

Area de Políticas Públicas, Sociales y Estado del Bienestar

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

2009
NOVIEMBRE
16

Reestructuración del Estado de Bienestar

ANTONIO ANTÓN

Profesor Honorario de la Universidad Autónoma de Madrid. Miembro del Observatorio de la Educación de la Fundación 1º de Mayo.



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838
www.1mayo.ccoo.es | 1mayo@1mayo.ccoo.es

Estudios de la Fundación. ISSN: 1989-4732

Reestructuración del Estado de bienestar¹

Antonio Antón

Profesor de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid

Los Estados de bienestar europeos están sometidos a un proceso de reestructuración. Tras su consolidación en las tres décadas 'gloriosas' (1945/1975), desde los años ochenta se inicia una nueva época de la reforma social. El problema principal hoy no es su desmantelamiento. No obstante, tampoco se asiste a una dinámica de consolidación y avance de los mecanismos y servicios públicos que garanticen un mayor bienestar a la población. La realidad es ambivalente y no una simple continuidad o statu quo. Por un lado, se mantienen e incluso se amplían algunos derechos sociales y permanece una amplia cobertura de los mismos. Por otro lado, como tendencia dominante, se reduce su intensidad protectora y se desarrolla una mayor diferenciación interna. Las políticas sociales están presididas por el objetivo de contención del gasto social y público y, más en general, están subordinadas a unas políticas económicas y fiscales de orientación predominantemente liberal. Además, se están produciendo cambios institucionales sustanciales que modifican el papel clave de los mecanismos públicos en la provisión de la seguridad y el bienestar social, se privatizan una parte de los mismos y se amplía la vía del mercado y la responsabilidad individual en el aseguramiento. Por tanto, existen dos dinámicas paralelas: disminución de la intensidad protectora de los mecanismos públicos (con reducción del gasto social y público por habitante respecto del PIB), y cambio institucional hacia una mayor privatización y mercantilización con una segmentación de la protección y los mecanismos de bienestar social. Esa 'racionalización', con recorte y adaptación de derechos sociales, supone la erosión de las bases sociales del Estado de bienestar y de sus funciones clásicas de seguridad colectiva, solidaridad institucional y redistribución.

¹ Este texto es un extracto de la Introducción del libro *Reestructuración del Estado de bienestar* (2009), editado por TALASA, con la colaboración de la Fundación 1º de Mayo. Contiene dos partes: 1) una descripción del objeto de la investigación, y 2) el diagnóstico sobre el gasto social y la desigualdad económica en España y la Unión Europea.

El devenir de los Estados de bienestar europeos está sujeto a conflictos sociales y políticos. Las fuerzas que pugnan por esa orientación de 'recorte' del Estado de bienestar son poderosas. No obstante, los altos niveles de legitimidad existentes en la sociedad para mantener esas funciones fundamentales y la persistencia de graves problemas y riesgos colectivos frenan las medidas y ajustes más duros o regresivos. El resultado, en un equilibrio siempre inestable, produce un proceso lento, sinuoso y con altibajos de reestructuración y cambio de los diferentes mecanismos, funciones y prestaciones sociales. No es una crisis inevitable que cuestione la supervivencia del Estado de bienestar y aboque a su desaparición. Aunque sí se puede hablar de crisis en el sentido que supone una transformación cualitativa de su carácter y sus funciones básicas. Existe un fuerte consenso en las élites políticas y económicas sobre la necesidad de su 'racionalización' con una tendencia de menor esfuerzo distributivo del Estado (gasto social y gasto público por habitante en porcentaje respecto del PIB) y menos igualitario. Ello no obsta, para que se mantengan una relativa universalidad de los derechos sociales, reafirmada como derechos de mínimos, e incluso se mejoren algunos dispositivos y prestaciones -por ejemplo, la igualdad de género, el apoyo a la dependencia, algunas pensiones mínimas o rentas básicas contra la exclusión social y la salud laboral-. Al mismo tiempo, se produce una diferenciación en las formas de protección social y el sistema educativo, relacionados con similares tendencias en otros ámbitos, como la segmentación del mercado de trabajo, el cambio institucional entre lo público y lo privado y las reformas fiscales regresivas.

La tendencia dominante camina hacia la disminución de la intensidad protectora y de seguridad que proporcionaban las instituciones públicas para el conjunto de la sociedad. Las viejas y nuevas necesidades sociales tienen una menor cobertura pública, el Estado no se responsabiliza de ofrecer las mismas o mejores garantías a la población, y una parte de las nuevas demandas la devuelve a la propia sociedad que tiene que hacer frente con sus recursos desiguales, a través del mercado, la familia o el tercer sector. El sistema de solidaridad y seguridad social institucionalizada se deteriora, y se traslada la responsabilidad a los individuos lo que se justifica con el discurso de la 'activación'.

Los cambios más profundos se han producido en el campo económico, productivo y laboral, así como en las relaciones de poder –político, institucional y empresarial-. Las bases productivas e institucionales en que se asentaba la ciudadanía social y laboral se han modificado a gran escala y socavan los equilibrios y pactos sociales –intergeneracionales, interclasistas y familiares- en que se asentaban los Estados de bienestar. Factores como la globalización económica, las políticas económicas neoliberales, la aplicación de nuevas tecnologías de alta productividad, los cambios demográficos y la reorganización del trabajo han transformado profundamente las condiciones laborales, de empleo y de vida, y han creado nuevas segmentaciones y desigualdades sociales.

La reestructuración del Estado de bienestar, particularmente de los sistemas de protección social, está debilitando los mecanismos y garantías públicas de seguridad y bienestar social. El modelo keynesiano de pleno empleo, estable y seguro, junto con un Estado de bienestar consolidado, está cuestionado. Los derechos laborales han estado basados en la capacidad de regulación pública -estatal y con la participación de los sindicatos- de las condiciones de trabajo y la protección social. Ahora se amplía la desregulación e individualización de las relaciones laborales, la fragmentación del mercado de trabajo y las condiciones de empleo, junto con un mayor dominio empresarial y la intensificación del trabajo. Al mismo tiempo, ha disminuido la capacidad de integración social, dejando fuera del ascenso socioeconómico y el consenso del bienestar a amplios sectores precarizados y vulnerables, muchos de ellos de origen inmigrante.

Las dinámicas económicas y las políticas laborales han profundizado la segmentación del mercado de trabajo. La reestructuración del Estado de bienestar tiende a adaptarlo a esa estratificación del empleo y las rentas primarias. La solidaridad institucional se resquebraja por arriba y por abajo. Las clases medias-medias o superiores no llegan a ser un tercio de la población pero tienen gran poder e influencia. Presionan hacia una menor contribución de sus impuestos y, junto con la persistencia y reducción de las prestaciones y servicios públicos, se apuntan a un mayor desarrollo de servicios complementarios (pensiones, sanidad y enseñanza privada o concertada). Las clases populares (medias-bajas y bajas), en torno a dos tercios, tienen

dificultades para hacer frente a esfuerzos adicionales y ven el deterioro de su bienestar y de muchos servicios públicos. Además, los riesgos sociales están fragmentados. Aparte de la capacidad y estatus socioeconómico de los individuos intervienen otras variables como la edad (el envejecimiento de los mayores), el sexo (la discriminación de las mujeres) o el origen étnico (inmigración). Cuando se acumulan varios tipos de riesgos, una carrera laboral precaria o un nivel de rentas bajo con uno o más factores discriminatorios, se producen situaciones más vulnerables. Y los mecanismos colectivos de seguridad no se terminan de adaptar a esa especificidad y fragmentación de necesidades. Aquí, el discurso de la 'contributividad' expresa sus límites: refuerzo de la 'proporcionalidad' y abandono de la solidaridad hacia la asistencialización del Estado.

