

Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica

Luis Moreno

Eloísa del Pino

Pau Marí-Klose

Francisco Javier Moreno-Fuentes

Colección **Estudios nº 3**

Serie **Análisis**

Área **Políticas Sociales**



Luis Moreno. Doctor en Ciencias Sociales y *Honorary Fellow* por la Universidad de Edimburgo, es Profesor de Investigación en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC. Ha desarrollado su actividad investigadora y docente en diversas universidades europeas y norteamericanas. Autor de más de veinte libros y de cien artículos y capítulos científicos, entre sus últimas publicaciones cabe reseñar: “La Europa asocial. Crisis y Estado del Bienestar” y “Reformas de las Políticas del Bienestar en España”.

Eloísa del Pino. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid, es Científica Titular del Instituto de Bienes y Políticas Públicas del CSIC. Ha participado en numerosos proyectos sobre Estado de Bienestar y reforma de las políticas sociales. Entre sus publicaciones más recientes se puede destacar: “Los Estados de Bienestar en la Encrucijada. Políticas Sociales en perspectiva comparada”.

Pau Mari-Klose. Doctor en Sociología por la Universidad de Barcelona, es Profesor Ayudante Doctor en el departamento de Psicología y Sociología de la Universidad de Zaragoza. Sus principales ámbitos de especialización giran en torno al estudio de la pobreza infantil, las relaciones familiares y las políticas sociales. Ha publicado nueve libros y un gran número de artículos. Entre sus trabajos más destacados se puede señalar: “Infancia y futuro”, y “La edad del cambio”.

Francisco Javier Moreno Fuentes. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid, es Científico Titular en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC. Sus áreas de interés giran en torno al ámbito del bienestar, la sanidad, y la inmigración. Ha publicado cinco libros y más de veinte artículos en revistas científicas. Entre sus publicaciones cabe destacar: “Inmigración y Estado de bienestar en España”, y “El tratamiento de la dependencia en los regímenes de bienestar europeos”.

Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica

Luis Moreno, Eloísa del Pino, Pau Marí-Klose
y Francisco Javier Moreno-Fuentes

Documento de Estudio nº 3

Serie: Análisis

Área: Políticas Sociales

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosocias-ii.eu
info@eurosocias-ii.eu

Con la colaboración de:

Instituto Italo-Latino Americano



Comitato Internazionale per lo Sviluppo Dei Popoli



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, febrero 2014



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Índice

Prólogo	7
1. Introducción: bienestar europeo y el “crack” financiero de 2007.	9
1.1. Las Edades y los regímenes de bienestar europeos	12
1.1.1. Sostenibilidad fiscal de los Estados de bienestar europeos	20
1.2. Modelo Social Europeo y políticas de cohesión de la Unión Europea	22
1.2.1. Cohesión social	24
1.2.2. Método Abierto de Coordinación	30
1.3. La estrategia Europa 2020 y el programa de inclusión 2014-2020	31
2. Reformas de los regímenes de bienestar y de las políticas sociales en perspectiva comparada	39
2.1. Reformas de los regímenes de bienestar y de las políticas sociales en Europa	41
2.1.1. Régimen Continental.	41
2.1.2. Régimen Liberal	43
2.1.3. Régimen Socialdemócrata.	48
2.1.4. Régimen Mediterráneo.	50
2.2. Efectos de las reformas en las políticas sociales	54
3. El combate contra la pobreza y la dualización social	67
3.1. ¿Qué es y cómo se mide la pobreza?	67
3.2. Nuevos Riesgos sociales y exclusión social	71
3.2.1. Desigualdad y vulnerabilidad económica	71
3.2.2. Cambios sociodemográficos y vulnerabilidad económica	75
3.3. Evolución del Estado de bienestar y pobreza.	77
3.3.1. El impacto redistributivo del Estado de bienestar: generosidad y niveles de pobreza	78
3.3.2. El impacto redistributivo del Estado de bienestar: ¿cuánto reduce la pobreza?	82
3.3.3. La última red de protección: los programa de rentas mínimas	86

3.4. Pobreza en el ciclo vital: el impacto de las transferencias sociales en niños y personas de edad avanzada	90
3.5. Crisis económica y fractura social en Europa	95
4. Conclusiones	99
Referencias bibliográficas	103

Prólogo

Uno de los supuestos del Programa Eurosociat es que las políticas públicas de los países latinoamericanos pueden traer beneficio del intercambio y la colaboración con los países europeos. Es más, Eurosociat se autodefine como un programa de diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas.

La Unión Europea, en todo caso, no representa ni pretende ser modelo o transferente de fórmulas políticas. La plataforma de Eurosociat, más bien, posibilita que los países de los dos lados del océano establezcan relaciones 'entre pares'. Esto significa que cuando un Gobierno latinoamericano emprende un proceso de reforma o diseña una política o un plan encuentra en Eurosociat un socio al cual recurrir para conocer e incluso contar con el apoyo activo de experiencias e instituciones de países europeos. Este programa, en otras palabras, pretende poner a disposición de América Latina el acervo de las políticas públicas en pos de la cohesión social de los miembros de la Unión Europea.

Hay razones de solidaridad con los procesos de América Latina a favor de la equidad y la inclusión social que fundamentan la opción de cooperar mediante el intercambio bi-regional; pero lo anterior puede adscribirse también a intereses geoestratégicos: en el escenario mundial actual, marcado por la pérdida de centralidad del Viejo Continente, resulta vital para Europa desarrollar una alianza global con una región —Latinoamérica— que por razones histórico-culturales comparte los mismos valores y orientaciones culturales.

Si tenemos en cuenta que en la trayectoria europea sucesiva a la Segunda Guerra Mundial la construcción de la democracia está intrínsecamente enlazada con la garantía de los derechos sociales y civiles, se entenderá porque el fortalecimiento democrático y la cohesión social han sido los dos ejes inseparables de la acción de cooperación europea con América Latina.

En los últimos veinte años, sin embargo, los países latinoamericanos han realizado grandes esfuerzos y cosechado muchos logros en ambos campos, revertiendo las tendencias de las décadas anteriores. Es palpable, por ejemplo, el avance en materia de superación de la pobreza y extensión de los beneficios sociales. Y pese a los desempeños disímiles según los países, se pone de manifiesto claramente una matriz común en la región.

Estos progresos, asociados al afianzamiento de la institucionalidad democrática, han motivado por tanto un replanteamiento de los métodos y contenidos de la cooperación europea con América Latina. Eurosocal es una muestra evidente de esta evolución. Sus coordenadas son el intercambio y la colaboración entre políticas públicas en una dimensión bi-regional. Su epicentro no es el ‘desarrollo’, sino la mejora de los procesos de reforma que impactan en la cohesión social.

Así, aun sin descuidar un apoyo técnico sobre temas puntuales de políticas públicas, este programa pretende impulsar también el intercambio en un nivel superior de abstracción, aquel que hace referencia a los modelos de ‘bienestar social’. Esto es posible toda vez que las dos regiones están más cerca, son también más comparables que en el pasado, y enfrentan desafíos similares. Algunos de ellos, por poner un par de ejemplos, son el envejecimiento de la población y la estratificación social de las sociedades, con su correlato en la vulnerabilidad de importantes sectores de la población. Este cuadro interpela las políticas de las dos regiones a diseñar nuevas respuestas.

El trabajo que aquí presentamos —*Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*— se inscribe precisamente en la intención de proyectar el diálogo euro-latinoamericano hacia una reflexión común acerca de los ‘modelos sociales’ del futuro. Este estudio, realizado por destacados investigadores del Grupo de Investigación “Políticas Sociales y Estado del Bienestar” (Instituto de Políticas y Bienes Públicos - Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España), es el primero de una serie de aportes de Eurosocal concebidos como herramientas útiles para los *decision makers* latinoamericanos.

El valor de esta contribución, y de las que seguirán, sobre las tendencias y perspectivas de los sistemas de *welfare* europeos, deriva también del momento histórico que están viviendo las dos regiones. Si por un lado Europa, o una parte de ella, está enfrentándose con una crisis que parece quebrantar las bases de sus sistemas de protección social, por otro la mayoría de América Latina está plasmando nuevas arquitecturas sociales que brinden protección y oportunidades al conjunto de su ciudadanía. Estos procesos concomitantes hacen aún más productivo el intercambio entre las dos regiones; para América Latina, por otra parte, puede resultar fundamental captar las transformaciones que están viviendo los regímenes de bienestar y los debates ideológicos en el Viejo Continente, pues además de las problemáticas similares antes señaladas, el modelo social europeo ha sido históricamente su principal referente. Al mismo tiempo, también los países europeos pueden extraer lecciones útiles de las experiencias latinoamericanas y sus innovaciones, y es por ello que Eurosocal está promoviendo su difusión en Europa.

Francesco Maria Chiodi
Coordinador Eurosocal del
Instituto Italo - Latino Americano

1. Introducción: bienestar europeo y el “crack” financiero de 2007

Define al Estado de bienestar (EB) un conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida, a proteger a los ciudadanos ante los riesgos derivados del ciclo vital y a procurar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Las políticas sociales, a su vez, son intervenciones de los poderes públicos que afectan las oportunidades vitales de los ciudadanos y cubren sus riesgos vitales, principalmente en los ámbitos de la salud, de la educación, del empleo, de la seguridad social y de las transferencias fiscales. El gasto público destinado a los EB en Europa está comprendido en una franja entre un quinto y un tercio del Producto Interior Bruto (PIB) y supone alrededor de la mitad del gasto público de esos países. Ambos rasgos caracterizan distintivamente a los EB europeos respecto a los sistemas de protección social desarrollados en otros lugares del mundo¹.

Tras la Segunda Guerra Mundial, los sistemas de protección social de las democracias europeas occidentales facilitaron un notable aumento del bienestar ciudadano y un grado considerable de emancipación de las clases sociales más desfavorecidas. Ello se logró mediante actuaciones públicas que contribuyeron a una sensible mejora de las condiciones materiales de vida de estos grupos. Las prestaciones y servicios educativos, sanitarios y de previsión social aportaron legitimidad a los mecanismos de acumulación capitalista y posibilitaron un consenso en la Europa occidental responsable de una prosperidad y una paz social sin precedentes en la historia de la modernidad continental y, por extensión, internacional². En dicha evolución el proceso de unificación europea arropó los avances con-

---

1. Según Peter Flora (1993) tales porcentajes de mínimos y máximos del gasto público social evidencian la distinta madurez y generosidad de los EB europeos. Si se considera el gasto público neto, que tiene en cuenta la tributación de las prestaciones sociales y los gastos fiscales ocultos (deducciones y exenciones impositivas), Francia alcanzaba en 2001 un 29% del PIB, porcentaje que contrastaba con el 26% de Dinamarca y el 17% de Estados Unidos (Esping-Andersen y Palier, 2010).

2. Charles Tilly (2004) ha calculado que más de 100 millones de personas murieron en el siglo XX a causa de conflictos bélicos. Un número similar de muertes de civiles fueron causadas por efectos colaterales de los conflictos. Sólo en Europa se estima que 70 millones de personas murieron a causa de guerras, hambrunas y diversos tipos de violencia entre 1914 y 1945.

seguidos individualmente por los EB europeos. La idea de una Europa fraterna y solidaria aportó consistencia normativa a lo que posteriormente se ha denominado como “Modelo Social Europeo” (MSE).

El presente trabajo analiza la situación del *welfare* en el Viejo Continente tras el “crack” financiero³ de 2007. A modo de esquema argumental, se emplea la alegoría de las Edades del Bienestar para significar los distintos avatares de las políticas sociales y de los desarrollos del bienestar desde mediados el siglo XX. Así, el período de máximo apogeo del capitalismo del bienestar europeo (1945-1975) correspondió a la denominada Edad de Oro. Le sucedió una Edad de Plata⁴ (1976-2007) que mantuvo una encomiable resiliencia⁵ ante los persistentes ajustes destinados a contener los gastos sociales (*cost containment*), ralentizando los retrocesos en las políticas del bienestar (*retrenchment*). Después de la debacle financiera iniciada en 2007, la cuestión a ponderar es si la presente Edad de Bronce del *welfare* (2008- ¿?) podrá mantener los rasgos constitutivos del bienestar social consolidados durante la segunda mitad del siglo XX. Se analizan las Edades del Bienestar europeo prestando particular atención a las principales transformaciones de las políticas sociales y las diversas trayectorias seguidas por los regímenes del bienestar (*welfare regimes*), los cuales son conceptualizados y caracterizados con el fin de mostrar las peculiaridades de los distintos sistemas de protección europeos. También se alude al proceso de convergencia entre los diferentes regímenes del bienestar con sus distintos niveles de gasto público social, pero con rasgos compartidos sustentadores de la cohesión social en la Unión Europea (UE). La primera sección de este documento aborda por último la cuestión de los contornos propios del modelo social europeo, analizándose las políticas de cohesión de la UE y centrando el foco en los objetivos de dichas políticas para el período 2014-2020.

El segundo bloque temático analiza los principales cambios introducidos en los diferentes regímenes de bienestar durante las dos últimas décadas, en particular desde 2007 tras el comienzo de la crisis económica y financiera que ha desestabilizado la economía europea (en especial la de los países del sur de Europa). Centrando dicho análisis en el papel de los

---

3. Suele considerarse el 15 de septiembre de 2008 como la fecha del inicio de la crisis, tras el anuncio oficial de bancarrota de Lehman Brothers, la venta de Merrill Lynch al Bank of America y el desplome del gigante de los seguros, American International Group (AIG). Parece más razonable, sin embargo, retrotraer dicho comienzo al martes ‘negro’ de 27 de febrero de 2007, tras la quiebra de las hipotecas *sub-prime* estadounidenses y la fuerte caída de la bolsa de Nueva York.

4. La expresión Edad de Plata, acuñada por Peter Taylor-Gooby (2002), pretende remarcar los rendimientos relativamente peores (aunque siempre notables) de éxito y legitimidad del EB durante ese período, en el que confrontó una situación de “austeridad permanente” (Pierson, 1998; Ferrera, 2007).

5. El concepto de *resiliencia*, proveniente de la ciencia física, y pretende significar en el ámbito de las ciencias sociales la capacidad de instituciones y políticas de soportar las presiones para su cambio, transformación y/o eventual desaparición.

actores sociales y políticos, las instituciones y las ideas, este bloque repasará los instrumentos de política pública utilizados durante la puesta en marcha de dichas reformas (elegibilidad, prestaciones, generosidad y duración, etc.), aspectos clave de la gestión de las mismas (naturaleza de la provisión), así como los principios (libertad de elección, merecimiento, activación o ética del trabajo, en detrimento de la redistribución y la equidad), asunciones básicas (eficiencia del sector privado, papel distorsionador de la intervención pública) y prioridades ("re-mercantilización" de individuos y hogares) de la mayor parte de dichas políticas. Estas reformas no han tenido un carácter únicamente restrictivo, sino que en determinados contextos y ámbitos de políticas se han producido ampliaciones de derechos para colectivos particularmente vulnerables y no adecuadamente protegidos por los esquemas y programas previamente existentes (dependencia, menores, población en riesgo de exclusión, etc.), por lo que prestaremos atención también a este tipo de transformaciones de carácter expansivo. Por último, este segundo apartado trata de sintetizar la naturaleza de las reformas a través de un análisis transversal de las principales tendencias de cambio en los diferentes regímenes de bienestar previamente presentados.

Finalmente, el tercer bloque de este documento se centra en el impacto que los diferentes regímenes de bienestar tienen sobre la pobreza y la vulnerabilidad social, una de las principales dimensiones sobre las que se determina la eficiencia y la eficacia de dichos equilibrios entre Estado, mercado y sociedad civil. Los sistemas de protección social han contribuido a reducir significativamente determinadas formas de pobreza (fundamentalmente las asociadas a los llamados "viejos riesgos sociales": ancianidad, discapacidad, desempleo, etc.), sin embargo los llamados "Nuevos Riesgos Sociales" (-NRS- directamente asociados a las transformaciones económicas, sociales, demográficas y políticas experimentadas por las sociedades occidentales en los últimos lustros) han recibido un grado de atención considerablemente menor (Taylor-Gooby, 2004). Los grupos sociales más vulnerables han carecido de la capacidad organizativa y movilizadora de otros colectivos (sindicatos, patronales, organizaciones religiosas, etc.) y por tanto, generalmente no han intervenido de forma tan directa en los conflictos y negociaciones que han alumbrado las grandes políticas de bienestar. En esta sección se analiza como la acción colectiva de los agentes tradicionales de la izquierda en relación con la lucha contra la pobreza se ha visto dificultada por los nuevos ejes de división en el mercado de trabajo. Procederemos aquí a estudiar, por tanto, el modo en que el conflicto ideológico respecto al modo de abordar la creciente desigualdad socio-económica (derivada del proceso de globalización y de la emergencia de los NRS) ha producido una cierta tendencia hacia la convergencia en las políticas de lucha contra la pobreza, manteniendo sin embargo los rasgos definitorios clave de cada régimen de bienestar.

El estudio de las experiencias europeas en el desarrollo de complejos equilibrios institucionales en el ámbito de la protección social puede contribuir a proporcionar elementos de análisis acerca de la lógica, desarrollo, funcionamiento e implicaciones de dichos sistemas para las sociedades, sistemas políticos y modelos económicos en las que se

articulan. De particular interés para los países de América Latina resultan las experiencias de los países del sur de Europa, por las similitudes existentes en algunos aspectos institucionales básicos. Del estudio de estos casos se puede extraer información de gran utilidad potencial para aquellos países en los que el creciente desarrollo material plantea la conveniencia de adaptar las estructuras sociales (en particular en lo relacionado a las múltiples necesidades vinculadas al ámbito de la reproducción —cuidado, educación, salud, etc.—) a una realidad socio-demográfica y económica cambiante, al tiempo que se expanden los derechos sociales de una ciudadanía con mayores niveles educativos y crecientes expectativas de bienestar.

1.1. Las Edades y los regímenes de bienestar europeos

En el EB europeo los poderes públicos intervienen intencionalmente a través de la política y la administración con el fin de modificar el juego de las fuerzas del mercado (Briggs, 2000). Esto se realiza básicamente a través de tres tipos de mecanismos: (i) garantizando a los ciudadanos unas rentas mínimas, sin distinción del valor de mercado de su trabajo o propiedad; (ii) minimizando la inseguridad a través del apoyo a individuos y familias expuestos a riesgos vitales asociados a la enfermedad, el desempleo o la vejez; y (iii) proporcionando un conjunto de servicios a los cuales se puede acceder a través de una serie de lógicas de elegibilidad específicas (aseguramiento, residencia, ciudadanía, etc.). En contraste con el periodo previo a la instauración de los sistemas de protección social, cuando la supervivencia material de los ciudadanos dependía de su capacidad para vender su trabajo en el mercado laboral, a mayor grado de “desmercantilización” en el EB mayor grado de protección contra los riesgos vitales de las personas⁶ (Esping-Andersen, 1990). Por consiguiente, con un mayor grado de “desmercantilización” el EB garantiza la cobertura de necesidades humanas que, de otra manera, los ciudadanos sólo podrían procurarse en el mercado de bienes y servicios si tuviesen rentas suficientes.

A fin de obtener una visión más ajustada de las diversas trayectorias emprendidas por los diferentes países de Europa occidental en este ámbito⁷, se identifican y revisan a continuación los cuatro “regímenes de bienestar” (*welfare regimes*) en lo que generalmente se agrupa a los sistemas de protección social europeos.

---

6. Basado en ideas formuladas por Karl Polanyi, Gøsta Esping-Andersen (1990) apunta al concepto de “desmercantilización” (*de-commodification*) como el indicador mensurable más característico del bienestar social.

7. Se ha argumentado que Europa del Este constituye otro régimen de bienestar en sí misma (Deacon, 2000). Las trayectorias de reforma emprendidas por los diferentes países de esta región, sin embargo, parecen señalar la emergencia de un patrón de convergencia con la tipología liberal y otro que apunta a una orientación marcadamente continental/bismarckiana (Potucek, 2008).

El régimen *Continental corporatista* se organiza de acuerdo a las categorías ocupacionales del mercado laboral en un sistema de aseguramiento contributivo. Su diseño apunta fundamentalmente a garantizar el mantenimiento de rentas de las distintas ocupaciones laborales, así como los estatus socioeconómicos de los cotizantes, y no tanto a reducir la desigualdad entre grupos y clases sociales. Se caracteriza por la acción concertada entre organizaciones patronales y sindicatos, que asumen tareas de gestión y organización del sistema de previsión financiado con las aportaciones de empresarios y trabajadores. Existe en estas sociedades una estricta diferenciación entre trabajadores formales con plenos derechos contributivos (*insiders*) y el resto (*outsiders*). La cobertura social depende, por tanto, de la condición laboral de los ciudadanos. Familiares y dependientes acceden a prestaciones y servicios contributivos como titulares de derechos derivados.

El régimen *Anglosajón liberal* se conformó inicialmente en torno a un compromiso con la provisión de bienestar social a todos los ciudadanos de manera universal, pero también residual. Su principal foco de atención es el alivio de la pobreza, y las prestaciones, servicios y subsidios son financiados a través de los impuestos generales, accediéndose a ellos únicamente tras la demostración de insuficiencia de recursos económicos (*means testing*). En los últimos decenios, el régimen liberal ha enfatizado sus principios mercantilistas, lo que ha comportado un incremento de la desregulación laboral, una mayor flexibilidad salarial en pos de la activación y una individualización de los costes del bienestar. Consecuencia de todo ello ha sido la irrupción, junto al tradicional sector voluntario y altruista, de empresas financieras y de servicios con ánimo de lucro que han ocupado amplios áreas de actuación que hasta hace poco habían sido de responsabilidad estatal.

El régimen *Nórdico socialdemócrata* se asienta en la idea escandinava del “hogar popular” o “casa común” ciudadana (*Folkhemmet*)⁸. La gobernanza consensual y las sólidas coaliciones interclasistas (inicialmente entre trabajadores industriales y población agraria) fundamentan este régimen. El pleno empleo se considera objetivo prioritario y, por derivación, se minimiza la dependencia familiar. Existe una disparidad salarial sensiblemente menor que en otras democracias industriales avanzadas. Sus generosos EB se financian mediante los impuestos generales del Estado y su carácter universal posibilita servicios y prestaciones de acceso a todos los ciudadanos. Se prefiere la provisión pública de servicios a las transferencias monetarias a individuos y familias. La igualdad de oportunidades y la

---

8. Así denominado en Suecia en referencia al largo período en el poder del partido socialdemócrata (1932-1976) en el que construyó y consolidó un EB basado normativamente en la solidaridad, la igualdad y el universalismo. El individualismo social sueco halló en el “*folkhemmet*” una fórmula institucional en la que la confianza mutua y los derechos colectivos prevalecían sobre las soluciones individuales. Además, dicho modelo se proponía como una opción intermedia entre el capitalismo y comunismo enfrentados durante el período de la Guerra Fría (1947-1989).

homogeneidad de los grupos sociales, en una estructura social caracterizada por una amplísima clase media, legitima el alto grado de intervención pública. La meritocracia y el esfuerzo personal como criterio de movilidad social aportan legitimidad extra al modelo de EB nórdico.

El régimen *Mediterráneo familista* se caracteriza por el papel central atribuido a la familia, así como por la interpenetración de esta institución social en todas las áreas de producción y distribución del bienestar⁹. A resultas de ello existe un elevado nivel de micro-solidaridad en el seno de los hogares, así como en las redes familiares. La acción de la familia complementa sustancialmente la provisión estatal y los servicios ofertados por las organizaciones privadas (con y sin ánimo de lucro). El bienestar de la Europa del Sur se ha desarrollado como una *vía media* que ha tratado de integrar, a menudo de manera descentralizada, programas generales de ciudadanía (asistencia social, educación comprensiva, sanidad universal o pensiones de vejez e invalidez), con los servicios y prestaciones contributivas percibidos por los titulares afiliados a la seguridad social (derechos laborales o tutelas familiares derivadas). Se produce también un alto grado de fragmentación e incrementalismo en la elaboración e implementación de políticas de bienestar.

Los cuatro tipos de regímenes del bienestar vinculan sus configuraciones institucionales específicas a una cultura, doctrina y/o sistema de valores: (1) La protección de las categorías ocupacionales de la seguridad social (*Continental*); (2) Las prestaciones residuales y la mercantilización del bienestar en la lucha contra la pobreza (*Anglosajón*); (3) La extensión igualitarista de servicios universales y provisión pública (*Nórdico*); y (4) La subsidiariedad de la intervención de las administraciones públicas a la actuación de familias y sociedad civil (*Mediterráneo*). Tales lógicas de actuación han moldeado las distintas trayectorias del capitalismo del bienestar y han procurado equilibrios diversos en los derechos sociales (y la calidad de los mismos), las estructuras sociales y los mercados productivos (Hall y Soskice, 2001). En la Tabla 1.1. se compendian algunas de los rasgos más característicos de los regímenes europeos del bienestar aquí discutidos.

---

9. En todos los regímenes de bienestar la familia desempeña algún papel. Se arguye, sin embargo, que mientras Europa central y septentrional (junto con el ámbito norteamericano) se caracterizan por sus débiles ligámenes familiares, en la Europa del Sur y la cuenca mediterránea existen lazos familiares fuertes. De acuerdo con esta visión, tales diferencias están enraizadas históricamente y no disminuyen en los tiempos presentes de una manera fundamental (Naldini, 2003). Alternativamente, a la luz de la reciente evidencia empírica otros autores observan que los cambios societarios en la Europa meridional pueden estar orientándose en una dirección menos familista (Marí-Klose, *et al.*, 2010).

Tabla 1.1. Rasgos de los regímenes del bienestar europeos

	Continental Conservador	Anglosajón Liberal	Nórdico Socialdemócrata	Mediterráneo familista
Ideología	Corporatismo	Ciudadanía	Igualitarismo	Justicia social
Objetivos	Mantenimiento de rentas	Empoderamiento y elección individual	Derechos sociales universales	Combinación de recursos
Financiación	Cotizaciones sociales contributivas	Impuestos generales	Impuestos generales	Mixta
Provisión y servicios	Mixta / agentes sociales	Pública residual / cuasi mercados	Pública y centralizados desconcentrados	Apoyo familiar / descentralizados
Subsidios	Contributivos (alta intensidad)	A tanto alzado (baja intensidad)	A tanto alzado (alta intensidad)	Contributivos (baja intensidad)
Género	Feminización trabajo parcial	Polarización laboral	Feminización ocupaciones públicas	Familismo ambivalente
Mercado laboral	Fijos formales / Discontinuos	Desregulación	Alto empleo público	Extensa economía informal / dualización
Pobreza	Cultura integración	Cultura dependencia / estigmatización	Cultura estatista	Cultura asistencial

Fuente: Moreno, 2012.

En un ámbito conceptual amplio, las propuestas de John Maynard Keynes, pensador particularmente influyente en el desarrollo de los EB europeos tras la Segunda Guerra Mundial (1939-145), se focalizaron en el problema de la incertidumbre y de la naturaleza impredecible de los asuntos humanos¹⁰, al tiempo que su visión pragmática del EB se articulaba como garante de estabilidad macroeconómica. De acuerdo con esta lógica la finalidad del EB era, por tanto, coadyuvar al mantenimiento de la demanda interna y al crecimiento productivo de las economías nacionales. La consecución de los objetivos keynesianos fue decisiva en

10. Incertidumbre que en forma de *shocks* imprevistos constituye uno de los más importantes “fallos de mercado” junto a los conocidos problemas de formación de oligopolios y monopolios, las disparidades entre costes privados y costes sociales, la existencia de bienes públicos o la información asimétrica a disposición de los diversos agentes económicos.

la estructuración del amplio consenso entre actores sociales e intereses organizados durante el desarrollo del capitalismo del bienestar. Ello facilitó el crecimiento económico sostenido de las democracias industriales occidentales durante el largo período de la posguerra. Desde 1960 hasta mediados de los años 70, el gasto público se incrementó en los países de la OCDE en un promedio del 30%. Dicho aumento se debió en su práctica totalidad a la expansión del gasto social. La consolidación de los EB, con la puesta en vigor de políticas económicas de estímulo a la demanda por parte del sector público, constituye una relación causa-efecto bien establecida en la literatura sobre el tema (Rodríguez Cabrero, 1992).

La Edad de Oro del desarrollo del capitalismo del bienestar (*Golden Age o trente glorieuses*, 1945-75) posibilitó que los sistemas de protección social de la Europa occidental fundamentaran su expansión en las altas tasa de actividad laboral masculina, en la acción complementaria de la familia y en particular en el trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares (Lewis, 2001). El acceso igualitario al consumo de masas había contribuido a fortalecer la demanda agregada y, en suma, al crecimiento económico sostenido. Se planteaba que las desigualdades poseían un carácter circunstancial y que los diferentes niveles socioeconómicos serían una mera función relativa a los procesos de movilidad social (generalmente ascendente) de los ciudadanos. Rico o pobre constituirían, por tanto, etapas de un perpetuo móvil en función de las capacidades y deseos por mejorar de los propios ciudadanos. Una combinación de políticas sociales, Keynesianismo y segregación de género facilitó un crecimiento económico sostenido y la generalización del “trabajador próspero” (*affluent worker*), un tipo de empleado representativo de la práctica totalidad de la fuerza laboral asalariada de profesionales y técnicos varones (Lipset, 1960; Goldthorpe et al., 1969). Los gobiernos gestionaron las economías nacionales con un alto grado de autonomía relativa y fueron capaces de proveer políticas sociales para atender necesidades y riesgos que el mercado y la familia no podían cubrir. Las consecuencias fiscales de tal provisión de bienestar social estaban legitimadas por el respaldo político de sólidas y amplias coaliciones interclasistas (Flora, 1986/87).

Las crisis del petróleo de los años 1973-74 y 1978-79 pusieron en evidencia la cada vez mayor apertura e interdependencia de las economías europeas, y alteraron permanentemente el escenario de relativa prosperidad de las décadas precedentes. En el final de la Edad de Oro del bienestar coincidieron varios factores que impulsaron la readaptación del EB. De una parte se produjeron fuertes desajustes fiscales, agravados por la disparidad entre una demanda ciudadana de más y mejores servicios públicos, combinada con una renuencia de determinados sectores de electores a asumir mayores impuestos para su financiación, todo ello en un contexto de agudización de las convulsiones en la economía mundial provocadas por los shocks petroleros. Hasta mediados de los años 70, el desarrollo del EB había facilitado un empleo abundante en Europa occidental (prácticamente pleno empleo en el caso de los hombres), estable y asegurado con la expansión de programas de servicios sociales, educativos y sanitarios. La movilidad social ascendente había posibilitado el ensanchamiento de las clases medias

y el poder adquisitivo de estos grupos se había incrementado significativamente, democratizando la compra masiva de bienes de consumo y cerrando el círculo virtuoso del crecimiento económico propio de ese largo ciclo de prosperidad. Se generalizó la protección de grupos sociales vulnerables con la implementación de programas de lucha contra la pobreza, de prestaciones asistenciales y de servicios sociales. Pero la situación general del EB se vio abocada a una recalibración en los años 1980s y 1990s a causa de factores tanto exógenos (globalización financiera, transferencia de amplios sectores de actividad económica y empleo hacia Asia, debilitamiento de los nichos laborales de calidad en los países desarrollados, etc.), como endógenos (ineficiencias, captura de los programas por las lógicas corporativas de los profesionales encargados de su aplicación, efectos no intencionales, etc.).

Durante la Edad de Plata del *welfare* (1976-2007), los programas del bienestar reflejaron una preocupación primordial por la contención de los costes de los programas de protección social (*cost containment*), lo cual no siempre se tradujo en recortes o retrocesos del bienestar (*welfare retrenchment*). Con la maduración de los EB europeos, los poderes públicos habían pasado a procurar a los ciudadanos un volumen significativo de costosos servicios en una serie de ámbitos de bienestar (educación, pensiones, sanidad, etc.) que implicaban importantes compromisos presupuestarios. Esto generaba situaciones de acaparamiento y expulsión (*crowding out*) respecto a la posible implementación de políticas sociales que afrontasen nuevos tipos de retos que iban haciéndose visibles. Con el incremento del número de beneficiarios y el mantenimiento de la intensidad de servicios y prestaciones se hacía difícil también garantizar financieramente el mantenimiento de los derechos y tutelas prometidas a los ciudadanos. Desde posiciones neoliberales se aducía que esta situación cuestionaba las propias bases del modelo de capitalismo del bienestar. El ritmo de crecimiento de la provisión pública había seguido una pauta más geométrica que aritmética, lo que provocaba un constreñimiento programático y una pérdida de maniobrabilidad en la elaboración de una “nueva política del bienestar” (Pierson, 2001).

En este contexto los niveles de gasto social público de los países europeos convergieron hacia un punto intermedio entre lo que destinaban al bienestar social los Estados más generosos y los menos dádivosos¹¹. A la hora de realizar comparaciones deben tomarse en consideración los casos desviados (*outliers*) para no distorsionar la interpretación del marco general de análisis. Ello sería inevitable si se realizara un cotejo lineal del gasto de los países nórdicos con alguno de los mediterráneos. Así, por ejemplo, Suecia destinaba a gasto social en 2001 el doble que España (medido en paridad de poder de compra por habitante). Al mismo tiempo, sucedía que otro país nórdico como Finlandia tenía el mismo nivel de gasto social que Italia. Tales instantáneas estadísticas se compadecen mal con el análisis de la dinámica inherente

---

11. Tras analizar datos longitudinales de un conjunto de indicadores se ha apuntado que el rango de variación del *welfare* dentro de la Unión Europea es mayor que entre la UE y los Estados Unidos. Sin embargo, no cabe hablar de diferentes modelos sociales europeos, sino de diferentes trayectorias internas (Alber, 2006 y 2010).

a la lógica de la convergencia. Considérese, por ejemplo, el período 1995-2001: mientras el incremento del gasto social en Suecia había sido de un 7%, en España aumentó el 25%. Por contraste, los porcentajes de incremento en gasto social se habían mantenido bastante parejos en los casos de Finlandia e Italia. Con carácter general puede aseverarse que los países que tradicionalmente destinaban porcentajes mayores de su presupuesto público a la protección social son los que más frenaron el incremento de dichas partidas durante el período de referencia, y en los que más aumentó la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza (desde niveles muy equilibrados, por supuesto). Por el contrario, los países que tradicionalmente habían destinado menos recursos públicos al bienestar son los que más expandieron el gasto social en ese período, así como los que más redujeron la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza (desde posiciones relativamente malas). Por todo ello, la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza también tendió a converger, creciendo en los países más igualitarios y con menos tasa de pobreza y reduciéndose en los menos igualitarios y con tasas de pobreza más altas (Adelantado y Calderón, 2005).

Como examen complementario al planteado anteriormente, parece útil llevar a cabo una comparación de los países agrupados en los cuatro regímenes del bienestar (Continental, Anglosajón, Nórdico y Mediterráneo) cuyo grado de variación interna se asume como menor en razón a sus similares lógicas y organización del bienestar. En la Tabla 1.2 se reproduce información elaborada según datos provistos por la oficina estadística europea (Eurostat) de una serie temporal que abarca un período relativamente amplio (1980-2005). Una ojeada a los porcentajes reproducidos en la tabla confirma el argumento de convergencia de gasto social público entre los EB de la Europa occidental. Obsérvese, además, que dicho gasto social en porcentaje del PIB no dejó de crecer al menos hasta la mitad de los años 1990s. A partir de entonces ya no se observa una única pauta de crecimiento, sino que se entrecruzan más bien tensiones entre la expansión, el mantenimiento y el recorte del gasto social.

Tabla 1.2. Gasto Social como porcentaje del PIB (EU-15)

	1980	1990	1995	1998	2002	2005
Europa Continental	28,1	29.6	30.1	28.8	29.3	29.5
Países nórdicos	25,6	28.1	32.1	30.1	28.8	28.2
Europa del Sur	15,0	18.0	22.2	23.7	24.6	24.1
Reino Unido	21,5	24,3	27.7	26.8	27.6	26.8
Media EU-15	-	-	27.7	27.1	27.4	27.8

Nota: Promedios sin ponderar.

