crece al 27.5, en 2009 al 29.8 y cierra en 2010 con un monto equivalente al 28.3% respecto del Producto Interno Bruto.

Epílogo.

El análisis realizado en este trabajo sobre la evolución del Gasto Público y el Gasto Social durante los años 1994-2010, nos brinda la oportunidad de verter algunas afirmaciones. En primera instancia que, de acuerdo con estos datos, no existe evidencia suficiente para concluir -excepto en el caso de los países que conforman el *Modelo Nórdico*- que haya existido una disminución en el nivel de Gasto Público de los países que conforman la muestra durante los diecisiete años del periodo de estudio. Sin embargo, tampoco existe evidencia suficiente para hacer un pronunciamiento en sentido opuesto, es decir, concluir que haya ocurrido un incremento en dicho volumen de gasto. El comportamiento irregular de los datos no permite hacer un pronunciamiento categórico. Lo que sí puede afirmarse es que los gobiernos de los distintos países tendieron a erogar un nivel de gasto que gravitaba en rededor de un centro –definido históricamente-, y que ese nivel de gasto se vio modificado de acuerdo al ciclo económico, llevando siempre una tendencia netamente anti cíclica. Y es que durante el periodo 1994-2000, un periodo generalmente aceptado como de auge y crecimiento económico para los países integrantes de la OCDE, el nivel de gasto se vio relativamente disminuido; mientras que durante el periodo 2001-2008, un periodo de relativa estabilidad, el nivel de gasto se mantuvo constante; y, finalmente, que a partir de 2008, momento en el que el mundo entra en una profunda recesión, el nivel de gasto se vio sensiblemente modificado y comenzó una tendencia de marcado carácter ascendente.

En ese sentido se puede afirmar que, si bien es cierto que en los últimos treinta años el mercado ha cobrado un mayor protagonismo a la hora de definir y configurar el tipo de crecimiento y desarrollo económicos a seguir, el Estado sigue desempeñando un papel trascendental a la hora de hacer frente a ciertas contingencias de carácter económico. Que la contención o expansión del Gasto Público se sigue utilizando como un mecanismo de intervención con el propósito de contrarrestar los efectos negativos del ciclo económico, aunque, y esto hay que subrayarlo no con el mismo

grado y amplitud con que solía utilizar cuando permeaba el tipo de pensamiento keynesiano.

Además de esto, la relativa estabilidad experimentada por el Gasto Público en los diecisiete años del periodo de estudio, y la tendencia decreciente de los países del Modelo Nórdico, nos permite afirmar que el Gasto Público se encuentra sujeto a una permanente política de austeridad que solo se rompe en casos de severa gravedad. Que los gobiernos a nivel mundial –por las razones ya expuestas en el capítulo II– ponen un destacado énfasis en contener el nivel y la expansión del Gasto Público a fin de no verse inmiscuidos en situaciones graves de déficit y deuda pública que pudiesen acarrear inflación, pérdida de inversión, empleo y competitividad en los mercados internacionales.

Ahora bien, no obstante lo anterior es importante señalar que, aunque el nivel de Gasto Público se ve afectado por el ciclo económico y las políticas fiscales, éste no se define únicamente por razones económicas sino que también está en relación directa con los procesos políticos, culturales e ideológicos, cuya predicción y medición es más difícil de establecer y puedan, quizá, ser objeto de investigaciones posteriores.

Por otro lado, en lo que respecta al Gasto Social, la relativa estabilidad mostrada por los datos, al tomar en conjunto los países de la muestra³¹, permite afirmar que el *Welfare State*, en términos de gasto, se ha mantenido indemne desde 1994 hasta el final de la primera década del siglo XXI; con lo que queda resuelto uno de los objetivos principales planteados por este trabajo: verificar si la evidencia empírica respaldaba la afirmación de que el Estado del Bienestar, en términos de gasto, se había mantenido incólume pese a las diferentes modificaciones que ha sido objeto

³¹ El porcentaje del Producto Interno Bruto destinado a cubrir estos gastos se movió en menos de dos puntos porcentuales entre 1994 y 2008, elevándose sólo a partir del 2009, seguramente como medida anti-cíclica a la crisis financiera de 2008.

tanto en sus mecanismos de producción como de abastecimiento de los servicios públicos destinados a la protección y la promoción social.