El Estado de bienestar, la ciudadanía social y laboral, ha sido fruto de un largo proceso de conflicto y reforma social, particularmente, en las sociedades europeas. Comenzó a finales del siglo XIX, en el contexto de la segunda revolución industrial y el ascenso del movimiento obrero y la izquierda política, y se consolidó en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial. Junto con los derechos civiles y políticos, los derechos sociales y laborales constituían la tercera pata de la conformación de la plena ciudadanía democrática y social. Este proceso expresaba una doble dinámica: era funcional con el tipo de desarrollo económico y de integración social y orden político, y era compatible con las demandas de las clases trabajadoras representadas por el sindicalismo, a través del neocorporatismo, y la izquierda política -además de ser una respuesta a los desafíos estratégicos del socialismo soviético-. Esos modelos y equilibrios se empiezan a romper con la crisis socioeconómica de mitad de los años setenta del pasado siglo, y los cambios se aceleran en los noventa.

Igualmente, tiene un mayor relieve una serie de cambios socio-demográficos que están condicionando el papel de los servicios públicos y su combinación con la tradicional función de la familia. Se trata de tres aspectos importantes. Primero, el envejecimiento de la población que plantea nuevos servicios y demandas sociales (sanidad, dependencia, cuidados). Segundo, la incorporación femenina al empleo, con una mayor emancipación e igualdad que cuestiona su tradicional papel subordinado en la familia como

complemento y colchón social. Tercero, la inmigración, en particular en algunos países como en España, más reciente e importante, con nuevos problemas de integración social y de convivencia intercultural. Todo ello, junto con nuevos riesgos de pobreza y exclusión social, constituye un aumento de las necesidades sociales que suponen un reto para las instituciones públicas y la sociedad.

El contrato social anterior –keynesiano-, como pacto de reciprocidad entre, por una parte, la participación en el empleo –seguro, masivo y prolongado- y la construcción de la sociedad ‘nacional’ y, por otra parte, el incremento del consumo y la ciudadanía social y laboral, junto con los derechos cívicos, se desequilibra, especialmente en su componente socioeconómico y laboral. Se generan nuevas tendencias que afectan a los anteriores equilibrios y correspondencias. Por un lado, aparecen nuevas necesidades y riesgos sociales, más segmentados: prestaciones de desempleo ante un paro más amplio y estructural, gasto público en pensiones, sanidad y dependencia ante mayor envejecimiento, necesidades de las familias jóvenes y monoparentales. Por otro lado, nuevas generaciones jóvenes prolongan su actividad escolar y atrasan su inserción ocupacional, con una socialización más ‘libre’ y menor tiempo de esfuerzo productivo. Es decir, aumentan las necesidades de los ‘pasivos’ y existe un mayor periodo de ‘inactividad’ en la juventud. Significa un reajuste del equilibrio entre derechos y deberes en el conjunto del ciclo vital, en la estructura familiar y entre las diferentes capas sociales y categorías de riesgo. Supone un condicionamiento para los ‘activos’, a su consumo presente, y, sobre todo, una presión distributiva a los sectores acomodados y los beneficios empresariales. No obstante, hacia los pasivos se ejerce una presión para reducir su tiempo de inactividad, prolongar su vida laboral o reducir sus derechos de pensiones. Hacia los jóvenes, en su transición laboral, se imponen trayectorias mayoritariamente precarizadas como mecanismo de subordinación y ‘adaptación’ para aumentar su rendimiento productivo con menores derechos laborales. La cultura más ‘libre’ o con menores responsabilidades del periodo escolar y estudiantil, con amplias zonas de ocio y también segmentada, se transforma en presión empresarial e institucional para cumplir con los ‘deberes productivos’. La forma de esa transición es distinta para diferentes capas sociales y conlleva el conflicto y reajuste del contrato social y el valor de la

reciprocidad, en este caso poniendo el acento en las responsabilidades y obligaciones individuales frente a la experiencia de los derechos y una dependencia familiar más tolerante.

El poder económico apoyándose en las capas medias y altas, se desentiende del esfuerzo contributivo de una parte de la gran riqueza creada. Con la paradoja de la etapa histórica de mayores recursos económicos y financieros, queda menos tarta por habitante para distribuir colectivamente a la sociedad través del Estado. La opción dominante es imponer más deberes y responsabilidades individuales, y ‘descargar’ parte de las responsabilidades institucionales en la seguridad y bienestar social de la población. Significa un nuevo reequilibrio donde las capas superiores pretenden salvaguardar sus privilegios y su nivel de protección desentendiéndose de los sistemas públicos. Los riesgos se individualizan y las personas tienen que hacerles frente a través de otros mecanismos: el mercado, con servicios complementarios, para los individuos que pueden detraer recursos económicos añadidos; la familia, con una nueva presión y carga doméstica hacia las mujeres; las organizaciones del tercer sector como respuesta fragmentaria a las condiciones de sectores vulnerables. Para evitar el desamparo de los sectores más desfavorecidos y los problemas derivados para la integración social, se mantendría un Estado asistencial de mínimos, las redes protectoras básicas. Esa retirada de la responsabilidad del Estado, de la solidaridad de la sociedad en su conjunto, se pretende justificar con la idea de la ‘sobrecarga social’, reduciendo los ‘derechos’ de los segmentos vulnerables de la sociedad, y está apoyada por reformas fiscales regresivas beneficiosas para las clases acomodadas.

La salida ofrecida, para sostener similar seguridad, es el incremento del esfuerzo ‘individual’, bien en aportaciones complementarias a través del mercado de las capas medias y altas, bien con mayor contribución de empleo en las clases trabajadoras –o menor protección social-. Quedan los mecanismos de protección básica para sectores excluidos, a efectos de control social. Y en el caso de los jóvenes, el mundo empresarial, a través del mercado de trabajo y su modelo de relaciones laborales, impone un proceso de socialización prolongado a través de la precariedad laboral para modificar su experiencia de insuficiente ‘rendimiento’, en condiciones de subordinación y máxima productividad, y consolidar su reciclaje hacia mayores ‘deberes’

productivos. Una vez debilitada la vieja cultura del trabajo, se impone un mayor control y subordinación de la fuerza de trabajo mayoritaria, junto con la expectativa de incentivos complementarios y mayor consumo y estatus para las élites profesionales. La dinámica de mayor fragmentación, discontinuidad en las trayectorias laborales y posiciones reactivas ante la precariedad y la explotación laboral, con situaciones muy diversas, añade mayor complejidad a los acuerdos colectivos y la conformación y defensa de intereses comunes. Además, existen comportamientos de 'escaqueo' en las responsabilidades cívicas y uso fraudulento de servicios públicos, que requieren cierto control social y resituar la corresponsabilidad o reciprocidad en el disfrute de los bienes públicos. No obstante, la tendencia anti-solidaria principal viene de otro lado, de las clases acomodadas que se retraen de sus responsabilidades fiscales, fuerzan una menor protección pública y servicios públicos de calidad, y se aíslan para asegurar sus privilegios y su bienestar diferenciados de la mayoría de la sociedad.