Fuente: Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>). Europa Continental: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Holanda; Países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia; Europa del Sur: Grecia, Italia, Portugal, España.

En términos generales, la Edad de Plata del *welfare* (1976-2007) conllevó (A) un endurecimiento de los criterios de acceso y elegibilidad en los programas de bienestar en la Europa continental; (B) una reducción en torno al 10 % de las generosas prestaciones en los EB nórdicos; (C) una transferencia de responsabilidades desde la provisión pública al sector lucrativo privado en el caso británico; y (D) un incremento notable de gasto social en los países mediterráneos (especialmente en los casos de Grecia y Portugal). Sin embargo, persistían en todos los regímenes patrones de reformas que confrontaban el desafío de adaptar sus legados institucionales y sus “dependencias de la senda” (*path dependencies*) a las ideas, instituciones e intereses en base a los cuales sus EB habían sido contruidos y posteriormente desarrollados (Moreno y Palier, 2005).

Durante la Edad de Plata, los países europeos confrontaron un período de intensas reformas en sus fronteras funcionales y territoriales, no sólo respecto a la de protección social (Ferrera, 2005; Calzada y del Pino, 2008). A pesar de la nominal soberanía estatal para llevar a cabo sus propias políticas diferenciadas, debe subrayarse la sintonía de todas ellas con una generalizada puesta en común de programas de actuación y una ausencia de variaciones de política económica en los contextos de europeización y globalización. Recuérdese, a este respecto, el caso de las políticas de planificación indicativa francesas (un país que ha hecho del mantenimiento de su soberanía un tema central de su política), implantadas tras la II Guerra Mundial con objeto de actuar de manera contracíclica sobre el ciclo económico, y que fracasaron estrepitosamente a principios de los años 1980 (en los inicios del primer mandato presidencial de Mitterrand). Con marcada vocación keynesiana, el gobierno de Pierre Mauroy había auspiciado programas reactivadores que iban a contra corriente de una generalizada situación de contracción en el Viejo Continente. Al poco tiempo dichas políticas sufrieron un giro copernicano y se alinearon con las de ajuste, austeridad y rigor presupuestario implantadas en la mayoría de los países europeos. No sólo se evidenciaron entonces las preferencias monetaristas en el despliegue de las economías políticas nacionales, sino que ninguno de los países de la entonces Comunidad Económica Europea volvió a desviarse sustancialmente de dichas pautas en el camino hacia la integración monetaria.

Durante los años 1990s, diversas políticas económicas y sociales se implementaron con objeto de lograr una mayor integración en el seno de la UE. Estas medidas culminaron con el establecimiento del Mercado Único Europeo y la introducción de la moneda única. En paralelo, las instituciones de la UE salvaguardaron y promovieron la competencia en el mercado interno. Más allá de alegar la necesidad de cambios en las economías europeas, el discurso de la globalización se fue instrumentalizando también a fin de intentar modificar los pactos de solidaridad del bienestar en el ámbito interno de los Estados miembros (Sykes et al., 2001). En este período se fue materializando el alejamiento gradual de las políticas económicas de corte keynesiano por parte de los gobiernos de los Estados miembros de la UE. Se pasó así a compartir unos mismos objetivos estratégicos encaminados a la optimización del capital humano en el seno de los mercados nacionales con objeto de conseguir posiciones de ventaja comparativa en el mercado global.

Las capacidades de decisión económica y política se desligaron *de facto* de la soberanía de los Estados miembros, y se europeizaron en gran medida con el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria, con el Tratado de Maastricht de 1992 y la subsiguiente entrada en vigor del euro en 2002. No obstante, y en paralelo al proceso de europeización económica y monetaria, buena parte de las competencias en política social y desarrollo del bienestar han permanecido como responsabilidad exclusiva de los Estados miembros. En un nuevo intento de conciliar los intereses nacionales y el desarrollo de un marco de referencia básico de carácter común para toda la Unión, un nuevo método se puso en marcha tras la Cumbre de Lisboa (2000). Se trataba de responder a la contradicción aparente que suponía europeizar ámbitos de política (como buena parte de las políticas del bienestar) anclados en la responsabilidad competencial de los Estados miembros.

1.1.1. Sostenibilidad fiscal de los Estados de bienestar europeos

La relación entre ingresos fiscales y gasto social ha sido uno de los temas más controvertidos en relación a las reformas de los EB europeos en los últimos decenios y, particularmente, tras el “crack” financiero de 2007. Hasta esta fecha (particularmente durante el período 1965-2007), los países de la OCDE habían incrementado sensiblemente sus recursos financieros por ingresos fiscales (10% del PIB). Así, los países europeos aumentaron sustancialmente sus recursos impositivos durante ese período, sobresaliendo países como España e Italia con incrementos situados en torno a 20 puntos de su PIB.

La noción de que las políticas públicas (y en particular las políticas sociales responsables de aproximadamente el 50% del gasto público total en los países europeos) deberían financiarse de manera ordinaria y, preferentemente, mediante impuestos, sin recurrir por tanto a deuda (que debería ser utilizada fundamentalmente para financiar políticas y programas expansivos de carácter “extraordinario”) es generalmente aceptada en Europa. Sin embargo, con frecuencia resulta difícil establecer criterios nítidos de financiación respecto a programas cuya maduración puede superar ampliamente las previsiones iniciales (o en ocasiones la carencia de ellas) de los *policy-makers* (Ej. caso de la pensiones en Italia)¹². En el desarrollo de los programas intervienen con frecuencia factores de ineficiencia programática, o intereses puntuales de carácter clientelar, que desbordan las previsiones iniciales e inciden en

---

12. Lo limitado de las reformas del sistema de pensiones de 1992 (reforma Amato), de 1995 (ley Dini) o de 2004 (ley Maroni) puede ser achacado a la fuerte presión de los sindicatos, canalizadores de los intereses de los asalariados *insiders*, y al poco convencimiento de una “casta” política que es la más envejecida y privilegiada en toda la UE (Rizzo y Stella, 2007). A finales de 2011, y dada la crisis de la deuda soberana, el gobierno “técnico” de Mario Monti implementó una drástica reforma de las pensiones para controlar la progresión del gasto futuro. Recuérdese que en los años 1960 se habían introducido fórmulas de cálculo de pensiones no ajustadas, mediante las cuales los trabajadores jubilados financiaban con sus propias cotizaciones (aportadas a lo largo de su vida laboral) apenas la mitad del montante desembolsado por sus pensiones (Ferrera y Gualmini, 2004).

una espiral de gasto público difícilmente controlable con el paso del tiempo. Resulta por ello crucial para la pervivencia de los EB la adecuación de las políticas fiscales a fin de limitar la discrecionalidad de los gobiernos a través de reglas que impliquen que la deuda pública sea sostenible y no se comporte de forma necesariamente pro-cíclica (Díaz Pulido, Loscos Fernández y Ruiz-Huerta Carbonell, 2013).

Tabla 1.3. Ingresos fiscales totales en porcentaje del PIB (selección de países OCDE, 1965-2007)

	1965	1975	1985	1995	2004	2007
Alemania	31,6	35,3	37,2	37,2	34,7	36,2
Brasil	–	–	–	29,3	–	
Chile	–	–	–	18,0	19,8	
España	14,7	18,4	27,2	32,1	34,8	37,2
Francia	34,5	35,5	42,4	42,9	43,4	43,5
Italia	25,5	25,4	33,6	40,1	41,1	43,5
México	–	–	17,0	16,7	19,0	18,0
Reino Unido	30,4	35,3	37,7	35,0	36,0	36,1
Suecia	35,0	41,6	47,8	48,1	50,4	48,3
USA	24,7	25,6	25,6	27,9	25,5	28,3
UE-15	27,9	32,4	37,7	39,2	39,7	39,7
OCDE (total)	25,8	29,7	32,9	35,1	35,9	35,8

Fuente: Revenue Statistics 1965-2004, OECD (www.oecd.org/DATA/STATS/taxrevenue.pdf; www.oecd.org/dataoecd/8/4/37504406.pdf) y UPAN para Brasil y Chile (www.unpan.org/).

Los objetivos fiscales del Tratado de Maastricht de 1992 para el establecimiento de la moneda del Euro apuntaban en la dirección anteriormente señalada. Así, los criterios fijados por este Tratado incluían un tope del endeudamiento público correspondiente al 60% de los PIB nacionales¹³. Empero, en los años posteriores al “crack” financiero de 2007 todos los países europeos habían superado dichos niveles. Debe señalarse igualmente que la evasión fiscal condiciona

13. Algunos países como Grecia (132%) e Italia (123%) han experimentado un aumento significativo de su deuda pública con relación a sus respectivos PIBs. Pero países centrales, donde los efectos de la crisis eran más contenidos tales como Alemania (82%), Francia (89%) o Reino Unido (86%), confrontaban también niveles de endeudamiento superiores a lo establecido por el Tratado de Maastricht. El promedio de deuda en la UE alcanzaba el 83% del PIB europeo.

las capacidades tributarias de los Estado, restando disponibilidad de financiación¹⁴. Consecuencia de ello es un escenario en que todos EB europeos (en diversos grados y de acuerdo a sus peculiares trayectorias históricas) persiguen una recalibración de sus gastos sociales. Ello comporta medidas de contención de costes y recortes, si bien los programas característicos de cobertura de riesgos en Europa continúan siendo distinguibles en sus cuatro pilares fundamentales: educación, sanidad, transferencias de rentas (pensiones) y servicios sociales.

Al considerar el contexto inaugurado tras el “crack” financiero de 2007, y el énfasis posterior en la sostenibilidad de los sistemas de protección social en Europa, la dimensión de los valores sociales compartidos cobra una importancia crucial como guía para interpretar la institucionalización de las políticas sociales y el EB. El valor compartido de la progresividad fiscal¹⁵, por ejemplo, da cuenta del apoyo de los contribuyentes europeos al reparto de recursos públicos para el mantenimiento de los EB europeos, lo que contrasta con la disparidad implícita en otros modelos socioeconómicos en el orden global ajenos a la redistribución colectiva (Moreno, 2012b).

El análisis planteado en la siguiente sección ilustra las dificultades intrínsecas al proceso de articular institucionalmente unidad y diversidad en el seno de la UE, tal y como sigue organizada políticamente. Recuérdense las críticas de los enfoques verticales que no sean de “mando y control” (*command-and-control*), característicos de las actuaciones gubernamentales estatistas. Se crítica, en paralelo, las actuaciones de “arriba a abajo” que no sean respetuosas con las formas y niveles de bienestar legitimados horizontalmente en cada país europeo. Una aporía europea de no fácil resolución.

1.2. Modelo Social Europeo y políticas de cohesión de la Unión Europea

El MSE es un proyecto político articulado en torno a los valores de equidad social (igualdad), solidaridad colectiva (redistribución) y eficiencia productiva (optimización), resultante de los procesos contemporáneos de cooperación y conflicto en el viejo continente. Este modelo promueve la ciudadanía social entendida como aspiración a una vida digna y al bienestar social de los individuos mediante el acceso al trabajo remunerado y a la provisión social en situaciones de riesgo, y con base a unos estándares vitales legitimados por el conjunto de la sociedad. Como objetivo estratégico general, el MSE auspicia el crecimiento económico sostenido y sostenible basado en la cohesión social (Moreno y Serrano Pascual, 2009).

---

14. Se estimaba que la economía sumergida de Italia alcanzaba el 27% de su PIB (alrededor de 237.000 millones de dólares estadounidenses). En España el 22,5% de la economía sumergida suponía una pérdida para la hacienda pública de unos 107.000 millones de dólares (Tax Justice Network, 2011).

15. Mediante el cual se establece que los ciudadanos con más rentas deben pagar un porcentaje mayor de impuestos.

Los perfiles que delimitan el MSE contrastan con los de otros sistemas socio-económicos donde el individualismo “mercantilizador” es el rasgo característico de las políticas del bienestar (Estados Unidos), o donde el *dumping social* se propone como recurso extra para el crecimiento económico (China y otros países emergentes asiáticos). El modelo de neo-esclavismo asiático no se refiere en sentido literal a la propiedad física de las personas, sino a la capacidad de controlarlas como artefactos para generar beneficios materiales (Bales, 2004). En ambos modelos alternativos al MSE se institucionalizan niveles exacerbación de desigualdad¹⁶.

En realidad, el MSE promueve la ciudadanía social entendida como una limitación a la desigualdad social y económica, una protección a los más vulnerables y un partenariado social activo. Al plasmar el ideal de cohesión social en la práctica de las políticas económicas y sociales, así como en la organización institucional del bienestar, y antes de desencadenarse la crisis económica en 2007, se producía una diversidad de matices en la conceptualización de lo que significa el MSE. Para la Confederación Europea de Sindicatos, por ejemplo, el concepto de cohesión social implica una mejora de la condiciones de vida y trabajo de los ciudadanos basada en el pleno empleo, trabajos de calidad, igualdad de oportunidades, protección social para todos, inserción social y participación ciudadana (ETUC, 2005). Para la visión patronal, menos opuesta a la flexiseguridad¹⁷, la cohesión se traduciría en una combinación de despidos más fáciles, aunque con altas prestaciones para los desempleados y una política social proactiva hacia el mercado laboral (EuroActiv, 2005). La Asamblea de las Regiones Europeas, por su parte, añade a la ecuación la igualdad de género y el acceso universal a prestaciones y servicios sociales basado en la solidaridad (AER, 2005). Naturalmente hay voces discordantes respecto a la plausibilidad de recomendar la adopción de un modelo comprensivo que pudiera funcionar en algunos países, pero que en otros resultaría contraproducente (Munchau, 2005). Se aduce, asimismo, que el MSE está siendo socavado por la realidad del cambio económico global y la presión de los mercados financieros internacionales¹⁸.

El proceso de europeización y el MSE implican una confluencia de recursos, representaciones sociales y acciones entre los países de la UE. Son resultados (aunque no definitivos) de

---

16. Se estima que la cuarta parte del PIB de la India están en manos de poco más de un centenar de oligarcas, dato que contrasta con la lucha por la supervivencia de más de 800 millones de sus compatriotas que disponen de un dólar al día para cubrir todas sus necesidades vitales.

17. Consistente en mantener altos niveles de flexibilización laboral conjuntamente con una alta protección social (Moreno y Serrano-Pascual, 2007).

18. De acuerdo con esta visión, el modelo es financieramente insostenible a medio/largo plazo. Las altas tasas de fiscalidad podrían frenar no sólo la inversión, sino también la creación de nuevo empleo. Así, se contraponen los ejemplos de Bélgica y Alemania, donde los asalariados sin hijos a su cargo pagan la mitad de sus salarios en impuestos y cotizaciones sociales, con el caso de Nueva Zelanda, donde las personas en esa situación pagan poco más del 20%, y aún una menor cuantía en economías de rentas medias como en México y Corea del Sur (Shackleton, 2009).

la difusión de ideas comunes, de los procesos de armonización estructural económica, de la construcción de un sistema político transnacional y de un sistema de valores compartidos respecto a lo social. La europeización involucra a países que comparten una herencia común y asumen valores democráticos de igualdad, solidaridad y respeto a los derechos humanos. Si bien el concepto de europeización adolece de precisión normativa (es claramente polisémico y está sujeto a diversas interpretaciones), su naturaleza dinámica ha posibilitado una progresiva (aunque incierta) erosión de la soberanía de los Estados miembros y un gradual desarrollo de instituciones supra-estatales comunes (Parlamento Europeo, Tribunal Europeo de Justicia, Banco Central Europeo, etc.).

Dos valores presentan un efecto positivo en el apoyo al MSE en toda Europa: el *igualitarismo* y la *empatía con los mayores* (Calzada et al., 2013). Ello implica que, independientemente del país europeo del que se trate, los ciudadanos esperan que el EB proteja a los individuos de las fuerzas ciegas del mercado (redistribución), así como de las aún más ciegas fuerzas naturales del paso del tiempo (protección de la vejez). En cuanto a la relación entre valores y actitudes pro-bienestar, el *igualitarismo* aparece como el valor social más directamente relacionado con las actitudes favorables al EB en Europa. Este valor tiene el mismo efecto en todos los países europeos, lo cual lo convierte en un indicador muy útil para análisis comparativos. Otros valores como el *tradicionalismo*, el *autoritarismo*, o la *confianza* también tienen un efecto sobre el apoyo ciudadano al EB, pero este efecto varía considerablemente según las zonas geográficas y los regímenes del bienestar.

En general, los europeos comparten una idea básica común sobre lo que el EB debería hacer. Es percibido como una institución que debe proteger a las personas contra los riesgos sociales provocados por las ineficiencias del mercado, impidiendo que las sociedades se conviertan en demasiado desiguales internamente en términos de obtención y aprovechamiento de los recursos. Debe también proteger a las personas en la vejez, evitando así los riesgos derivados de la incapacidad de obtener rentas y ser autosuficiente en esta etapa vulnerable del ciclo vital. Existe una actitud mayoritariamente favorable a la existencia de un EB que proteja a los ciudadanos y a las sociedades de las consecuencias negativas de las fuerzas del mercado. Se espera de ese EB una redistribución de recursos, atendiendo a aquellos ciudadanos que quedan fuera del mercado de trabajo, o que viven en la pobreza.

1.2.1. Cohesión social

Una de los efectos esenciales de la cohesión en Europa se ha reflejado en la situación de paz y prosperidad sociales en el dilatado período de tiempo transcurrido desde 1945. Otros elementos constitutivos de la cohesión social hacen referencia al imperio de la ley y al orden legal que rigen en la UE, así como a la solidaridad interna que posibilita la redistribución de recursos internos entre sus Estados miembros. La idea de la cohesión social concierne, en suma, a la ausencia de fracturas y de desestructuración, habituales antesalas de

enfrentamientos funcionales y territoriales. La legitimación de las relaciones políticas en Europa ha sido facilitada por la protección social y la igualdad de oportunidades canalizada a través de los EB europeos y por la optimización del modelo de capitalismo del bienestar en el Viejo Continente tras la Segunda Guerra Mundial.

Así mismo, la cohesión social indica el grado de consenso de los miembros de cualquier colectividad respecto a un proyecto común¹⁹, tal y como ejemplifican el MSE y el propio proceso de europeización. La pérdida de consenso entre los integrantes de dicha colectividad puede desembocar en la fractura de la convivencia. Algunos observadores han señalado el peligro que para Europa podría suponer la erupción eventual de desencuentros sociales, como los que han jalonado su convulso devenir histórico contemporáneo hasta la consolidación del EB tras 1945. A results del brutal conflicto de los Balcanes, ya se constató la factibilidad de algunos escenarios pesimistas, consecuencia de las rivalidades patológicas entre nacionalismos europeos.

En concordancia con los objetivos de favorecer la cohesión social, ha sido la propia UE la que ha desplegado, con carácter específico, políticas para promover un desarrollo armónico con la intención de propiciar el crecimiento económico de las regiones y la promoción de grupos sociales vulnerables, así como para apuntalar la sostenibilidad medioambiental y el respeto por las culturas de los diferentes territorios que la componen. En realidad las políticas de cohesión en el seno de la UE han perseguido precisamente aminorar los diferenciales entre los países comunitarios, necesariamente asimétricos en sus grados de desarrollo y capacidades materiales. Frutos de tal enfoque han sido las políticas de cohesión, de las que han salido en gran medida beneficiadas las regiones menos desarrolladas de los Estados miembros meridionales. El objetivo no era otro que el de promocionar los diversos territorios comunitarios evitando el peligro de su marginación social y la perpetuación de su atraso relativo.

Recuérdese que el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) fueron auspiciados por el Tratado de Roma de 1957²⁰. El objetivo del FSE ha sido el de mejorar las oportunidades de empleo para los trabajadores en el marco del mercado único. El 75% de la financiación se ha concentrado preferentemente en la lucha contra el desempleo juvenil. El FEDER, instaurado operativamente en 1975, ha tenido como la finalidad la de limitar las desigualdades regionales dentro de la CEE, mediante inversiones productivas que creasen

---

19. Un cierto consenso axiológico es crucial para la cohesión social, aunque debe señalarse el carácter dicotómico, pero potencialmente complementario, entre valores como igualdad y logro/valor del esfuerzo personal (*achievement*) tan incardinados en la cosmovisión civilizatoria europea y, por ende, occidental (Dewey, 2008).

20. El título XVII del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), y en particular en los artículos 158 a 162, se estipulaba el propósito de la CEE por reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.

puestos de trabajo, inversiones en infraestructuras, apoyo a iniciativas desarrollo local y de fomento de las pequeñas empresas. El Fondo de Cohesión (FC), implementado a resultados del Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992), ha concentrado su función en aportar fondos financieros a proyectos relacionados con el medio ambiente y las infraestructuras de transporte, y sus destinatarios eran los países cuyo PIB per cápita era inferior al 90% de la media comunitaria²¹.

La acción del FC se inscribe junto a otros programas estructurales, tales como en el Fondo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), creado en 1962, y hasta la propia Política Agrícola Común (PAC)²², la cual ha desempeñado un papel muy importante en el desarrollo de las zonas rurales y agrícolas, en la promoción general de la cohesión económica y social en Europa. La dotación de los fondos FEDER, FSE y FC para el período 2007-13 ha sido de 350 millardos de euros.

Además de evitar disparidades económicas disfuncionales en el seno de la UE, otra objetivo crucial en las transferencias y ayudas entre los países europeos ha sido el de estimular procesos de convergencia (*catching up*) a fin de evitar la perpetuación de disparidades disfuncionales. Las intervenciones comunitarias han sido cruciales para desarrollar una visión e identidad europeas, así como para plasmar la solidaridad mediante subsidios comunitarios (en suma, transferencias de rentas entre los ciudadanos europeos), todo ello basado en la reciprocidad y en una base axiológica común. Tales asunciones están en la raíz de los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y constituyen un rasgo específico del MSE.

Como consecuencia de la crisis financiera y económica que comenzó en 2007, no todos los ciudadanos pueden integrarse en los circuitos de “normalidad cívica” mediante el acceso al trabajo remunerado. En realidad, la integración laboral puede llegar a ser muy poco viable, no sólo en lo que respecta a los grupos más desfavorecidos que carecen de las capacidades básicas para mejorar su situación, sino incluso entre a aquellos desempleados en tránsito entre crisis económicas, o en situación de paro estructural. En estas situaciones, los programas de “última red” o “mallas de seguridad” de protección social, se configuran como entramados institucionales que plasman el grado de civilización y desarrollo alcanzados por

---

21. Al inicio de su vigencia, Grecia, España y Portugal fueron los beneficiarios del FC. Para recibir los fondos, dichos países debían presentar ‘programas de convergencia’ que evitasen la generación de déficits públicos excesivos.

22. La PAC es la política de mayor entidad financiera de la UE y su presupuesto ha alcanzado en los últimos lustros casi el 50% del total comunitario. En realidad la agricultura es el único sector enteramente financiado por el presupuesto de la UE, y alcanzaba 55 millardos de euros en 2009 (se estimaba una reducción de la parte del presupuesto destinada a la PAC desde un máximo del 71% total comunitario de 1984, a un 33% en 2013). El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) es también otro instrumento de cohesión comunitario, aunque desde 2007 no está adscrito formalmente a los fondos de la política de cohesión.

sus respectivas sociedades, y son exponentes del grado de solidaridad comprometida por sus ciudadanos. Cabe definirlos como aquellos programas dotados de los recursos y medios necesarios para la provisión de unos mínimos de subsistencia e inserción social a los ciudadanos que no pueden generarlos por sí mismos (Moreno, 2000).

En la UE existe un acuerdo general articulado por la Comisión Europea acerca de la necesidad de reorientar las políticas sociales con objeto de combatir la exclusión social de manera más efectiva. Esto se ha plasmado a nivel estatal con la renovación y aparición de nuevas políticas de protección social de tipo asistencial. Las actuaciones en este sentido apuntan a conseguir el efecto trampolín de las redes que posibiliten la integración social, principalmente a través de la inserción en el mercado laboral. Cuando esta no se puede obtener con carácter inmediato, las “mallas de seguridad” constituyen instituciones clave para el reciclaje formativo de los afectados, así como para garantizar la cobertura de las necesidades vitales básicas²³. Estas “mallas” comparten como fundamento moral una filosofía de compasión ciudadana. Sin embargo, la traducción institucional de sus presupuestos normativos varía considerablemente de un país a otro. En algunos se han tejido de manera incompleta, dejando intersticios por los que se cuelan algunos ciudadanos en situación de vulnerabilidad. En otros, los nudos y materiales de las redes permiten un apoyo más firme a las personas vulnerables, pero su falta de flexibilidad también puede frustrar el efecto trampolín que facilite la reinserción, sobre todo a través de la incorporación de estas personas al ámbito laboral.

Hay que remarcar que la acción del sector público es crucial en la conformación de las “mallas de seguridad”, pero no es la única en el conjunto de posibles mecanismos de protección frente a la pobreza y la exclusión social. Ello está en concordancia con la progresiva conformación del “agregado de bienestar” (*welfare mix*) a lo largo de la Edad de Plata del EB. Dadas las dificultades políticas y financieras del EB en el final de su Edad de Oro, un creciente interés por la acción de la sociedad civil incidió en su carácter complementario a la procura estatal de asistencia y satisfacción vital a los ciudadanos. La evidencia empírica nos recuerda que ello no se correspondió con un retroceso del EB en la Europa occidental, sino más bien como un reajuste de las políticas sociales ya existentes, y con la progresiva configuración de un *welfare mix* (incorporando al sector privado con y sin ánimo de lucro) en el que los poderes públicos continuaron aportando los principales recursos estructurantes y su capacidad reguladora. Ciertamente, la sostenibilidad de los EB pasó a convertirse en asunto electoral en aquellos países de la Europa occidental con sistemas avanzados y en donde

---

23. Garantizadas de manera más adecuada mediante la renta básica (van Parijs, 1992). Un grupo de intelectuales agrupados en la Red Mundial de la Renta Básica (*Basic Income Earth Network*) llevan desde finales de los años 80 insistiendo en la necesidad de que los derechos económicos basados en la ciudadanía deben plasmarse en políticas concretas que den una respuesta justa a los problemas sociales de las sociedades avanzadas en el ámbito de la precariedad social.

comenzaba a sentirse un cierto desasosiego fiscal. Se pasó a tomar conciencia de que a una explosión de demandas por más y mejores servicios se correspondían unos costes públicos mayores, produciéndose una implosión de decisiones. Así mismo, los efectos perversos del desarrollo del *welfare* (apropiaciones indebidas o riesgos morales) y el surgimiento de los ‘nuevos riesgos sociales’ (NRS) hacían imperativa una reforma del armazón del *welfare*, auspicando fórmulas combinativas de optimización entre recursos públicos y privados.

Los ciudadanos y las familias responden a situaciones de precariedad económica y aislamiento social a través del recurso a ayudas familiares, solidaridad comunitaria, altruismo organizado, la beneficencia tradicional, o las actividades económicas no regladas. Estos procesos suelen ocupar un espacio relativamente residual en la investigación sobre la protección frente a la pobreza. Por ejemplo, las instituciones benéficas (con frecuencia apoyándose en fondos públicos, favorables tratamientos fiscales, o donaciones particulares canalizadas a través del sistema impositivo público) suelen activarse cuando el apoyo familiar desaparece y la acción estatal no llega. Las ayudas proporcionadas por este tipo de organizaciones caritativas son concedidas de manera esporádica, graciable, y no uniforme para todos sus perceptores, pero con frecuencia son distribuidas de manera más inmediata y flexible que las ayudas públicas, aspecto que en caso de perentoria necesidad constituye un gran alivio para sus solicitantes. El acceso a estas ayudas puntuales, además, no suele precisar de largos trámites ni formalidades administrativas como sucede generalmente con los subsidios públicos, y pueden también servir de complemento de las prestaciones públicas, bien sea a través de la concesión de ayudas monetarias, o en forma de alimentos o bienes de consumo personal.

Ciertamente la articulación del *welfare mix* es objeto de considerable debate no sólo político sino técnico. No debe escapársele al lector los efectos indeseados de políticas sociales financiadas públicamente y maximizadas privadamente, y aquellas inducidas privadamente pero con objetivos ideológicos contra la provisión pública de las políticas sociales. Sea como fuere, es importante tener en cuenta la agregación del gasto social privado a aquel estatal o público a la hora de considerar en su conjunto los efectos de las políticas del bienestar. Considérese que el aporte del gasto privado en EE.UU. supera los 10 puntos porcentuales del PIB, cantidad que contrastaba en 2007 con el 2,1% en Italia o el 0,5% en España (Adema et al., 2011).

Los complejos problemas de implementación de políticas públicas contra la pobreza caben ser ilustrados en la dicotomía entre selectividad y universalismo, dos sistemas de provisión de programas de inclusión social que se desarrollan indistintamente en los diferentes regímenes de bienestar y, con un mayor grado de hibridación, en el caso de los sistemas de protección latinos o mediterráneos. Ello ha estimulado un largo debate sobre las excelencias o carencias que comporta la elección de uno u otro sistema. Ya a finales de la Edad de Oro del bienestar (1945-1975) se argumentaba, con carácter general, que la implementación de

políticas públicas para luchar contra la pobreza debería seguir criterios estrictamente selectivos y focalizados. De tal manera se aseguraría que los grupos más desfavorecidos dispondrían de una “ventaja comparativa” y que podrían tejerse “mallas de seguridad” efectivas para la erradicación de la pobreza. Se señalaba, así mismo, que la selectividad evitaría la apropiación indebida por parte de los ciudadanos más pudientes de dineros públicos destinados a los más necesitados, según lo que establece el denominado “Efecto Mateo”²⁴. La eficiencia selectiva, o la proporción del gasto de la política social destinada exclusivamente a aquellos grupos identificados como grupos de beneficiarios era considerada como el principal criterio para el éxito programático (Barth et al., 1974). Se argüía que utilizando medidas de “eficiencia selectiva” en casos en los que el objetivo es la reducción de la pobreza, el método de comprobación de recursos aparecía como el más apropiado²⁵. En suma, la filosofía organizativa de las políticas de lucha contra la pobreza debería garantizar que los subsidios públicos llegasen a las manos de los beneficiarios con derecho a recibirlos²⁶ (Le Grand, 1982; Van Oorschot, 2002).

Alternativamente, la provisión universal institucional ha sido preferida como medio para consolidar los encajes del bienestar para todos los ciudadanos basados en una sólida coalición de clases medias y obreras: “los pobres no necesitan estar solos” (Korpi 1980). Desde esta perspectiva se ha argumentado que los resultados de la distribución basada en el mercado son más desiguales que los correspondientes a los programas de protección social basados en impuestos y rentas. A resultas de ello, cuando hay más prestaciones selectivas para los pobres existe una menor probabilidad de que, con carácter finalista, la pobreza y las desigualdades sean reducidas (Korpi y Palme, 1998). Paradójicamente, una vez transcurrido un período de tiempo prolongado los programas no selectivos y universales se hacen más efectivos y redistributivos que los selectivos (Korpi, 1980).

En realidad, y a pesar de los diversos tipos de regímenes del bienestar (cuya reformas tras el “crack” de 2007 se analizan con detalle en la siguiente sección), los ciudadanos del viejo continente expresan una preferencia normativa fundamental por la aplicación de una lógica de “merecimiento” en relación a la provisión de ayuda a los más necesitados. Dicha posición se

24. “... a cualquiera que tiene, se le dará y tendrá más; pero al que no tiene, aún lo que tiene le será quitado” [Evanglio de Mateo 13:12].

25. Sin embargo, si la pretensión era reducir la desigualdad se apuntaba la preferencia por los sistemas de transferencias universales tales como el impuesto lineal sobre la renta.

26. En el mismo sentido, el concepto de “empoderamiento” (*empowerment*) frente a la pobreza persigue incrementar los recursos y las capacidades para los pobres de tal manera que les permita participar, negociar, influenciar, controlar y exigir responsabilidades a las instituciones que conforman sus oportunidades vitales (Narayan, 2002). Recordemos que el empoderamiento fue uno de los tres pilares sobre los cuales basó sus prescripciones (‘oportunidades’ y ‘seguridad’ fueron los otros dos) el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza* (Banco Mundial, 2000).

ha reforzado con el cambio paradigmático producido en los últimos años en política económica que enfatiza fundamentalmente la activación laboral de las personas en situación de vulnerabilidad (Moreno y Palier, 2005; Serrano, 2006). La fractura (*cleavage*) entre pobres “merecedores” (o dignos) e “ilegítimos” (o indignos) muestra cómo los EB europeos, y sus “mallas de seguridad” tratan a distintos grupos socialmente vulnerables de forma diferente. Se espera que los ciudadanos sean activos en ocuparse de sí mismos mediante su participación en el mercado de trabajo. Si ante la opinión pública aparecen como “culpables” de no hacer todo lo posible por proveerse de medios materiales, no hay “merecimiento” ni apoyo social a su situación y, por ende, las bases universalistas de los EB se fragilizan (Van Oorschot, 2006).

1.2.2. Método Abierto de Coordinación

Aunque buena parte de la responsabilidad directa en el diseño e implementación de las políticas contra la pobreza y a favor de la inclusión social permanecen como responsabilidades nacionales de los Estados miembros de la UE, ésta, a través de su órgano ejecutivo, la Comisión Europea, mantiene un protagonismo activo con sus programas que atañen a los 27 países de la Unión.

Como hito en la implicación comunitaria en la lucha contra la pobreza y la exclusión social debe mencionarse el compromiso alcanzado en el Consejo Europeo de Lisboa (junio 2000) y los objetivos de la UE aprobados en el Consejo Europeo de Niza (diciembre 2000). A partir de dichos acuerdos, los Estados miembros de la UE elaboraron planes nacionales para la inclusión social (NAPSI, *National Action Plans for Social Inclusion*). La Comisión Europea y el Consejo analizaron dichos planes y elaboraron un Informe conjunto sobre la Inclusión para el Consejo Europeo de Bruselas-Laeken de diciembre de 2001 (Ferrera, Matsaganis y Sacchi, 2002). Desde entonces las iniciativas de la Comisión Europea han mantenido vivo el compromiso de favorecer la inclusión social, auspiciando el empleo del Método Abierto de Coordinación (MAC) como herramienta operativa principal en la implementación de políticas común a todos los países de la UE. Este método puede ser conceptualizado como un Estado post-regulatorio, o como un nuevo paradigma de regulación social, que trata de conciliar la acción de los gobiernos europeo y nacionales. A grandes líneas cabe identificar en él las siguientes etapas:

1. Las instituciones europeas proponen una serie de líneas directrices, que consisten en medidas y objetivos generales, agrupados generalmente en torno a conceptos comunes (Ej. “activación” o “empleabilidad”).
2. Estas líneas directrices son traducidas en políticas nacionales y regionales por parte los Estados miembros (planes elaborados por dichos Estados).
3. Se identifican una serie de indicadores (*benchmarks*) con los que comparar sincrónicamente (entre países) y diacrónicamente (a lo largo del tiempo) las evoluciones de los Estados miembros, al tiempo que se identifican lo que han sido denominadas “buenas prácticas” (*best practices*).

4. Se genera un proceso de evaluación, revisión y control por parte del grupo de pares y de las instituciones europeas.

Se trata, por tanto, de una forma de elaborar políticas de manera coordinada a partir de una “regulación blanda” (*soft regulation*), con objeto de ajustarse a las nuevas condiciones económicas, a la enorme variación de situaciones en el interior de Europa, y al principio de subsidiaridad en la gobernanza que caracteriza al proyecto de integración europeo. En este sentido, dicha regulación no se basa en reglas detalladas, sino más bien en la instauración de “procedimientos” generales (regulación procedimental) que permiten una mayor flexibilidad, variación y libertad en el modo de diseñar sus políticas públicas por parte de los Estados miembros. El calificativo de “abierto” en el MAC alude, fundamentalmente, a tres aspectos básicos: (1) la no obligatoriedad en la que se basa este modo de regulación. Si bien se trata de promover objetivos e indicadores comunes, la forma de llevarlos a cabo es función de elecciones políticas y situaciones sociales a nivel nacional; (2) se entiende como un modelo opuesto al burocrático, esto es, abierto a la discusión, pudiéndose así ajustar a posibles cambios en la situación económica y social, o a los resultados de evaluaciones de políticas previas; y (3) promueve la participación de diversos actores sociales. Trata de estimular la cooperación y la participación de diversos actores que pertenecen a varios niveles (geográfico, social o administrativo) bajo el principio de “partenariado”.