Ahora bien, el hecho de que el nivel de gasto se haya mantenido prácticamente constante durante el periodo de estudio no implica que el *Welfare State* haya estado exento de otros perjuicios o menoscabos. La constancia del nivel de gasto presupondría, por ejemplo, una mínima extensión de los servicios sociales básicos o mínimas mejoras en la calidad de los mismos. Es decir, el Estado del Bienestar pudo verse afectado de manera negativa, o sufrir un deterioro parcial, por el encarecimiento de algunos de sus costos o por ciertos cambios en la población. Hay que recordar, por una parte, que los servicios públicos, y en particular los que hemos tomado en cuenta –salud, educación y pensiones–, necesitan de un gran trabajo intensivo que, al coincidir con una productividad baja en relación a los salarios, obliga a realizar un gasto superior para obtener una *producción* igual al crecimiento del PIB. Y por otra, que los cambios demográficos son una de las modificaciones que más inciden en la expansión de estos servicios, sobre todo cuando se considera el progresivo envejecimiento de la población, la reducción de la población activa trabajadora y el retraso en la incorporación de los jóvenes a la actividad productiva.

El deterioro parcial que hubieran experimentado los bienes y servicios ofertados por el Estado explicaría la percepción de desmantelamiento o desarticulación del Estado del Bienestar, así como la sensación de pérdida en cuanto la intensidad protectora de sus servicios manifestada por ciertos grupos sociales. Percepción que se ha visto reforzada tanto por una mayor selectividad y diferenciación interna, como por la primacía de una filosofía individualista, cuya expresión neoliberal, no cesa de exigir un menor paternalismo por parte del Estado y una mayor responsabilidad del individuo en la consecución y disfrute de su bienestar material.

Esta percepción se ha materializado en sentimiento de <<desencanto>> o <<perdida de lealtad>>, que a su vez, se ha traducido en una mayor demanda de servicios privados tanto en educación como en sanidad e inclusive en planes de

pensiones, lógicamente por parte de los ciudadanos que disponen de recursos para ello, y ha dado lugar a un abandono de lo público en contraposición de lo privado; generando una mayor asimetría en el acceso al bienestar social entre los diferentes grupos sociales y ha configurado una mayor diferenciación entre los mismos. Situación que ha venido a reforzar el sentimiento de escepticismo respecto a la acción estatal, y al Estado del bienestar particular, y la convicción de que el Estado no está capacitado para responder de manera adecuada a las nuevas demandas generadas por el desarrollo económico y una sociedad cada vez más fragmentada y heterogénea.

Una vez señalado lo anterior, es necesario aclarar, que todos estos cambios nos solo han minado los valores anteriores sobre los cuales se asentaba el *Welfare State*, como la solidaridad, el consenso social y la fe en el Estado, sino también el marco social, político y cultural bajo el cual se desarrollaba; sin embargo, pese a ello, no se puede hablar de una crisis o desmantelamiento del Estado del Bienestar -lo cual generaría graves desajustes en la estabilidad social- sino más bien de una resistencia a la continuidad de las pautas tradicionales del *Welfare State*, incluyendo a varios de los distintos grupos sociales que se benefician de él. Nadie, incluidos los neoliberales más radicales –dado el alto grado de legitimidad con la que cuenta la protección social- pretende desmantelarlo, pero sí una amplia mayoría social está a favor de remodelarlo. Las diferencias estriban en el modo e intensidad de hacerlo, ya que dicha remodelación no sigue unas pautas fijas o comunes en los distintos países, sino que es confusa y heterogénea en todos aquellos lugares donde existe un Modelo de cobertura. De tal modo que esclarecer, clasificar y tipificar, tanto el modo como la intensidad de dicha remodelación, así como las pautas que ha de seguir en cada modelo de cobertura en particular, parecen ser las tareas inmediatas a resolver; una labor –y desafío- que con toda certeza emprenderemos en investigaciones posteriores y que, con toda seguridad, estarán presentes en las interrogantes a tratar dentro de la tesis doctoral.