En los últimos años, cuando se hacen más visibles los límites de la función protectora del Estado de bienestar y sus efectos sociales, se desarrolla la pugna de diferentes grupos sociales por definir la evolución, el ajuste y el futuro de las instituciones públicas de bienestar y su readecuación con el mercado, la familia y el tercer sector, o bien con una mayor descentralización territorial y el incremento de la coordinación europea. Así, en esta nueva situación, tiene relevancia el debate sobre la reformulación y renovación de las bases de la ciudadanía social en las sociedades europeas o la definición del modelo social europeo.

En el proceso de la reforma social se distinguen tres grandes etapas. La primera, el comienzo de las políticas públicas y de protección social modernas (1870-1945); la segunda la etapa de consolidación y expansión del Estado de bienestar (1945-1973/79), y la tercera el proceso de reestructuración del Estado de bienestar. Es esta última el objeto de análisis, aunque a su vez, se pueden diferenciar tres fases. 1ª fase: 1973/79 a 1989; 2ª fase: 1990 a 2003, y 3ª fase: 2003/2007 en adelante. Estamos inmersos en esta tercera fase de reestructuración -con reformas significativas de los sistemas de protección social en países fundamentales como Alemania, Francia, Suecia e Italia-, con continuidad de elementos sustanciales del Estado de bienestar y cambios

cualitativos, principalmente, la reducción de la intensidad protectora y la diferenciación de los sistemas de protección; junto con profundas transformaciones en los planos económico-laboral, cultural, demográfico y sociopolítico.

Comienza una nueva fase de este largo proceso de tres décadas de reestructuración del Estado de bienestar. Ha llegado la crisis económica y de empleo y se ha cuestionado el fundamentalismo de mercado. Los efectos en el mercado de trabajo, con el incremento del paro, son evidentes. Se abre una encrucijada sobre las políticas económicas, sociales y laborales. El nuevo contexto y la pugna de los diferentes agentes –políticos, económicos y sociales- están definiendo el presente y van a condicionar el futuro de la reforma social. El objeto de esta investigación es ese proceso reestructuración del Estado de bienestar, con las nuevas dinámicas derivadas del impacto de la actual crisis socioeconómica.

Los debates teóricos más significativos

Los debates teóricos más significativos sobre el devenir de la reforma social afectan a cinco de sus elementos fundamentales: 1) *Bases sociales*: conflictos, acuerdos y reequilibrios entre poder económico e institucional, clases medias y clases trabajadoras. 2) *Relación entre clase social y categoría de riesgo, junto con los cambios de los fundamentos de la solidaridad social*: con una solidaridad interclasista débil y otra intergeneracional fuerte, o bien, secundaria ante la desigualdad socioeconómica y fundamental ante riesgos, desde los activos hacia los pasivos (o dependientes). 3) *La tensión o combinación entre seguridad social –pública- y/o privada*: sistema público (socialización riesgos, universalización, adaptación y descentralización), y sistema privado (libertad de elección, mercantilización, ‘familiarismo’). 4) *La dimensión redistributiva -vertical u horizontal- y su relación con la igualdad o la equidad*, como proporcionalidad a la contribución –o méritos-; en ese sentido, la interrelación entre componentes universales y de ciudadanía social, el papel y significados de la igualdad de oportunidades y la meritocracia, y de otros aspectos relevantes como la propiedad y la herencia o el origen social y cultural. 5) Desde el punto de vista institucional, *la reconfiguración de las*

funciones y relaciones entre Estado, mercado, familia y tercer sector. Todos estos elementos teóricos confluyen en la orientación cultural, ideológica y sociopolítica del presente y futuro de la reforma social y, junto con la actitud y capacidad práctica de los diferentes agentes sociales, están influyendo en la configuración del Estado de bienestar en la próxima década.

Ha sido necesario evaluar la amplia literatura existente para esclarecer los discursos justificativos de las diferentes opciones de la reforma social y reelaborar un marco interpretativo más adecuado para explicar la realidad actual. Por otra parte, ha sido imprescindible un análisis empírico de las dinámicas actuales, en un contexto de rápido cambio y profundas implicaciones socioeconómicas y para la protección social. El objeto de investigación no es el pasado del Estado de bienestar, aunque ha sido necesario revisar sus fundamentos y discursos, que forman parte de la cultura europea y están condicionando su presente y su futuro. El esfuerzo teórico y analítico intenta clarificar las dinámicas actuales, el devenir de la reestructuración de los Estados de bienestar y las perspectivas de la reforma social. Pretende apoyar una orientación normativa progresiva con un enfoque basado en la igualdad y la solidaridad.

El libro que he escrito y del que hago esta recensión, consta de ocho capítulos repartidos en tres partes diferenciadas. La primera es de carácter analítico y descriptivo y está constituida por el primer capítulo. Explica las tendencias generales de los Estados de bienestar europeos: Las características y trayectorias del Estado de bienestar, el diagnóstico sobre el gasto social y la desigualdad económica, las dinámicas y debates de la reforma actual, las actitudes de la población y el futuro de la reforma social. La segunda parte es de carácter teórico y crítico y la conforman los capítulos segundo, tercero, cuarto y quinto. Es un bloque amplio dedicado a la valoración de diversas teorías e interpretaciones sobre el Estado de bienestar y su relación con la economía y la sociedad. En el capítulo segundo se detallan las teorías sobre el Estado de bienestar y sus bases sociales fundamentales, los conceptos de igualdad, solidaridad y distribución, y se explica el enfoque social. El capítulo tercero evalúa diversas ideas, particularmente, en la izquierda: La insuficiencia explicativa de la idea de polarización de 'clase', las tesis del 'desmantelamiento' y la 'irreversibilidad' del Estado de bienestar, la posición del

pluralismo del bienestar, así como los debates sobre los límites del Estado de bienestar, las tendencias en la socialdemocracia y el nuevo paradigma de la empleabilidad. El capítulo cuarto analiza una cuestión relevante sujeta a polémica en ámbitos académicos y políticos: la modernización económica en España y el debate sobre la relación entre crecimiento económico y distribución. Junto con ello hay una valoración de las concepciones neoliberales sobre la economía, el Estado y la protección social. El capítulo quinto explica otro aspecto complejo y muy debatido: la relación entre Estado, mercado y sociedad, y la conformación de nuevos equilibrios entre ellos. En particular, se analiza el papel de la familia y el tercer sector. La tercera parte trata tres aspectos específicos, fundamentales para completar la mirada sobre este proceso: el impacto de la crisis económica, el sistema de protección social y el papel de la educación. El capítulo sexto expone los elementos centrales de la nueva situación de crisis económica mundial, así como las particularidades en España: el paro y la encrucijada sociolaboral y política, los problemas del modelo productivo, las características de la estructura social y el tipo de políticas sociales. El capítulo séptimo, señala las características y reformas de los sistemas de pensiones europeos, sin entrar en detalle en el caso español. El capítulo octavo explica los problemas educativos en España y analiza las políticas puestas en marcha en ese ámbito desde la óptica de la igualdad de oportunidades. Finalmente, en un pequeño capítulo, a modo de epílogo, se señala sintéticamente la principal conclusión: continuidad y cambio del Estado de bienestar.