El MAC propone una regulación dirigida a la convergencia en términos de resultados, una vez acordados conjuntamente principios generales e indicadores comunes, pero dejando a los Estados miembros la posibilidad (“abierto”) de optar por los instrumentos que consideren más adecuados para llevar a cabo estos objetivos, y de ajustarlos a la diversidad de elecciones políticas y coyunturas sociales existentes en cada momento a nivel nacional. Sólo la definición de objetivos se produce a nivel *central*, pero la implementación se realiza de forma totalmente *descentralizada*. Estos objetivos, propuestos por las instituciones europeas, consisten en principios generales, en vez de propuestas específicas. Tales propuestas generales son traducidas por parte de los Estados miembros en políticas nacionales, y en algunos casos en políticas regionales siguiendo el principio europeo de la subsidiariedad territorial (Moreno y Serrano, 2009).

1.3. La estrategia Europa 2020 y el programa de inclusión 2014-2020

Europa 2020 es una estrategia de crecimiento de la UE con cinco objetivos a alcanzar en 2020 en materia de empleo, innovación, educación, inclusión social, así como clima y energía. Los valores específicos de dichos objetivos son: (1) empleo para el 75% de los individuos entre 20 y 64 años; (2) el 3% de los PIB de la UE debe ser invertido en investigación y desarrollo (I+D+I); (3) el abandono escolar debería ser inferior al 10%, y un 40% de jóvenes deberían obtener un título universitario; (4) 20 millones menos de personas en riesgo de pobreza; y (5) objetivo 20/20/20 con la reducción de un 20% de las emisiones de gas

invernadero desde los niveles de 1990, el incremento hasta un 20% de energías renovable en el agregado de consumo energético, y la mejora en un 20% de la eficiencia energética en la UE (Consejo Europeo, 2008). Todos los Estados miembros se ha comprometido con la estrategia 2020 pero, dadas las distintas circunstancias y coyunturas económicas que confrontan, deben adaptar los objetivos generales de la estrategia a sus objetivos nacionales específicos mediante la elaboración y cumplimiento de Programa Nacionales de Reforma. En paralelo con estos últimos, el programa europeo de Estabilidad y Convergencia establece los planes presupuestarios de los Estados miembros para los sucesivos periodos de 3 ó 4 años. Según este planteamiento, la estrategia 2020 se apoya en medidas concretas tanto de la Unión, como de los Estados miembros, mediante la implementación de programas operativos.

Tres son las iniciativas de Europa 2020 en los ámbitos de empleo, asuntos sociales e inclusión ("juventud en movimiento"²⁷, "agenda de nuevas cualificaciones y empleos"²⁸, y la "plataforma europea contra la pobreza y la exclusión"²⁹). En realidad, todas las iniciativas de la estrategia 2020 inciden y son transversales, en mayor o menor medida, a la promoción de la activación laboral y la lucha contra el desempleo y la exclusión social. Si bien, y como fruto de las propias políticas de cohesión auspiciadas por la Comisión Europea, se habían creado en el periodo 2000-2006 alrededor de 1 millón de nuevos puestos de trabajo en la UE, tras el "crack" de 2007 la situación cambió dramáticamente. A finales de 2012 había más de 25 millones de desempleados en el conjunto de los 27 países de la UE, lo que representaba un 10,8 de la población activa³⁰.

Para la Comisión Europea (2010a), el desarrollo económico debe acompañarse de una mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y debe ser, por tanto, inclusivo, sostenible e inteligente. El desafío se concentra en cómo encontrar el modo de crear nuevos puestos de trabajo y ofrecer una orientación a nuestras sociedades fortaleciendo la cohesión social. En abril de 2012 se lanzaron nuevas medidas dentro del conocido como Paquete de Empleo

---

27. Incrementando las oportunidades para que los jóvenes puedan encontrar trabajo, mejorando la experiencia de estudiantes y becarios mediante intercambios con otros países, así como impulsando la calidad y el atractivo de la educación y la formación en Europa (Ej. Programa Erasmus o Plan de Acción de la Comunidad Europea para la Movilidad de Estudiantes Universitarios, luego integrado en el programa Sócrates y el posterior *Lifelong Learning Programme* 2007-2013).

28. Con un marcado acento en las reformas del mercado laboral y la facilitación de niveles de capacitación adecuada para futuros trabajos, la creación de puestos de trabajo y la revisión de la normativa de empleo de la UE que coadyuvase al éxito de estas medidas.

29. Intensificando los esfuerzos para alcanzar el objetivo acordado por todos los países de la UE de sacar a, como mínimo, 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión de aquí a 2020.

30. España, con un porcentaje que superaba el 26%, era el país con mayor desempleo con una cifra de 6 millones de personas desempleadas. En contraste Austria (4,5%) y Alemania (5,5) eran los países de la UE con menor paro.

(2012), cuyos objetivos generales son: (a) apoyar la creación de puestos de trabajo³¹, restablecer la dinámica de los mercados laborales³², y (c) consolidar la gobernanza de las políticas de empleo³³.

En la tercera sección del presente trabajo se presta especial atención a las actuaciones, políticas y programas específicos de combate contra la pobreza y la dualización social. Debe dejarse constancia, no obstante, de la naturaleza concomitante de las otras áreas que inciden en la preservación de la cohesión social en el viejo continente, aspiración última de la estrategia Europea 2020. Según lo establecido en el Marco Financiero Plurianual (*Multiannual Financial Framework*), del presupuesto total de 1025 millardos de euros para el período 2014-2020, las cantidades destinadas a las políticas de cohesión representan una tercera parte (336 millardos de euros), y cubren áreas tales como: investigación e innovación, tecnologías de la información y la comunicación, competitividad de las pequeñas y medianas empresas, incentivos a la economía sostenible de baja emisión de carbono, protección ambiental y eficiencia de recursos, transporte, empleo y movilidad laboral, educación y formación permanente, capacidad institucional de las administraciones públicas, amén de los objetivos de reducción de la pobreza y a favor de la inclusión social. Debe subrayarse la interacción entre todas estas áreas y su impacto sinérgico en la consecución de mayores grados de cohesión social en la UE mediante la optimización de la gobernanza europea.

El establecimiento de una Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión social no corresponde a un programa reglado de actuación. Se trata de un documento programático común que establece la coordinación voluntaria entre Estados miembros de instituciones comunitarias europeas mediante la aplicación del MAC, y con la finalidad común de reducción de la pobreza tomando como referencia los siguientes indicadores mensurables:

- (a) *Porcentaje de personas en riesgo de pobreza.* Se consideran “personas pobres” a aquellos individuos o familias cuyos medios de sostenimiento son tan limitados que les excluyen de desarrollar unos mínimos niveles aceptables de vida en los Estados miembros de la UE donde residen. El umbral del riesgo de pobreza se fija al 60% de la renta media equivalente disponible, incluyendo las prestaciones sociales.
- (b) *El índice de privación material.* Por el cual se considera a una persona en condiciones de privación material si no puede permitirse afrontar 4 de las siguientes situaciones:

---

31. Con la reducción de la fiscalidad del trabajo y el empleo de subvenciones a la contratación, aprovechando el potencial de sectores clave como la economía ecológica, las TIC o la sanidad.

32. Con la ayuda a aquellos trabajadores que cambian de empleo o se reincorporan al trabajo, movilizándolo a tal efecto a los agentes sociales, e invirtiendo en la adquisición de destrezas y capacidades.

33. Reforzando el control de las políticas junto con los Estados miembros de la UE a fin de evitar que los problemas sociales y de empleo queden eclipsados por los económicos.

- (i) pagar el alquiler de su casa y los recibos; (ii) disponer de calefacción adecuada; (iii) poder atender a gastos imprevistos; (iv) comer carnes, pescado o alimentos de equivalente aportación proteínica cada dos días; (v) disfrutar de una semana de vacaciones una vez al año; (vi) disponer de un coche; o (vii) una lavadora; o (viii) un televisor a color; o (ix) un teléfono.
- (c) *Porcentaje de personas que viven en familias con intensidad laboral muy baja.* Se trata de personas de edad comprendida entre los 0 y 59 años y que viven en familias en las cuales los adultos habían trabajado, durante el año precedente, menos del 20% de su potencial laboral total.

La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social asume que, como consecuencia de la crisis económica, el decenio 2010-2020 se caracteriza por la menor disponibilidad de fondos públicos y de ahí su insistencia en mejorar la eficiencia en la acción de los agentes institucionales y sociales, al tiempo que se hace hincapié en políticas preventivas en contraste con las meramente paliativas y asistenciales.

Los países latinos mediterráneos y los post-comunistas son los que encaran una situación más compleja considerando los indicadores de riesgo de pobreza en sus poblaciones. Considérese, por ejemplo, que la incidencia de la pobreza entre las familias y hogares con hijos dependientes era mayor en 2010 en Rumania, España, Letonia, Grecia, Italia y Portugal. La situación se hacía más difícil en aquellos Estados miembros donde no existen programas de transferencias de rentas mínimas, como es el caso de Grecia e Italia en la Europa occidental³⁴. Por ello la variación del riesgo de pobreza era menor aunque se tuviese en cuenta la percepción de subsidios y ayudas de rentas asistenciales³⁵. La intensa micro-solidaridad de las familias, característica principal en los países del régimen de bienestar del mediterráneo, sigue actuando (aunque con crecientes dificultades) como el “amortiguador social” más efectivo contra la exclusión social.

A fin de poder desarrollar sus programas nacionales de reforma, los Estados miembros cuentan, como hemos indicado anteriormente, con el apoyo de la UE y la financiación prevista en el Marco Financiero Plurianual. Dichos recursos provienen de los fondos disponibles de la UE a los que hacíamos referencia anteriormente. Todos estos Fondos asumen los objetivos generales de la Estrategia 2020, si bien aquellos específicos relativos a la ocupación, la inclusión social, la formación y la capacidad institucional pública son financiados mayormente por el

---

34. En estos países no existen programas de rentas mínimas, por lo que la propia familia, así como las asociaciones benéficas (generalmente religiosas), juegan un rol muy importante, especialmente en la provisión de ayuda a las personas en situación de pobreza severa.

35. En Italia, por ejemplo, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza pasa del 23,3% al 18,2% después de la transferencia de subsidios públicos, mientras que para el conjunto de la UE la disminución era desde el 25,9% al 6,4% (Berliri, 2012).

FSE. Recuérdesse que al menos el 20% de todas las asignaciones presupuestarias del FSE deben ser destinados a programas que promuevan la inclusión social, entendida esta última como la combinación de tres elementos: (a) transferencias de rentas de inclusión; (b) mercados de trabajo que favorezcan la inserción de pobres y excluidos; y (c) acceso a servicios sociales de calidad (Comisión Europea, 2008).

Los programas operativos de los Estados miembros de la UE se establecen mediante contratos de partenariado que deben incorporar criterios de redistribución regional hacia los territorios menos favorecidos. Es por ello que las prioridades en la intervención de los programas operativos concentran sus recursos en las regiones menos desarrolladas, es decir aquellos con un PIB por habitante menor al 75% del promedio en la UE (ver Fig. 1.1). En concordancia con la política de cohesión de la UE para 2014-2020, debe hacerse notar que del tercio de fondos asignados para luchar contra la pobreza y favorecer la inclusión social, dos terceras partes están presupuestados para las regiones menos desarrolladas (Comisión Europea, 2011).

De acuerdo con el principio de subsidiariedad territorial, fundamento político básico de la UE junto con la rendición de cuentas democrática (*democratic accountability*), las administraciones sub-estatales (regionales y locales) constituyen el ámbito político más adecuado para que los procesos de implementación se desarrollen en el nivel más próximo posible al ciudadano³⁶. Las estrategias modernizadoras de los niveles sub-estatales de la gobernanza multinivel europea³⁷ han encontrado en la subsidiariedad territorial un impulso renovado para la experimentación de nuevas políticas sociales y para adecuar los programas de bienestar a las situaciones generadas por los NRS durante la Edad de Plata del EB. Baste señalar aquí, a modo de ilustración operativa de las administraciones locales y regionales, un par de experiencias en países del régimen mediterráneo que muestran el importante input del nivel regional y local en las acciones de luchas contra la pobreza y a favor de la inclusión social. La sección 3.3.3 de este trabajo analiza de una manera más conceptual y genérica la “última red” de protección social y los programa de rentas mínimas”).

En España, el primer programa de rentas mínimas de inserción se introdujo en el País Vasco en 1989, siguiendo las líneas maestras del *Revenue Minimum d'Insertion* (RMI) francés. La última de las 17 Comunidades Autónomas (CCAA) españolas en implementar un programa de este tipo fue la Comunidad Balear en 1995. Los programas autonómicos de rentas

---

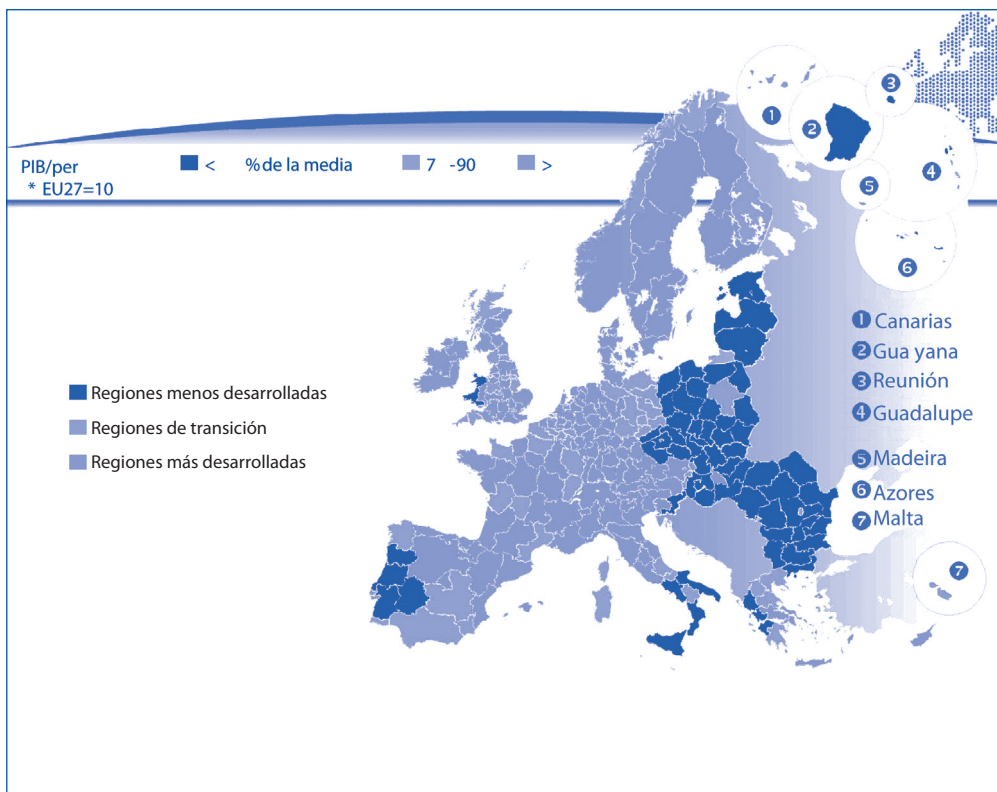
36. En realidad el Tratado de la UE de 1992 (Maastricht) recoge dos definiciones de subsidiariedad. La primera es de carácter sustantivo y está recogida en el Preámbulo y el Art. 1, en los que se expresa una idea política amplia y conceptual respecto a la proximidad y proporcionalidad de las decisiones a tomar. La segunda definición incluida en el Art. 5 es de carácter procedimental y su implementación legal no ha dejado de ser problemática (van Hecke, 2003).

37. La subsidiarización “horizontal”, por su parte, ha movilizó a un considerable número de actores implicados (*stakeholders*), tales como agentes sociales y organizaciones varias de la sociedad civil, los cuales inciden en los procesos de toma de decisiones de las políticas a nivel regional.

mínimas comparten un mismo propósito general, aunque difieren claramente en su alcance, cobertura o fórmulas de inserción de los beneficiarios. Entre sus rasgos comunes más destacados pueden señalarse los siguientes:

- Los beneficiarios de la prestación son individuos, pero las unidades de referencias son las familias.
- La comprobación de recursos se basa en los ingresos del hogar que no han de sobrepasar un umbral máximo. La prestación es diferencial, es decir, la cuantía corresponde a la diferencia entre los ingresos del hogar y el umbral.
- Se requiere la residencia legal de los solicitantes en la mayoría de los programas.
- La duración de la prestación se puede prorrogar si los beneficiarios cumplen con los compromisos de inserción y mantienen su situación de necesidad.
- La mayoría de los programas regionales mantienen como requisito los límites de edad entre 25 y 65 años (Aguilar et al., 1995).

Regiones europeas y cohesión social



© EuroGeographics Association for the administrative.

El gasto público destinado a financiar estos programas es pequeño (apenas un 0,3 por ciento en promedio de los presupuestos autonómicos consolidados de 2003). Su importancia, empero, estriba principalmente en dos aspectos: (a) Son programas innovadores, al haber sido diseñados y puestos en vigor enteramente por las propias CCAA; y (b) Se trata de actuaciones que “cierran” la “malla de seguridad” pública al poder acceder personas no elegibles para otros programas de asistencia social. En este sentido recogen las insuficiencias de los demás esquemas de protección, no solamente respecto a mantenimiento de ingresos, sino también a políticas referidas a la educación, salud o vivienda (Serrano y Arriba, 1998; Moreno, 2007).

En Italia, la experimentación iniciada con la denominada *Social Card*, introducida en 2008, se dirige a familias con dificultades económicas, especialmente aquellas con problemas laborales y menores a su cargo, y está destinada a sufragar gastos alimentarios, sanitarios y domésticos de dichas familias. La gestión de la *Social Card* era responsabilidad de los ayuntamientos. Las ciudades incluidas en el programa experimental de la *Social Card* ya representaban al 15% de la población total italiana (62 millones) en ese año, y contaban con un presupuesto de 80 millones de euros bimensuales para este programa³⁸. En 2013 se aprobó el decreto ley de la *Nuova Social Card* (“*Carta acquisti sperimentale*”) se apuntaban reformas para sumar a algunas autoridades regionales a la gestión del programa³⁹, e incluir entre sus posible beneficiarios a todos tipo de residentes en situaciones de pobreza absoluta (incluidos los extranjeros) de edades entre los 3 y 65. La filosofía del programa era estimular la activación laboral, dado que la percepción de las ayudas quedaba vinculada a la participación en programas de inserción, en el caso de los desempleados, y de formación para niños y extranjeros. Tal y como ocurre en el caso de las retribuciones de las rentas mínimas en España, las cantidades de la *Social Card* en Italia son también modestas, con una clara intención de “animar” a sus perceptores a integrarse en el mercado laboral. Considerando que los subsidios cubriesen al menos la cuarta parte del umbral de la pobreza absoluta, las cantidades mensuales se calculaban entre 231€ para una familia con dos miembros, hasta 405€ para aquellas de 5 o más miembros. Como también sucede con las rentas mínimas españolas, los beneficiarios de la *Social Card* deben firmar un contrato de aceptación de las condiciones de elegibilidad del programa. El objetivo último de las experiencias con las *Social Cards* italianas es verificar su impacto en la reducción de la pobreza con objeto de abordar su posible extensión a toda la geografía italiana. Con la modificaciones introducidas en 2013, cabe considerar a la *Nuova Social Card* como un instrumento de intervención pública en línea con otras experiencias de transferencias de rentas condicionadas de otros países europeos, y que incorpora criterios de evaluación para optimizar la gestión de los niveles subestatales de gobierno.

38. Las ciudades de más de 250.000 habitantes son: Bari, Bolonia, Catania, Florencia, Milán, Palermo, Nápoles, Turín, Venecia y Verona.

39. Se trataba de las regiones de Apulia, Calabria, Campania y Sicilia, todas ellas meridionales (*Mezzogiorno*).

La crisis financiera y económica que ha afectado a Europa desde 2007 ha tenido efectos claros sobre las políticas de protección social en esta región. En el siguiente bloque temático abordaremos los principales cambios introducidos en los diferentes regímenes de bienestar europeos durante los últimos años, prestando particular atención a los países del sur en los que las consecuencias de dicha crisis se han hecho sentir con particular intensidad, y donde las reformas en el ámbito del bienestar han adquirido, por tanto, una mayor intensidad.

2. Reformas de los regímenes de bienestar y de las políticas sociales en perspectiva comparada

A lo largo de las dos últimas décadas se han producido cambios en aspectos sustanciales de las políticas sociales en Europa. Al examinar las reformas adoptadas en el sector, lo primero que llama la atención es que, a diferencia de lo que ocurrió en los años 80 y principios de los 90, los gobiernos se han mostrado en términos generales muy activos, venciendo la inercia de los programas públicos existentes. Muchas veces estos cambios afectan no solamente a los instrumentos de política pública utilizados (por ejemplo, las normas de elegibilidad, el tipo de prestaciones, su generosidad y duración) y a determinados aspectos de la gestión de las mismas (por ejemplo, la provisión pública o privada), sino también a los principios, asunciones básicas y prioridades de los programas.

Algunos de estos cambios han sido posibles porque los gobiernos han conseguido vencer las resistencias de los actores que tradicionalmente han defendido el *status quo* del bienestar en Europa, especialmente los sindicatos, las propias clientelas de los programas públicos y la opinión pública en general. Además, un rasgo de interés es el creciente papel de otros actores, como los ministerios de economía y hacienda, de empleo o de las corporaciones empresariales, que se ha hecho ahora más visible en el diseño de la política. La propia administración pública también ha visto modificado su papel de diversas formas. Mientras que en ocasiones ha de compartir su antiguo protagonismo en la provisión de los servicios con organizaciones del sector privado o del tercer sector, es interesante destacar que en muchos casos las políticas no suponen menos sino más intervención del Estado, en forma de control administrativo o la prestación de más servicios, como por ejemplo, de formación o capacitación. Ello explica que, aunque en muchas ocasiones se han endurecido las condiciones para recibir las prestaciones o servicios, siendo estas menos generosas y percibidas por menos personas, en la práctica el gasto haya incluso aumentado.

De entre los países europeos, los de la Europa continental parecen ser los más dinámicos en esta última década a partir de 2000, en buena medida porque los anglosajones y los

nórdicos lo fueron en la década anterior. Desde el comienzo de la crisis de 2007, también se están realizando reformas en los países mediterráneos, aunque en este caso, y a falta de análisis más concienzudos, parecen estar consistiendo sobre todo en recortes más que en otro tipo de cambios. Por sectores de política social, se han producido reformas en todas ellas aunque, en principio, los recortes parecen más evidentes en los programas que, como las pensiones y la protección por desempleo, implican transferencia de rentas. Desde que Esping-Andersen (1990) introdujera el concepto en la literatura académica sobre el EB, el grado de “desmercantilización” ha servido para medir la generosidad de los Estados de Bienestar. En este sentido, por ejemplo, tradicionalmente se ha demostrado que el régimen nórdico era un sistema altamente “desmercantilizado”, puesto que los ciudadanos de estos países dependían poco de su integración en el mercado para cubrir sus necesidades y la obtención de sus prestaciones no dependía tanto como en otros lugares de su carrera laboral, ni el mercado era tan imprescindible para “comprar” determinados servicios, puesto que estos eran provistos para todos por el sector público. Por el contrario, en los países clasificados en el régimen de bienestar liberal, los individuos dependen en mucha mayor medida de su capacidad de generar rentas en el mercado para financiar la adquisición de los servicios que precisan para afrontar sus necesidades vitales, por lo que se considera a este régimen de bienestar como un modelo muy poco “desmercantilizador”.

Pues bien, en general, como podrá observarse más adelante, muchas de las reformas puestas en marcha en los últimos años han supuesto, incluso en los países nórdicos, un mayor grado de “re-mercantilización” de los individuos y de los hogares. Además, las nuevas medidas incluyen la introducción en las políticas de valores tales como la libertad de elección, el merecimiento, la activación o la ética del trabajo, que dejan en un segundo plano el objetivo de la redistribución y la equidad que tradicionalmente había diferenciado al modelo social europeo.

Las reformas, sin embargo, no siempre han consistido en recortes o en endurecimiento de las condiciones para hacerse merecedor de prestaciones o servicios. Al contrario, junto a este tipo de reformas de carácter restrictivo, se han introducido también ampliaciones de derechos para colectivos que hasta la fecha estaban peor protegidos o que en ocasiones directamente no estaban cubiertos por el sistema, como es el caso de la atención a las personas en situación de dependencia, las familias, o los menores entre otros. A continuación se muestra una síntesis de algunas de las tendencias de cambio más significativas en el ámbito de las políticas sociales que han afectado a los cuatro tipos de regímenes de bienestar que presentamos brevemente en el bloque temático anterior. En un segundo apartado se presentan los principales cambios que han afectado a distintos sectores de política social en los diferentes regímenes, mostrando algunos ejemplos de la naturaleza específica de dichas reformas.

2.1. Reformas de los regímenes de bienestar y de las políticas sociales en Europa

2.1.1. Régimen Continental

Tal y como explica Palier (2013), tras años de funcionamiento, a principios de la década de los 1980, los sistemas de bienestar bismarckianos de Alemania, Francia, Austria, Bélgica y los Países Bajos compartían las mismas características institucionales básicas: 1) el acceso al aseguramiento se basaba principalmente en las cotizaciones realizadas por los trabajadores y empleadores a lo largo de la carrera laboral de los primeros; 2) los seguros que protegían a los trabajadores contra los riesgos de vejez, enfermedad y de accidente laboral se hicieron obligatorios para todos los empleados por cuenta ajena y por cuenta propia y el seguro de desempleo se generalizó; 3) las prestaciones, incluso las sanitarias, estaban condicionadas al pago de las cotizaciones sociales y eran proporcionales a los ingresos que se había recibido mientras se disponía de un empleo; 4) los servicios de cuidado se encargaban principalmente a las mujeres o al tercer sector (en nombre del principio de subsidiariedad), si pertenecían al sistema público local eran de tipo asistencial, y sufragados con impuestos generales; 5) la financiación provenía especialmente de las cotizaciones sociales; 6) en lugar de integrar a toda la población dentro de un esquema universal como ocurriría en otros países, lo expandieron progresivamente para cubrir a todos los trabajadores por cuenta ajena y a los autónomos (y sus familiares), partiendo del supuesto de que serían los hombres los que formarían parte de la fuerza de trabajo y de que las mujeres se mantendrían en el hogar y cuidarían de los niños y/o de los ancianos dependientes; y 7) las estructuras administrativas de gestión de las prestaciones y servicios estaba a cargo de los interlocutores sociales en solitario, o bien de estos juntos al Estado.

Las medidas adoptadas a lo largo de la década de los 80 como reacción a la crisis económica estuvieron orientadas a la protección del empleo del varón en su papel de sustentador principal del hogar, entendiendo que preservándolo se salvaguardaba también la protección de su familia. En este sentido, se desanimó el empleo femenino, se prolongó la etapa estudiantil para los jóvenes, se estimuló la salida del mercado laboral de discapacitados e incluso de trabajadores mayores o sin cualificación, todo ello mediante la utilización de diferentes mecanismos como los (des)incentivos fiscales o los subsidios. En la medida en que a tales colectivos les ha sido más difícil incorporarse al mercado laboral, su protección en materia de pensiones, desempleo, accidentes o discapacidad se ha precarizado, lo que ha contribuido a la dualización social; en otras palabras, a que mientras aquellos que tienen una carrera laboral larga y estable, los llamados *insiders*, están bien protegidos por el sistema, los demás, los *outsiders*, disponen de una protección precaria. En cualquier caso, debe comprenderse que solo la existencia de tasas muy elevadas de empleo pueden financiar la costosa protección social.

A partir de la mitad de la década de los años 90, los países de la Europa continental decidieron aplicar medidas de contención de gasto con el objetivo, entre otros, de lograr la consolidación fiscal y mantener la competitividad de sus economías. En general, en cualquiera de los países de este régimen, se pueden identificar reformas que, sin romper la lógica del sistema, suponen un endurecimiento de las condiciones para recibir determinadas prestaciones sociales, que son además menos generosas que antes. Tras la llegada de la crisis a finales de los 2000, el coste de los sistemas contributivos y de sus programas de protección social, empezó a ser visto como una de las causas de la propia crisis y del elevado desempleo. La tendencia en todos los países continentales ha sido disminuir las cotizaciones sociales para intentar garantizar la competitividad de la economía. El resultado de todos estos cambios es, como expresa Palier, la privatización de muchas funciones del bienestar social. Por ejemplo, en Alemania y en Francia se han multiplicado los seguros complementarios de salud privados y el co-pago sanitario, al tiempo que se ha aumentado la competencia entre proveedores privados de salud. En Francia, Austria o Bélgica se han incentivado los planes de pensiones privados que deben completar la futura y menos generosa pensión pública, e incluso se ha privatizado en muchos países la gestión de desempleo.

Asimismo, se pueden identificar otras reformas. A cambio de mantener el control sobre la parte contributiva del sistema, los actores sociales han negociado que sea el Estado el que se haga cargo de las prestaciones no contributivas. En un primer momento, en varios países se implementaron nuevos impuestos para financiar la protección social. Algunos analistas han advertido de la fragilidad de los gastos sociales financiados mediante impuestos generales cuando los beneficiarios son grupos de *outsiders*, ya que el grado de organización de estos es menor que el de los *insiders* y debido a que son, a priori, más fáciles de recortar al no existir la conciencia de que se trata de un derecho por el que se ha pagado previamente, como ocurre en el caso de las prestaciones contributivas.

Con una clara orientación al mercado y al empleo, y con el objetivo de escapar de la trampa del “bienestar sin trabajo” (Palier, 2013; Esping-Andersen, 1996), una tendencia generalizada ha sido la introducción de las políticas activas de empleo que, junto a nuevas medidas de formación y seguimiento de los desempleados, incluyen otras que han supuesto un endurecimiento de los requisitos tanto para ser elegible para la prestación, como para seguir percibiéndola. Es el caso de los Países Bajos, Francia, Austria o Alemania, donde además se pueden identificar medidas desreguladoras y flexibilizadoras de la legislación laboral y del empleo en general. Todas las reformas mencionadas hasta el momento suponen en definitiva un proceso “remercantilizador” de la protección social, que corre el riesgo de agravar la creciente dualización social que se pone de manifiesto entre aquellos con carreras laborales estables y aquellos que no las tienen, entre los que pueden complementar la protección pública con seguros privados y los que no pueden hacerlo, o entre los que disponen de prestaciones generosas y servicios de calidad y lo que se benefician de prestaciones focalizadas y servicios asistenciales.

Finalmente, junto a todas estas reformas, también se ha producido una tendencia a la “desfamilización”⁴⁰ del cuidado (Palier, 2013). A partir de la segunda mitad de los años 90, prácticamente todos los países de la Europa continental han introducido nuevos seguros y prestaciones para hacer frente al creciente riesgo derivado del incremento de la esperanza de vida en Europa y especialmente del creciente número de mayores de 85 años: la atención a las personas en situación de dependencia. Además debe destacarse especialmente el caso de Francia en cuanto a las políticas orientadas a las familias y a la infancia (de hecho, este país mantiene la tasa de fecundidad más elevada de los países desarrollados). Tanto en el caso de la protección a la dependencia, como en el de las políticas de infancia y familia, el apoyo a las mujeres dentro y fuera del hogar es también un objetivo prioritario.

2.1.2. Régimen Liberal

Aunque el Reino Unido y Estados Unidos son dos de los países que acostumbran a clasificarse como regímenes de bienestar anglosajones, y por lo tanto comparten rasgos en cuanto a su sistema de bienestar, el caso de Estados Unidos presenta peculiaridades que lo hacen especialmente interesante para su estudio desde América Latina. Además, el análisis de la evolución del caso de Estados Unidos explicita mejor algunos problemas estructurales que aquejan al régimen anglosajón. Por estas razones, en este apartado se abordarán brevemente tanto la evolución y retos del sistema de bienestar en el Reino Unido y en Estados Unidos, aunque obviamente éste último no sea un país europeo y se aleje por tanto del resto de los casos que se tratan en este documento.

La crisis del petróleo de 1973 puede considerarse el punto de partida de los cambios sustantivos que a partir de entonces afectarían al régimen de bienestar anglosajón. El Reino Unido se vio especialmente golpeado por la crisis y la primera reacción de los gobiernos laboristas (1974-79) fue la de reforzar su sistema de bienestar a cambio del apoyo sindical para moderar los salarios, de modo que se mantuviera la competitividad económica. Sin embargo, los propios laboristas acabaron emprendiendo algunos recortes mientras los salarios, la inflación y el desempleo crecían. Antes de la llegada al poder de los conservadores en 1979, la situación de la economía británica llevaba décadas deteriorándose y había pasado de ocupar el octavo lugar en el ranking mundial, al decimoséptimo. Tanto la situación económica del momento como su trayectoria, pesaron en la percepción de que las reformas en el sistema eran muy necesarias (Rhodes, 2000; Mitton, 2009; Starke, 2008).

---

40. Se pretende significar con esta expresión la externalización de los servicios de atención personal provistos tradicionalmente por la familia. En ocasiones se produce una combinación de soluciones laborales, con la contratación de cuidadores domésticos que se ocupan de los niños o de los mayores dependientes, y de vivienda a la prestación de los cuidados a las familias. En Italia los denominados *badanti*, y en España el crecimiento de los inmigrantes (mayormente latinoamericanos) en dichas tareas de cuidados fue muy considerable antes de la crisis económica iniciada en 2007 (Moreno Fuentes y Bruquetas, 2011).

Con los argumentos de que el gasto social era una rémora para la competitividad de la economía y creaba una “cultura de dependencia” contraria a la ética del trabajo, los gobiernos conservadores de Thatcher (1979-90) y Major (1990-97) introdujeron reformas importantes que implicaron una mayor “mercantilización” de las familias, de modo que pasaron a ser más dependientes del mercado cuando trataban de cubrir sus necesidades de bienestar. Este proceso “remercantilizador” se produjo por dos vías principales (Mitton, 2009). En primer lugar, se alentó a los ciudadanos, a través de deducciones fiscales, por ejemplo, a financiar su propio bienestar, ahorrando para su pensión futura o contratando seguros sanitarios privados, al tiempo que se recortó la prestación por desempleo. Además, el Estado empezó a contar con proveedores privados y del tercer sector para la prestación de los servicios de bienestar bajo la creencia de que esto haría al sistema más eficiente, tal y como postulaba la llamada “Nueva Gestión Pública”⁴¹. Todo ello contribuyó también a disminuir el peso de los agentes sociales en la adopción de decisiones (Clasen, 2005). El hecho de que no se consiguiera la privatización total del Sistema Nacional de Salud británico (*National Health Service* —NHS—), tal y como figuraba en la agenda política del gobierno conservador, ha sido interpretado como un fracaso de este partido, fracaso derivado de la imposibilidad de privatizar un sistema sanitario público que gozaba de un fuerte apoyo ciudadano. En este sentido, conviene recordar que el carácter universalista y la provisión esencialmente pública de las prestaciones sanitarias establecida por el NHS británico constituye un referente que ha servido como modelo para los países escandinavos, o para la creación, por ejemplo, del Sistema Nacional de Salud (SNS) español. A pesar de este fracaso en sus intenciones privatizadoras, el gobierno conservador británico fue acusado de “vender” el EB aún a costa de provocar un marcado incremento de la desigualdad social, como expone Mitton (2009).