Dicho todo esto, estamos en condiciones de declarar que la hipótesis de que partimos es afirmativa, y que pese a que le *Welfare State* ha sufrido numerosos embates, muchos de ellos ideológicos, durante las últimas tres décadas, no existe evidencia suficiente para afirmar que existe una crisis o desmantelamiento del Estado del Bienestar. Que aquellos que han insistido en la necesidad de su progresiva e irreversible demolición –principalmente los adalides de la eficiencia del mercado, el darwinismo social y el individualismo posesivo-; así como aquellos insisten en un ataque sistemático a esta expresión de las políticas solidarias, carecen de evidencia que los respalde.

De todo esto se concluye que al iniciarse la segunda década del tercer milenio, la pervivencia del Estado del Bienestar como conjunto de instituciones estatales proveedoras de legislaciones y políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, y a proporcionar la igualdad de oportunidades entre su población, es incuestionable, aunque esta pervivencia no se dé bajo la forma primigenia en la que surgió a finales de la Segunda Guerra Mundial y que se mantuvo hasta la década de los años ochenta, sino, más bien, bajo nuevos esquemas mixtos de producción y abastecimiento de los servicios públicos que involucran a los sectores estatal, mercantil y asociativo, a fin de responder más adecuada y asertivamente a los nuevos retos y desafíos planteados por el crecimiento demográfico, la congestión institucional, la creciente fragmentación de las necesidades y expectativas ciudadanas, así como la aparición de <<nuevos riesgos sociales>> y la necesidad de una mayor eficiencia y calidad en los servicios públicos -sin mencionar los planteados por las nuevas configuraciones de los órdenes político y económico a nivel mundial-. Sucintamente, se concluye que a mediados de la segunda década del siglo XXI no cabe duda de la pervivencia y continuidad del Estado del Bienestar, aunque no sin una remodelación, parcial y selectiva, de la forma en la que se lo conocía en un principio.

Bibliografía.

- Alvaredo, F. (Septiembre de 2001). Desigualdad durante el último siglo. *Finanzas & Desarrollo*, 28-29.
- Bacon, R., & Eltis, E. (1976). En R. Bacon, & E. Eltis, *The dilemmas of government expenditure: essays in political economy by economists and parliamentarians*. London: Institute of Economic Affairs.
- Baran, P., & Sweezy, P. (1971). *El capital monopolista*. México: Siglo XXI.
- Barker, C. (2005). *Cultural Studies: Theory and Practice*. London: Sage.
- Barr, N. (2001). *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Baumol, W. J. (December de 1986). Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show. *The American Economic Review*, 76(5), 1072-1085.
- Bell, D. (1986). *El advenimiento de la sociedad pos-industrial*. Madrid: Alianza.
- Bendix, R. (1964). *Nation-building and citizenship*. New York : Wiley.
- Bosworth, B. (1980). Re-establishing an economic consensus: An impossible agenda. *Daedalus*, 109, 59-70.
- Briggs. (1985). *Welfare State: Past, Present and Future*.
- Brunhoff, S. d. (1978). *The State, Capital and Economic policy*. London.
- Buchanan, J. (1984). Politics without Romance: A Scketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications. En J. Buchanan, & R. Tollison, *The Theory of Public Choice* (págs. 11-22). Ann Arbor: University of Michigan.
- Carr, E. (1945). *Nationalism and after*. London: Macmillan.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós.
- Castells, A. (1989). Los límites del Estado del Bienestar tradicional. En J. (. Mir i Bago, *Crisis Económica y Estado del Bienestar*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Catells, M. y. (1986). *El desafío tecnológico, España y las nuevas tecnologías*. Madrid: Alianza.
- Cough, I. (1982). *Economía Política del Estado de Bienestar*. Madrid: Blume.
- Crossland, C. (1956). *The future of socialism*. London: Jonathan Cape.