Veamos los datos y tendencias del gasto social y la desigualdad económica expresados en la Introducción de esta investigación en la que se complementan, en otro apartado, con el análisis de la opinión de los ciudadanos sobre los diferentes servicios públicos y prestaciones sociales.

Diagnóstico sobre gasto social y desigualdad económica

Esta parte analiza los principales indicadores –con datos de EUROSTAT- de la evolución del gasto social o en protección social² y las

² El gasto social expresa el gasto en protección social público –sistema SEEPROS de EUROSTAT-: transferencias sociales y gastos en los sistemas de pensiones, sanidad,

tendencias de la desigualdad y el riesgo de pobreza, y se compara, particularmente, España con la media de la UE³.

Tabla 1.1
Evolución del PIB por habitante (ppp) - Base UE-27=100

Año	1997	2007	2008
UE-15	115,5	111,7	110,8
España	93,3	105,4	103,9

Fuente: EUROSTAT-2009.

Según la tabla 1.1, entre los años 1997 y 2007, España ha dado un fuerte impulso al crecimiento de su PIB por habitante (ppp), acercándose a la media de la UE-15 y superando la de la UE-27, aunque en el año 2008 aumenta algo su desventaja. El diferencial acumulado por la mayor tasa de crecimiento del PIB de España respecto de la UE-15, entre los años 1997 y 2008, es de 13,1 puntos porcentuales. De una distancia total de doce puntos se llega a la actual de siete puntos. Ha sido una dinámica económica que ha reducido las diferencias de producción con la media europea, contribuyendo a una etapa de relativa prosperidad y creación de empleo que ha permitido legitimar las políticas económicas públicas y empresariales. No obstante, en ese año 2008 se invierte la tendencia y, previsiblemente, en el año 2009, en España, con una recesión económica más aguda, se vuelve a alejar de esa media europea. Como se analiza más adelante, con la crisis económica actual se ha comprobado que el desarrollo económico estaba asentado en unos

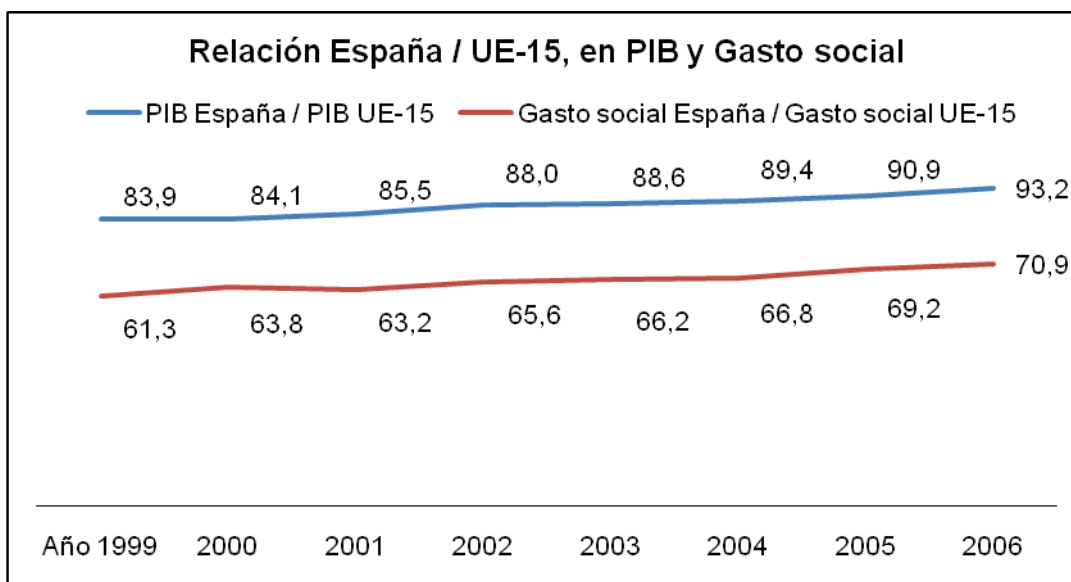
desempleo y servicios sociales, pero sin incluir educación. Algunos datos del último año de varios países son provisionales. El dato de Luxemburgo se excluye dado su pequeño volumen y la distorsión que produce.

³ A efectos comparativos y para expresar más adecuadamente la calidad de vida o bienestar de la población, aparte de otros componentes cualitativos, se hará referencia al PIB y el gasto público social según la Capacidad –paridad- de poder de compra (PPP en versión francesa y SPA en versión inglesa) y por habitante (h). Expresa el porcentaje de producción y gasto social distribuido per cápita, según el poder adquisitivo de cada país. A esos indicadores se añaden los de la tasa de riesgo de pobreza y los índices de desigualdad económica. Sobre los límites de estos indicadores y, sobre todo, la insuficiencia del dato del PIB total para explicar el desarrollo social, se puede consultar el Informe internacional de la Comisión para la Medición del Desarrollo Económico y el Progreso Social, presidida por J. Stiglitz (2009). Igualmente, se puede ver, dentro del Informe FOESSA, el texto de Rafael Muñoz de Bustillo (2008).

cimientos débiles, había crecimiento pero con una economía frágil y un modelo de empleo de gran precariedad, y se ha pasado a una profunda recesión y a la más alta tasa de desempleo de la U.E. Ello cuestiona el modelo productivo, sin referencias claras para una salida económica sólida, social y sostenible.

Según el gráfico 1.1 España se acerca a esa media europea tanto en el total de PIB cuanto del gasto social (ppph), en unos nueve puntos, pero sin modificar las distancias entre ambos componentes. Ello significa, por un lado, que la sociedad española recibe más gasto social que en el periodo anterior pero, por otro lado, no se amplía el esfuerzo económico de España en protección social, sino que se distribuye la misma proporción de ese aumento de la riqueza. Es decir, entre los porcentajes de PIB y gasto social, se mantiene una diferencia de más de doce puntos entre los años 1997 y 2006⁴, y el extraordinario crecimiento económico sólo se aprovecha de forma proporcional, sin esfuerzos adicionales para superar el tradicional déficit social y acortar las distancias con la UE en el porcentaje de gasto social respecto del PIB.

Gráfico 1.1
Relación España / UE-15, en PIB y Gasto social (ppph)



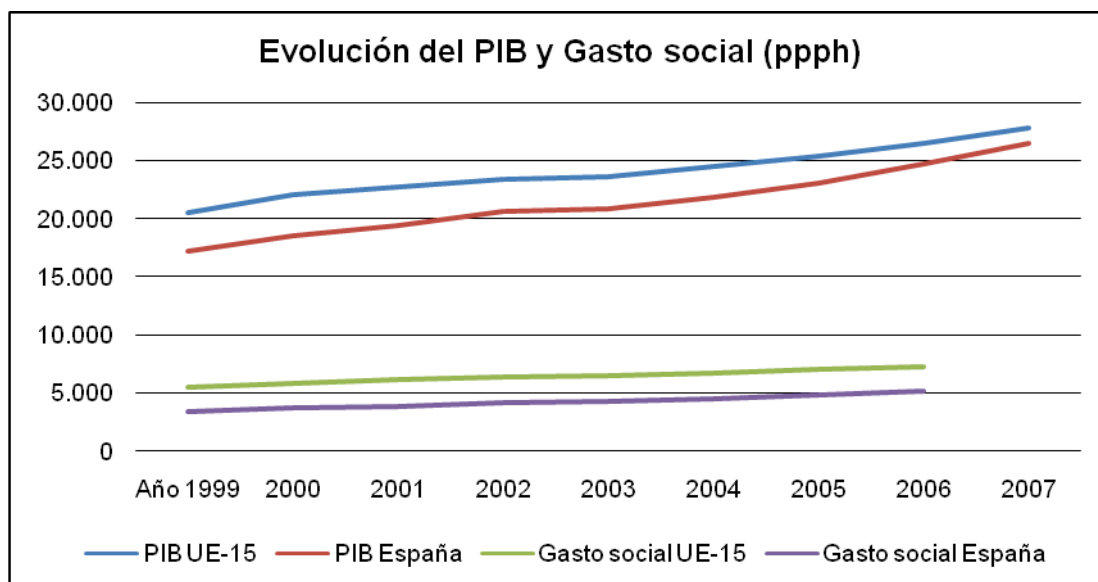
Fuente: EUROSTAT-2009.