La llegada de Tony Blair al gobierno en 1997 supuso la recuperación del poder por parte de los “nuevos” laboristas. Blair promovió una “Tercera Vía”, intermedia entre los postulados que consideraban que la apuesta por el mercado podía solucionar todos los problemas económicos y los que, desde la izquierda tradicional, no admitían poner en cuestión la provisión pública de los servicios de bienestar. Durante sus tres legislaturas en el poder, los laboristas apostaron por fórmulas de partenariado público-privado, la regulación y el empoderamiento de los usuarios en la planificación de los servicios (Powell, 2011). En el periodo de Blair, la iniciativa de política pública más importante fue la introducción de las denominadas políticas de activación, con el lema “trabajo para aquellos que puedan y seguridad para aquellos que no puedan” (Starke, 2008) bajo la premisa de que la mejor forma de evitar la pobreza es disponer de un empleo. Estos programas implicaban la adopción de

---

41. El enfoque del *New Public Management* auspicia la gestión por objetivos con la utilización de indicadores cuantitativos, la separación entre usuarios y proveedores, el recurso a la privatización, la optimización y, en su caso, la desaparición de instituciones administrativas tradicionales, el uso de incentivos en los salarios, los costos reducidos y una mayor disciplina presupuestaria. La aplicación de la evaluación persigue, como los anteriores reformas postuladas, la eficiencia administrativa en la implementación de la políticas públicas (Hood, 1991).

una definición amplia de desempleado, calificando como “personas susceptibles de emplearse” a individuos a los que tradicionalmente no se les había considerado como población activa, como las familias monoparentales o las personas con discapacidad. Con el objetivo de integrar a los desempleados en el mercado laboral se incrementó la condicionalidad de las prestaciones, exigiendo a los beneficiarios la participación en programas de formación y la búsqueda activa de un empleo. Se introdujeron también salarios complementarios para trabajadores con empleos mal pagados (Mitton, 2009).

Por lo que se refiere específicamente a las prestaciones contributivas por desempleo (*Jobseekers benefits*) se introdujeron requisitos de activación y se recortó tanto su cuantía, como su duración. En la actualidad, los desempleados pasan más rápidamente a percibir el subsidio no contributivo (*Jobseekers allowance*), lo que implica un descenso significativo del nivel protección, nuevamente bajo la premisa de que en esta situación el trabajador hará lo posible por reintegrarse con premura en el mercado laboral. Cuando las personas no encuentran un empleo durante un largo periodo de tiempo, o no han tenido una carrera laboral lo suficientemente larga como para generar el derecho a las prestaciones contributivas, pasan a percibir subsidios condicionados a la comprobación de que el beneficiario se encuentre en una situación de necesidad.

Uno de los objetivos más importantes del Nuevo Laborismo fue hacer frente a la exclusión social y especialmente a la pobreza infantil que había alcanzado tasas particularmente altas en ese país. Entre otros programas puestos en marcha, tanto por parte de Blair como por su sucesor Gordon Brown, puede destacarse el llamado *Sure Start* dirigido a familias con niños menores de cuatro años. Aunque entre 1980 y mediados de los 2000 la pobreza había aumentado especialmente en los países anglosajones, incluido el Reino Unido, tanto Irlanda como el Reino Unido han conseguido reducir la pobreza infantil. Este último es uno de los países de la UE donde el riesgo de pobreza infantil más se reduce una vez tomadas en consideración las transferencias sociales y los subsidios públicos.

Desde los primeros años 1980, la correspondencia de la pensión contributiva con los salarios anteriores ha ido también disminuyendo (30% en 1980, 20% en 2003), aunque existen algunos subsidios que completan esta pensión una vez comprobada la situación de necesidad del perceptor, esquemas de los cuales se benefician alrededor de un 45% de los pensionistas (Schulze y Moran, 2007). A partir de la segunda mitad de los años 80, el gobierno británico promovió la contratación de pensiones privadas que creció significativamente si se compara con otros países como Alemania (Clasen, 2005). En la actualidad, los ciudadanos tienen la obligación de contratar una pensión complementaria o secundaria que puede ser privada o pública y depende de las cotizaciones del trabajador. Alrededor del 65% de la población dispone de pensión privada, ya sea vinculada a su empresa, o a una entidad financiera. Sin embargo, los crecientes problemas con las pensiones de empresa (que eran las mayoritarias), animaron a las autoridades británicas a

buscar la colaboración público-privada. En los últimos años se ha retrasado también la edad de jubilación, se ha aumentado el número de años necesarios para cobrar el 100% de la pensión y se han introducido incentivos para que el jubilado pueda continuar trabajando. Para acabar este repaso, la crisis iniciada en 2007 y la coalición entre conservadores y liberales han traído al Reino Unido los mayores recortes de gasto social de los últimos noventa años, lo que hace prever que los más desfavorecidos, las mujeres, el sistema sanitario, los dependientes, los niños y los ancianos se verán muy negativamente afectados (Taylor-Gooby, 2012).

En EEUU la situación de la economía tras la crisis de los años 70 propició la llegada al poder del gobierno conservador de Ronald Reagan. El apoyo ciudadano a los programas de seguridad social (jubilación y seguro de desempleo y enfermedad) sirvió de freno a los recortes (Pierson, 1994; Mishra, 2000). Sin embargo, a pesar de que estos programas, conocidos como programas de la “Gran Sociedad”⁴², habían tenido cierto éxito en la eliminación de la pobreza, el discurso, con tintes racistas respecto a la población afroamericano y no WASP, sobre su efecto desincentivo y su contribución a crear una cultura de dependencia, encontró una favorable acogida en una situación de fuerte crisis económica. Pasó a criticarse el gasto social en un contexto de desprestigio del Estado. Así, desde 1990 sucesivos programas de ayuda a las familias (Ayudas a Familias con Hijos Dependientes, Ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y la Oportunidad Laboral, Asistencia Temporal para Familias Necesitadas) han ido endureciendo las condiciones para convertirse en beneficiarios y vinculando la percepción a estar buscando activamente un empleo.

Aunque gracias a una elevada fecundidad y a la inmigración, el problema del envejecimiento poblacional no es tan grave en EEUU como en la mayoría de países europeos, el sistema de pensiones estadounidense afronta importantes desafíos. Uno de ellos es la creciente tendencia de los empleadores privados a eliminar o disminuir la aportación a los fondos de pensiones de sus trabajadores, de modo que en 2006 solo alrededor de un 42% de los trabajadores contaba con este tipo de planes. El incremento de la factura pública para pagar las pensiones ha hecho que, además de la merma en la generosidad de las prestaciones que viene produciéndose desde la Ley del Seguro Social de 1983, se hayan adoptado otras medidas como el retraso en la edad de jubilación. Finalmente, con el objetivo de contrarrestar las pérdidas de los fondos de pensiones derivados de la crisis comenzada en 2007, el Congreso aprobó en 2009 la *American Recovery and Reinvestment Act*, consistente en un paquete de medidas expansivas que incluyen previsiones de gasto en educación, sanidad,

---

42. Mediante un aumento de las intervenciones del gobierno federal bajo la presidencia de Lyndon B. Johnson (1963-68), que incluyeron la Ley de Derechos Civiles de 1964, la Ley de Oportunidad Económica de 1964, la Ley de Vales de Comida de 1964, la Ley de Educación Elemental y Secundaria de 1965 y las Enmiendas a la Seguridad Social de 1965 (creando Medicare y Medicaid), así como el establecimiento de la Oficina de Oportunidad Económica y la supervisión de programas como el *Community Action Program* y el *Head Start*, el *ISTA* y el *Job Corps*.

desempleo y otras prestaciones sociales, así como incentivos fiscales para tratar de estimular la actividad económica.

En lo que respecta a la sanidad, a diferencia de lo que ocurre en otros países desarrollados, EEUU no ha contado tradicionalmente con un sistema de cobertura universal. Únicamente los estadounidenses mayores de 65 años pueden acceder a un sistema público de sanidad conocido como *Medicare* que se puso en marcha en 1965. También existe el programa *Medicaid* para que la población sin recursos (niños, mujeres embarazadas, padres con ingresos bajos y personas con ciertas discapacidades) pueda acceder a los servicios públicos sanitarios. El resto de los ciudadanos deben preocuparse bien de asegurar su cobertura médica, la cual consiguen a través de la suscripción de los seguros privados o de sus empleadores, o bien abonando directamente el coste de sus tratamientos. El incremento del coste de los seguros sanitarios ha hecho que muchos ciudadanos no puedan permitírselo. El hecho de que alrededor de 47 millones de personas (de 300 millones de habitantes) no cuenten con cobertura sanitaria, el que más de la mitad de las bancarrotas declaradas por los ciudadanos estén relacionadas con las facturas médicas, o el que de 69% de todos los trabajadores contasen con seguros sanitarios a cargo de su empleador en 1979, se haya pasado al 55% en 2006, ha mantenido durante más de un decenio en el centro del debate público la discusión por la conveniencia o no de reformar el sistema sanitario, a pesar de la fuerte oposición del Partido Republicano y de colectivos que defienden intereses particulares (fundamentalmente las compañías aseguradoras y los profesionales del sector) (Béland y Waddan, 2012). La reforma del presidente Obama es un ejemplo de ello (Hacker, 2010). Históricamente, el desarrollo original de las prestaciones privadas ha limitado el alcance de la intervención gubernamental (Béland y Hacker, 2004:47). Eso explica la escasa ambición del llamado *Obamacare*, la propuesta de extensión de un seguro público de asistencia sanitaria que en un primer momento fue rechazado en el Senado en 2009 y que hubo de superar otros obstáculos como el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Supremo.

En resumen, puede afirmarse que, en general, durante los últimos veinte años, una parte de las reformas realizadas en los regímenes de bienestar anglosajones han traído consigo una expansión de la cobertura de algunas de las prestaciones englobadas bajo el paraguas del EB. Es el caso de los programas de lucha contra la pobreza en el Reino Unido y Estados Unidos, o la reforma sanitaria del Presidente Obama en este último país. No hay que olvidar, sin embargo, que se trata de reformas cuyo objetivo era cubrir algunas de las numerosas lagunas que el sistema de bienestar anglosajón (y en especial algunos de los países que acostumbra a incluirse en este tipo de regímenes) tiene en comparación con otros países desarrollados en los que la atención sanitaria es de cobertura universal, o la pobreza afecta a un número mucho menor ciudadanos (Colino y Del Pino, 2013). Otros cambios observados en el régimen de bienestar liberal apuntan a una agudización de los procesos de dualización social. Los casos de Reino Unido y Estados Unidos muestran que los ciudadanos pueden confiar cada vez en menor medida en los planes de pensiones provistos por los

empleadores, lo que demuestra los límites de los enfoques liberales del bienestar basado en la voluntariedad (Seeleib-Kaiser et al., 2012). Además, las pensiones públicas son cada vez menos generosas y difíciles de conseguir. En el caso de del Reino Unido, mientras que aquellos trabajadores con empleos estables pueden confiar en sus acuerdos privados con sus empleadores para conseguir condiciones ventajosas si son despedidos, la mayoría de los trabajadores precarios dependen de subsidios marginales que les abocan a la pobreza, o al encadenamiento de empleos precarios.

2.1.3. Régimen Socialdemócrata

El régimen de bienestar socialdemócrata ha gozado siempre de la reputación de ser igualitario, promover un elevado grado de movilidad social, garantizar la igualdad de género y mantener bajos niveles de desempleo. Sin embargo, a partir de los primeros años de la década de los 1990, comenzaron a extenderse las críticas sobre la difícil sostenibilidad económica de niveles tan generosos de protección social, la falta de eficiencia económica que obstaculizaba la competitividad de la economía en el contexto de la globalización, los elevados niveles de impuestos que los ciudadanos soportan, e incluso el excesivo poder del Estado frente a la capacidad de decisión de los ciudadanos en relación con la elección de servicios como los educativos o sanitarios. Todas estas críticas han estado detrás de las reformas de las últimas décadas, cuyo resultado ha puesto en cuestión algunas de las características más sobresalientes de este modelo de bienestar (Kautto, 2010).

Así, los países nórdicos han reforzado las políticas activas de empleo que contaban allí con larga tradición, especialmente en el caso de Suecia. En todos ellos, los cambios recientes han puesto un énfasis creciente en la idea de “bienestar a cambio de trabajo”, las condiciones de elegibilidad se han endurecido y la cuantía de las prestaciones se ha reducido, a pesar de lo cual debe insistirse en que en comparación con otros países europeos continúan siendo relativamente generosas. Además, las políticas activas nórdicas han sido puestas como ejemplo en relación a la utilización de medidas incentivadoras de la inserción social y laboral. Frente a los programas puestos en marcha en otros países, basados exclusivamente en el castigo de quienes no encuentran un empleo, las políticas activas nórdicas incluyen esquemas de acompañamiento personalizado, programas de formación, itinerarios para cambiar empleos peor remunerados por otros mejores, e incluso apoyo para el cuidado de los hijos. Finalmente, en materia de empleo, algunos países como Dinamarca se han convertido en una referencia en relación con la denominada “flexiseguridad”, que implica que los empleadores disfrutan de una mayor flexibilidad para contratar y despedir a los trabajadores, mientras que estos gozan de una mayor protección en las transiciones entre puestos de trabajo (Rubio, 2013).

Las pensiones universales de las que disfrutaban todo los ciudadanos nórdicos una vez llegada la jubilación también se han visto retocadas de distintas formas. Como explica Rubio

(2013), a partir de los años noventa en Dinamarca, Suecia y Finlandia, la pensión básica universal se condiciona a la comprobación de recursos y, en concreto, a la cuantía recibida de otras pensiones. Además, los sistemas de pensiones han reforzado el vínculo entre la generosidad de la pensión y las contribuciones previas. Asimismo se han introducido mecanismos de capitalización, gestionados por empresas privadas. Es, por ejemplo, el caso de Dinamarca donde el sistema de pensiones consta de tres pilares: la pensión universal, las pensiones de empleo y las pensiones privadas.

En los casos de Suecia y Dinamarca se ha incrementado la provisión privada de servicios de bienestar así como otras medidas inspiradas en la Nueva Gestión Pública, tal y como la libre elección de proveedor, especialmente en educación y sanidad, o la creación de cuasi-mercados en el sector público. En Noruega, aunque en el sector sanitario se han adoptado también diferentes medidas inspiradas en la Nueva Gestión Pública, la provisión pública de los servicios de salud continúa siendo la protagonista. Finalmente, ya sea con el objetivo de reforzar la igualdad de género, de conseguir que el mayor número de mujeres puedan incorporarse al mercado laboral, e incluso con el propósito de reforzar la competitividad de la economía, las políticas orientadas a las familias y en especial la inversión en educación, se han reforzado en los últimos años en todos los países incluidos en este régimen (Kautto, 2010). Sin embargo, se ha llamado la atención sobre los efectos que pueda tener sobre la igualdad de género el incremento de las prestaciones monetarias en detrimento de los servicios públicos de cuidado infantil, ya que, en general, estas prestaciones invitan especialmente a las mujeres a permanecer en el hogar y, por tanto, a abandonar el empleo en mayor medida que los programas basados en la provisión de servicios públicos. Debe recordarse, no obstante, que el nivel de participación de las mujeres de estos países en el mercado laboral se encuentra entre los más elevados del mundo desde hace ya décadas.

En relación al impacto de las recientes reformas, aunque Suecia continua siendo un referente mundial en términos de equidad y cohesión social, en los últimos años se ha detectado un incremento de las tasas de pobreza y desigualdad que afectan de manera especial a determinados colectivos como las madres solteras, los inmigrantes, los jóvenes y las familias con hijos (Kautto, 2013). En el caso de Finlandia, algunos análisis concluyen que las reformas recientes conducen al país a un modelo de tipo conservador. Por lo que se refiere a Dinamarca, aunque algunos analistas sostienen que sigue manteniendo los principales rasgos del modelo nórdico en relación con el pleno empleo, la equidad y las políticas activas, distintos cambios que han afectado al sistema de pensiones y a la protección por desempleo hacen afirmar a algunos actores y analistas que el EB de este país se encamina también hacia un régimen mixto entre los rasgos propios del modelo nórdico y los del régimen conservador. Algo parecido ha ocurrido en el caso de Noruega. En general, en todos ellos se puede identificar una tendencia hacia la “re-mercantilización” de los derechos sociales, la focalización de algunas de sus políticas y la disminución de la generosidad de las prestaciones (Greve, 2011). A pesar de la situación actual de las políticas sociales nórdicas, debe

insistirse en que otros países europeos, como los del sur de Europa, están aún alejados de los logros en materia de equidad de este régimen de bienestar.

2.1.4. Régimen Mediterráneo

Como explican Moreno y Marí-Klose (2013), a pesar de que todos los países del sur de Europa se beneficiaron del buen momento de la economía mundial en la segunda mitad de los 1990, sus trayectorias económicas comenzaron a divergir. Mientras el crecimiento económico se mantuvo en España y Grecia, se ralentizó en Italia y Portugal, siendo este último país uno de los que más afectado se vio por la competencia de las economías de los países emergentes y del Este Europeo.

A finales del siglo XX, la Unión Monetaria animó encarecidamente a todos los países del sur de Europa a revisar sus políticas fiscales. Además, algunos países del sur de Europa como España, Grecia y Portugal emprendieron reformas con la finalidad de racionalizar sus políticas sociales que todavía conservaban rasgos de las etapas dictatoriales que habían sufrido, o de los inciertos periodos de transición que experimentaron antes de consolidarse los regímenes democráticos. Este fue caso de las políticas de protección por desempleo y de pensiones. Por lo que se refiere a esta última, los objetivos principales eran anticipar los efectos de proyecciones demográficas muy desfavorables, así como atenuar los privilegios de los grupos más protegidos. Asimismo, en estos países se comenzó a desarrollar una “última red” de seguridad para los colectivos más vulnerables (Moreno y Marí-Klose, 2013). De entre los países del sur, Grecia puede destacarse por su repetido fracaso en los intentos de reforma de los sistemas públicos de bienestar, especialmente de su inequitativo sistema de pensiones, y por la pervivencia endémica de estructuras clientelistas (Matsaganis, 2011; Petmesidou y Mossialos, 2005).

A pesar del esfuerzo racionalizador desarrollado a finales del siglo XX, la mayoría de los gobiernos del sur de Europa se seguían caracterizando por un limitado nivel de institucionalización en determinadas áreas de política pública que, autores como Ferrera (2010), han tratado de explicar atendiendo a tres variables: el papel de la familia y en especial de las mujeres, muchas de las cuales trabajaban en el hogar asumiendo las tareas de cuidado, la extensión de la economía sumergida y las bajas capacidades administrativas.

La familia encuentra cada vez mayores dificultades para asumir las tareas y responsabilidades que aseguren las tareas de cuidado en los países del régimen mediterráneo, fuertemente basados en el “familismo”. Si en estos países no se genera un nuevo equilibrio entre la intervención de las administraciones públicas, el mercado y la sociedad civil, puede llegar a producirse un enorme déficit de cuidado que cuestione las relaciones de solidaridad intergeneracional. Diversos autores señalan, de hecho, que la verdadera crisis de los EB será una crisis en la provisión de cuidados (Myles, 1991). En este contexto, una nueva división del

trabajo se ha ido consolidando en estos países. Las mujeres inmigrantes están siendo empleadas para sustituir el cuidado no remunerado que ejercían las mujeres autóctonas por un cuidado externalizado en un mercado privado desregulado, precario y escasamente profesionalizado. El modelo “familiar” del cuidado ha dejado paso al modelo “inmigrante en la familia” (Bettio *et al.*, 2006). Esta solución informal parece contribuir a resolver la crisis de cuidados en el corto plazo, pero puede poner en entredicho el desarrollo de un sistema formal y profesionalizado de atención a la dependencia. Así, el surgimiento de un mercado informal del cuidado, fundamentalmente cubierto con mano de obra inmigrante femenina, plantea retos de sostenibilidad al régimen de bienestar, de reparto de responsabilidades, de integración de la inmigración, y de justicia social. El Estado debe asumir una mayor responsabilidad en los servicios personales y debe regular el mercado del cuidado para que las trabajadoras inmigrantes obtengan derechos laborales y de residencia en lugar de verse obligadas a permanecer en la irregularidad y la precariedad. Pese a estos problemas, resulta claro que el papel de la inmigración en la prestación de servicios domésticos y asistenciales ha favorecido el incremento de la tasa de actividad femenina, propiciando de este modo el aumento de la renta de los hogares.

Estos países deben afrontar problemas similares a los que encaran otros países europeos y carecen de políticas orientadas a dar solución a los desafíos derivados de los NRS⁴³. Todas estas carencias y desafíos se han ido agudizando a medida que la crisis económica internacional se ha hecho más severa. Por países, en el caso de Italia las reformas de las tres últimas décadas tratan de responder tanto a estos NRS como a las presiones asociadas a la pertenencia europea (Maino y Neri 2011). El Sistema Nacional de Salud italiano ha sido una pieza clave de su Estado de Bienestar desde 1978. Desde su creación ha adolecido de diversos problemas relacionados con su sostenibilidad financiera y organización interna. Las reformas de los principios de la década de los noventa trataron de mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios mediante la descentralización del sistema a las regiones y la modernización de la gestión. En los 2000 se abordaron problemas de financiación, coordinación y el establecimiento de un catálogo común de servicios (Maino y Neri 2011). En relación con las pensiones, las sucesivas reformas del sistema de pensiones han tratado de establecer un vínculo más sólido entre contribuciones y prestaciones, así como de reconocer derechos a colectivos peor cubiertos por el sistema (como también se ha hecho en el caso español). Igualmente, las reformas en los últimos años han tratado de contener el gasto en pensiones, pues se hallaba entre los mayores de la UE (véase más adelante Box 2.1. para la más reciente reforma de las pensiones y Box 2.3. para la prestación por desempleo, recientemente reformada).

---

43. Conciernen éstos últimos, principalmente, a situaciones generadas por las transformaciones en el mercado laboral, a la conciliación entre vida laboral y familiar y a las consecuencias de las reformas introducidas en los propios EB respecto a los “viejos riesgos sociales” (Ej. privatización de las pensiones y otros programas de seguridad social) (véase cap. 3).

Como en otros países mediterráneos, y debido al papel de la familia y especial de las mujeres, los servicios sociales han tenido un protagonismo menor en Italia (Mani y Neri 2011). La organización de los servicios sociales y la asistencia social varía significativamente según regiones y municipios, incluso en lo que se refiere a la cuantía de las prestaciones y los requisitos para percibirlas. Aunque en la segunda mitad de los 90 trataron de eliminarse algunas de estas distorsiones, las reformas no fueron del todo exitosas 90 (Maino y Neri 2011). A pesar de los diversos intentos realizados a nivel nacional y regional, y a diferencia de lo ocurrido en España, no han conseguido introducir un programa de renta mínima para luchar contra la creciente pobreza y vulnerabilidad de amplios sectores de la población italiana debido a problemas financieros y a pesar de haberse puesto en marcha de forma experimental en 39 municipios (*Reddito minimo di inserimento*) en 1998.

En 2000 se aprobó una reforma de la asistencia social que creaba un sistema integrado de intervención y servicios sociales. Introducía nuevas políticas de apoyo a las familiar y discapacitados, en principio de tipo universal aunque con la prioridad para aquellos en situación de necesidad. Asimismo, entre finales de los 90 y la primera década de 2000 se adoptaron algunos programas orientados a colectivos específicos como los niños y adolescentes o las personas en situación de dependencia. En este último caso, la ley orientada a los cuidados de larga duración se aprobó en 2007, dando lugar incluso a un proceso de regularización de las mujeres, la mayoría extranjeras, que trabajaban en el sector de los cuidados. Sin embargo, la llegada de la crisis a partir de 2009¹⁰ ha tenido un impacto muy negativo en estas iniciativas que ya desde el primer momento parecían estar infrafinanciadas (Maino y Neri 2011).

En el caso español, los problemas estructurales, los NRS y las carencias significativas de que todavía adolecía el EB en relación con algunas políticas específicas, como la atención a la dependencia o el cuidado infantil y las familias, configuraron un complejo abanico de desafíos que los distintos gobiernos han tratado de atender en la última década. No obstante, ni aun en los años de bonanza económica previos a 2007 las reformas llevadas a cabo supusieron un incremento del gasto social que pusieron al país en un nivel intermedio respecto a otros países como los nórdicos o la Europa continental. A diferencia de otras políticas expansivas, el gasto social se mantuvo bajo férreo control y sus incrementos fueron menores respecto a los de otros indicadores y magnitudes macroeconómicas (Moreno, 2012). Los dos pilares principales del EB español han sido sin duda la sanidad y las pensiones públicas y la protección por desempleo. El Sistema Nacional de Salud, de carácter universal desde la segunda mitad de la década de los 80, es altamente apreciado por los ciudadanos y está considerado como uno de los mejores del mundo (OMS 2002). El sistema terminó de descentralizarse en la primera mitad de los 2000 y desde entonces las diversas regiones parecen estar siguiendo rutas diferentes para su gestión tratando de afrontar su elevada factura (su coste está por debajo de la medida europea) y diversos problemas de coordinación. Además, España cuanta con un sistema de pensiones contributivas y no contributivas (véase la Box

2.1) sobre el que se han realizado diversas reformas que principalmente tratan de afrontar el inminente problema del envejecimiento de la población. Asimismo, el sistema de protección por desempleo han resultado ser un importante eje del EB español (véase Box 2.3.) que, aun habiendo sufrido sucesivas reformas en los últimos años, no ha visto modificarse su naturaleza como sí ha ocurrido en otros países como Reino Unido.

Con algo de retraso respecto a las reformas llevadas a cabo en otros países europeos, el EB español emprendió en la década de los 2000 un proceso de modernización de su sistema de protección social, con el objetivo de responder a los NRS a través de la implantación de las políticas activas de empleo y de programas de apoyo a las familias. Además, a partir de 2004 se pusieron en marcha algunas iniciativas destinadas a favorecer la emancipación residencial de los jóvenes (ayudas de 210€ al alquiler), la atención a la dependencia (*Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y a las familias*), la participación laboral femenina y la conciliación de la vida laboral y familiar (*Ley de Igualdad*), o de respaldo económico a familias por el nacimiento de un hijo (prestación de 2.500€ por nacimiento o adopción). Estas medidas implicaron una modesta expansión del gasto social en capítulos tradicionalmente desatendidos por los Estados en el régimen de bienestar mediterráneo. Sin embargo, la crisis económica iniciada en 2007 ha dado al traste con numerosas de estas reformas a partir del año 2010. Desde entonces, las prestaciones a las personas en situación de dependencia han sido recortadas drásticamente, las medidas para favorecer la escolarización temprana se han suprimido y las prestaciones por desempleo, las pensiones, el gasto farmacéutico y las políticas activas de empleo se han recortado y los beneficiarios han visto endurecer sus criterios para percibirlos.

En el caso de Portugal, la modernización del sistema de protección social fue un objetivo formulado explícitamente por el gobierno socialista entre 1995 y 2005 (Ferrera 2010) que puso especial énfasis en la introducción de políticas activas de empleo, en concreto, mediante la puesta en marcha de programas de formación ocupacional y de inserción laboral. Asimismo, se han tomado medidas en el ámbito de la inclusión y se ha reformado el sistema de pensiones. También han implementado políticas de apoyo a la conciliación, incrementando las prestaciones focalizadas por hijo a cargo y aprobando una nueva legislación sobre bajas y excedencias parentales (*Ley da Parentalidade*), la cual introduce un “mes paterno” (*daddy's month*), emulando a los países escandinavos (Tavora, 2012; Moreno y Marí-Klose, 2013).

En definitiva, las actuaciones de los gobiernos en la crisis no se han limitado a racionalizar o re-calibrar el EB mediterráneo (Moreno y Marí-Klose, 2013). Buena parte de los esfuerzos han ido encaminados a contener el gasto presente en capítulos centrales de los presupuestos sociales. Por ejemplo, los esfuerzos de contención de gasto en sanidad han sido notables en todos los países. Entre otras medidas, se han contemplado iniciativas para reducir gastos a través de la prescripción de fármacos genéricos, recortes en personal, la compra centralizada de material, el cierre de determinados servicios (ambulatorios, hospitales) y la transferencia

de ciertos costes al consumidor (a través de nuevas fórmulas de copago de medicamentos y otros servicios). Se han planteado nuevas restricciones al acceso (que afectan a personas adultas que no han cotizado y a inmigrantes indocumentados) que vulneran el principio de elegibilidad universal sobre el cual se había ido construyendo el SNS español desde sus orígenes a mediados de los 80 del pasado siglo. Se plantea también la profundización del proceso de transferencia de determinados ámbitos de actividad sanitaria al sector privado a través de diversas fórmulas concertadas, justificadas en base a argumentos de eficiencia (sin evidencia empírica que demuestre dichos incrementos en la eficiencia a través de la intervención de actores privados), y que desvirtúan el funcionamiento del SNS al introducir la lógica del lucro en el funcionamiento de los centros sanitarios. Así mismo, se ha optado por restringir la cartera de tratamientos y servicios que se financiaban públicamente. Las medidas de austeridad se han extendido también a los servicios sociales y los programas asistenciales, que han visto como se incrementaban extraordinariamente las peticiones de ayuda en una situación de congelación (cuando no de recorte) de los recursos disponibles. El desajuste entre necesidades y recursos disponibles ha tensionado la prestación de servicios, generando conflictos en relación a la inmigración, cuando grupos de origen extranjero han sido injustamente señalados como beneficiarios “gorrones” (*free-riders*) de la ayuda pública.

2.2. Efectos de las reformas en las políticas sociales

Todos los países europeos han implementado algún tipo de política de activación laboral. Las políticas activas de empleo se pueden definir como las que tienen el objetivo de eliminar los obstáculos (habilidades obsoletas, comportamiento inadecuado, falta de motivación, mala salud u otras) que impiden a los desempleados su participación en el mercado laboral (Bonoli, 2011). En la actualidad, en la mayoría de los países europeos, la prestación y/o el subsidio por desempleo se condicionan a la demostración por parte del perceptor de *que se merece tal prestación*, no ya por el hecho de haber contribuido mediante su cotización social durante el tiempo en que estaba trabajando, sino porque buscará activamente un empleo o incluso aceptará un puesto “adecuado” a su perfil. Además, la activación no se circunscribe a las políticas relacionadas con el empleo, sino que también aparece como una condición que el perceptor de otras prestaciones como, por ejemplo, una renta mínima o subsidio asistencial, debe cumplir.

A pesar de que países como Suecia contaban con políticas de activación desde los años 50, el informe *Jobs Report* de la OCDE (1994) y sus subsiguientes estrategias de empleo generalizaron la introducción de *la activación* en la agenda de los gobiernos a partir de 1995. Numerosos países se han movido en esta dirección como Dinamarca a partir de los 90, o Alemania con los sucesivos programas de reformas Hartz a partir de 2000. En el Reino Unido se pusieron en marcha desde 1997, con la Tercera Vía. Aunque en Suecia tardaron en

reorientar sus políticas activas clásicas, en la actualidad los desempleados, tras 100 días sin trabajo, deben aceptar un empleo en cualquier lugar del país e incluso aunque perciban un 10% menos de lo que ganaban con la prestación. Además, se ha abolido la posibilidad de recuperar el derecho a la prestación tras participar en programas de formación, y se ha puesto en marcha un seguimiento más individualizado de los desempleados para evitar que se convirtieran en desempleados de larga duración (Bonoli, 2011; Clasen y Clegg, 2012).

Aún así, estas políticas son muy distintas según los países. Torfing (1999) se refiere al enfoque americano de *workfare* como “defensivo”, frente al danés “ofensivo”. Lødemel y Trickey (2001) distinguen entre aquellos programas con una lógica economicista que buscan la rápida integración en el empleo (*work first*) y los orientados a la formación de capital humano. Barbier (2004) diferencia también entre la “activación liberal” y la “activación universalista” e incluso un tercer tipo de activación propia de la Europa continental (Barbier y Ludwing-Mayerhofer, 2004). Tratando de hacer una primera comprobación empírica del alcance de las políticas de activación, Bonoli (2011) propone cuatro tipos ideales. El primero de ellos, *Incentive reinforcement*, presente especialmente en los países anglosajones, persigue sus objetivos restringiendo la generosidad y la duración de las prestaciones o condicionando su percepción a la participación en el mercado laboral o en programas de empleo. También pueden aplicarse sanciones a quienes no cumplan los requisitos. En el segundo tipo, *Employment assistance*, se intentan eliminar los obstáculos para el empleo sin necesidad de modificar los incentivos, utilizando servicios de asesoramiento y de puesta en contacto entre desempleado y empleador o proporcionando apoyo para el cuidado de los hijos. Este tipo es quizá el más novedoso y aparece en la Europa continental, en los países nórdicos y, junto con el uso de incentivos, en los países anglosajones. En el tercer tipo, *Occupation*, más propio de la Europa continental, el objetivo no es tanto promover la reentrada en el mercado de trabajo como mantener a las personas ocupadas para que no pierdan sus habilidades y conocimientos. Se utilizan programas formativos cortos, se diseñan programas de empleo en el tercer sector o en el sector público. Finalmente, el cuarto tipo de programas, *Human Capital Investment*, consisten en proporcionar formación básica y profesional para aquellas personas que no la tenían o cuyas habilidades quedaron obsoletas. Este tipo está más desarrollado en los países nórdicos.

En relación con los resultados de las políticas activadoras, si su principal objetivo es el incremento de las tasas de empleo, efectivamente en el caso de las mujeres entre 25 y 54 en la mayoría de los países se han incrementado las tasas de participación en el mercado laboral; entre los jóvenes de 20 a 24 en algunos lugares han aumentado y en otros han disminuido; los mayores de entre 60-64 se ha incrementado pero en muchos países los ratios son muy bajos, como en Francia, Bélgica o España (Kenworthy, 2010). Algunos críticos han puesto de manifiesto que no está claro que el coste-beneficio de estas políticas sea positivo. Finalmente, los mecanismos activadores que se basan en los incentivos negativos han sido criticados no solo porque en ocasiones pueden suponer un recorte de

derechos para los trabajadores, sino también por implicar un mayor control social de los comportamientos de los ciudadanos y una creciente estigmatización de aquellos que no son capaces de integrarse en el mercado de trabajo (Barbier, 2004). También se ha reprochado que en ocasiones estas nuevas exigencias tienen una justificación más ideológica que empírica.

Colectivos tradicionalmente considerados fuera del mercado laboral se consideran ahora “empleables”. A diferencia de las políticas de los 80 que favorecían la salida del mercado laboral de determinados colectivos (desempleados mayores, mujeres, padres o madres con cargas familiares, discapacitados) a cambio muchas veces de prestaciones o subsidios con la finalidad de garantizar el empleo de los varones cabeza de familia, en la actualidad estos colectivos vuelven a considerarse empleables y por lo tanto reciben presión para que busquen un empleo (Kenworthy, 2010). Esto se consigue mediante la redefinición del riesgo que se pone en práctica a través de la homogeneización de las categorías y obligaciones, vinculando las prestaciones, incluso las de aquellos que no las perciben por estar desempleados sino por otra razón, a la búsqueda de un empleo, por ejemplo, las de quienes perciben salarios sociales o rentas mínimas de inserción (Clasen y Clegg, 2012). Esto ha ocurrido en el Reino Unido (Clasen, 2011) y en Alemania, donde se ha restringido el acceso a las prestaciones por parte de los discapacitados e incluso los que tienen serias limitaciones de salud son ahora considerados trabajadores potenciales, como también lo son los cónyuges de los parados de larga duración o los padres o madres con cargas, y por tanto, todos ellos son susceptibles de que se les apliquen medidas de activación (Dingeldey, 2011). En Holanda, los mayores de 57 y hasta 60 años tienen hoy las mismas obligaciones que cualquier otro preceptor de la prestación en cuanto a la búsqueda de empleo y a los programas de activación (Hoogenboom, 2011). En Bélgica, también ha habido varios intentos de frenar las prejubilaciones para favorecer la salida temprana del mercado de trabajo, pero ha tenido escaso éxito (De Deken, 2011).