- Duménil, G., & Lévy, D. (2004a). Neoliberal Dynamics. Towards A New Phase? En K. van der Pijl, L. Assasi, & D. Wiga, *Global Regulation Managing Crises after the Imperial Turn* (págs. 41-63). New York: Palgrave Macmillan.
- Duménil, G., & Lévy, D. (2004b). Task Force on Inequality and American Democracy. En *American Democracy in an Age of Rising Inequality*. American Political Science Association.
- Engels, F. (1974). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. México: Cultura Popular.
- Engels, F. (1982). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Madrid: Alianza.
- Esping-Andersen, G., & Myles, J. (2009). Economic inequality and the welfare state. *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, 639-664.
- Fine, B., & Harris, L. (1979). *Rereading Capital*. London.
- Flora, P., & Alber, J. (1981). Modernization, democratization and the development of Welfare State in Western Europe. En P. Flora, & A. Heidenheimer, *The development of Welfare States in Europe and America*. London: New Brunswick.
- Flora, P., & Heidenheimer, A. (1981). The historical core and changing boundaries of the Welfare State. En P. Flora, & A. Heidenheimer, *The development of Welfare State in Europe and America*. London: New Brunswick.
- Freitag, M. (2004). *El naufragio de la Universidad y otros ensayos de epistemología política*. Barcelona: Pomares .
- García Pelayo, M. (1987). *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Goldin, C., & Katz, L. (2008). *The Race Between Technology and Education*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press.
- González Temprano, A. (1998). El Estado del Bienestar y el Gasto Social. El caso de España. En A. (. González Temprano, *La Política de Gasto Social (1984-1996)* (págs. 17-54). Madrid: Consejo Económico.
- González Temprano, A. (2003). El Estado de Bienestar en los años noventa. En A. (. González Temprano, *La Consolidación del Estado de Bienestaren España*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- González Temprano, A., & Torres Villanueva, E. (1992). *El Estado del Bienestar en los países de la OCDE*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Grez, S. (s.f.). *La "cuestión social" en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902)*. Obtenido de Biblioteca Nacional de Chile:
<http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12475174324514951887891/p0000001.htm>

- Habermars, J. (1975). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Harvey, D. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hayek, F. (1978c1946). *Camino de Servidumbre*. Madrid: Alianza.
- Hayek, F. (1982). *El orden político en la sociedad libre*. Madrid: Unión Editorial.
- Hirsch, J. (1978). The State Apparatus and Social Reproduction: Elements of a Theory of the Bourgeois State. En J. Holloway, & S. Picciotto, *State and Capital. A Marxist Debate* (págs. 57-107). London: Edward Arnold.
- Hobbes, T. (1979). *Leviatán*. Madrid: Editora Nacional.
- Johnson, N. (1990). *El Estado de Bienestar en transición: la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Kahn, A. (1969). *Theory an practice of social planning*. Russell Sage Foundation.
- Kalmanovitz, S. (agosto de 1998). Neoliberalismo e intervencionismo: sus fuentes y razones. *Revista de Estudios Sociales*(1), 33-38.
- Krugman, P. (2008). *Después de Bush*. Barcelona: Crítica.
- Levy, F., & Temin, P. (2007). *Inequality and Institutions in 20th Century America*. Cambridge, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Locke, J. (1978). *Ensayo sobre el gobierno civil*. Buenos Aires: Aguilar.
- Mandel, E. (1980). *La crisis 1974-1980*. México: Era.
- Marshall, T. (Julio-Septiembre de 1979). Ciudadanía y Clase Social. *REIS*(79), 297-344.
- Milanovic, B. (Septiembre de 2011). Más o Menos. *Finanzas & Desarrollo*, 6-11.
- Mishra, R. (1981). *Society and Social Policy*. London: Macmillan.
- Mishra, R. (1984). *The Welfare State in crisis*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Mishra, R. (1989). El Estado de Bienestardespués de la crisis: Los años ochenta y más allá. En R. (. Muñoz de Bustillo, *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Mishra, R. (2000). El Estado de Bienestar en transición: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda en la década de los noventa. En R. (. Muñoz, *El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo* (págs. 109-136). Madrid: Alianza.
- Moix Martinez, M. (1986). *Bienestar Social*. Madrid: Trivium.