⁴ En el año 1999, el PIB total (ppph) en la UE-15 es de 20.500 euros y en España 17.200 (84%), mientras en el año 2006, son respectivamente 26.500 y 24.700 (93%). Respecto del gasto social (ppph), los datos para el año 1999 son 5.530 y 3.393 euros (61%) y para el año 2007, 7.278 y 5.163 (71%), respectivamente.

El gráfico 1.2 señala la evolución del total del PIB y gasto social (ppph). Ambos, en la UE-15 y en España, se incrementan, pero el PIB crece más que el gasto social. Supone que un porcentaje mayor de la riqueza creada se distribuye a través del mercado y mecanismos privados y no a través del gasto público social. Se nota que en crecimiento económico nos acercamos más a la UE y que en gasto social se mantienen las distancias; por tanto, el esfuerzo económico es menor.

El gráfico 1.2 señala la evolución del total del PIB y gasto social (ppph). Ambos, en la UE-15 y en España, se incrementan, pero el PIB crece más que el gasto social. Supone que un porcentaje mayor de la riqueza creada se distribuye a través del mercado y mecanismos privados y no a través del gasto público social. Se nota que en crecimiento económico nos acercamos más a la UE y que en gasto social se mantienen las distancias; por tanto, el esfuerzo económico es menor.

Gráfico 1.2
Evolución del PIB y Gasto social (ppph) (en euros per cápita)



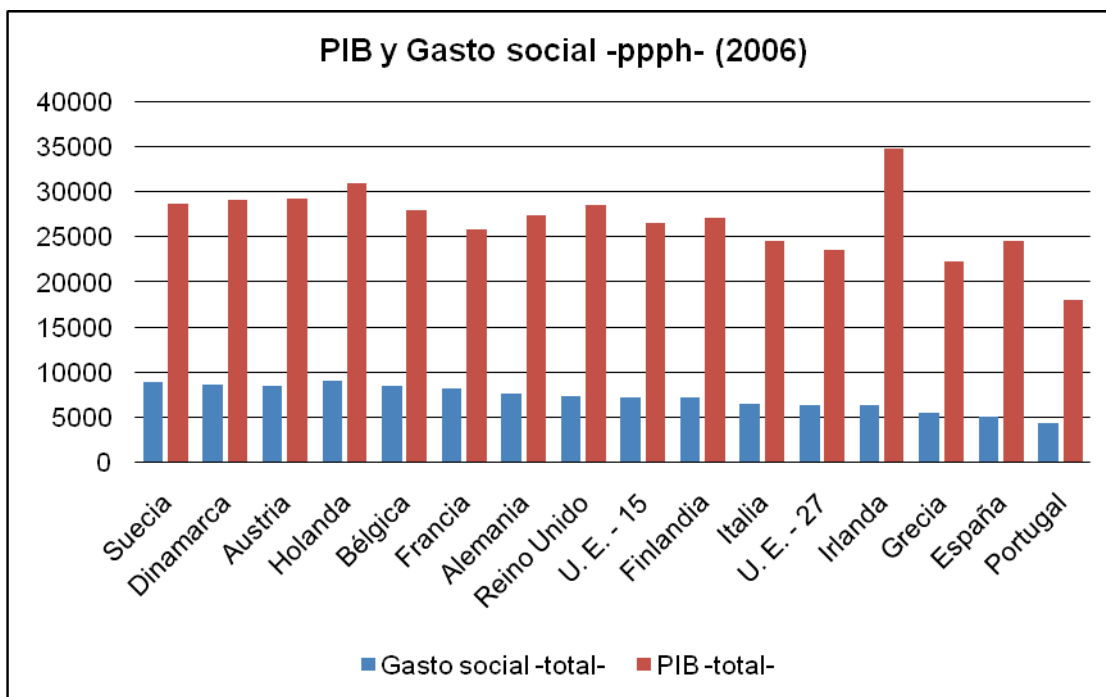
Fuente: EUROSTAT-2009.

El gráfico 1.3 detalla, en forma descendente de países, el gasto total en protección social en el último año 2006. España está en penúltimo lugar, por

delante sólo de Portugal, aunque en PIB (ppph), además de a este país, adelantamos a Grecia y nos situamos junto a Italia.

Gráfico 1.3

PIB y Gasto total en protección social por habitante -ppph- (2006)



Fuente: EUROSTAT-2009.

Un indicador fundamental es el porcentaje de gasto en protección social respecto del PIB, también en ppph (tabla 1.2). Por arriba están Suecia y Francia, con más del 31%, y por abajo volvemos a encontrar a España (21%), junto con Irlanda y por detrás de Portugal y Grecia. Igualmente, se detalla el porcentaje de cada país en relación con la media de la UE-15 en que España, también en penúltimo lugar, no llega al 71% -ya señalado en el gráfico 1.1-. Respecto de su evolución, la media de la UE-15, después de una pequeña reducción en el año 2000, en el año 2006 mantiene un porcentaje similar al del año 1995. España ha reducido ligeramente su porcentaje hasta el año 2000 (20,3%) y lo ha incrementado un poco (0,7% hasta el 21% actual), aunque todavía es inferior al del año 1995 (21,6%). En resumen, el volumen total de gasto social se ha incrementado al hacerlo el total del PIB, pero en términos

comparativos de la distribución de la renta incluso se ha reducido algo el porcentaje del PIB dedicado a gasto social público.