Igualmente, otro colectivo cuya realidad se aborda desde esta perspectiva es el de los trabajadores pobres (Lohmann y Marx, 2008), que constituyen una nueva realidad en Europa. Con la finalidad de que los desempleados trabajen, aunque sea en un empleo precario, el que se disponga de un empleo se ha convertido en una condición para recibir la prestación. De modo que para que un individuo (por ejemplo, en Dinamarca, Francia u Holanda), o un hogar (en Reino Unido), pueda recibir el subsidio ha de trabajar un mínimo de horas, recibiendo mayor subsidio cuantas más horas trabaje hasta un tope en el que el subsidio empieza a decrecer (Bonoli, 2011; Clasen y Clegg, 2011). En Dinamarca, la “Ley de Política Social Activa” extendió el principio de activación a los solicitantes de asistencia social. Se pusieron en marcha programas como el denominado “*flexi-jobs*”, que subsidiaba más de dos tercios de los costes laborales para las personas discapacitadas, sin límite de duración (Bonoli, 2011).

Diversas reformas llevadas a cabo en distintos sectores de política pública han supuesto también una “re-mercantilización” de los derechos sociales. Tal y como se ha explicado

al principio de este segundo bloque, el llamado grado de “mercantilización” ha servido para medir la generosidad de los Estados de Bienestar (Esping-Andersen, 1990). Los regímenes de bienestar nórdicos se han calificado de altamente “desmercantilizados”, ya que las prestaciones y servicios de los que disfrutaban sus ciudadanos eran universales y de calidad haciendo innecesario el recurso a su “compra” en el mercado. Sin embargo, como se ha podido comprobar en los últimos años, según lo descrito en los párrafos precedentes, individuos y hogares han sufrido su proceso “re-mercantilizador” en la medida en que la percepción de sus prestaciones depende de su participación en el mercado laboral en mayor proporción que antes, especialmente por lo que se refiere a algunos colectivos. Además, este proceso “re-mercantilizador” ocurre también por otras vías, como se verá a continuación en otros sectores de política pública como la necesidad de completar las pensiones públicas con otras privadas o el copago de los servicios sanitarios.

Los generosos *sistemas de pensiones públicos europeos* habían empezado a afrontar antes de la irrupción de la actual crisis el problema del envejecimiento de su población. En estos últimos años la velocidad y la urgencia de las reformas parecen haberse agudizado a juicio de la actividad reformadora que se observa en los distintos países (véase Box 2.1). En general, preocupados principalmente por la sostenibilidad del sistema desde la segunda mitad de los años 90, los diferentes países han reformado sus sistema de pensiones implementando una o varias de las siguientes medidas (Casey, 2012): retraso de la edad de jubilación, ampliación de la base de cálculo y del número de años de cotización necesarios para percibirla, reducción de la cuantía de la pensión y fomento de los planes de pensiones privados obligatorios y voluntarios que puedan completar en el futuro las exiguas pensiones públicas, el debilitamiento de los sistemas de reparto favoreciendo los de capitalización y la introducción de mecanismos de comprobación de recursos para pensiones que antes eran de carácter universal (Casey, 2012; Rubio, 2013).

Box 2.1. Las reformas de las pensiones en España, Francia e Italia

España. El sistema español se compone por un primer pilar, financiado y administrado por el Estado y un segundo y tercer pilar privados. El sistema público, el más importante, está formado por las pensiones contributivas y las no contributivas. El sistema de reparto se financia con cotizaciones obligatorias de trabajadores y empresarios. Las pensiones están topadas por abajo y por arriba (14 de pagas de 558€ y 14 pagas de 2.548€, respectivamente). La suscripción de planes privados de pensiones está poco desarrollada (algo más de 10 millones de partícipes), es voluntaria y se entiende como una forma de ahorro y de complementar la pensión pública en el futuro. Desde los años 1990, existen también las pensiones “no contributivas”. Las de menor cuantía consisten en 14 pagas de 365€ y para recibirlas es necesario cumplir determinados requisitos relacionados con la vejez, o la incapacidad, de aquellos ciudadanos que no generaron derecho a pensión contributiva. La reforma introducida en 2010, con el objetivo formal de afrontar el envejecimiento de la población elevaba progresivamente la edad de jubilación de 65 a 67 años, el periodo sobre el que se calcula la pensión (de 15 a 25 años) y para cobrar

la pensión completa son ahora necesarios 37 años de cotización en lugar de 35. Además, se ha introducido el llamado factor de sostenibilidad, que a partir de 2027 supondrá un ajuste de las pensiones en función de la esperanza de vida. Es muy posible que la reforma que el Gobierno propondrá en septiembre de 2013, tras haber recibido las recomendaciones de un grupo de expertos, disminuya la cuantía de las pensiones pública y endurezca los requisitos para percibir las.

En **Francia**, la llamada pensión complementaria tiene carácter obligatorio y consiste en prestaciones proporcionales a las cotizaciones. Desde 2011, para obtener la pensión completa, se exige un determinado número de trimestres cotizados (entre 40 y 41 años). Si el preceptor no es capaz de acreditar el número necesario de trimestres cotizados, la pensión se le reconoce pero aplicándoles un coeficiente reductor (es igual al producto que resulte de multiplicar el número de trimestres que falten para alcanzar la pensión completa por el coeficiente aplicable en función del año de nacimiento del asegurado y que va progresivamente de 2,375% para los nacidos en 1944, a 1,25 % para los nacidos después de 1952). En la última reforma que se llevó a cabo en Francia, la edad de jubilación voluntaria se elevó de 60 a 62 años y de 65 a 67 para tener derecho a una pensión completa. A pesar de que la tasa de reemplazo de sus pensiones es mejor que en el caso de España (y también que en Italia) con un 60,4%, Francia gastaba en 2007 un 13% de su PIB en pensiones (frente al 8,4% del caso español). Como en el caso de España e Italia, en Francia el patrimonio de los fondos de pensiones es muy bajo en comparación con otros países como Holanda, Islandia o Suiza. A fecha de julio de 2013, el Gobierno francés está trabajando en una nueva reforma del sistema.

Italia, el sistema de pensiones consta también de tres pilares. El sistema público de reparto está financiado con las cotizaciones de los trabajadores y empresarios y además existe una pensión asistencial para quienes no hayan completado la carrera contributiva. El importe medio de la pensión contributiva es de 870€ al mes y de 406€ al mes en el caso de las pensiones no contributivas. Alrededor de un 3% de los pensionistas perciben más de 3.000€ (el 17% tienen ingresos mensuales inferiores a los 500€). Aunque la tasa de reemplazo (proporción del último sueldo que suponen los ingresos de la pensión) es algo menor a la española (75,3% y 78,3%, respectivamente), el gasto en pensiones en 2007 ascendía a un 14% de su PIB. La crisis implicó una reforma del sistema de pensiones en 2012, cuyo objetivo era reducir la dimensión de esta abultada partida gasto. En enero de ese año entró en vigor una nueva reforma de las pensiones en Italia. Entre las medidas más relevantes se incluía el retraso de la edad de jubilación, que pasa de 65 a 66 años para los hombres y de 60 a 62 para las mujeres (aunque está previsto que esta edad se equipare a la de los varones a partir de 2018). Además, se ha endurecido la posibilidad de jubilación anticipada y también se ha introducido el factor de sostenibilidad.

El tradicional propósito de la evitación de la pobreza en la tercera edad mediante el sistema de pensiones, en el que la mayoría de los países europeos había alcanzado un notable grado de éxito, parece haber pasado a ser un objetivo que comparte protagonismo con el de la sostenibilidad. Bien porque los ciudadanos tendrán que acudir cada vez más al mercado para proveerse de una pensión que, junto a la pensión pública, les permita mantener su nivel de vida anterior, o bien porque conseguir las pensiones públicas es cada vez más costoso (en términos de años de cotización, por ejemplo) se puede afirmar que también se ha producido en este sector un proceso de “re-mercantilización”.

Todos *los sistemas sanitarios europeos* han visto la introducción de reformas dirigidas en buena medida a intentar contener el gasto sanitario que en los últimos años había aumentado significativamente debido principalmente al envejecimiento de la población y a la creciente incorporación de tecnología (Moreno Fuentes, 2013). Las reformas han afectado a todos los modelos sanitarios del continente. Como es sabido, la mayoría de los sistemas sanitarios de los países más ricos de Europa responden a uno de los dos siguientes modelos: el de aseguramiento social y el universalista. Aunque distintos en sus características, se trata de sistemas que tienen en común la alta calidad de los servicios que prestan, su amplia cobertura poblacional y sus buenos resultados sanitarios cuando estos se miden comparativamente respecto a otros sistemas sanitarios del mundo.

En el caso de Europa, el modelo de aseguramiento social, como es el caso de Francia y Alemania, se caracteriza porque el seguro sanitario está vinculado a la participación en el mercado laboral y al pago de las correspondientes cotizaciones sociales, existiendo mecanismos no contributivos para cubrir a quienes no tienen vinculación laboral. En estos sistemas la provisión de los servicios puede ser, de hecho, pública o privada. En el modelo universal, presente por ejemplo en el Reino Unido, España y los países escandinavos, la sanidad se financia con impuestos y la provisión de servicios ha sido tradicionalmente pública (o mixta entre público y privado sin ánimo de lucro). Además de estos dos modelos sanitarios de los países desarrollados, existe un tercero, denominado de aseguramiento privado (presente en países como Estados Unidos y algunos países del este europeo). En los últimos años, en todos ellos se han introducido diferentes reformas como la descentralización de la gestión o la integración entre distintos niveles de atención sanitaria. Debido a las consecuencias que puede acarrear en cuanto a los efectos en la equidad del sistema y la calidad de los servicios, los expertos han mostrado mayores reservas a la creciente introducción de mecanismos de mercado típicos del modelo de aseguramiento privado en los sistemas sanitarios universales y de aseguramiento social. Advierten de que la introducción de este tipo de reformas debe complementarse con medidas que puedan contrapesar sus negativos efectos, ya que en otro caso pueden hacer que especialmente en el modelo de tipo universal surjan desigualdades que hasta ahora no existían. Finalmente, también debe mencionarse como una medida de importancia la revisión y el recorte del gasto farmacéutico, ya que se trata de un gasto con un nada desdeñable efecto redistributivo.

Al igual que en el ámbito sanitario, en el *educativo* también se han llevado a cabo reformas que han implicado la introducción de mecanismos de mercado, como las privatizaciones de la titularidad o simplemente de la gestión o la posibilidad de elección de centro por parte de las familias (Alegre y Subirats, 2013). Sin embargo, el alcance de las reformas ha sido desigual. En este sentido, existen países como Finlandia donde la educación pública representa más del 90% de la oferta y otros en los que la gestión privada de la educación pública más la educación directamente privada superan el 30% en la enseñanza primaria y secundaria como, por ejemplo, Bélgica Holanda, Irlanda o España (país en el que las últimas

reformas consolidan más esta situación). Respecto a la libre elección, como asegura Alegre y Subirats (2013), se trata de una tendencia difícil de contener incluso en los países nórdicos. Finalmente, a pesar de que tanto en términos de calidad como de equidad, el conjunto de los países de la UE ocupan los primeros puestos en los rankings internacionales, los sistemas educativos nacionales presentan distintos retos relacionados con estos aspectos. La propia UE ha marcado, por ejemplo, como un objetivo estratégico a alcanzar por todos los países miembros la rebaja a menos del 10% de la tasa de abandono escolar temprano, que a pesar de que en el conjunto de la Unión es la más baja del mundo, sigue siendo elevada en algunos países (Alegre y Subirats 2013).

En el caso de las *políticas pasivas de protección por desempleo* consistentes en prestaciones y/o subsidios por desempleo, muchos gobiernos han asumido que las prestaciones con condiciones de elegibilidad simples, o pagos generosos y de larga duración desalientan el empleo. Entre las reformas, por tanto, se han endurecido los criterios de elegibilidad y se han reducido los niveles de generosidad y la duración de las mismas (véase Box 2.2.). Países muy generosos, como Dinamarca y Suecia, pusieron fin a partir de los años 1990 la duración a la duración indefinida de las prestaciones y en el caso del primer país su límite es hoy de dos años (Goul Andersen, 2011). También ha habido recortes en Alemania, Francia, España y Portugal, por ejemplo (Arcanjo, 2011).

Box 2.2. Las reformas de la protección por desempleo en España, Francia e Italia

En España la protección por desempleo está estructurada en dos niveles. El nivel contributivo de la prestación por desempleo es para quienes han cotizado por un período mínimo de 360 días dentro de los seis años anteriores, acreditan buscar activamente empleo y suscriben un compromiso de actividad. La duración tiene un límite de dos años de percepción y su cuantía varía entre los 500 y los 1.400€ en función de distintas variables (desde julio de 2012, y tras 6 meses de su percepción, ha pasado a reemplazar un 50% del salario anterior en vez del 70%). El nivel asistencial del subsidio por desempleo es para aquellos que, después de haber tenido una prestación contributiva, ya no resultan protegidos por la misma y para quienes no han cotizado el tiempo suficiente para acceder a la prestación. Se puede percibir como máximo durante 18 meses y está ligada a la carencia de un determinado nivel de rentas. La llamada Renta Activa de Inserción está dirigida a aquellos colectivos que no pueden estar cubiertos por ninguna de las anteriores y con necesidades económicas especiales o dificultades para encontrar empleo. El desempleo ha aumentado desde un 8% a un 26% desde 2007 y hay una nueva ayuda de 426€ para aquellos que hubiesen agotado el subsidio por desempleo o no tuvieran derecho a percibirlo. Asimismo, se han endurecido los criterios para que determinados colectivos accedan a las prestaciones. También se ha recortado en más de 1.500 millones de euros, el presupuesto en políticas activas de empleo.

En Francia la protección por desempleo está también estructurada en dos niveles. Para percibir la prestación contributiva (Prestación de Ayuda de Retorno al Empleo) es necesario haber contribuido durante 4 meses y la duración depende del periodo de contribución y de la edad del receptor con un máximo de tres años. Su cuantía está también topada al mínimo y al máximo.

El servicio público de empleo Pôle Emploi y el desempleado adquieren el compromiso de elaborar un proyecto personalizado que obliga al perceptor a aceptar la que ambos consideren como una “oferta razonable de empleo”. Además, los desempleados que se formen reciben una remuneración de alrededor de 20 € al día. El subsidio de solidaridad que se percibe una vez agotada la prestación no tiene duración máxima y está condicionado a la existencia de un determinado nivel de rentas. Desde 2009 existe una Renta de Solidaridad Activa (RSA) que sustituye a la Renta Mínima de Inserción (RMI) y a la Ayuda a las familias monoparentales (API) y que garantiza a sus beneficiarios una renta mínima calculada según la composición del hogar.

En Italia, el primero de enero de 2013 entró en vigor una nueva norma que entre otras medidas introducía el llamado ASPI (Assicurazione Sociale per l'Impiego). Los trabajadores tienen derecho a la prestación por desempleo ordinaria cuando hayan perdido su trabajo por causa ajena a su voluntad, cumplan con determinados requisitos de contribución anterior (52 semanas a tiempo completo en los dos años anteriores) y firmen una declaración de disponibilidad inmediata en el centro de empleo. La duración máxima de la prestación es de entre 12 y 18 meses en función de la edad. La cuantía de la prestación responde a un complejo sistema de cálculo, reemplazando la misma a partir del 75% del salario anterior a la situación de desempleo en función de si este es menor o mayor a 1.180 €. Aquellos trabajadores que no hayan cotizado durante las 52 semanas, tienen derecho al llamado mini-ASPI siempre que lo hayan hecho durante 13 semanas en los últimos 12 meses

Otra reforma de importancia creciente en la protección por desempleo consiste en desvincular la prestación del historial contributivo previo, acortándose el tiempo en que se recibe la prestación contributiva y alargándose el subsidio no contributivo, el cual es menos generoso. En este sentido el enfoque activador y “re-mercantilizador” se sustancia en que el trabajador depende más que en períodos anteriores de su continua permanencia en el mercado de trabajo. Con anterioridad la protección por desempleo era un derecho por el que se había cotizado, ahora esa lógica de derecho social y laboral desaparece.

Finalmente, y como consecuencia de la crisis, algunos países han creado nuevos subsidios, en principio, de carácter temporal para proporcionar cobertura a desempleados que han perdido el derecho a las prestaciones y subsidios existentes debido a la prolongación de su situación por desempleo. Estos han sido, por ejemplo, los casos de España o Italia.

Se han producido cambios en la gestión de las políticas. Como se apuntaba líneas arriba, la administración pública comparte su tradicional protagonismo en la provisión de los servicios con organizaciones del sector privado o del tercer sector. Esto se produce especialmente en los sectores de sanidad, educación, servicios sociales, pensiones e incluso en la gestión de las prestaciones y los demás servicios relacionados con el desempleo. Al mismo tiempo la propia administración ha visto a veces incrementado su papel en forma de control administrativo así como la interacción entre los distintos niveles de gobierno.

En países, tales como Holanda, se ha tendido a la creación de “puertas únicas de entrada” al sistema de protección social, fusionando los servicios para los desempleados con los

encargados de la provisión de la asistencia social, facilitando el acople entre las políticas activas y las pasivas (Hoogenboom, 2011). Algo similar ha ocurrido en Dinamarca con el objetivo de realizar una planificación centralizada y una gestión descentralizada. Es también el caso de la asistencia en la búsqueda y en la colocación, característica sobre todo de los programas de empleo y asistencia social suecos. Se proporciona una asistencia individualizada por parte de los trabajadores sociales y monitores de empleo que ayudan, evalúan y supervisan la búsqueda de nuevo empleo, la colocación en la empresa y los resultados. En lugares donde llegar es complejo, se subvenciona el transporte. En Alemania se han hecho más estrictos los seguimientos de la búsqueda de empleo, haciendo una labor de perfilar los desempleados. En Holanda, por ejemplo, tras seis meses de percepción de la prestación debe firmarse un acuerdo en el que se reconoce que se necesita ayuda extra y se documentan los pasos necesarios para la reintegración en el mercado laboral, el presupuesto disponible y las posibles sanciones si se rompe el acuerdo. Después se contrata con una agencia privada o pública con la que también se firma un contrato. Mientras, los discapacitados y aquellos que perciben la prestación son atendidos por otro tipo de agencias (Hoogenbomm, 2011).

Se ha promovido el trabajo a tiempo parcial y los horarios de trabajo flexibles. Muchos países europeos han visto incrementarse el empleo a tiempo parcial, mediante los llamados *mini-jobs* y la contratación temporal. Estas tendencias han sido muy criticadas por sus efectos en la precarización del empleo y, como consecuencia de ello en la pobreza y la desigualdad, así como por sus perjuicios para el sistema económico y la competitividad, puesto que los empleadores tendrán pocos incentivos para aumentar su productividad y los individuos para mejorar sus habilidades (al no esperar que esto les conduzca a un mejor salario). Para evitar estos problemas en algunos países como Holanda, donde este tipo de empleos llega a representar un tercio del empleo, se garantiza al trabajador a tiempo parcial los mismos derechos que al que posee un contrato a tiempo completo.

En aras a mantener la competitividad, todos los países han modificado la **regulación que protege el empleo, especialmente el fijo, haciendo más flexibles y menos burocráticos los requisitos necesarios para el despido**, que además es ahora más barato para el empleador. Igualmente se ha tendido a rebajar los costes no salariales del trabajo a través de exenciones fiscales o de subvenciones al empleador y a la moderación salarial. El concepto de flexiseguridad ha tenido cierta penetración aunque algunos investigadores han llamado la atención sobre el hecho de que, en la práctica, su alcance es limitado y las políticas inciden más en la dimensión de flexibilidad que en la de seguridad (Tangian, 2006). La flexiseguridad, que puede consistir en la utilización de instrumentos de muy diversa índole, implica la flexibilización del mercado de trabajo con el fin de buscar la competitividad a cambio de dotar a los trabajadores de mayor seguridad en las etapas de transición entre unos y otros puestos de trabajo, especialmente en el caso de los trabajadores con una posición relativamente débil (Bertozzi y Bonoli, 2009).

Los países europeos también han puesto en marcha, a veces inspirados en las ideas recogidas bajo la denominación de *Estado orientado a la inversión social*, que algunos han calificado como el nuevo paradigma de política social, **nuevas políticas de protección para colectivos específicos como las familias, niños, mujeres, ancianos y desfavorecidos** (las políticas de lucha contra la pobreza se tratarán de manera detallada en la siguiente sección). Existen algunos estudios que han intentado evaluar la eficacia de nuevas políticas. Aunque algunos presentan los resultados de estas políticas como positivos, en la práctica es muy difícil estimar su alcance real ya que la organización interna de los programas sociales varía enormemente de un país (o incluso región). Por ejemplo, mientras que Hemerijck et al. (2013) encontraron que las políticas destinadas al cuidado infantil a través de guarderías o escuelas infantiles arrojaba resultado positivos en términos de equidad en el caso de Suecia, en Bélgica se demostró que la principal beneficiaria era la clase media-alta. Ello significa que, como en el caso de las viejas políticas, la equidad y/o la eficacia no deben presuponerse. Quizá uno de los sectores que más se ha consolidado es el **de las políticas de protección a las familias, incluyendo el apoyo a las mujeres y a las madres o padres solos con cargas familiares**, ya que este es un formato de familia de creciente importancia en Europa. En cualquier caso, independientemente del tipo de familias, tal y como explican León y Salido (2013), con el fin de garantizar los derechos laborales de los padres y de facilitar la implicación en las tareas de cuidado en condiciones de igualdad, de hacer frente a situaciones de especial necesidad e, incluso, con el objetivo de mejorar la natalidad, los diferentes países optan por combinaciones diversas de tres instrumentos de política principales: las licencias laborales para padres y/o madres, las transferencias económicas y los servicios de atención y cuidado.

Aunque las diferencias entre regímenes parecen haberse atenuado por lo que se refiere a este sector de políticas, debido en buena medida por el impulso de la UE, los países nórdicos continúan siendo los más comprometidos con un modelo que favorece elevadas tasas de participación laboral femenina, la división igualitaria de roles entre hombres y mujeres y la posibilidad de externalizar las tareas de cuidado fuera del hogar a través de servicios de calidad. En el resto de los regímenes, y a pesar de reseñable incremento de los servicios públicos de cuidado a la infancia, la maternidad continua teniendo un impacto significativo en la participación laboral de las mujeres, especialmente en el caso de los países mediterráneos (León y Salido, 2013). Como ya señalábamos en el bloque anterior, la llegada de importantes colectivos de origen inmigrante ha contribuido a responder a algunos de los retos derivados de la creciente incorporación femenina al mercado de trabajo, algo que se ha hecho particularmente visible en los países del régimen mediterráneo (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011).

En el continente más envejecido del mundo⁴⁴, **la atención a las personas en situación de dependencia** y especialmente a los ancianos, se ha convertido en una política prioritaria

---

44. Considérese que, en 1994, 1 de cada 7 europeos era mayor de 65 años. La proyección para 2024 era de 1 a 5, en contraste al ratio de 1 a 10 previsto para América Latina.

estimulada desde la propia UE. Sin embargo, distintos factores como el contexto actual de crisis económica, han hecho que a pesar de la creciente institucionalización de una respuesta pública al riesgo social de dependencia, no se haya renunciado a la responsabilidad de los afectados y sus familias en el proceso de cuidados, especialmente en los regímenes continental y mediterráneo (Marbán y Rodríguez Cabrero, 2013).

Como explican Marbán y Rodríguez Cabrero, en el régimen liberal, a pesar de los intentos de universalización, la atención a los dependientes se estructura alrededor de dos instrumentos de política pública principales, los servicios municipales, muchas veces provistos por el sector privado, y las prestaciones que financia la Seguridad Social, ambos proporcionados tras la comprobación de carencia de medios de los perceptores o el copago. Las prestaciones son además de importancia creciente, favoreciendo mediante ellas la libertad de elección de servicios por parte del usuario. Con una lógica de cobertura universal, la gestión de los servicios, en los que se ha basado especialmente la atención a la dependencia en los países nórdicos, era prioritariamente pública, habiéndose impulsado recientemente la provisión privada (aunque la titularidad continúe siendo pública) y las prestaciones económicas. En el régimen continental se han desarrollado programas universales que constan principalmente de prestaciones monetarias pero también servicios, frecuentemente provistos por el sector privado.

Box 2.3. Las reformas en la atención a la dependencia en España, Francia e Italia

En **España**, la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia de 2006 transforma el equilibrio de atención a las personas dependientes basado en la familia, corresponsabilizando al gobierno central y a las Comunidades Autónomas. La implementación de esta Ley (900.000 personas cubiertas a principios de 2011) ha supuesto que pese a su carácter teóricamente excepcional, la prestación económica de cuidadores no profesionales se haya convertido en mayoritaria (56% de prestaciones son transferencias económicas, frente a 14% que reciben servicios de Ayuda a Domicilio y 7% atendidos en Centros de Día). Las cuantías percibidas son 715 € al mes para personas en situación de Grado III, 426 € en Grado II, y 300 € en Grado I. Las dificultades presupuestarias han generado incertidumbres respecto al despliegue de la Ley. Las cuotas a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, inicialmente asumidas por el gobierno central, han dejado de ser cubiertas. Se incrementan los copagos y se hacen incompatibles las diversas prestaciones. Las familias utilizan con frecuencia las prestaciones económicas para contratar a mujeres inmigrantes como cuidadoras informales. El escaso desarrollo de los servicios impide la creación de empleo de cuidado profesional.

En **Francia**, la Asignación Personalizada para la Autonomía (APA) financia los servicios que precisan los ancianos en función de su grado de dependencia y nivel de ingresos mediante su compra a proveedores externos. Con vocación universalista, no es un dispositivo de asistencia a los más desfavorecidos ni un sistema de aseguramiento social. Se asigna a los cuatro primeros niveles de una escala de 6 grados de dependencia. A cada nivel le corresponde un máximo de financiación: 1.288 € para el nivel 1; 1.104 € para el nivel 2; 828 € para el nivel 3; y 552 € para el nivel 4. Existe un copago por el usuario en función de sus ingresos (exentos las rentas inferiores

a 725 €/mes). La administración supervisa que los recursos transferidos se utilicen para comprar los servicios propuestos en el plan de ayuda (lógica de profesionalización y creación de empleo en el sector del cuidado). La prestación puede ser utilizada para remunerar a un miembro de la familia (a excepción del cónyuge). Los asistentes profesionales representan el 60% del total. El 30% de las personas mayores dependientes reciben a la vez una ayuda formal e informal y el 20% no recibe más que una ayuda profesional.

En **Italia**, sistema caracterizado por un bajo nivel de provisión y financiación públicas (se supone subsidiario a las redes familiares). La intervención pública se concentra casi exclusivamente en las escasas transferencias monetarias. La prestación monetaria (aproximadamente 500€ al mes) por ayuda de tercera persona para personas con grave discapacidad (indennità di accompagnamento) financiado por la Seguridad Social, constituye una prestación única que no se modula por niveles de dependencia ni requiere prueba de ingresos. Cubre a 1,7 millones de beneficiarios (24% de la población mayor de 65 años). Se completa con los servicios sociales municipales y regionales, de base asistencial, externalizados hacia empresas y organizaciones no lucrativas y mediante una extensa delegación de los cuidados a las mujeres inmigrantes por parte de las familias y las mujeres trabajadoras, que mantienen la dirección y control de los cuidados. El funcionamiento de este programa ha favorecido la creación de una respuesta de mercado informal y sustentado en mano de obra inmigrante en situación irregular.

Finalmente, en el régimen mediterráneo, la atención a la dependencia se resuelve de maneras diversas. En el caso italiano no se cuenta con un sistema universal, aunque existe una prestación generalizada de invalidez, al tiempo que en España, los recientes recortes han frenado la implantación de un sistema que contaba con elementos del régimen nórdico y del continental (Marbán y Rodríguez Cabrero, 2013). El sector de la atención y cuidados personales constituye otro de los ámbitos en los que la llegada de población inmigrante (en este caso principalmente mujeres) ha contribuido a resolver los problemas con la articulación de respuestas a nivel micro (familias), fundamentalmente en aquellos países con sistemas de protección social familistas, como los mediterráneos, en los que la intervención pública es escasa y débil (Arriba González de Durana y Moreno Fuentes, 2009).

El rol a desarrollar por los inmigrantes en el mantenimiento de los EB europeos es de la máxima importancia. No parece que las acuciantes tendencias sociodemográficas de las poblaciones europeas vaya a experimentara cambios notables en las próximas décadas. A resultas de ello, los inmigrantes constituyen el principal recurso para mantener no sólo ritmos de crecimientos y prosperidad económica análogos a los producidos durante las anteriores Edades del bienestar europeo. La inmigración se ha convertido en un factor equilibrador del presupuesto de los EB, al actuar los extranjeros como contribuyentes netos del sistema y demandar escasas prestaciones del mismo. Esto es particularmente cierto en relación con los programas de pensiones de jubilación, que constituye el grueso del gasto del sistema de protección social en la mayoría de los países europeos. En España, la mayor juventud y disponibilidad de los inmigrantes para acceder al mercado de trabajo muestra a este respecto un claro efecto positivo sobre la sostenibilidad del EB. Existe un consenso

claro entre los estudiosos de las migraciones acerca de los efectos positivos de la inmigración sobre la financiación de los sistemas de protección social en las primeras fases del proceso de asentamiento de poblaciones de origen inmigrante debido a la mayor juventud, y por tanto disponibilidad para acceder al mercado de trabajo de estos grupos. A medida que el proceso migratorio va madurando, y las estructuras socio-demográficas de los colectivos de origen inmigrante van convergiendo con los de la población autóctona, dichos efectos positivos se van moderando hasta prácticamente desaparecer.

La inmigración en España ha constituido un activo muy positivo en lo que hace a la financiación de los sistemas de protección social en las primeras fases del proceso de asentamiento de poblaciones de origen inmigrante (el período 1995-2010). Así, la población de origen inmigrante ha constituido uno de los principales elementos dinamizadores de la actividad económica en los últimos años, contribuyendo a la consolidación del sistema de protección social. El modelo de crecimiento económico vigente durante los últimos lustros (basado en el desarrollo de sectores de actividad intensivos en factor trabajo y baja productividad) requería abundante mano de obra y la llegada de inmigrantes de países en vías de desarrollo respondió a dicha demanda. Con su trabajo estas poblaciones han contribuido a la supervivencia (al menos temporal) de sectores de actividad económica, generando de este modo riqueza y manteniendo empleos. Su incorporación al mercado de trabajo español ha dotado a éste de mayores dosis de flexibilidad (en términos de contratación, condiciones laborales y salariales, y de movilidad geográfica y funcional), particularmente en determinados sectores y nichos de actividad, actuando al mismo tiempo como “colchón amortiguador” de los efectos más negativos de la crisis sobre la mano de obra autóctona. Estos colectivos aparecen a un tiempo entre los más vulnerables, por lo que con frecuencia se ven afectados por situaciones de precariedad económica y exclusión social.

Un elemento central del EB, tanto en su versión más tradicional (volcada en responder a los “viejos riesgos sociales”), como en las formas adaptadas a la emergencia de los NRS, es la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Las formas de la vulnerabilidad social se transforman paralelamente a la evolución de las sociedades, pero las políticas de protección social mantienen su foco de atención en la eliminación (o como mínimo en la reducción) de las situaciones de privación material y social que impidan a las personas cubrir sus necesidades consideradas básicas y desarrollar sus potencialidades individuales. La tercera sección de este documento se centra por tanto en el análisis de las políticas encaminadas a luchar contra la pobreza en Europa, prestando de nuevo particular atención al modo en que los países del sur han hecho frente a las situaciones de privación en un contexto de crisis económica y recorte de las prestaciones sociales.

3. El combate contra la pobreza y la dualización social

Se ha dicho a menudo que nacer en una familia rica o pobre es el resultado de una lotería. Buena parte de nuestras oportunidades vitales (educativas, laborales, sentimentales) vienen condicionadas por ese golpe de fortuna (o mala fortuna). También influye de manera decisiva en nuestra salud, e incluso en nuestra expectativa de vida. Nacer en un país u otro también tiene efectos decisivos en la vida de las personas, sobre todo si han tenido el infortunio de nacer además en una familia pobre. Las personas que han nacido en países ricos con EB generosos y redistributivos, tienen una probabilidad más elevada de mantener su nivel de renta cuando afrontan riesgos sociales comunes (como la pérdida de trabajo, la maternidad, la ancianidad) o más ocasionales (como la viudedad, un divorcio, un accidente en el trabajo)⁴⁵. Si atraviesan una situación de precariedad económica, tienen una probabilidad más elevada de ser socorridas y recibir apoyo para reintegrarse a una vida normalizada.

A pesar de estas ventajas, no conviene olvidar que en todos los países ricos persisten niveles significativos de pobreza. Aunque es cierto que, en las últimas décadas, la acción del EB ha conseguido reducir notablemente ciertas formas y expresiones de la pobreza asociadas a “viejos riesgos sociales”, no lo es menos que han aparecido otras nuevas. Estos nuevos perfiles contribuyen a mantener a un porcentaje variable de la población de los distintos países ricos en un estado de vulnerabilidad económica, que lleva aparejada generalmente diversas formas de exclusión social. Sociólogos y politólogos reconocen en estos “nuevos pobres” una nueva clase marginal (*underclass*) que pugna por no quedar definitivamente relegada en lo que se ha llamado también la “sociedad de los dos tercios”.

3.1. ¿Qué es y cómo se mide la pobreza?

A diferencia de lo que sucede en buena parte de las sociedades humanas, en las sociedades occidentales de la abundancia, ser pobre no entraña riesgos para la supervivencia, al menos

---

45. Hablar de nacimiento aquí es solo una pequeña licencia metafórica. En la mayoría de países ricos el criterio de elegibilidad para optar a las prestaciones públicas no es el nacimiento, sino la ciudadanía o la residencia, que se pueden adquirir mucho después del nacimiento.

de manera inmediata. Las necesidades más básicas de las personas (el alimento, el vestido, la posibilidad de resguardarse de las inclemencias del tiempo) no están en cuestión para la mayoría de las personas en situación de pobreza. Ser pobre en una sociedad industrial moderna significa cosas bien distintas. Uno de los principales estudiosos del fenómeno, Anthony B. Atkinson (1998), ha descrito a las personas pobres como aquellas que encuentran dificultades para participar en las actividades cotidianas de la sociedad en que viven y que, a resultas de ello, son incapaces de desarrollar sus capacidades y funcionalidades. La caracterización de Atkinson integra dos tradiciones de pensamiento sobre privación y desigualdad. La primera de ellas hace hincapié en el concepto de exclusión social. El paraguas de la exclusión social abarca un conjunto de vulnerabilidades asociadas a la marginalización, el aislamiento, la pérdida de vínculos con la sociedad. Pobres son, en forzada traducción del inglés, aquellos que “quedan atrás” (*those left behind*). Son estos precisamente el objeto de la teoría rawlsiana de justicia, que aboga a favor de que las acciones públicas vayan encaminadas prioritariamente a incorporar a los más desfavorecidos a la sociedad para que puedan participar plenamente en las oportunidades que ésta ofrece (Rawls, 2001). La segunda tradición enfatiza el concepto de capacidad. Pobres son, en este caso, las personas a las que su situación social les priva de las opciones vitales necesarias para asegurarse el bienestar y alcanzar un nivel de funcionalidad adecuado (Sen, 1999).

En las sociedades industriales modernas las oportunidades de participar en la sociedad y alcanzar un nivel adecuado de funcionalidad dependen fundamentalmente del acceso a bienes y servicios (vivienda, transporte, educación, servicios sanitarios, etc.). La falta de esos bienes y servicios empuja a los individuos a espirales de marginalización de las que resulta cada vez más difícil salir. La falta de teléfono o de servicios de transporte adecuados puede, en determinadas circunstancias, condicionar seriamente la participación en la sociedad si impide a las personas encontrar trabajo (porque le exijan estar localizable) o acudir a él puntualmente cada día. Esas carencias pueden empujarlas a actividades ilegales, que a su vez incrementen el riesgo de tener problemas con la justicia o sufrir estigmatización, sumiendo a los individuos en una espiral acumulativa que cronifica su situación de marginalidad.