- Muñoz, R. (2000). Retos y Restricciones del Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo. En R. Muñoz, *El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo* (págs. 17-108). Madrid: Alianza.
- Musgrave, R. (1969). *Fiscal Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Musgrave, R. (1980). *El futuro de la política fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos .
- Myrdal, G. (1961). *El Estado del futuro*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE. (1987). *El Papel del Sector Público y los Gastos Sociales, 1960-1990*. Madrid: Ministerio del Trabajo Y Seguridad Social.
- OCDE. (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. París.
- O'Connor, J. (1981). *La Crisis Fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- O'Connor, J. (1987). *Crisis de acumulación*. Barcelona: Península.
- OECD. (2011). *Government at a Glance 2011*. OECD Publishing.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ojeda, A. (1993). *Estado Social y crisis económica*. Madrid: Editorial Complutense.
- Ortega Almón, M. A. (2003). Privatización Y ¿Eficiencia Económica? (CIDE, Ed.) *Gestión y Política Pública*, 12(2), 207-240.
- Picó, J. (1987). *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Madrid: Siglo XXI.
- Pierson, P. (2002). Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. *Revue française de sociologie*, 369-406.
- Polanyi, K. (1989). *La Gran Transformación*. Madrid: La Piqueta.
- Polanyi, K. (1994). *El sustento del hombre*. Madrid: Mondadori.
- Poulantzas, N. (1977). *Sobre el Estado Capitalista*. Barcelona: Laia.
- Poulantzas, N. (1977b). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. Madrid: Siglo XXI.
- Rimlinger, G. (1971). *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*. New York: Wiley.
- Ritter, G. A. (1991). *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Rodríguez Cabrero, G. (1990). Entre la protección social y el bienestar social. En J. (. Albarracín, *Reflexiones sobre política económica* . Madrid: Editorial Popular.

- Rodriguez Cabrero, G. (2004). *El Estado del bienestar en España: Debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.
- Rosanvallon, P. (1995). *La crisis del Estado providencia*. Madrid: Civitas.
- Rosier, B. (1978). *Crecimiento y crisis capitalistas*. Barcelona: Labor.
- Rostow, W. (1960). *The stages of economic growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rousseau, J.-J. (2003). *El contrato social*. Buenos Aires: Losada.
- Sapir, A. (2005). *Globalisation and the Reform of European Social Models*. Bruselas: Bruegel.
- Smith, A. (2004). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, A. (2004a). *Teoría de los sentimientos morales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sombart, W. (1946). *El apogeo del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sotelo, I. (2010). *El Estado Social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Editorial Trotta.
- Therborn, G. (1989). Los retos del Estado del Bienestar. La contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio. En R. (. Muñoz de Bustillo, *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Titmuss, R. (1971). *Commitment to Welfare*. London: Urwin University Books.
- Weber, M. (1984). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilenski, H. (1965). Introduction to the Paperbound Edition: The problems and prospects of the Welfare State. En H. Wilenski, *Industrial Society and Social Welfare*. London: A free press paperback originally published by Russell Sage Foundation. Collier Macmillan Publishers.