Tabla 1.2
Gasto total en protección social -ppph- (% s/ PIB)

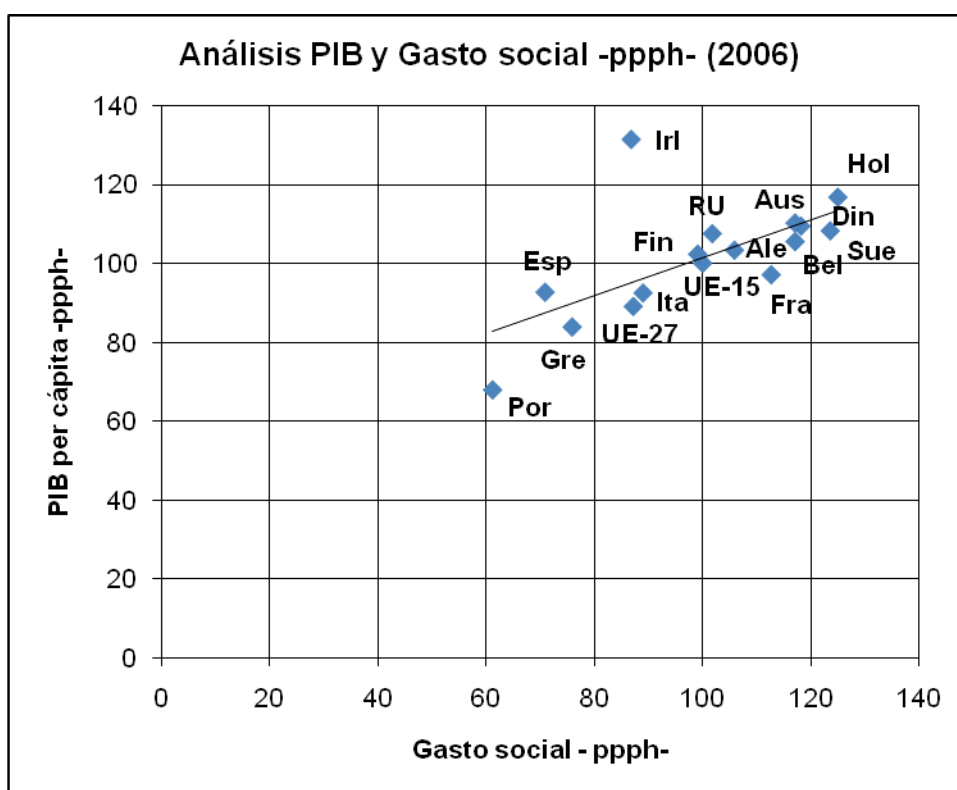
Año	1995	2000	2006	Gasto social s/ UE-15=100 (2006)	PIB s/ UE- 15=100 (2006)
Suecia	33,6	30,1	31,3	123,6	108,2
Dinamarca	31,9	28,9	29,6	118,2	109,4
Austria	28,8	28,4	29,2	117,1	110,2
Holanda	30,6	26,4	29,4	125,0	116,7
Bélgica	27,4	26,5	30,4	117,1	105,5
Francia	30,3	29,5	31,8	112,7	97,1
Alemania	28,3	29,3	28,1	105,9	103,3
Reino Unido	27,7	26,4	26,0	101,8	107,5
U. E. - 15	27,6	26,8	27,5	100,0	100,0
Finlandia	31,5	25,1	26,6	99,1	102,3
Italia	24,2	24,7	26,4	89,0	92,5
U. E. - 27			26,9	87,2	89,1
Irlanda	18,8	13,9	18,2	86,8	131,3
Grecia	19,9	23,5	24,9	75,9	83,9
España	21,6	20,3	21,0	70,9	92,7
Portugal	21,0	21,7	24,7	61,2	68,0

Fuente: EUROSTAT-2009, y elaboración propia.

Las dos últimas columnas –tabla 1.2- expresan el gasto social y el PIB per cápita (paridades de poder de compra-ppph) relativos sobre la UE-15=100; el análisis de la tendencia de esas dos variables se expresa en el gráfico 1.4.

Gráfico 1.4

Análisis de la relación PIB y Gasto social (ppph) (2006). UE-15=100/100



Fuente: EUROSTAT (2009), y tabla 1.2.

El punto medio 100/100 refleja la media de la UE-15 y establece los cuatro cuadrantes. En el cuadrante inferior-izquierdo, con índices inferiores de ambos aspectos, se encuentran los países mediterráneos⁵, incluido España. En el cuadrante superior-derecho, con índices superiores, los nórdicos o socialdemócratas y algunos continentales. La línea ascendente refleja la tendencia de menor a mayor PIB –de arriba / abajo- y la correspondencia con la de menor a mayor gasto social –izquierda / derecha-. El mayor porcentaje en gasto social no implica menor crecimiento económico sino que es compatible con un mayor porcentaje del PIB per cápita. España es, tras Irlanda⁶, el país con mayor desproporción (22 puntos) entre su porcentaje de PIB y el que

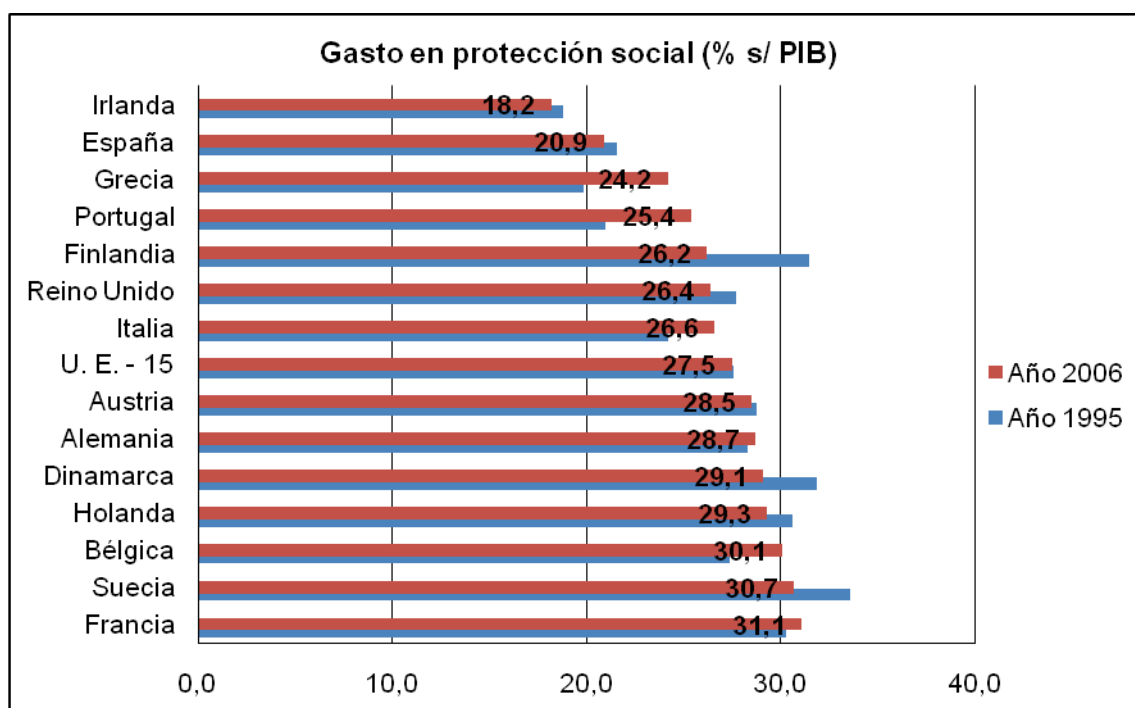
⁵ Según el tipo de Estado de bienestar o modelo de régimen de bienestar los países de la UE-15 se clasifican en cuatro grupos: *nórdicos o socialdemócratas* (Dinamarca, Finlandia y Suecia,), *continentales o conservadores* (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Holanda, y Luxemburgo), *anglosajones o liberales* (Irlanda y Reino Unido) y *mediterráneos* (España, Grecia, Italia y Portugal).