Los estudiosos del fenómeno han encontrado muchas dificultades para identificar una cesta de recursos básicos que una persona necesita para evitar caer en la exclusión social. Estos recursos son muy variables en el espacio y en el tiempo. Por ello, la investigación social sigue apostando por mediciones de pobreza que tengan en cuenta los recursos económicos disponibles en comparación a los del conjunto de la población, y dentro de ellos, se han centrado generalmente en la renta monetaria. Los ingresos de una persona determinan en buena medida su capacidad para acceder a bienes y servicios que le permitan participar en la sociedad y desarrollar sus funcionalidades. La literatura especializada sobre pobreza coincide generalmente en señalar que un nivel bajo de recursos económicos compromete esas capacidades. También existe consenso amplio en considerar que los indicadores de pobreza relativa (que tienen en cuenta la distribución de recursos en una sociedad específica en un momento

determinado en el tiempo) son, en las sociedades desarrolladas, más útiles que los indicadores absolutos (que capturan la satisfacción o no de ciertas necesidades básicas comunes) (Shanahan y Tuma, 1994).

Tabla 1. Umbrales de pobreza según composición del hogar, UE-27

Países UE-27	Una sola persona			Dos adultos y dos menores		
	60% mediana	50% mediana	40% mediana	60% mediana	50% mediana	40% mediana
Rumanía	1.222	1.018	815	2.566	2.139	1.711
Bulgaria	1.810	1.508	1.207	3.801	3.167	2.534
Lituania	2.436	2.030	1.624	5.115	4.262	3.410
Hungría	2.544	2.120	1.696	5.343	4.453	3.562
Polonia	2.643	2.203	1.762	5.551	4.626	3.701
Letonia	2.722	2.269	1.815	5.717	4.764	3.811
Estonia	3.436	2.863	2.291	7.216	6.013	4.811
Eslovaquia	3.670	3.058	2.447	7.707	6.422	5.138
Rep. Checa	4.235	3.529	2.823	8.894	7.411	5.929
Portugal	5.207	4.339	3.471	10.935	9.112	7.290
Malta	6.275	5.229	4.183	13.177	10.981	8.785
Eslovenia	7.042	5.868	4.694	14.787	12.323	9.858
Grecia	7.178	5.981	4.785	15.073	12.561	10.049
España	7.818	6.515	5.212	16.418	13.682	10.945
Italia	9.562	7.969	6.375	20.081	16.734	13.387
Chipre	10.189	8.491	6.793	21.396	17.830	14.264
Reino Unido	10.263	8.553	6.842	21.553	17.961	14.369
Alemania	11.278	9.398	7.519	23.684	19.736	15.789
Bélgica	11.678	7.732	7.786	24.525	20.437	16.350
Suecia	11.825	9.854	7.884	24.833	20.694	16.556
Irlanda	11.929	9.941	7.953	25.051	20.876	16.701
Francia	12.035	10.029	8.023	25.273	21.061	16.849
Holanda	12.175	10.146	8.117	25.568	21.307	17.045

Tabla 1. Umbrales de pobreza según composición del hogar, UE-27 (cont.)

Países UE-27	Una sola persona			8.023		
	60% mediana	50% mediana	40% mediana	60% mediana	50% mediana	40% mediana
Austria	12.371	10.309	8.247	25.979	21.649	17.319
Finlandia	12.809	10.674	8.539	26.899	22.416	17.933
Dinamarca	15.401	12.834	10.267	32.341	26.951	21.561
Luxemburgo	19.400	16.167	12.933	40.740	33.950	27.160

Fuente: EUROSTAT, Income and Living Conditions_2010. Elaboración propia.

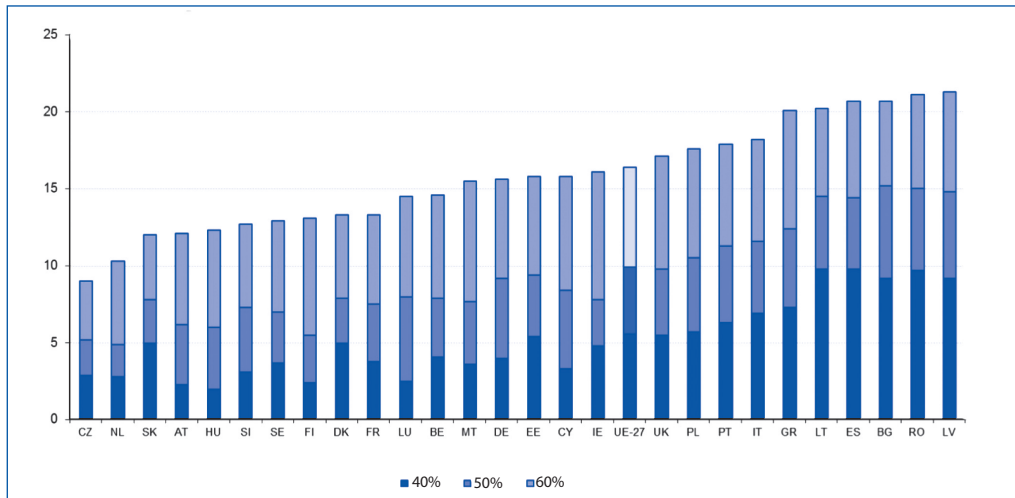
A través de las mediciones de pobreza relativa se identifica a los hogares (y dentro de ellos a las personas) cuyos ingresos se sitúan por debajo de un umbral, definido como porcentaje de renta mediana (o media) equivalente de la población total⁴⁶.

No existe un criterio natural, ni siquiera consensuado, para escoger el mejor umbral de pobreza relativa. El porcentaje que se usa habitualmente es el 60% de la mediana de la renta equivalente (como ya vimos en el primer bloque temático de este documento, dicho indicador es utilizado por la UE en sus estrategias de lucha contra la pobreza), aunque también es común utilizar otros porcentajes como el 40% y el 25% con objeto de capturar formas más intensas de pobreza. La tabla 1 nos da una idea de los valores monetarios que representan en la UE-27.

En el año 2010, la proporción de personas en situación de pobreza relativa en los países de la UE-27 era del 16,4% con un umbral de 60% de la mediana de ingresos equivalentes, 9,9% con un umbral del 50%, y del 5,6% con un umbral del 40%. Las diferencias entre países son notables. Las tasas de riesgo de pobreza más bajas (con independencia del umbral que se utilice) se encuentran en la República Checa Dinamarca y Suecia; las más altas en algunos países del Este de Europa (Rumania, Lituania, Bulgaria, Letonia) y el sur de Europa (especialmente España y Grecia). El rango de tasas de riesgo de pobreza oscila entre el 9% de la República Checa y el 21,3 de Letonia cuando se utiliza el umbral del 60% de la renta equivalente, y entre el 2,4% de la República Checa y el 9,8% de España en el umbral del 40%.

46. La renta *equivalente* es la renta del hogar ponderada por el tamaño del hogar y su composición (en función generalmente de la edad de sus miembros). La mediana representa el valor de la renta equivalente de posición central en un conjunto de datos ordenados de renta equivalente. Es decir, el conjunto de datos menores o iguales que la mediana constituyen el 50% de los hogares. Dentro de este conjunto se establece, de manera convencional, un umbral de pobreza.

Gráfico 1. Riesgo de pobreza según distintos umbrales, UE-27



3. 2. Nuevos Riesgos sociales y exclusión social

La vulnerabilidad social presenta nuevas caras. La transición de la sociedad industrial a las denominadas sociedades postindustriales ha llevado aparejada la aparición de los NRS. Las transformaciones que han tenido lugar en los mercados de trabajo, la familia y las estructuras de protección pública han abierto nuevos espacios de exclusión social. Esta exclusión tiene raíces económicas, pero también políticas. Los nuevos colectivos vulnerables se han visto especialmente afectados por las convulsiones socio-económicas que han tenido lugar a lo largo de las últimas décadas. Pero más allá de esta exposición, estos grupos han encontrado grandes dificultades para situar sus necesidades y demandas en la agenda política. Sujetos a intensas inercias institucionales, los Estados han tendido a descuidar la aparición de los NRS, concentrando la acción política en iniciativas encaminadas a la consolidación de las estructuras clásicas de protección social (centradas en los “viejos riesgos sociales”, tales como la atención sanitaria o las pensiones). En ese sentido, las nuevas formas de exclusión social reflejan en buena medida la inacción política frente a los NRS. El resultado ha sido una tendencia creciente a una dualización social con un claro perfil político e institucional, esto es, provocada en gran parte por la segmentación social de los derechos sociales, y la consiguiente diferenciación en el acceso a prestaciones monetarias y servicios públicos.

3.2.1. Desigualdad y vulnerabilidad económica

En las últimas tres décadas, el mapa de la pobreza en Europa ha experimentado transformaciones muy significativas, ligadas fundamentalmente a la aparición de nuevos factores generadores de desigualdad. La globalización, la innovación tecnológica, nuevas formas de

regular el mercado de trabajo, nuevas políticas de bienestar y redistribución, nuevos escenarios demográficos y sociales, han propiciado cambios en los mecanismos de acceso a recursos y posiciones sociales, así como en el valor de esos recursos y el prestigio social de esas posiciones. La principal consecuencia de estos cambios es que se ha abierto una brecha cada vez mayor entre los segmentos de la población más privilegiados y los más desfavorecidos. Esa brecha tiene una dimensión económica evidente que se materializa en el incremento vertiginoso de la desigualdad económica, medida habitualmente como cociente de renta entre el 10% (o en ocasiones el 20%) de la población con más recursos y el 10% (en ocasiones el 20%) con menos⁴⁷. Pero posee también dimensiones adicionales, que tienen que ver con las oportunidades de formación y el acceso al conocimiento, el derecho a la protección social o a la representación política. La irrupción de nuevos factores generadores de desigualdad configura un escenario inédito, donde grupos no acostumbrados a ocupar los escalones más bajos de la estructura social se ven abocados a ellos de forma transitoria o permanente.

Tabla 2. Evolución de la renta anual de los hogares, por grupos de renta (1985-2008 aprox.)

	Variación anual promedio, en porcentajes			
	Población total	A: 10% más pobre	B: 10% más rico	Ratio B/A
Austria	1,3	0,6	1,1	2,0
Bélgica	1,1	1,7	1,2	0,7
República Checa	2,7	1,8	3,0	1,6
Dinamarca	1,0	0,7	1,5	2,2
Finlandia	1,7	1,2	2,5	2,1
Francia	1,2	1,6	1,3	0,8
Alemania	0,9	0,1	1,6	11,5
Grecia	2,1	3,4	1,8	0,5
Hungría	0,6	0,4	0,6	1,4
Irlanda	3,6	3,9	2,5	0,7
Italia	0,8	0,2	1,1	4,5
Luxemburgo	2,2	1,5	2,9	1,9
Holanda	1,4	0,5	1,6	3,4

47. Algunos prefieren poner el acento en la brecha entre el 1% y el 99%. Este último indicador parece más apropiado para describir la evolución de la sociedad norteamericana.

Tabla 2. Evolución de la renta anual de los hogares, por grupos de renta (1985-2008 aprox.) (cont.)

	Variación anual promedio, en porcentajes			
	Población total	A: 10% más pobre	B: 10% más rico	Ratio B/A
Portugal	2,0	3,6	1,1	0,3
España	3,1	3,9	2,5	0,6
Suecia	1,8	0,4	2,4	5,4
Reino Unido	2,1	0,9	2,5	2,6
Estados Unidos	0,9	0,1	1,5	19,7

Nota: La renta corresponde a la renta disponible de los hogares, ponderada por el tamaño del hogar y corregida por el índice de precios al consumo. Elaboración propia a partir de los datos de OCDE (2011: 23). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/888932537370>

El aumento de la desigualdad de rentas es la expresión más conocida y discutida de la transformación en la estructura social de las sociedades postindustriales. Desde los años 80, con pocas excepciones, los niveles de renta de los segmentos de población más favorecida han crecido por encima de los niveles de renta de los colectivos con menores ingresos. Así puede observarse en la tabla 2, donde aparece el crecimiento medio de la renta de los hogares en 18 países de Europa (y Estados Unidos) entre mediados de la década de los ochenta y finales de la primera década del siglo XXI, en el percentil 10, en el percentil 90 y en el conjunto de la población. En doce de los dieciocho países europeos, además de en Estados Unidos, la brecha entre el segmento más rico y el más pobre ha aumentado (cómo se observa en la última columna). En algunos países lo ha hecho de forma importante, como en Alemania, Suecia e Italia (amén de Estados Unidos), donde el crecimiento de las rentas más bajas prácticamente se ha estancado, mientras el de las rentas más altas ha sido notable (sobretudo en Suecia). Ese aumento tiene connotaciones diferentes en distintos países. Mientras en Alemania y Suecia la desigualdad partía de un suelo muy bajo, en Italia ha disparado hasta cotas muy elevadas niveles de desigualdad ya originalmente elevados.

El aumento de la desigualdad de rentas es resultado de diversos procesos. Es en primer lugar, es la expresión de una dispersión salarial creciente (Atkinson 2009). Esa dispersión creciente se ha producido en la mayoría de las sociedades postindustriales. Como han aducido la investigación económica sobre esta cuestión, los cambios salariales reflejan cambios en el mercado de trabajo provocados por el progreso tecnológico, que han incrementado la demanda y el precio de la mano de obra cualificada y han depreciado el valor de los trabajadores no cualificados (IMF, 2007; OCDE, 2011). En este contexto surgen nuevas formas de vulnerabilidad asociadas a la carencia de competencias y a la imposibilidad de obtener un empleo seguro y adecuado, o bien a la obsolescencia de las destrezas adquiridas en el pasado.

Sin embargo, el cambio tecnológico y de demanda de trabajo es responsable de una parte limitada del incremento de la desigualdad producido en los últimos años. Como ha reconocido la OCDE en un informe reciente (2011), buena parte del aumento de la desigualdad en los países más desarrollados ha venido inducido por factores institucionales. Las estimaciones que se realizan en dicho informe con datos longitudinales de desigualdad en los países de la OCDE sugieren que las políticas de regulación, tanto en el mercado de trabajo como en otros ámbitos, inciden de manera significativa en la desigualdad salarial. La dispersión salarial aumenta en los países donde la carga fiscal sobre el trabajo es reducida, el salario mínimo es bajo (en comparación con el salario medio) y la legislación laboral es flexible. Este *menú* de políticas, común en los países anglosajones, favorece una alta participación laboral, pero también la aparición de un segmento de trabajadores precarios y empobrecidos.

En mercados de trabajo más rígidos, como tradicionalmente han sido la mayoría de los países europeos, las políticas de desregulación adoptadas en las últimas décadas en respuesta a las dificultades para crear empleo han propiciado el afianzamiento de ejes de división entre trabajadores estables y precarios (*insiders* y *outsiders*)⁴⁸. Típicamente, muchos países que han adoptado políticas de desregulación del mercado de trabajo han optado por una reducción del coste de despido de los nuevos empleos y el fomento de la desestandarización del trabajo (a través de la creación de nuevas modalidades contractuales atípicas)⁴⁹. El resultado ha sido la segmentación del mercado laboral en lo que los estudiosos denominan “mercados duales” (Lindbeck y Snower, 2001). Esta configuración garantiza bajos riesgos de desempleo y reserva niveles altos de protección social a los colectivos con contrato estándar, mientras condena a los trabajadores con contratos atípicos a elevados riesgos de desempleo y desprotección o sub-protección social.

Por ejemplo, en países como España, cerca de una tercera parte de la población trabajadora está empleada con un contrato temporal involuntario, y un porcentaje no desdeñable (aproximadamente un 9%) trabaja en la economía sumergida, sin contrato⁵⁰. Se trata de

---

48. Durante la década de los ochenta y noventa la mayoría de los gobiernos de la Europa continental y el Sur de Europa ofrecieron a los empleadores nuevas vías para contratar bajo condiciones más flexibles. Aunque los distintos países siguieron diferentes trayectorias de reforma, bajo la nueva legislación laboral adoptada, las condiciones de los trabajadores contratados con anterioridad no sufrían alteraciones significativas, mientras se creaban nuevos segmentos laborales con empleos de peor calidad. La literatura especializada describe estas reformas como de “desregulación parcial”, para distinguirlas de las verdaderas políticas de liberalización, donde la desregulación afecta a todo tipo de empleos (ordinarios y atípicos).

49. Bajo esta denominación aparecen o se extienden diversas opciones laborales “no estándares”: el contrato temporal o de duración determinada, el trabajo en agencias de colocación, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo “free lance” o por obra y servicio”, el trabajo subsidiado, etc.

50. Los datos de contratación temporal provienen de Eurostat (Labor Survey data, 2001-2010). El porcentaje de trabajadores sin contrato se basa en cálculos propios realizados a partir de la base de datos del European Social Survey 2008.

colectivos muy expuestos a riesgos de desempleo en condiciones de contracción de la actividad económica. A diferencia de los trabajadores estables, los precarios suelen tener bastante restringido el acceso a las prestaciones sociales si pierden el empleo. En el caso de los trabajadores con contrato temporal, su trayectoria laboral corta e intermitente puede limitar su derecho al cobro de prestaciones de desempleo de carácter contributivo, y sus bajos salarios tienden a procurarles (en el caso de que consigan superar los criterios de elegibilidad) prestaciones poco generosas. Por lo que respecta a los trabajadores en la economía informal, la única cobertura a la que pueden acceder potencialmente en caso de pérdida de empleo es la que ofrecen los sistemas de asistencia social.

Otro ejemplo lo ofrece la extensión de empleos marginales a tiempo parcial y de baja remuneración en Alemania (*geringfügige Beschäftigung*, también llamados “minijobs”). En este tipo de empleos, muy comunes en el sector servicios, el empleador se beneficia de generosas exenciones fiscales. Las personas que se acogen a esta modalidad contractual (cerca de siete millones de trabajadores en Alemania) mantienen, en principio, los derechos sociales de cualquier otro trabajador. Pero el hecho de que muchas de ellas mantengan vinculaciones laborales precarias las aboca muchas veces a regímenes de protección asistencial cuando afrontan situaciones de desempleo (*Arbeitslosengeld II*), al margen del marco regulatorio que protege a los trabajadores con empleos estándar, historias contributivas largas y bajo riesgo de desempleo (*Arbeitslosengeld I*).

3.2.2. Cambios sociodemográficos y vulnerabilidad económica

Más allá de las lógicas endógenas del sistema capitalista, una de las principales novedades del escenario postindustrial es la importancia que cobran factores exógenos en la generación de desigualdad y vulnerabilidad económica. Junto a los cambios en las estructuras económicas y laborales se han producido cambios en ámbitos que obedecen a lógicas relativamente autónomas, como sucede en el demográfico y el político. Los cambios de naturaleza política fueron objeto de atención en la sección anterior, por lo que en aquí nos centraremos en los aspectos sociodemográficos.

La institución familiar es la protagonista de dos de los cambios sociodemográficos más relevantes: el emparejamiento selectivo entre afines (*assortative mating*)⁵¹, y el aumento de divorcios y separaciones. El tercero que vamos a examinar brevemente en este apartado (el envejecimiento) no sólo tiene una dimensión demográfica, sino también socioeconómica.

---

51. El emparejamiento selectivo se refiere a la inclinación de las personas a emparejarse con personas de su mismo nivel económico y educativo. Este proceso propicia la concentración de recursos económicos en colectivos con mayores rentas.

En el curso de un proceso que Esping-Andersen (2009) ha calificado como “revolución incompleta”, la trayectoria vital de las mujeres se ha masculinizado, impulsada por su incorporación masiva al mercado de trabajo y su tendencia a permanecer en él después de la procreación. En principio, la incorporación de la mujer al mundo laboral aporta una fuente de ingresos adicional a los hogares que los protege frente a los riesgos de pobreza que puede provocar la pérdida de empleo o los empleos de baja calidad del sustentador principal masculino. En la mayoría de países europeos, la proporción de hogares de doble ingreso situados bajo el umbral de la pobreza es muy bajo en comparación con otro tipo de hogares (OCDE, 2008).

Ahora bien, el incremento de la participación laboral de la mujer puede incidir negativamente en la desigualdad si se produce con mayor probabilidad en los colectivos con mayores niveles de renta (Esping-Andersen, 2009). Ésta parece haber sido la pauta en la mayoría de países (OCDE, 2011). A ello contribuye la tendencia al emparejamiento selectivo entre afines, que se ha acentuado en muchos países en los últimos años (OCDE, 2011). Como resultado de este proceso, los hogares de los grupos socio-económicos más favorecidos tienden a acumular rentas salariales elevadas de los dos miembros de la pareja, mientras que en los hogares más desfavorecidos es todavía común que la mujer no aporte rentas salariales al hogar.

Un segundo proceso sociodemográfico que afecta a la magnitud y distribución de la vulnerabilidad económica es la composición de los hogares. En la mayoría de los países europeos, el tamaño de los hogares ha disminuido sensiblemente, lo que ha atenuado ciertos riesgos de pobreza (el de las familias numerosas), pero ha acrecentado otros. En particular, se ha incrementado la proporción de hogares encabezados por una persona adulta, que o bien vive sola o tiene a su cargo personas que dependen de ella. Habitualmente se trata de estructuras familiares económicamente frágiles, donde la pérdida de ingresos acarrea un elevado riesgo de pobreza. Muchos de estos hogares son resultado de procesos de reestructuración familiar, como el fallecimiento de la pareja a edades avanzadas o de divorcios y separaciones. Este último fenómeno es una de las principales causas del aumento de la pobreza infantil en los países de la OCDE⁵². La tasa de pobreza de los hogares monoparentales donde la persona adulta responsable de los niños trabaja es 1,9 veces superior a la tasa de pobreza del conjunto de hogares donde residen menores. Si la persona adulta no trabaja (porque se lo impiden, por ejemplo, las responsabilidades de cuidado a los menores), la tasa de riesgo de pobreza es 4,9 veces superior (OCDE, 2008).

Un tercer cambio demográfico que merece atención para explicar los crecientes riesgos de exclusión social es el proceso de envejecimiento. La prolongación de la vida (especialmente más allá de los ochenta años) multiplica el número de personas mayores que arrastran hasta

---

52. En la mayoría de los países, buena parte de los hogares monoparentales con niños están encabezados por una mujer. En muchos casos, el apoyo económico que reciben del padre no residente es escaso.

edades muy tardías situaciones de dependencia física y psicosocial (enfermedades crónicas, hemiplejías o situaciones de deterioro mental severo). Aunque, como veremos en el apartado siguiente, la protección social a la vejez ha mejorado sensiblemente, la dependencia puede entrañar riesgos económicos si las personas en esta situación tienen que hacer frente a copagos elevados o deben financiar medios privados para cubrir necesidades que los servicios y prestaciones públicas satisfacen de manera parcial o ineficiente.

Mención aparte merecen, en algunos países, la persistencia de altos niveles pobreza en algunos colectivos de edad avanzada. Un grupo particularmente vulnerable en muchos países europeos son las viudas que, debido a la corta duración de sus carreras laborales (si las hubieran tenido), no se han hecho acreedoras a pensiones contributivas. Países que tradicionalmente habían tenido bajas tasa de participación laboral femenina en el mercado de trabajo, como España o Grecia, presentan elevadas tasas de pobreza en hogares formados por una persona sola de edad avanzada (generalmente una mujer) (OCDE, 2008: 140).

Ante estas situaciones, las administraciones públicas, sumidas en inercias institucionales y sujetas a compromisos adquiridos (*path dependencies*), a menudo no han sido capaces de dar una respuesta rápida y efectiva mediante políticas de bienestar adaptadas a los nuevos contextos de homogamia matrimonial, inestabilidad familiar y envejecimiento (Marí-Klose *et al.*, 2008).

3.3. Evolución del Estado de bienestar y pobreza

Una de las principales transformación que incide sobre el paisaje de la vulnerabilidad económica es la propia evolución de los EB. Las políticas de inclusión desarrolladas en el marco de la expansión de las transferencias y los servicios públicos han eliminado algunos de los ejes de fractura habituales en la sociedad tradicional, pero están contribuyendo a hacer emerger otros. Así, por ejemplo, el programa que absorbe más recursos en los modernos EB, los sistemas de pensiones de reparto (sustentados en las cotizaciones realizadas a lo largo de toda la vida laboral del beneficiario/a) han mejorado las condiciones de vida de buena parte de la población anciana. A lo largo de las últimas décadas el valor real de las pensiones y otras prestaciones que favorecen a las personas de edad avanzada ha crecido. Los EB son hoy más generosos con sus ancianos de lo que lo eran hace tres o cuatro décadas, a igualdad de condiciones de cotización. Pero no es menos cierto que, como hemos señalado en el apartado anterior, en muchos países el sistema sigue condenando a la precariedad económica a muchas personas con trayectorias laborales cortas, intermitentes o con bajas retribuciones.

Por otra parte, el envejecimiento de nuestras sociedades está acentuando los sesgos del sistema de bienestar público. La concentración de los recursos financieros de los

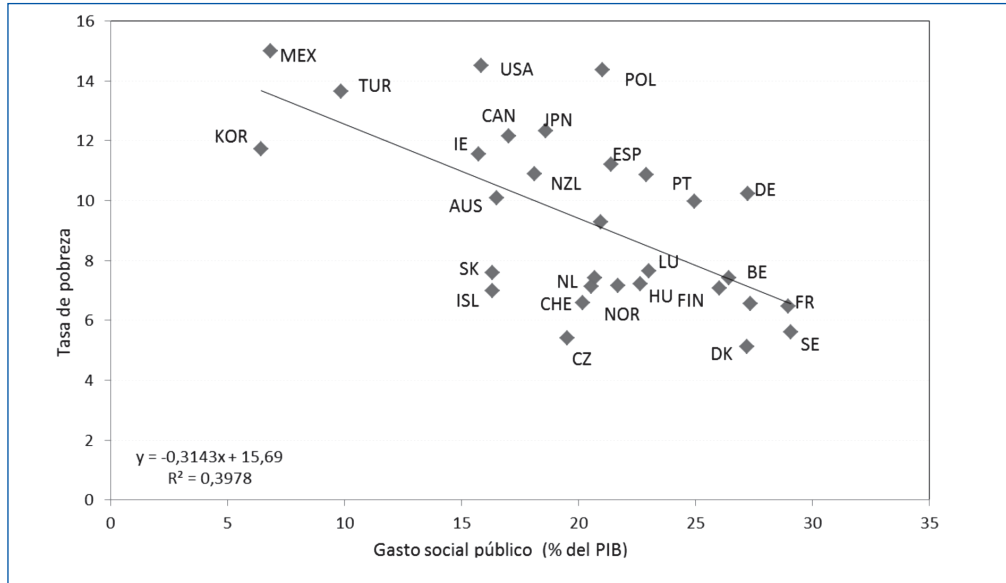
presupuestos sociales en la protección social de la población anciana (su *encanecimiento*) ha hecho que los Estados-Providencia se conviertan poco a poco en “Estados-Providencia para la vejez”, utilizando la expresión acuñada por John Myles (1984). Obligado a hacer frente a compromisos adquiridos con la población anciana (a través de prestaciones como las pensiones de jubilación o el sistema sanitario universal), el EB encuentra dificultades crecientes para dar respuesta a demandas emergentes de otros colectivos más jóvenes (vivienda, apoyo a las familias con hijos/as de 0 a 3 años, calidad del sistema educativo, etc.) (Bonoli y Reber, 2010).

A todo esto hay que añadir que, tras las crisis fiscales de los años 80, retóricas de tipo neoliberal están impregnando las orientaciones de las políticas de lucha contra la vulnerabilidad económica y laboral. Desde estos planteamientos se considera que las políticas de bienestar *pasivas* no sólo son ineficaces, sino que incluso pueden ser contra-productivas para la dinamización del mercado de trabajo. En este contexto, los esfuerzos públicos se han centrado en el desarrollo de políticas de formación profesional y de incentivación de la participación laboral, lo que ha implicado con frecuencia la reducción de la intensidad protectora de las políticas que puedan desalentar la búsqueda de empleo de personas en edad de trabajar.

3.3.1. El impacto redistributivo del Estado de bienestar: generosidad y niveles de pobreza

Una parte importante de la literatura especializada en el análisis de los EB ha tendido a asumir que el desarrollo de las políticas de bienestar favorece la redistribución, promueve la igualdad y tiene, por tanto, efectos positivos sobre los niveles de pobreza. Son menos los estudios que han confirmado esa asociación. Los investigadores que han evidenciado el papel de las políticas de bienestar en la reducción de la pobreza han constatado que los mecanismos que propician ese efecto, así como la magnitud del efecto alcanzado en los distintos países, son variados. El mismo tipo de políticas sociales (pensiones, sanidad, protección al desempleo, políticas familiares, políticas de asistencia social) presentan perfiles bastante diferentes en los distintos regímenes de bienestar, y por ello, niveles similares de gasto social pueden producir efectos distintos sobre los niveles de pobreza según el régimen del bienestar en que se observen.

Hecha esta precisión, resulta lícito subrayar que la asociación entre el gasto social como porcentaje del Producto Interior Bruto y las tasas de pobreza es bastante clara ($R^2 = 0,397$). Los niveles de pobreza tienden a ser más bajos en los países que dedican más recursos a las políticas sociales. Por ejemplo, los países escandinavos (Suecia, Finlandia, Dinamarca), así como los países de Europa continental (como Francia o Bélgica) presentan niveles de gasto social público altos y tasas de pobreza bajas. Por el contrario, buena parte de los países anglosajones (Irlanda, Canadá, y Estados Unidos) y los países no occidentales de la OCDE (México, Corea del Sur y Turquía), se sitúan en el otro extremo.

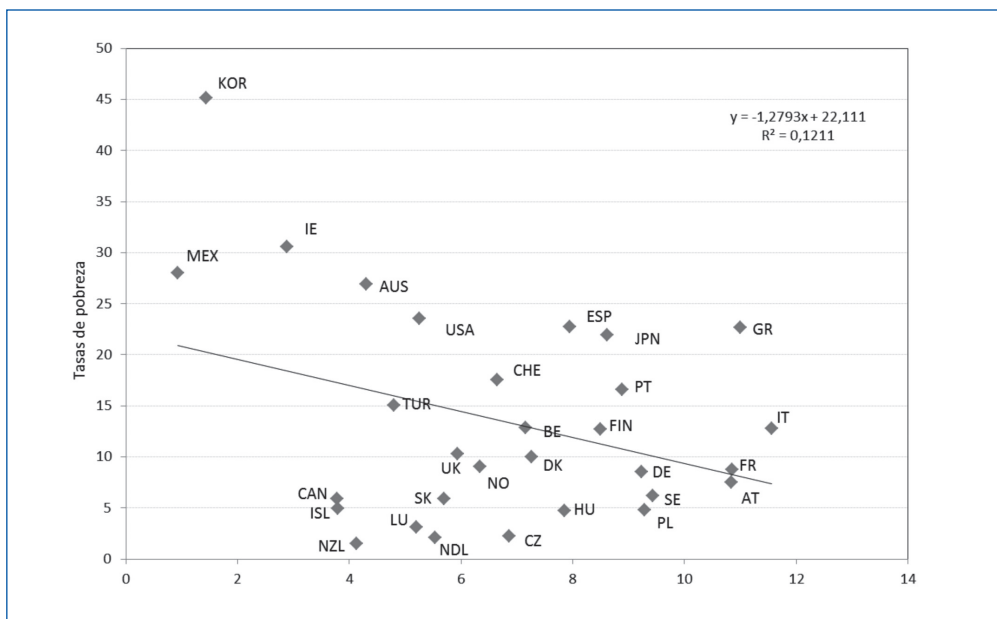
Gráfico 2. Asociación entre gasto social público y tasas de pobreza (umbral del 50%), 2005

Fuente: OCDE Social Expenditure Database (consultado en agosto 2012), y Growing Unequal (2008).

No todos los programas sociales tienen el mismo impacto sobre la pobreza. La correlación observada es, por ejemplo, más fuerte ($R^2=0,491$), si en el eje de abscisas se excluyen los gastos monetarios destinados a personas mayores y en el de ordenadas se incluye solo la tasa de pobreza de personas en edad de trabajar. Esto se debe al escaso impacto redistributivo de la pensiones en muchos países. Como se observa en el gráfico 3, existe una asociación débil entre el gasto social en programas para personas mayores y las tasas de riesgo de pobreza de este colectivo ($R^2=0,12$). En muchos países el sistema de pensiones tiene un impacto redistributivo modesto, limitándose a realizar transferencias *inter-temporales* de recursos entre distintas etapas del ciclo vital (Castles, 2009). Por norma general existe una correspondencia estrecha entre los ingresos obtenidos durante la carrera laboral (y las cotizaciones realizadas) y el valor de las pensiones. Las personas con ingresos modestos durante sus etapas productivas, o bien con trayectoria laborales cortas o intermitentes, perciben habitualmente pensiones reducidas (muchas veces de carácter no contributivo) insuficientes para mantener sus niveles de renta por encima del umbral de la pobreza. Países que realizan esfuerzos similares en programas para las personas mayores presentan tasas de riesgo de pobreza muy diferentes. En Grecia, por ejemplo, que gasta el 10,9% de su PIB en estos programas, la tasa de pobreza de las personas mayores se sitúa en el 23%. En Austria, donde el gasto se sitúa en el 10,8% del GDP, la tasa de riesgo de pobreza es del 7%. En el otro extremo, Irlanda gasta apenas el 2,9% de su PIB en programas para personas mayores y su pobreza es muy alta: 31%. En cambio, en Islandia,

con un gasto ligeramente más alto (3,8%), la pobreza relativa de este colectivo se sitúa en el 5%.

Gráfico 3. Asociación entre gasto en programas destinados a personas mayores y tasas de pobreza de ese colectivo



Fuente: OCDE Social Expenditure Database (consultado en agosto 2012), y Growing Unequal (2008).

Más allá de la asociación bivariada entre gasto y pobreza, diversos trabajos han querido identificar otras dimensiones específicas de los EB relacionadas con mayor o menor intensidad con la distribución de los recursos económicos y el riesgo de pobreza. En estos estudios cobran relieve las diferencias cualitativas entre Estados. Como indica Esping-Andersen en su trabajo clásico *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*, "la existencia de un programa social y el volumen de recursos que se destinan a él, puede ser menos importante que los efectos que producen" (1990). Para este autor, la clave para analizar estos efectos es calibrar en qué medida el Estado logra desmercantilizar la fuerza de trabajo, o dicho de otro modo, hasta qué punto consigue que los trabajadores no se vean empujados a vender sus capacidades como si se tratara de una mercancía más. Esping-Andersen contrasta los efectos de los regímenes social-demócratas escandinavos, comprometidos en la promoción de la igualdad económica, con los de los EB anglosajones, donde la función del Estado no es corregir las desigualdades generadas por el mercado, sino que se limita a paliar sus consecuencias más severas sobre los grupos más desfavorecidos.

En un sentido parecido, las investigaciones empíricas de Korpi y Palme (1998) han evidenciado que los EB que abrazan el principio de ciudadanía social universal (en oposición a los que se limitan a garantizar niveles básicos de seguridad económica para los sectores más desfavorecidos) tienden a producir mejores resultados por lo que respecta a la reducción de pobreza. La focalización de recursos sociales en los grupos más desfavorecidos tiene efectos colaterales indeseables, al reducir el apoyo social al EB, y a resultas de ello, el volumen agregado de recursos disponibles para la redistribución.

Otra dimensión que ha recibido creciente atención es el papel de los servicios públicos en la promoción de la igualdad y la reducción de la pobreza (Smeeding et al., 1993). La asociación entre la magnitud de la inversión en servicios públicos (sanidad y servicios sociales) y la eficacia de los Estados en la reducción de pobreza es muy fuerte, mayor que la correlación entre este último indicador y el gasto en transferencias monetarias directas (European Commission 2010b: 25-26). Es una conclusión parecida a la que llegan Huber y Stephens (2000) centrándose tanto en programas sanitarios como educativos.

La financiación pública de servicios públicos transfiere recursos (recabados mayormente en hogares con mayores niveles de ingreso) a los hogares más desfavorecidos, para los cuáles representaría una carga enorme procurárselos a precios de mercado. Calibrar el impacto igualador de los servicios en comparación con otros instrumentos redistributivos, como los impuestos y transferencias no es tarea fácil. Las metodologías empleadas para imputar su eficacia son diversas, y los resultados tienden a variar bastante dependiendo de las asunciones realizadas. Las evidencias disponibles parecen apuntar a que su impacto igualador es menor que el de impuestos y transferencias, pero los efectos varían mucho entre países⁵³. Los Estados de Bienestar con un fuerte componente redistributivo tienden a lograr sus objetivos orientando todos los instrumentos disponibles (transferencias directas, impuestos y servicios públicos) de manera coherente en función de esos fines.