⁶ Este país 'liberal', de máximo PIB (ppph), ha sido de los que ha tenido más especulación inmobiliaria y financiera y más fuerte ha sido la crisis económica actual.

dedica a gasto social. Supone que hay un margen amplio para incrementar el gasto social –más del 30%- y mantener un equilibrio similar con la redistribución pública media de la UE respecto del PIB.

Por último, según el gráfico 1.5, de forma ascendente por países, se explica la evolución del gasto en protección social, en porcentaje sobre el PIB. Existen varios países que han reducido sustancialmente su gasto social, entre ellos algunos nórdicos con altos porcentajes iniciales, como Suecia, Finlandia y Dinamarca. En el resto hay pequeñas reducciones, salvo en varios países mediterráneos, con menor porcentaje previo de gasto social, que lo elevan. España, también reduce un poco su porcentaje y es superada por Grecia y Portugal que han incrementado el suyo estos años.

Gráfico 1.5
Evolución del gasto en protección social en la UE-15 (% s/ PIB)



Fuente: EUROSTAT-2009.

España, en el año 2007, tiene la mayor tasa de riesgo de pobreza (20%) –junto con Grecia e Italia- después de las transferencias sociales –tabla 1.3 y gráfico 1.6-. Antes de las transferencias sociales esa tasa es superior en otros países –incluso en nórdicos-. Significa que la pobreza derivada de la

desigualdad privada es menor en España que en la media de la UE-15 (26%), ya que se ha reducido ligeramente entre los años 1997 (27%) y 2007 (24%). No obstante, la desventaja de España en la pobreza final la produce el escaso apoyo de sus políticas públicas y transferencias sociales (sólo 4 puntos), menos de la mitad que la media de la UE, y nos coloca en los puestos inferiores⁷.

Tabla 1.3

Evolución de la Tasa de Riesgo de pobreza en la UE antes y después de las transferencias sociales

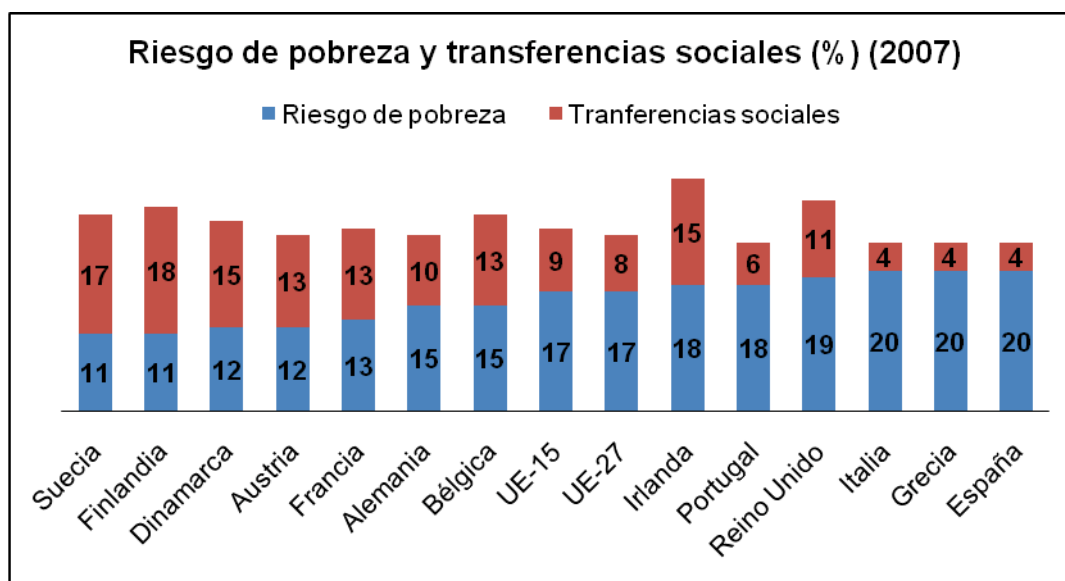
Transferencias sociales	Antes		Después	
	Año	1997	2007	1997
Suecia	-	28	8	11
Finlandia	23	29	8	11
Dinamarca	-	27	10	12
Austria	24	25	13	12
Francia	26	26	15	13
Alemania	22	25	12	15
Bélgica	26	28	14	15
UE-15	25	26	16	17
UE-27	-	25	-	17
Irlanda	32	33	19	18
Portugal	27	24	22	18
Reino Unido	30	30	18	19
Italia	22	24	19	20
Grecia	23	24	21	20
España	27	24	20	20

Fuente: EUROSTAT-2009.

⁷ En torno a la mitad de pobres en España lo son porque dependen de una pensión mínima muy escasa. En España la pensión media, en el año 1997, era de 417 euros (487 por jubilación), y en el año 2009 es de 755 euros (855 por jubilación), y se encuentra en el penúltimo lugar de la UE-15. Las reformas del sistema de pensiones de los años 1985 y 1996 han supuesto un recorte aproximado del 15% respecto de los derechos anteriores (Antón, 2001, y 1996). Las políticas contra la exclusión social están muy poco desarrolladas (Laparra y Pérez, 2008). Por otro lado, el gasto en protección al desempleo, ante la rápida y masiva destrucción de empleo, ha tenido que incrementarse en 1,7 puntos del PIB, para hacer frente a los compromisos sociales que amparan a esos parados para frenar su empobrecimiento.

Gráfico 1.6

Riesgo de pobreza e impacto de las transferencias sociales (%)



Fuente: EUROSTAT-2009.

Según los indicadores de desigualdad económica –índice de GINI y relación de los ingresos de 20% más rico respecto del 20% más pobre⁸, ésta ha crecido ligeramente en la UE-15, entre los años 1997 y 2007 –tabla 1.4-. Es de destacar su incremento en países que partían de un nivel bajo como Alemania, Dinamarca y Suecia, aunque estos últimos siguen siendo los menos desiguales de Europa y del mundo. España, en esos años de gran crecimiento económico y aumento de la ocupación, ha reducido su desigualdad económica: cuatro puntos hasta 31 en el índice de GINI, y de 6,5 a 5,3 veces en la relación del 20% más rico respecto del 20% más pobre⁹.

⁸ Estos dos son los indicadores más utilizados en Europa por EUROSTAT. Otro complementario es el porcentaje de ingresos del 10% –o incluso del 1%– más rico que aumenta sus distancias respecto de los ingresos medios, y explica el gran incremento comparativo de las ganancias de las élites económicas, espectacular en EE.UU.

⁹ Como se analizará más adelante, en esa década hasta el año 2007, esa reducción de la desigualdad económica ha sido significativa. Aunque se ha mantenido el nivel de pobreza y un amplio segmento vulnerable no tienen sentido los discursos catastrofistas sobre el crecimiento genérico de las desigualdades socioeconómicas en España. No obstante, esa mejora se ha sido debido, fundamentalmente, a la gran creación de empleo, en gran parte precario pero con acceso masivo de sectores populares y aumento de sus rentas salariales, no por el incremento del componente distributivo del Estado o una ocupación de mayor calidad. El rápido y masivo aumento del desempleo, más grave que en los demás países europeos, echa al traste esa dinámica, según se analiza en el capítulo 6. Desde el año 2008 esa tendencia se invierte y, junto con las limitadas transferencias sociales, tiene impactos negativos sobre la distribución de la renta en la población de bajos ingresos.

Tabla 1.4
Evolución del Índice de GINI y la Relación 20%/80%¹⁰

Año	Índice GINI		Relación 20%/80%	
	1997	2007	1997	2007
UE-27	-	31	-	4,8
UE-15	29	30	4,7	4,9
Alemania	25	30	4,7	4,8
Austria	25	26	3,6	3,8
Bélgica	27	26	4,0	4,9
Dinamarca	20	25	2,9	3,7
España	35	31	6,5	5,3
Finlandia	22	26	3,0	3,7
Francia	29	26	4,4	3,8
Grecia	35	34	6,6	6,0
Holanda	26	28	3,6	4,0
Irlanda	33	31	5,0	4,8
Italia	31	32	5,3	5,5
Portugal	36	37	6,7	6,5
Reino Unido	30	33	4,7	5,5
Suecia	21	23	3,0	3,4

Fuente: EUROSTAT-2009.

Sin embargo, España todavía se encuentra con mayor desigualdad económica que la media de la UE-15 -30 puntos y 4,9 veces- y la UE-27 -4,8 veces, aunque con el mismo índice de GINI-. Por otro lado, la fuerte segmentación del mercado de trabajo se produjo en los años ochenta y persiste.

En resumen, el diagnóstico sobre gasto social en la U.E. es el siguiente:

¹⁰ Relación entre los ingresos percibidos -renta disponible equivalente- por el primer quintil de la población -20% de más ingresos- y el último -20% de menos ingresos-.

1) Contención del gasto en Protección Social en relación con el PIB (ppph), con repercusiones sociales más graves en los países con menor porcentaje; la reducción es significativa en países nórdicos con una proporción inicial mayor. Esta reducción relativa del esfuerzo real (en ppph) dedicado a gasto público en Protección Social se produce porque el PIB ha aumentado significativamente sin que haya crecido al mismo ritmo el gasto social¹¹.

2) Persistencia del riesgo de pobreza, con un pequeño incremento, antes y después de las transferencias sociales, y ligero aumento de los índices de desigualdad económica, aunque la mayoría de estos países europeos, empezando por los nórdicos, mantienen la menor desigualdad del mundo.

3) Existe una tendencia de ‘convergencia’ con la media europea, en porcentaje de gasto social, tasa de pobreza e índices de desigualdad, con un retroceso en los países más avanzados –socialdemócratas-, aunque todavía se reflejan las distancias entre los cuatro tipos de Estado de bienestar: con peores índices en los países mediterráneos y anglosajones –o liberales- y mejores en los países continentales –o conservadores- y nórdicos –o socialdemócratas-.

4) El mantenimiento de similar porcentaje de PIB en gasto público en protección social significa disminución de la intensidad protectora: ante la ampliación de las necesidades sociales derivadas de los viejos y nuevos riesgos sociales –vejez, incapacidad, enfermedad, paro, dependencia-, los sistemas públicos –pensiones, sanidad, dependencia- no aportan el mismo grado y calidad de protección social y servicios públicos. Particularmente, el mayor envejecimiento supone un incremento del gasto público. Ante ello, la contención del gasto social, con recorte de derechos y menor cobertura de esas nuevas necesidades sociales, es la principal estrategia institucional¹².

¹¹ Hasta ahora, se trata, sobre todo, de una reducción en términos relativos de la parte del Gasto Público que no se dedica a pensiones: sanidad, enseñanza, protección al desempleo (Adelantado, 2005). Las decisiones presupuestarias sobre esos servicios públicos son anuales y se materializan en una disminución de su calidad. Las pensiones son transferencias monetarias y su recorte se visualiza directamente creando más dificultades de legitimidad.

¹² La tendencia es al aumento del gasto en pensiones, derivado de los derechos adquiridos, con el correspondiente aumento de pensionistas y el incremento del importe de las nuevas pensiones –el de las altas es superior al de las bajas ya que el salario medio sube más que la pensión media-; no obstante, los efectos sobre la contención del gasto con una reducción de las tasas de reemplazo se empiezan a notar ya en distintos países que han aprobado recientes reformas.

5) Ante las insuficiencias de la cobertura e intensidad protectora de los sistemas públicos, se refuerza la protección privada de los riesgos como salida para las clases acomodadas, que pueden realizar un esfuerzo financiero adicional para mantener una similar seguridad social, normalmente acompañado de una reducción de la presión fiscal directa. Por tanto, la otra cara de la moneda del deterioro de la intensidad protectora pública y la pérdida de calidad de los servicios públicos es la segmentación de la seguridad social y el desarrollo de los sistemas privados y complementarios, especialmente, de pensiones.

En relación a España, en estos años, se han mejorado algunos índices, particularmente, un mayor gasto total en protección social y una menor desigualdad económica. El mayor crecimiento económico y del empleo en relación con la media europea ha permitido el incremento de los ingresos de capas populares y un acercamiento respecto del PIB medio europeo, aunque, como se ha visto con la crisis económica, el desarrollo económico estaba basado en bases frágiles como el boom inmobiliario. No obstante, en esa fase expansiva no se han realizado los esfuerzos adicionales necesarios en desarrollo social para situarnos más cerca de la UE-15, cuyas medias han sido referencia histórica para la sociedad española en general y la izquierda en particular. Comparativamente, mantenemos el déficit social histórico de los últimos treinta años. En esta década de gran desarrollo económico no se ha reducido la desventaja de nuestro limitado Estado de bienestar. Seguimos situados en uno de los últimos puestos de la UE-15 en porcentaje de gasto social respecto del PIB (ppph), tasas de riesgo de pobreza y desigualdad económica. Y con la fuerte recesión económica y el brusco y masivo incremento del desempleo se inicia otra fase descendente de incertidumbre y nuevas desigualdades. Ahora, el impacto de la crisis económica, más fuerte que en los demás países europeos, impone nuevos retos al frágil Estado de bienestar en España. La gran baza de la legitimación de las políticas públicas ha sido el crecimiento económico, con la idea de que la redistribución, la protección social y la calidad de los servicios públicos vendrían de la mano. No ha sido cierto, el desarrollo social ha sido inferior al económico y persiste la desventaja con la media europea. El riesgo es que España siga, al menos otra década más, con menor intensidad protectora y mayor diferenciación social en

los servicios y sistemas públicos, y en los últimos lugares de la UE-15 según los indicadores de bienestar social. Significa la fragilidad de la ciudadanía social y laboral y dificultades para la integración y el bienestar social. La opción clásica de la mayoría de la sociedad española ha sido la homologación de nuestro Estado de bienestar con el llamado modelo social europeo, con la media de los países avanzados¹³. Pero para ello se debería fortalecer la política social y abrir un proceso de cambio del fracasado modelo económico, productivo y laboral con la referencia de un empleo de mayor calidad, la consolidación de los derechos sociales y un desarrollo más igualitario y sostenible a largo plazo.

¹³ Según diversos estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas –CIS-, analizados en otra parte, en España, existe gran respaldo a un Estado de bienestar más protector, superior al 70%, y llega a más del 80% el apoyo a la sanidad, enseñanza y pensiones públicas. Al mismo tiempo, se señala la amplia percepción (50%) de importantes déficit en esos servicios públicos, y se rechazan los recortes sociales por el 80%. No obstante, hay diferencias significativas, particularmente, por la variable de clase social: entre las clases alta y media-alta ese apoyo es algo inferior, existiendo minorías significativas (entre el 20% y el 30%) que defienden opciones mixtas o privadas.