Quizás por ello la investigación sobre estas cuestiones continúa acreditando la importancia de los niveles agregados de gasto social. En un estudio reciente de 18 países, David Brady (2009) pone de manifiesto que la generosidad del EB, medida como un indicador cuantitativo de gasto social, es el mejor predictor del nivel de pobreza que se observa en los países de la OCDE, por encima de cualquier otro indicador cualitativo, ya sea una medida de desmercantilización, de gasto en servicios públicos o transferencias directas, o de tamaño del empleo público. Sus resultados sugieren que, como promedio, el aumento de una desviación estándar

---

53. La OCDE en su estudio '*Growing Unequal*', estima que la magnitud de ese efecto se cifra en torno a una cuarta parte del que puede atribuirse a impuestos y transferencias cuando se considera la reducción producida en el ratio intercuántilico de renta (80/20) y algo mayor (en torno a 1/2) si se considera el índice Gini. Sin embargo, en algunos países ese impacto reductor es casi equiparable (OECD, 2008). Las evidencias apuntan también a que la provisión pública de servicios no altera significativamente el ranking de países en relación al efecto reductor de la desigualdad.

de gasto social (en torno al 5,3% del Producto Interior Bruto) es responsable de una disminución de la pobreza del 2,5%. Las evidencias de Brady sugieren que los regímenes socialdemócratas no tienen niveles de pobreza significativamente más bajos que los conservadores. Sólo los EB liberales presentan niveles de pobreza significativamente diferentes, pero dentro de ellos, el volumen de gasto público es la variable crucial para explicar los riesgos de pobreza.

3.3.2. El impacto redistributivo del Estado de bienestar: ¿cuánto reduce la pobreza?

Las variaciones entre países en los niveles de pobreza reflejan no sólo diferencias en la eficacia del EB, sino también variaciones en factores socio-demográficos y de la estructura socio-económica. Las políticas de bienestar se enfrentan a realidades muy distintas, que crean necesidades y demandas de diferente magnitud⁵⁴.

Sortear las dificultades que plantea el análisis comparativo con indicadores agregados se ha hecho posible gracias a la disponibilidad creciente de datos de carácter micro estandarizados entre países. Este tipo de datos nos proporcionan la oportunidad de determinar las condiciones de renta de los hogares antes y después de que se haya producido la redistribución, y de este modo, estimar la tasa de riesgo de pobreza antes de impuestos y transferencias, y la que se observa después. A su vez, es posible llevar a cabo este ejercicio con diferentes grupos socio-económicos. La diferencia estimada entre estas dos tasas, dividida por la tasa de pobreza antes de que se haya producido la redistribución, nos ofrece un indicador muy fácil de calcular de la eficacia redistributiva del EB.

La Tabla 2 muestra las tasas de riesgo de pobreza antes y después de transferencias, calculadas con datos recientes de la EU-SILC⁵⁵. Los datos corresponden al año 2010 y muestran tasas de pobreza estimadas con el umbral del 60% de la renta equivalente disponible. Se incluye información calculada a partir de las rentas del conjunto de la población (tasa de pobreza antes de transferencias, tasa de pobreza después de transferencias, la diferencia absoluta, y la eficacia reductora). Entre los países que más reducen la pobreza figuran los países escandinavos, pero también alguna sorpresa, como Irlanda o Hungría. Los países donde el EB tiene menor capacidad reductora corresponden al sur de Europa (España, Italia,

---

54. Una buena ilustración nos la ofrece la comparación entre Francia y los países escandinavos. Kangas y Ritakallio (1998) ponen de relieve que la tasa de pobreza en Francia disminuiría a niveles cercanos a cero si la estructura social y los niveles de participación laboral se asemejaran a los escandinavos. Del mismo modo, si se traspasan las condiciones socio-demográficas vigentes en Francia a los países escandinavos, las tasas de pobreza serían bastante más altas.

55. Las pensiones de jubilación y supervivencia se incluyen en Eurostat como recursos disponibles antes de transferencias. En prácticamente todos los países los pensionistas tienen tasas de pobreza muy altas si se descuentan los ingresos de su pensión.

Grecia) y algunos países del este (Letonia, Bulgaria y Rumania). Se trata de países que presentan además las tasas de riesgo de pobreza finales más elevadas. Obsérvese, por ejemplo, que si España redujera la pobreza que se observa antes de transferencias con la misma eficacia que Dinamarca, su tasa de pobreza se situaría por debajo de la danesa, en el 13%.

Tabla 3. Riesgo de pobreza (umbral 60%) antes y después de tranferencias. UE-27

Países UE-27	Pobreza antes de transferencias (pensiones exluidas)	Pobreza después de transferencias	Diferencia	Eficacia reductora en %
Grecia	23,8	20,1	3,7	15,5
Italia	23,3	18,2	5,1	21,9
Rumania	27,5	21,1	6,4	23,3
Bulgaria	27,1	20,7	6,4	23,6
España	28,1	20,7	7,4	26,3
Letonia	29,1	21,3	7,8	26,8
Polonia	24,4	17,6	6,8	27,9
Chipre	23,3	15,8	7,5	32,2
Portugal	26,4	17,9	8,5	32,2
Malta	22,9	15,5	7,4	32,3
Alemania	24,2	15,6	8,6	35,5
Lituania	31,8	20,2	11,6	36,5
Estonia	24,9	15,8	9,1	36,5
UE-27	25,9	16,4	9,5	36,7
Eslovaquia	19,8	12,0	7,8	39,4
Reino Unido	31,0	17,1	13,9	44,8
Bélgica	26,7	14,6	12,1	45,3
Francia	25,2	13,3	11,9	47,2
Eslovenia	24,2	12,7	11,5	47,5
Austria	24,1	12,1	12,0	49,8
Luxemburgo	29,1	14,5	14,6	50,2
Rep. Checa	18,1	9,0	9,1	50,3

Tabla 3. Riesgo de pobreza (umbral 60%) antes y después de transferencias. UE-27 (cont.)

Países UE-27	Pobreza antes de transferencias (pensiones excluidas)	Pobreza después de transferencias	Diferencia	Eficacia reductora en %
Holanda	21,1	10,3	10,8	51,2
Finlandia	27,0	13,1	13,9	51,5
Suecia	26,7	12,9	13,8	51,7
Dinamarca	29,1	13,3	15,8	54,3
Hungría	28,4	12,3	16,1	56,7
Irlanda	40,4	16,1	24,3	60,1

Fuente: Eurostat, Income and Living Conditions_2010. Elaboración propia.

Nota: los países se ordenan de menor a mayor según la última columna.

La ordenación de países no varía sustancialmente si en lugar del umbral del 60% de la renta equivalente utilizamos el 40% para estimar una pobreza más intensa. Veintiuno de los 30 países analizados (27 pertenecientes a la UE, Islandia, Noruega y Suiza) consiguen sacar a más de la mitad de su población más pobre de esta situación mediante transferencias. En cambio, en Bulgaria, Rumania y Grecia, no llegan a una tercera parte las personas pobres que escapan de esta condición gracias a las transferencias monetarias.

Tabla 4. Riesgo de pobreza (umbral 40%) antes y después de transferencias. UE-27

Países UE-27	Pobreza antes de transferencias (pensiones excluidas)	Pobreza después de transferencias	Diferencia	Eficacia reductora en %
Grecia	10,1	7,3	2,8	27,7
Italia	9,8	6,9	2,9	29,6
Bulgaria	13,6	9,2	4,4	32,4
Rumania	14,9	9,7	5,2	34,9
España	15,5	9,8	5,7	36,8
Letonia	16,3	9,2	7,1	43,6
Polonia	11,3	5,7	5,6	49,6
Portugal	12,7	6,3	6,4	50,4
Eslovaquia	10,3	5,0	5,3	51,5

Tabla 4. Riesgo de pobreza (umbral 40%) antes y después de transferencias. UE-27 (cont.)

Países UE-27	Pobreza antes de transferencias (pensiones excluidas)	Pobreza después de transferencias	Diferencia	Eficacia reductora en %
Lituania	20,2	9,8	10,4	51,5
Estonia	11,8	5,4	6,4	54,2
UE-27	14,0	5,6	8,4	60,0
Chipre	8,5	3,3	5,2	61,2
Rep. Checa	8,0	2,9	5,1	63,8
Malta	10,0	3,6	6,4	64,0
Reino Unido	19,3	5,5	13,8	71,5
Alemania	14,2	4,0	10,2	71,8
Dinamarca	18,1	5,0	13,1	72,4
Francia	13,9	3,8	10,1	72,7
Eslovenia	11,5	3,1	8,4	73,0
Bélgica	15,3	4,1	11,2	73,2
Suecia	14,4	3,7	10,7	74,3
Holanda	11,1	2,8	8,3	74,8
Austria	10,7	2,3	8,4	78,5
Luxemburgo	14,2	2,5	11,7	82,4
Finlandia	14,5	2,4	12,1	83,4
Irlanda	29,7	4,8	24,9	83,8
Hungría	16,3	2,0	14,3	87,7

Fuente: Eurostat, Income and Living Conditions_2010. Elaboración propia.
 Nota: los países se ordenan de menor a mayor según la última columna.

La correlación entre la reducción porcentual de la pobreza observada gracias a las transferencias y el gasto en protección social (el año anterior, 2009) no es muy alta ($R^2=0,19$). Esto sugiere que, en este caso, la clave no es sólo cuánto se gasta sino cómo. Por ejemplo, Irlanda, que gasta el 26% de su PIB en protección social, acredita una gran eficacia en la reducción de pobreza (60%). En contraposición, el EB en Grecia, que gasta el 27% del PIB en protección social, demuestra una eficacia mínima (15%). Eliminando el caso griego del análisis empírico (que ya en 2010 atraviesa circunstancias políticas y

sociales anómalas), se consigue incrementar de manera notable la fortaleza de la correlación ($R^2=0,27$).⁵⁶

3.3.3. La última red de protección: los programa de rentas mínimas

En la mayoría de los países las principales políticas de aseguramiento de los EB (prestaciones de desempleo, prestaciones por enfermedad o discapacidad, pensiones) no están deliberadamente concebidas para combatir la pobreza. Su objetivo es garantizar el mantenimiento de ingresos, algo que consiguen con mayor o menor eficacia⁵⁷. Existen, sin embargo, programas de menor envergadura cuyo propósito es proporcionar un nivel mínimo de protección a las personas más desfavorecidas que por diversas circunstancias (generalmente asociadas a la naturaleza de sus carreras laborales) no se pueden beneficiar de las transferencias que el EB realiza a través de las políticas de aseguramiento, o bien han visto como el derecho a percibir las se agotaba. En algunos de estos países las ayudas a los pobres existieron antes de la emergencia de los modernos EB, aunque su regulación difería de manera significativa de los programas actuales. Históricamente, las leyes de pobres (*Poor Laws*) solían conjugar la administración de pequeñas ayudas con prácticas de control e institucionalización de los pobres, con fuertes implicaciones estigmatizadoras (Korpi, 1975).

Actualmente las políticas de asistencia social representan una forma más humana de ayuda que las viejas iniciativas de socorro a los pobres (Gordon 1988: 306). En la mayoría de los países ricos se han convertido en una garantía mínima de protección frente a situaciones de extrema adversidad. Además, consiguen prevenir situaciones de exclusión intensa y consiguiente desánimo subjetivo que entorpecen la reintegración de las personas que experimentan esas adversidades a una vida normalizada. Los programas se conciben habitualmente como un protección de “última instancia” con una duración limitada, generalmente corta, aunque en muchos países se permite extenderla si las condiciones que dieron derecho a la ayuda persisten. Exigen prueba de medios, y en algunos casos, que el beneficiario reúna algún criterio “categórico” más, como estar desempleado o tener responsabilidades familiares. Su financiación corre a cargo de los presupuestos generales (es decir,

---

56. Kenworthy (1998) ofrece otro ejemplo ilustrativo. Canadá y Estados Unidos tienen una tasa de pobreza anterior a impuestos y transferencias similar, y gastan aproximadamente lo mismo en transferencias sociales públicas. Sin embargo, la tasa de pobreza después de transferencias en Estados Unidos es el doble que en Canadá. Este autor atribuye el diferente impacto de las transferencias que realiza uno y otro país al menú de políticas que desarrollan y concluye que bastaría reajustar los gastos con ligeros cambios de algunas partidas en Estados Unidos para lograr resultados similares a los canadienses.

57. La generosidad de las políticas de aseguramiento varía entre regímenes de bienestar. Es generalmente bastante elevada en el régimen continental y menor en el régimen liberal. En éste último, las tasas de reemplazamiento habitualmente no son suficientes para mantener los ingresos por encima del umbral de pobreza si no son complementadas por otros programas ocupacionales o privados.

tienen un carácter no-contributivo). En ocasiones, las ayudas (sólo una parte) se proporcionan “en especie”, es decir en forma de bienes o servicios a personas con bajo poder adquisitivo (como los *food stamps* en Estados Unidos, ayudas al pago la calefacción, del alquiler, etc.) (Frazer y Malier, 2009; Eardly et al., 1996). En la mayoría de los países, los programas de asistencia social proporcionan recursos insuficientes para sacar a la mayoría de los hogares que los reciben de la situación de pobreza en que se encuentran, aunque contribuyen (con eficacia variable) a reducir su intensidad (Saraceno, 2010; Frazer y Malier, 2009)⁵⁸.

Distintas investigaciones han tratado de comparar de una forma sistemática la naturaleza de programas de asistencia social en términos parecidos a otros ejercicios comparativos entre EB (Eardley et al., 1996; Leibfried, 1992; Lødemel y Shulte, 1992). El desafío al que se enfrentan estas comparaciones es importante, dado el considerable grado de variabilidad de los programas entre países (en criterios de elegibilidad, adecuación, duración de la ayuda, condicionalidad), e incluso entre regiones y municipios dentro un mismo Estado⁵⁹. En un documento reciente de la Red de expertos independientes en Inclusión Social, encargado por la Comisión Europea, se distinguen cuatro tipologías de países (Frazer y Malier, 2009). En primer lugar se encuentran los países con programas relativamente simples y comprensivos (Austria, Bélgica, Chipre, Chequia, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Portugal, Rumania, Eslovenia y Suecia), que suelen garantizar con pocas salvedades rentas mínimas a personas residentes en el país en situación de necesidad económica. Un segundo grupo de países lo forman Estados con programas simples y sin restricciones categóricas, pero que limitan considerablemente la elegibilidad estableciendo umbrales muy bajos de recursos para poder acceder a las prestaciones (Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Polonia y Eslovaquia). Un tercer grupo de países incluye Estados (España, Francia, Irlanda, Malta, Reino Unido) que han desarrollado un sistema complejo de programas (basados a menudo en criterios categóricos), con un carácter fragmentario y que presenta solapamientos, pero que tiende a proporcionar ayuda efectiva a quienes se encuentran en situaciones de mayor urgencia. Por último, se encuentran tres países (Bulgaria, Grecia e Italia), que ofrecen ayuda de manera parcial y limitada a un conjunto muy reducido de beneficiarios, excluyendo de la cobertura a muchos individuos en situación de máxima necesidad.

---

58. Un estudio reciente (Nelson, 2012) se pone de manifiesto que en los países en que la generosidad de las prestaciones de asistencia social es más elevada, los riesgos de privación material son más bajos. La contribución de las prestaciones de asistencia social a reducir la privación material es mayor que los niveles de gasto en programas contributivos o en políticas activas de empleo.

59. Un buen ejemplo de variabilidad inter-regional es el caso español. A partir de los años 90, las distintas CCAA desplegaron programas de rentas mínimas de inserción con distintos requisitos de acceso, distinta intensidad protectora y distintas condiciones de inserción laboral y social. A resultas de ello, también varía de forma considerable la tasa de cobertura de los hogares. Se sitúa en el 0,64% en el conjunto del Estado, pero alcanza el 4,45% en el País Vasco (Rodríguez Cabrero, 2009).

En un contexto de crecientes restricciones presupuestarias, la idea de focalizar recursos en grupos desfavorecidos ha ganado adeptos. El principio de selectividad tiende a afianzarse frente a los viejos valores del universalismo y la solidaridad que habían impulsado originalmente la expansión de los EB (Cox, 1998). En los últimos años, la Comisión Europea ha planteado diversas recomendaciones para que los distintos Estados asuman compromisos generales con objeto de mejorar las políticas de asistencia, adecuarlas a las necesidades de las personas en situación adversa, y promover la empleabilidad de los perceptores (Laparra, 2004; Saraceno, 2010; Frazer y Malier, 2009)⁶⁰. Pero, el renovado interés en estas políticas no ha venido acompañado por una mejora de su intensidad protectora. Las evidencias parecen apuntar más bien en sentido contrario. Desde finales de la década de los noventa, la protección que procuran las rentas mínimas se ha deteriorado en la mayoría de países industrializados si se tiene en cuenta la evolución paralela de los salarios. Consiguientemente, el nivel de renta de los ciudadanos que dependen de estos programas ha caído con respecto a los ingresos del conjunto de la sociedad, situando a los beneficiarios de estas prestaciones en una posición general más precaria (Nelson 2007). En paralelo, en muchos países se observa una tendencia a endurecer las condiciones de elegibilidad (Frazer y Malier, 2009).

El declive de la intensidad protectora de la asistencia social y la introducción de restricciones a la elegibilidad coinciden con la creciente aceptación de un nuevo argumentario político y académico, que subraya los efectos perversos de este tipo de ayudas (Murray, 1984; Lee, 1987; Freeman, 1991). En esos discursos, incorporados a documentos oficiales de instancias supranacionales, se advierte sobre el riesgo de que prestaciones demasiado generosas o de duración excesiva puedan desincentivar la búsqueda activa de empleo y cronificar la dependencia (Adema, 2006). Para contrarrestar estas posibles consecuencias algunos gobiernos han introducido elementos de condicionalidad y reciprocidad en las políticas de asistencia social. Los beneficiarios de las ayudas se ven obligados a firmar contratos en que se especifican los pasos que van a tomar para superar las situaciones de dependencia en que se encuentran respecto a los recursos públicos (Lødemel y Trickey, 2001, Adema 2006). Esos compromisos suelen entrañar la participación en actividades sociales, formativas y laborales. No hacerlo puede comportar la pérdida de la prestación. El concepto de reinserción es un objetivo explícito de *Revenu de Solidarité Active* francés y programas similares en otros países, que combinan las prestaciones monetarias con actividades de apoyo y asesoramiento para buscar trabajo.

---

60. La Comisión Europea lanzó en el año 2008 la Estrategia de Inclusión Activa, que persigue explícitamente apoyar a todas aquellas personas que no tienen recursos económicos suficientes para asegurarse una forma de vida compatible con estándares de dignidad humana. La provisión de rentas adecuadas es presentada como un pilar básico de esta estrategia (Frazer y Malier, 2009).

Box 3.1. Programas de rentas mínimas en España, Francia e Italia

En **España**, las RMI constituyen un conjunto de programas regionales que proporcionan una última red de seguridad a individuos con ingresos insuficientes. El rasgo más característico de estos programas es su heterogeneidad. En algunas regiones han alcanzado un considerable grado de desarrollo, concibiéndose como una prestación universal a la que tienen derecho todos los individuos que no alcanzan cierto umbral de ingresos (País Vasco). Los programas de otras regiones contienen elementos restrictivos importantes, que limitan su cobertura. La heterogeneidad también afecta a su intensidad protectora (en general, baja en términos comparativos con otros países de Europa) y el énfasis que se pone en el objetivo de la reinserción. En los años de expansión económica, la tasa de cobertura de los programas se ha incrementado en casi todas las regiones, hasta alcanzar el 0,67% en el conjunto del Estado en 2007 (frente al 4,45% en el País Vasco). Tras la llegada de la crisis algunos programas regionales han sufrido importantes recortes que han afectado a su cobertura y capacidad de respuesta a las necesidades de los colectivos implicados.

En **Francia**, existe desde 2009 la llamada *Revenu de Solidarité Active*, que reemplaza a una prestación universal que ofrecía una garantía de renta mínima a todas las personas con ingresos insuficientes (*Revenu Minimum d'Insertion*), financiada por el Estado y gestionada por los departamentos. La novedad de la RSA estriba en el reforzamiento y extensión de mecanismos que persiguen la reincorporación de los perceptores de rentas a la vida activa (existentes pero poco enfatizados en la RMI). Los beneficiarios pueden percibir la RSA aunque trabajen (como renta complementaria), con la condición de que su renta de actividad no supere ciertos umbrales. En Agosto de 2009, cerca de 1,5 millones de hogares se beneficiaban de la RSA. El programa incluye medidas específicas dirigidas a beneficiarios que reúnen ciertos perfiles característicos. En septiembre de 2009 el gobierno introdujo medidas adicionales para extender la cobertura a menores de 25 años (no incluidos como beneficiarios de la RMI, ni inicialmente en la RSA) siempre que cumpliesen ciertas condiciones relacionadas con su participación laboral (dos años en activo en los tres anteriores).

En **Italia**, no existen programas de rentas mínimas coherentes, tal como se conciben en la mayoría de Estados europeos. Las iniciativas en este campo se desarrollan fundamentalmente a nivel municipal (salvo en unas pocas regiones que han desarrollado sus propios programas). Su cobertura es limitada y las medidas de reinserción contempladas suelen ser escasas. Italia figura en la cola de Europa en cuanto a los niveles de generosidad de las transferencias que reciben las personas que participan en estos programas. Entre 1999 y 2004, Italia experimentó con un instrumento más comprehensivo de rentas mínimas (el *Reddito Minimo di Inserimento*), proporcionando a 50.000 individuos en todo el país, programas que integraban trasferencias y otras medidas de orientación sociolaboral, formación y contratos de aprendizaje. El experimento no dio pie a medidas legislativas coherentes a nivel nacional o regional. El gobierno nacional anunció la reintroducción del RMI en el período 2008-2011 en un documento de intenciones, pero ese anuncio no terminó concretándose en medidas legislativas concretas ni asignaciones presupuestarias. En 2008, el gobierno introdujo la Social Card, una pequeña prestación mensual (40 €) que permite la compra de bienes y servicios básicos a hogares encabezados por personas ancianas y hogares con niños que tienen rentas anuales inferiores a los 6.000 y 8.000 € respectivamente.

Un paso más decidido en la dirección de la condicionalidad son los programas de *Workfare*, tal como se aplican en Estados Unidos y algunas provincias de Canadá. Comprometen a todos los beneficiarios a participar en actividades comunitarias y/o educativas, así como

aceptar empleos bonificados en el sector privado⁶¹. Otra estrategia para asegurar la activación ha consistido en el desarrollo de nuevos complementos de rentas que se pueden seguir cobrando una vez se ha encontrado trabajo con objeto de incrementar los incentivos para abandonar la situación de inactividad, aunque esto pase por la aceptación de empleos mal remunerados.

3.4. Pobreza en el ciclo vital: el impacto de las transferencias sociales en niños y personas de edad avanzada

A comienzos del siglo XX, Rowntree (1901) observaba que el riesgo de pobreza estaba estrechamente ligado al ciclo vital y familiar de las personas. La vida de un “trabajador” atravesaba cinco etapas alternativas de necesidad y abundancia relativa. La primera experiencia de pobreza se solía experimentar en la infancia, cuando los ingresos del cabeza de familia frecuentemente no bastaban para alimentar a todas las bocas en el hogar. Esta etapa de escasez se prolongaba hasta que los miembros de la segunda generación obtenían recursos que se sumaban a los ingresos paternos. En esta etapa, posiblemente el joven tuviera incluso ocasión de acumular ahorros y preparar su emancipación. Sin embargo, la situación volvía a empeorar después de emanciparse y formar su propia familia. La llegada de los hijos solía traer consigo condiciones de carestía. Esta etapa duraba hasta que el primer hijo alcanzaba la edad de trabajar, que inauguraba una nueva etapa de abundancia que sólo interrumpía la entrada en la vejez. En la vejez se conjugaban dos situaciones que abocaban a la precariedad económica. Por una parte, se había dejado de contar con las contribuciones económicas de los hijos a la economía doméstica. Por otra, la capacidad de trabajar, y de procurarse ingresos propios, se resentía. Rowntree está radiografiando la pobreza en una etapa histórica en que todavía no se habían desarrollado los modernos sistemas de pensiones y las personas continuaban trabajando hasta el final de sus días si su salud se lo permitía. Una salud frágil los abocaba a situaciones de extrema vulnerabilidad.

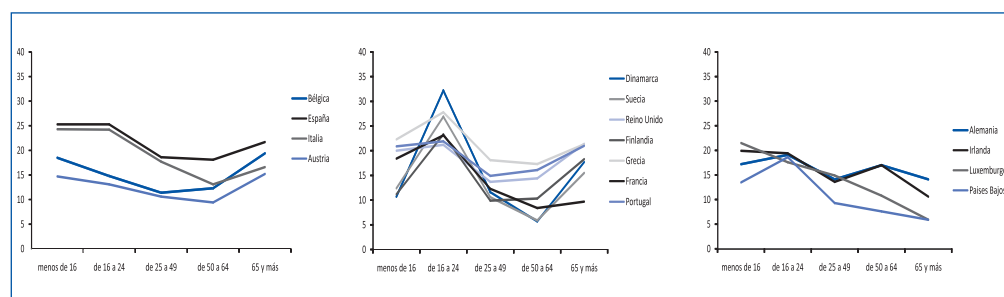
La sociedad ha cambiado mucho desde que Rowntree planteara esta caracterización de la pobreza en el ciclo vital. Pero habiendo sido muchos y muy significativos los cambios, no deja de ser una ironía que cuando hablamos de pobreza, ésta sigue asociada a las figuras de los niños y de las personas mayores. En la mayoría de países europeos sobre los que existen datos comparables a final del siglo XX, la pobreza estaba concentrada en colectivos de edad avanzada. A finales de la primera década del siglo XXI, la pobreza infantil y juvenil cobra protagonismo. Las dificultades económicas que están atravesando los hogares con niños y jóvenes dependientes en un contexto de crisis económica contribuyen a resituar los focos de mayor necesidad en el ciclo vital.

---

61. En algunos países la condicionalidad se limita a los beneficiarios más jóvenes, a quienes se exige el compromiso de seguir estudiando o demostrar empeño en encontrar empleo para poder seguir percibiendo las prestaciones.

El gráfico 4 muestra la distribución del riesgo de pobreza en distintos grupos de edad en los diferentes países de la UE-15 en 2010. Las curvas de la pobreza en las distintas etapas de la vida describen tres tipos de trazados. En primer lugar, nos encontramos países donde la distribución de la pobreza se asemeja a una U. Las mayores concentraciones de pobreza se localizan en las primeras etapas de la vida y en las últimas, un patrón similar al descrito por Rowntree hace más de un siglo en la ciudad de York. Un segundo patrón es el de S invertida. En estos países, las mayores tasas de pobreza se producen en las etapas juveniles, coincidiendo con la emancipación. En este grupo se incluyen algunos países con edades de emancipación temprana, durante las cuáles los jóvenes atraviesan situaciones de cierta precariedad (que suelen ser temporales). En todos estos países se produce un repunte de la pobreza en edades avanzadas, aunque la magnitud del riesgo de pobreza en la “tercera edad” es menor que en la juventud. Un último grupo lo constituyen los países donde el riesgo de pobreza decrece con la edad. En Alemania, Irlanda, los Países Bajos y Luxemburgo, el riesgo de pobreza de las personas de edad avanzada es bajo en comparación con el de otros grupos de edad, especialmente los más jóvenes.

Gráfico 4. Riesgo de pobreza en el ciclo vital. UE15, 2010

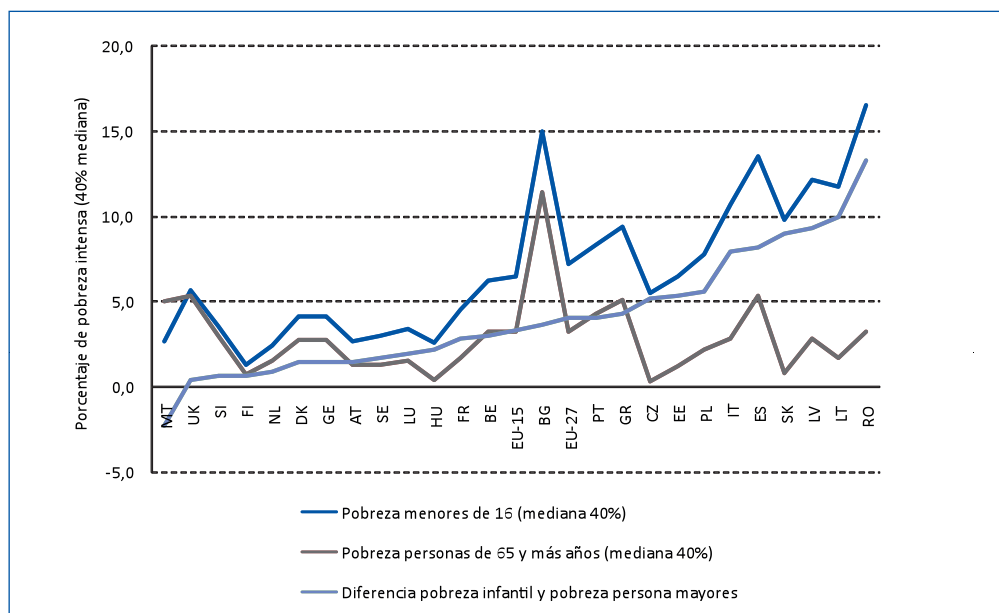


Fuente Eurostat, Income and Living Conditions, 2010.

En ocho de los quince países de la UE-15, la tasa de riesgo de pobreza de la población infantil es superior a la de las personas mayores. En 2004 esto sucedía sólo en tres países (Italia, Luxemburgo y los Países Bajos). En la mayor parte de los países de la Unión Europea se han producido incrementos de la pobreza infantil de una magnitud muy superior a los aumentos del riesgo de pobreza de las personas mayores (de hecho en trece de los quince países, éste último indicador ha disminuido en la segunda mitad de la década). Los últimos años han representado en los países más azotados por la crisis, un periodo de incremento del riesgo de pobreza infantil antes de transferencias sociales, que éstas han paliado sólo en parte. Esto es debido a que las mermas al bienestar en los hogares provocadas por la recesión económica son fundamentalmente resultado del deterioro de las rentas del trabajo, ya sea por la incidencia del desempleo en el hogar, una bajada salarial o una reducción de horas trabajadas.

El incremento de la brecha en el riesgo de pobreza entre niños y personas mayores es más evidente cuando se consideran formas más intensas de pobreza. El Gráfico 5 muestra las tasas de riesgo pobreza infantil estimadas en un umbral del 40% de los ingresos equivalentes. En todos los países de la UE-27 (salvo Malta), la diferencia entre ambas tasas es positiva, lo que indica que el riesgo de pobreza es mayor en la infancia. La diferencia es especialmente elevada en Italia, España y la mayoría de los países del Este de Europa. En 13 de los 18 países para los que disponemos datos, la brecha aumentó en 2010 respecto a 2004. Las evidencias apuntan a que la crisis económica ha acentuado las dificultades económicas de los hogares con niños, sin que la protección social pública hacia este grupo haya logrado paliar el deterioro de su situación relativa respecto a las personas de edad avanzada, cuyas rentas son resultado fundamentalmente de transferencias públicas.

Gráfico 5. Riesgo de pobreza intensa de niños y personas mayores en la UE 27, 2010

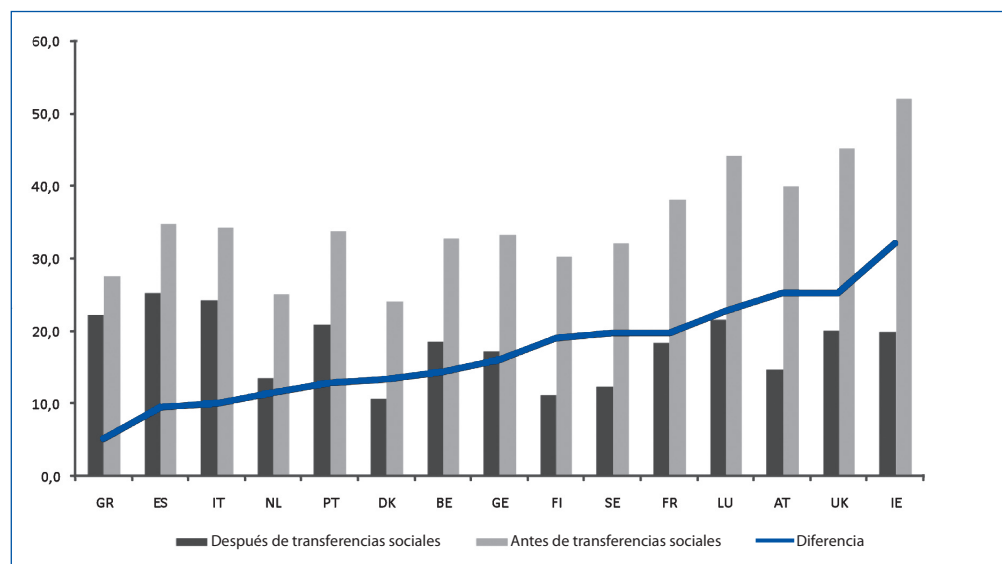


Fuente: Eurostat, Income and Living Conditions, 2010.

Para calibrar la capacidad de los sistemas públicos de protección social de reducir pobreza infantil resulta útil comparar las tasas de riesgo de pobreza antes de transferencias sociales con las que se observan después esas transferencias. En esas transferencias se incluyen un conjunto heterogéneo de prestaciones, desde derechos de protección social de espectro amplio (pensiones, prestaciones y subsidios de desempleo, prestaciones asistenciales) hasta políticas destinadas específicamente a familias con niños. El gráfico 6 ilustra la magnitud de esa reducción. Los países aparecen ordenados en función de este valor. Irlanda y Reino

Unido son los países de la UE 15 donde la reducción es más importante. Los países mediterráneos (Grecia, España e Italia) son los países donde las transferencias tienen menor efecto sobre la pobreza infantil.

Gráfico 6. Riesgo de pobreza infantil antes y después de transferencias sociales. UE 15, 2010



Fuente: Eurostat, Income and Living Conditions, 2010.

El gráfico 7 ofrece una panorámica comparativa que muestra las reducciones de pobreza que propician las transferencias sociales en 2010, tanto para niños (personas menores de 16 años) como para personas mayores (65 y más años). El eje de abscisas (X) mide el efecto reductor del riesgo de pobreza infantil producido por las transferencias que los Estados hacen a favor de los menores de 16 años y las familias con que conviven. En el eje de ordenadas (Y) se mide el efecto reductor del riesgo de pobreza de las personas mayores de 65 años antes y después de producirse las transferencias a su favor. Los efectos reductores calculados aquí no reflejan simplemente la magnitud de la disminución de la pobreza antes y después de transferencias, sino la reducción en relación al punto de partida (es decir, se estima en qué proporción se reduce la pobreza antes de transferencias gracias a éstas). En el espacio definido por los dos ejes, los países se ubican en cuatro cuadrantes: a) los que reducen mucho el riesgo de pobreza de las personas ancianas (más que la media) pero poco la pobreza infantil, b) los que reducen mucho el riesgo de pobreza de la población anciana y mucho la pobreza de la población infantil, c) los que reducen poco ambos indicadores y d) los que reducen poco la pobreza de las personas mayores y mucho la pobreza infantil.

Como puede observarse, la variación en capacidad reductora de pobreza infantil entre los distintos países es bastante más grande que las diferencias observables en el efector reductor sobre la pobreza de las personas mayores. La distribución de los países en cuanto a su eficacia en reducir la pobreza infantil cuadra bastante bien con la clasificación tipológica de los EB propuesta por Esping Andersen (1990), con pequeñas salvedades. Los países mediterráneos se sitúan en el cuadrante C, y salvo Portugal, muestran una capacidad muy limitada de reducir la pobreza infantil (aunque no se encuentran muy lejos del eje horizontal que marca el valor medio del efecto reductor sobre pobreza de las personas mayores). Los países de la Europa continental (Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia) presentan valores medios en el efecto reductor sobre la pobreza infantil, salvo Austria, que se sitúa junto a los países más efectivos. Los EB escandinavos muestran gran capacidad reductora de la pobreza de los menores de 16 años. La sorpresa la constituyen los países con régimen de bienestar de corte liberal (Reino Unido e Irlanda), que acreditan una capacidad alta de reducir la pobreza infantil, equiparable a la de los países escandinavos⁶². Es de reseñar que en los países escandinavos y liberales el efecto reductor de las transferencias públicas sobre la pobreza infantil se sitúa no muy lejos del efecto reductor sobre la pobreza de las personas mayores de 65 años.

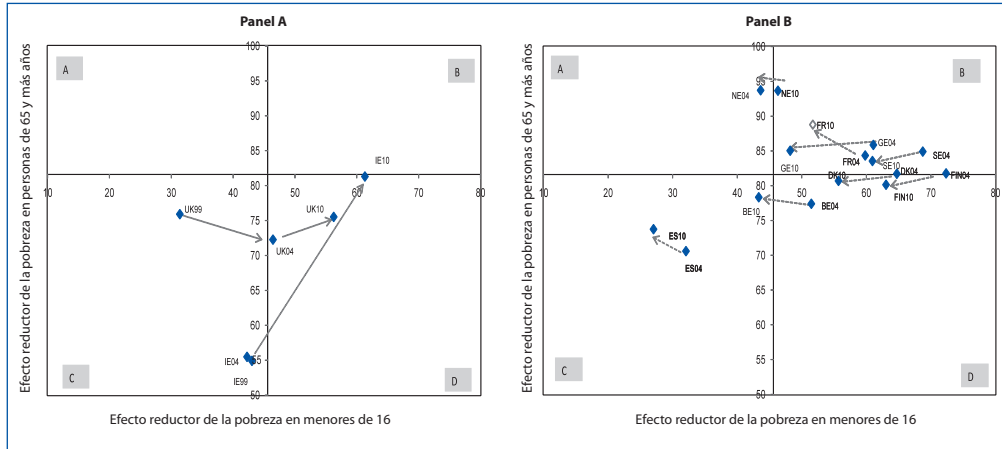
La posición de los países anglosajones, que tradicionalmente han sido Estados con escasa vocación redistributiva, queda más clara si se examina el panel A del Gráfico 8. En la última década, el Reino Unido e Irlanda han realizado una larga travesía desde el cuadrante C hasta las posiciones que ocupan hoy en día. Esta travesía es, en buena medida, el resultado de compromisos políticos adquiridos por sus gobiernos en el campo de la lucha contra la pobreza infantil. Ambos países han aupado el tema de la pobreza infantil al primer plano político como ingrediente fundamental de un nuevo paradigma de acción pública, que concibe la política social como un instrumento de activación. En este contexto se han fijando objetivos de referencia (*targets*) en documentos marco, y se han debatido y evaluado extensamente las opciones para promoverlos. En consonancia con ese interés renovado en la infancia, las partidas presupuestarias dedicadas a políticas de apoyo financiero a las familias y la infancia han aumentado.

En el panel B puede observarse, en cambio, que en la mayoría de los países restantes el efecto reductor de las transferencias sobre el riesgo de pobreza infantil ha disminuido. Aunque esas reducciones no han sido dramáticas, sugieren que las transferencias existentes han sido incapaces de paliar el deterioro de la situación económica en muchos hogares con niños.

---

62. Es necesario indicar, sin embargo, que las tasas de pobreza infantil son, en estos países, bastante más altas que en los países escandinavos (como se observa en el gráfico 5) debido a que el punto de partida (la pobreza antes de transferencias) es bastante más elevada.

Gráfico 8. Efecto reductor de la pobreza después de transferencias sociales en menores de 16 y personas de 65 y más años (en variaciones porcentuales). EU15, 1999-2004-2010



Fuente: Eurostat, Income and Living Conditions, 1999, 2010 y 2004.

3.5. Crisis económica y fractura social en Europa

Aunque originada fuera de Europa, la crisis económica está golpeando a la mayoría de economías europeas desde finales de 2007. Muchos países de esta región han visto disminuir su actividad económica, congelarse la inversión y el consumo, además de experimentar un fuerte incremento del desempleo. La intensidad de la crisis y su prolongación están afectando seriamente el bienestar de las personas y supone una amenaza evidente para la cohesión de sus sociedades.

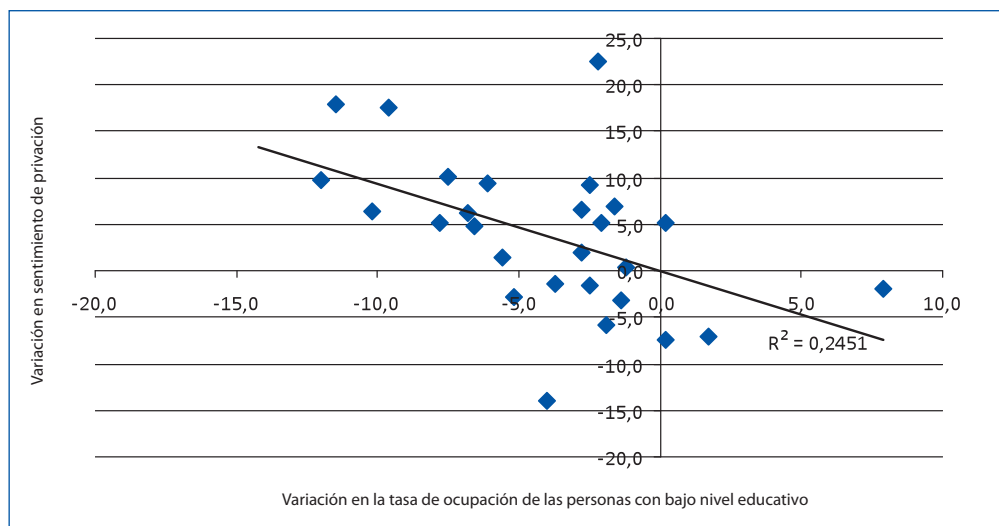
Es necesario, sin embargo, apuntar que en el curso de los años la crisis ha mostrado distintas caras. No todos los países europeos han sufrido su azote con igual severidad, ni han experimentado las mismas consecuencias sociales. Algunos países han recuperado rápidamente los niveles de desempleo anteriores a la crisis y no han visto alterados sustancialmente sus indicadores de pobreza y privación económica. Otros todavía no parecen haber tocado fondo.

Entre 2007 y 2011, la tasa de ocupación ha descendido mucho en Irlanda (-10,3 puntos porcentuales), España (-7,9), Letonia (-7,5) y Grecia (-5,8); y algo menos en Lituania (-4,6), Dinamarca (-3,9), Portugal (-3,6) y Chipre (-3,4). En el grueso de países europeos ha descendido menos de tres puntos. Cinco países europeos (UE 27) experimentaron incrementos en la tasa de ocupación: Luxemburgo (+0,4), Austria (+0,7), Polonia (+2,7), Malta (+3) y Alemania (+3,5). Los

colectivos más perjudicados por la pérdida de empleo en los países más afectados por el deterioro del mercado de trabajo han sido los trabajadores con menor nivel educativo. En Irlanda la tasa de ocupación de este colectivo ha descendido 14,2 puntos, en Lituania 11,5, en España 10,2, en Letonia, 9,6, en Dinamarca 6,8 y en Grecia 6,6. En otras palabras, los efectos del desempleo se han concentrado en estos países en sectores desfavorecidos.

La relación del aumento del desempleo con la variación en pobreza es compleja. La tasa de riesgo de pobreza ha aumentado en España, sobretodo en sus modalidades más severas, pero no en otros países que han sufrido el aumento del desempleo. En España, la tasa de riesgo de pobreza intensa (medida en el umbral del 40% de los ingresos equivalentes) ha pasado del 9,5% en 2007 al 13,1% en 2012. Sin embargo, en otros países donde ha aumentado el desempleo la variación del riesgo de pobreza monetaria ha sido insignificante, o incluso negativa (como en Portugal). La correlación entre la variación en la tasa de empleo y la tasa de riesgo de pobreza es 0,05.

Gráfico 9. Asociación entre variación en la tasa de ocupación de personas con bajo nivel educativo y el porcentaje de personas que se declaran incapaces de afrontar gastos imprevistos (2007-2010)



La asociación entre disminución de la ocupación y vulnerabilidad económica es más clara cuando se examinan otros indicadores de privación. En el gráfico XX, cada punto corresponde a un país europeo. En el eje de abscisas los valores corresponden a la variación en la tasa de ocupación de las personas con menor nivel educativo (sin estudios postobligatorios finalizados) entre 2007 y 2010. En el eje de ordenadas, los valores representan la variación en cada país en el porcentaje de la población que indica que no tiene capacidad económica

para afrontar gastos imprevistos. En un extremo se sitúa Estonia, donde entre 2007 y 2010 sube el porcentaje de la población que no puede afrontar gastos imprevistos en un 22,5%. En el otro extremo está Bulgaria, donde este porcentaje ha descendido un 13,9%. A pesar de que estos países se comportan de manera algo atípica, el coeficiente de correlación de las dos variables es de 0,25. Si eliminamos los dos casos atípicos, el coeficiente de correlación sube a 0,45.

Estos datos sugieren que los indicadores monetarios no sean posiblemente los más apropiados para capturar las consecuencias de la crisis en los colectivos particularmente afectados por este proceso. El descenso del umbral de pobreza, como consecuencia de la disminución general de rentas en distintos segmentos sociales, puede mantener a muchos colectivos por encima del umbral a pesar de que su poder adquisitivo se resienta y se intensifiquen los sentimientos de privación. Por otra parte, la pérdida de ingresos provocada por el desempleo puede ser, en parte, compensada por prestaciones monetarias de carácter público. Pero dado que la cuantía percibida se encuentra normalmente por debajo del salario percibido anteriormente, es probable que afloren sentimientos de privación cuando la renta que se deja de ingresar resta a los hogares capacidad para sufragar gastos habituales (como los que se derivan del coste de la vivienda, la calefacción, ciertos alimentos) o gastos no previstos.

4. Conclusiones

El significativo desarrollo de los sistemas de protección social al término de la IIª Guerra Mundial supuso la consecución de un elevado grado de bienestar ciudadano y la aparición de mecanismos de igualación de oportunidades vitales que ampliaron considerablemente el margen para la movilidad social ascendente de las clases trabajadoras. La prestación de servicios educativos, sanitarios y de previsión social por parte de las administraciones públicas contribuyó en buena medida a incrementar el grado de legitimidad de la economía de mercado, al tiempo que sentaban las bases para el orden social en Europa en la segunda mitad del siglo XX. Como hemos visto en la primera sección, al período de máximo apogeo del capitalismo del bienestar europeo (1945-1975) que hemos denominado Edad de Oro, le sucedió la Edad de Plata (1976-2007) en la que las presiones para reducir el gasto social se hicieron mucho más visibles, al tiempo que comenzaban a redefinirse los mecanismos de elegibilidad, provisión y financiamiento de los programas de protección social. La debacle financiera iniciada en 2007, ha sido identificada como el momento en que se alumbra lo que ha sido denominada como Edad de Bronce del bienestar (2008-¿?), período en el que nos encontramos, y que se caracterizaría por un redoblamiento de las presiones encaminadas a desmantelar buena parte de los sistemas de protección social dando entrada a la iniciativa privada (con ánimo de lucro) y transformando gradualmente en residuales lo que hasta la fecha se consideraban derechos sociales de los ciudadanos.

Las características básicas de cada régimen de bienestar continúan diferenciando los equilibrios institucionales de los diferentes países europeos, pero resulta posible señalar al mismo tiempo la existencia de una tendencia clara hacia la convergencia entre los distintos regímenes, tanto en la reducción en los diferenciales de gasto público social, como en la consolidación de unos rasgos compartidos sustentadores de la cohesión social en la UE. En este sentido, el MSE aparecería como un proyecto político articulado en torno a los valores de igualdad y solidaridad con los colectivos más vulnerables (en particular los ancianos). Los perfiles que delimitan este modelo contrastan claramente con los de otros sistemas socio-económicos a nivel global en los que prevalece el individualismo mercantilizador (Estados Unidos), o el dumping social como mecanismo para articular el crecimiento (China y otros países asiáticos). Como hemos señalado, el Modelo Social Europeo promueve una concepción de la ciudadanía social entendida como una limitación a la desigualdad social y

económica, y basada en la protección de los colectivos sociales más vulnerables. El ideal de cohesión social influye profundamente en la visión de las políticas económicas y sociales que comparten la mayoría de las opiniones públicas europeas, y los programas incluidos bajo el epígrafe del EB gozan generalmente de un amplio apoyo ciudadano. La crisis económica iniciada en 2007 ha sacudido profundamente este marco normativo, fragilizando los acuerdos políticos y sociales en torno al EB, y abriendo espacios por los que se introducen intereses específicos atraídos por la posibilidad de obtener beneficios económicos (provisión de servicios sanitarios o educativos para los sectores más solventes) y políticos (crítica al papel del Estado, así como a las políticas de protección social percibidas como elementos distorsionadores del funcionamiento de los mercados).

En el segundo bloque del presente documento hemos analizado los principales cambios introducidos en los diferentes regímenes de bienestar durante las dos últimas décadas, centrando nuestra atención de modo particular en los países del sur de Europa. Así hemos repasado los instrumentos de política pública utilizados durante la puesta en marcha de las reformas, entre los que destacan la redefinición de los criterios de elegibilidad a los diferentes programas de protección social (introducción de condicionalidad, exclusión de determinados colectivos, etc.), las transformaciones en la intensidad de la protección o en la naturaleza de las prestaciones, así como la reducción en la duración de las mismas. De igual modo hemos repasado una serie de aspectos clave en la gestión de los programas de protección social (naturaleza de la provisión con una reducción generalizada del papel del Estado y una creciente implicación de actores privados con ánimo de lucro), así como en los principios que guían dichos programas: creciente énfasis en conceptos como libertad de elección por parte de los perceptores de los servicios, equiparados con clientes (en educación o sanidad, por ejemplo); potenciación de los discursos acerca del merecimiento; o la introducción de mecanismos de “activación” basados en la condicionalidad en el acceso a prestaciones sociales. La remercantilización de los individuos y los hogares constituye una de las consecuencias principales de estas reformas.

Como hemos visto en el tercer bloque, la pobreza es un problema social persistente en los países ricos. A pesar de que la expansión de los sistemas de bienestar ha permitido reducir significativamente ciertas manifestaciones de este fenómeno asociadas a riesgos sociales como la ancianidad o la discapacidad, otros riesgos han recibido menor atención o cobran un protagonismo inédito en los últimos años, como consecuencia de transformaciones económicas, demográficas y políticas. Erradicar la pobreza se ha revelado como un objetivo difícilmente alcanzable, frente al cual los Estados han asumido diversos grados de compromiso. Los países escandinavos y algunos países del bloque continental han demostrado considerable eficacia en la reducción de la pobreza, fundamentada en la generosidad de sus principales programas de aseguramiento, el impacto redistributivo de sus servicios públicos, y el desarrollo de programas de asistencia social más restringidos pero relativamente bien dotados. En el polo opuesto, por razones diferentes, se encuentran los países del

bloque liberal (cuyas políticas de aseguramiento y de asistencia social no garantizan protección adecuada frente a la pobreza) y países que no han logrado desarrollar estructuras de provisión suficientemente comprehensivas y generosas (fundamentalmente en el sur de Europa y el antiguo bloque del Este).

Los grupos más desfavorecidos han carecido de la capacidad organizativa y movilizadora de otros colectivos (sindicatos, patronales, organizaciones religiosas, etc.), y generalmente no han intervenido directamente en las negociaciones que han alumbrado las grandes políticas de bienestar. La lucha contra la pobreza y sus factores generadores ha sido, sin embargo, una causa enarbolada por diversos actores a lo largo de la historia del EB. Tradicionalmente, la lucha contra la pobreza se ha incorporado a los discursos políticos de la izquierda (apoyados por sindicatos, movimientos sociales y entidades civiles), como un ingrediente básico de la lucha contra la desigualdad, en contraposición a los discursos conservadores que ven la pobreza como el producto de comportamientos irresponsables u orientaciones y hábitos inapropiados. Sin embargo, en las economías postindustriales la acción colectiva de los agentes tradicionales de la izquierda se ve dificultada por los nuevos ejes de división en el mercado de trabajo. Ante el dilema de aceptar la flexibilidad laboral o poner en riesgo la competitividad económica y el mantenimiento del empleo, los sindicatos han tendido a concentrar sus esfuerzos en la defensa de los intereses de los trabajadores estables, aceptando políticas de desregulación desfavorables para los trabajadores más precarios a cambio de mantener intacta la protección de los primeros. Los partidos socialdemócratas también han encontrado dificultades para conjugar la representación de intereses divergentes y promover políticas solidarias. Con la aparición de las nuevas fracturas en mercados de trabajo dualizados, estos partidos se han enfrentado al reto de acomodar su oferta para dar respuesta a necesidades y demandas de los *outsiders* sin poner en cuestión formas de regulación del empleo y las políticas de bienestar que benefician a su principal base electoral de trabajadores estables. Incapaces de conciliar intereses contrapuestos, han optado con frecuencia también por anteponer los de los trabajadores estables.

Con el ascenso de los nuevos discursos de la tercera vía, un segmento de las fuerzas progresistas se ha mostrado dispuesta a aceptar que la pobreza es, al menos en parte, un problema individual que es posible corregir promoviendo la responsabilidad personal y la activación de capacidades. En este marco, el reto de las políticas públicas socialdemócratas ya no pasaría necesariamente por luchar contra la desigualdad, sino por evitar que estas impliquen situaciones de exclusión irreversible (Giddens, 2000). Desde esta perspectiva, la clave para procurar el bienestar es fomentar la participación laboral (*work as the best form of welfare for people of working age*), poniendo a disposición de todos los individuos instrumentos de apoyo público para lograr esa integración, tanto en el plano formativo como el de una política social activadora. La incorporación de las estrategias de la activación al discurso progresista ha propiciado un acercamiento de visiones ideológicas sobre la pobreza, a partir del cual se han construido espacios de entendimiento para desarrollar nuevas políticas de inclusión.

El horizonte inmediato de las políticas de inclusión (al menos en Europa) viene marcado por la adopción de nuevas estrategias que reflejan esa convergencia de visiones ideológicas. En este nuevo marco, combatir la pobreza se concibe como una “inversión” social que, bien administrada, puede procurar retornos económicos, bien porque reduce la necesidad de políticas pasivas (y con ello su carga presupuestaria), ya porque permite sacar el máximo partido de los recursos humanos de los que dispone una sociedad reintegrándolos en los procesos productivos⁶³. La historia del EB nos ha enseñado repetidamente, sin embargo, que la convergencia tiene un límite. La tendencia a la divergencia institucional ha sido tradicionalmente tan poderosa como su contraria. De buen seguro seguirán existiendo países donde conviene haber nacido si uno es pobre y otros en que no.

El presente documento se ha centrado en revisar la evolución de los EB europeos, en particular en relación a los países del sur, con objeto de proporcionar elementos de análisis que puedan ser de utilidad a la hora de reflexionar sobre los sistemas de protección social en otras regiones del mundo, y en especial en América Latina. La gradual convergencia en los niveles de renta entre ambas zonas del globo permite un mayor grado de intercambio de experiencias y de aprendizaje de políticas que permitan luchar contra la vulnerabilidad socio-económica y expandir los derechos sociales de los ciudadanos. Dicho intercambio puede contribuir a alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico, al tiempo que se avanza hacia modelos de crecimiento más sostenibles y socialmente inclusivos.

---

63. De ahí el énfasis en luchar contra la pobreza infantil y juvenil, proporcionando a estos colectivos mejores condiciones (*a good start*) para convertirse en adultos responsables y productivos.

Referencias bibliográficas

- Adelantado, J. y Calderón, E. (2005), Globalización y Estados de Bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos?, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23 (2): 15-44.
- Adema, W. (2006), Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries, OECD Social Employment and Migration Papers. París: OECD
- Adema, W, Fron, P. y Ladaique, M (2011), Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending (1980-2012), OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nº 124, OECD Publishing.
- AER (Asamblea de Regiones Europeas) (2005), The European Social Model must be grounded in diversity.
http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/Commissions/HealthSocial/EventsAndMeetings/2005/Noordbrabant/GB-Comb-Decl-ESM.doc.
- Aguilar, M., Gaviria, M. y Laparra, M. (1995), La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994. Madrid: Fundación Foessa.
- Alber, J. (2006), The European Social Model and the United States, *European Union Politics*, 7 (3): 393-419.
- (2010), What the European and American Welfare States Have in Common and Where They Differ. Facts and Fiction in Comparisons of the European Social Model and the United States, en *Journal of European Social Policy*, 20 (2): 102-125.
- Alegre, M.A. y Subirats, J. (2013), Sistemas y políticas educativas comparadas: transformaciones, convergencias y divergencias de los países occidentales, en Del Pino, E. y Rubio Lara, M.J. (eds.), Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada, Tecnos, Madrid. 262-290.
- Arcanjo, M. (2011), Unemployment Insurance Reform 1991-2006: A new Balance between Rights and Obligations in France, Germany, Portugal and Spain, *Social Policy & Administration*, 46, 1:1-20.
- Arriba González de Durana, A. y Moreno Fuentes, F.J. (2009), El tratamiento de la dependencia en los regímenes de bienestar europeos contemporáneos, IMSERSO, Madrid.
- Atkinson, A.B. (2009), The Changing Distribution of Earnings in OECD Countries, Oxford University Press. Oxford.
- (1998), Poverty in Europe. Malden, MA: Blackwell.

- Bales, K. (2004), *Disposable People. New Slavery in the Global Economy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Barbier, J.C. (2004), *Systems of Social Protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third*, en J. Lind, H. Knudsen y H. Jørgensen (eds.) *Labour and Employment Regulation in Europe*. Bruselas: Peter Lang.
- Barth, M., Cargano, G. y Palmer, J. (1974), *Toward an Effective Income Support System: Problems, Prospects, and Choices*, Madison: University of Wisconsin, Institute for Research on Poverty.
- Béland, D. y Waddan, A. (2012), *The Politics of Policy Change: Welfare, Medicare, and Social Security Reform in the United States*, Georgetown University Press.
- Berliri, C. (2012), *Contrastare la crisi: esperienze e prospettive per l'inclusione attiva in Europa*, ponencia presentada en *Seminario transnazionale della Rete Nedt@work*, Roma, 29 Noviembre 2012.
- Bertozzi, F. y Bonoli, G. (2009), *Measuring Flexicurity at the Macro-level. Conceptual and Data Availability Challenge*, Recwowe working papers series, 10.
- Bettio, F., Simonazzi, A. y Villa, P. (2006), *Change in care regimes and female migration: the care drain in the Mediterranean*, en *Journal of European Social Policy*, 16(3): 271-285.
- Bonoli, G. y F. Reber. (2010), *The political economy of childcare in OECD countries: explaining cross-national variation in spending and coverage rates*, en *European Journal of Political Research*, 49: 97-118.
- Bonoli, G. (2011), *Active Labour Market Policy in a changing Economic Context*, en J. Clasen y D. Clegg (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 318-332.
- Brady, D. (2009), *Rich Democracies, Poor People. How Politics Explains Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- Briggs, A. (2000), *The welfare state in historical perspective*, en Pierson, Christopher y Castles, Francis G. (eds.), *The Welfare State Reader*, pp. 18-31. Cambridge, Polity Press.
- Calzada, I., Gómez-Garrido, M., Moreno, L. y Moreno-Fuentes, F.J. (2013), *Regímenes de bienestar y valores en Europa*, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 141, enero-marzo 2013: 61-90.
- Calzada, I. y Del Pino, E. (2008), *Perceived Efficacy and Citizens' Attitudes towards Welfare State Reform*, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74(4): 555-574.
- Castles, F. (2010), *The English-Speaking Countries*, en Castles, F.; G. Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C. (ed.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford, New York: Oxford University Press, 630-642.
- (2009), *What Welfare States do: A disaggregated expenditure approach*, en *Journal of Social Policy* 39: 45-62.
- Clasen, J. y Clegg, D. (2011), *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Clasen, J. (2005), *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom Compared*. Oxford: Oxford University Press.

- Colino, C. y Del Pino, E. (2013), Los regímenes de bienestar liberales: orígenes, resultados y cambios, en E. Del Pino y Mª J. Rubio (eds.) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid. Tecnos. 86-106.
- Consejo Europeo (2008), Presidency Conclusions, 11/12 diciembre, Consejo Europeo de Bruselas. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf.
- Cox, R., H. (1998), The consequences of welfare reform: How conceptions of social rights are changing, en *Journal of Social Policy* 27(1): 1-16.
- Crenaldi, C., Castegnaro, C., y Naad, S. (2011), The role of minimum income for social inclusión in the European Union 2007-2010. Directorate General for Internal Policies, Comisión Europea.
- Davidsson, J. B. (2009), The politics of employment policy in Europe: Two patterns of reform, Conferencia del ECPR, Abril 14-19, Lisboa.
- Deacon, Bob (2000), Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalisation, en *Journal of European Social Policy*, 10 (2): 121-146.
- De Deken, J. J. (2011), Belgium: a precursor muddling through?, en J. Clasen y D. Clegg (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 100-120.
- Del Pino, E. y Rubio, M.J. (eds.) (2013), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid. Tecnos.
- Del Pino, E. y Ramos, J.A. (2013), Políticas de Protección por Desempleo en perspectiva comparada: hacia la re-mercantilización y la activación, en E. del Pino y Mª J. Rubio (eds.) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid. Tecnos. 212-236.
- Del Pino, E. (en prensa, 2013), The Spanish Welfare State from Zapatero to Rajoy: Recalibration to Retrenchment, in A. Botti & B. N. Field, eds. *Politics and Society in Contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy*. New York: Palgrave.
- Díaz Pulido, J.M., Loscos Fernández, F.J. y Ruiz-Huerta Carbonell, J. (2013), Evolución de la política fiscal y los sistemas fiscales: de la limitación del Estado a la financiación del bienestar. en E. del Pino y Mª J. Rubio (eds.) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid. Tecnos. 339-372.
- Dingeldey, I. (2011), Germany: moving towards integration whilst maintaining segmentation, en J. Clasen y D. Clegg (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 55-74.
- Del Pino, Eloísa y Rubio Lara, María Josefa (eds.) (2013), *Los Estados de Bienestar en la Encrucijada. Políticas Sociales en Perspectiva Comparada*. Madrid: Tecnos.
- Dewey, John (2008), *Teoría de la valoración*. Madrid: Siruela.
- Eardley, T, J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough, and P. Whiteford. (1996), *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*, OECD, Paris and Department of Social Security, Her Majesty's Stationary Office, Londres.

- European Commission (2011), Cohesion Policy 2014-2020. Investing in Growth and Jobs. Luxembourg: Directorate-General for Regional Policy.
- (2010a), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Units E2 and E4.
- (2010b) Second Biennial Report on Social Services of General Interest. Commission Staff Working Document 1284.
- (2008), Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market. Bruselas: (2008/867/EC).
- Emmeneger, P; S. Häusermann, B. Palier y M. Seeleib-Kaiser (2012), How we grow Unequal, en *The Age of Dualization*, P, Emmeneger, S. Häusermann, B. Palier y M. Seeleib-Kaiser, ed. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010), *Los Tres Grandes Retos del Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, G. (2009), *Incomplete Revolution. Adapting Welfare States to Women's New Roles*. Londres: Polity.
- (1996), *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Londres: Sage.
- (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press. (Ed. castellano, 1993, *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Burjassot: Ed. Alfons El Magnànim).
- ETUC (2005), What is the "European Social Model" or "Social Europe"? <http://www.etuc.org/a/111>.
- EuroActiv (2005), Hans Skov Christensen, director general of the Federation of Danish Industry. <http://www.euractiv.com/en/socialeurope/hans-skov-christensen-director-general-federation-danish-industry/article-146400>.
- Ferrera, M., Matsaganis, M. y Sacchi, S. (2002), Open coordination against poverty: the new EU "Social inclusion process", en *Journal of European Social Policy*, 12 (3): 227-240.
- Ferrera, M. y Gualmini, E. (2004), *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms from Maastricht to Berlusconi*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ferrera, M. (2010), The South European Countries, en Castles, F.; G. Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H. y Pierson, C. (ed.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- (2007), *The European Welfare State. Golden achievements, silver prospects*. Turín: URGE 4/2007. http://www.urge.it/files/papers/3_wpurge4_2007.pdf.
- (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Flora, Peter (1993), Los estados nacionales del bienestar y la integración europea, en Moreno, Luis (ed.), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, pp. 15-27. Madrid: CSIC.
- Flora, Peter (ed.) (1986/87), *Growth to Limits. The European Welfare States Since World War II*, Berlín: De Gruyter (Vol. 1: Sweden, Norway, Finland, Denmark, 1986; Vol. 2: Germany, United Kingdom, Ireland, Italy, 1986, and Vol. 4: Appendix. Synopses, Bibliographies, Tables, 1987).

- Frazer, H. and E. Marlier (2009), Minimum Income Schemes Across The EU Member States, Report of the EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, Comisión Europea.
- Freeman, R. B. (1991), Employment and earnings of disadvantaged young men in a labor shortage economy, en *The Urban Underclass*, editado por C. Jencks y P. E. Person, pp. 103-121. Washington, DC: Brookings Institution.
- Giddens, A. (2000), *The Third Way and its critics*. Cambridge: Polity Press.
- (1998), *The Third Way: The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Goldthorpe, J.H.; Lockwood, D.; Bechhofer, F. y Platt, J. (1969), *The Affluent Worker in the Class Structure*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gordon, M. S. (1988), *Social Security Policies in Industrial Countries. A Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goul Andersen, J. (2011), Denmark: ambiguous modernization of an inclusive unemployment protection system, en J. Clasen y D. Clegg (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 187-207.
- Greve, B. (2011), Editorial Introduction: The Nordic Welfare States – Revisited, en *Social Policy & Administration*, Vol. 45, No. 2, 111–113.
- Hacker, J. S. (2010), The Road to Somewhere: Why Health Reform Happened or Why Political Scientists Who Write about Public Policy Shouldn't Assume They Know How to Shape It, en *Perspectives on Politics*, 8, 3, 861-876.
- Hall, P. y Soskice, D. (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism. The institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A., Drabing, V., Vis, B., Nelson, M. y Soentken, M. (2013) "European Welfare State in Motion" Working Paper, D5.2.
- Hood, C. (1991), A Public Management for All Seasons, en *Public Administration*, 69 (Spring): 3-19.
- Hoogenboom, M. (2011), The Netherlands: two tiers for all, en J. Clasen y D. Clegg (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 75-99.
- Huber, E. y J. D. Stephens (2000), Partisan governance, women's employment, and the Social democratic Service State, en *American Sociological Review* 65: 323-342.
- IMSERSO (2011), Informe del Gobierno para la Evaluación de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a personas en situación de Dependencia. http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/ie_2011_informeevaluacion.pdf.
- Kangas, O. E. y V. M. Ritakallio (1998), Social Policy or Structure? Income transfers, Socio-Demographic Factors and Poverty in the Nordic Countries and France, Luxembourg Income Studies Working papers Series No 190, Luxemburgo: LIS.
- Kautto, M. (2010), The Nordic countries, en F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obingter y C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of The Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. 586-600.

- Kenworthy, L. (2010), Labour Market Activation, en F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger y C. Pierson, *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. 435-448.
- (1998), Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment. Luxemburg Income Studies Working papers Series No 188, Luxemburgo: LIS.
- Korpi, W. y Palme, J. (1998), The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, en *American Sociological Review*, 63 (5): 661-87.
- Korpi, W. (1980), Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Comparative Framework, en *European Politics*, (3) 3: 296-316.
- (1975), Poverty, Social Assistance and Social Policy in Postwar Sweden, en *Acta Sociologica* 18 (2-3): 120-41.
- Laparra, M. (2004), La travesía del desierto de las rentas mínimas en España, en *Documentación Social* 135: 57-76.
- Le Grand, J. (1982), *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*, Londres: Allen & Unwin.
- Lee, Dwight R. (1987), The Trade-off between Equality and Efficiency: Short-Run Politics and Long-Run Realities, en *Public Choice* 53:149-65.
- Leibfried, S. (1992), Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community, en *Social Policy in a Changing Europe*, Z. Ferge and J. Kolberg, ed. Nueva York/Frankfurt (Main): Westview/Campus.
- León, M. y Salido, O. (2013), Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada: divergencias nacionales frente a desafíos compartidos, en Del Pino, E. y Rubio Lara, M^a. J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. 291-309.
- Lewis, J. (2001), The decline of the male breadwinner model: the implications for work and care, en *Social Politics*, 8(2): 152-70.
- Lindbeck, A. y Snower, D.J. (2001), Insiders versus Outsiders, en *Journal of Economic Perspectives*, 15, 165–188.
- Lipset, Seymour Martin (1960), *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Anchor Books.
- Lødemel, I. and B. Schulte (1992), Social Assistance: a Part of Social Security or the Poor Law in New Disguise?, en *Reforms in Eastern and Central Europe: Beveridge 50 years after*, editado por el European Institute of Social Research. Lovaina: Acco.
- Lødemel, I. y Trickey, H. (eds.) (2001), *An Offer you can't refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol: Policy Press.
- Maino, F. y Neri, S. (2011) "Explaining Welfare Reforms in Italy between Economy and Politics: External Constraints and Endogenous Dynamics", *Social Policy & Administration*, 45, 4: 445–464.
- Marí-Klose, Pau; Marí-Klose, Margarita; Vaquera, Elizabeth y Argeseanu Cunningham, Solveig (2010), *Infancia y futuro. Nuevas realidades, nuevos retos*. Barcelona: Fundación La Caixa.

- Marí-Klose, P y M. Marí-Klose (2012), Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar: la protección social contra la pobreza de niños y personas mayores, en *Panorama Social* 15: 107-126.
- Marí-Klose, P. et al. (2008), Informe de la Inclusión Social en España. Barcelona: Obra Social de Caixa Catalunya
- Matsaganis, M. (2011), The welfare state and the crisis: the case of Greece. <http://www.ec-prnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/2180.pdf>.
- 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 Bustillo (ed.) El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo: Una Perspectiva Comparada. Madrid: Alianza Editorial. 109-136.
- Mitton, L. (2009), The British welfare system Marketization from Thatcher to New Labour, en K. Schubert, S. Hegelich y U. Bazant (eds.) The Handbook of European Welfare Systems. Routledge. 478-494.
- Moreno, L. y Marí-Klose, P. (2013), Las transformaciones del Estado del Bienestar Mediterráneo: Trayectorias y retos de un régimen en transición, en Del Pino, E. y Rubio, M.J. (eds.), Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada. Madrid: Tecnos 126-146.
- Moreno, L. (2012b), La Europa asocial. Madrid: Ediciones Península.
- (2012), Agregado del bienestar, Responsabilidad Corporativa y Ciudadanía Social, en *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, 3 (3); 91-113.
- (2007), Europa social, bienestar en España y la “malla de seguridad”, en Espina, Álvaro (coord.), Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia Europea, pp. 445-511. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI-
- (2000), Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social. Barcelona: Ariel Sociología.
- Moreno, L. y Palier, B. (2005), The Europeanization of Welfare: Paradigm shifts and social policy reforms, en Taylor-Gooby, Peter (ed.), Ideas and Welfare State Reform in Western Europe, pp. 145-175. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Moreno, L. y Serrano-Pascual, A. (2009), Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2: 11-32.
- Moreno-Fuentes, F.J.y Bruquetas Callejo, M. (2011), Inmigración y Estado de bienestar en España. Barcelona: Obra Social ‘la Caixa’.
- Moreno Fuentes, F.J. (2013), Políticas sanitarias en perspectiva comparada. Descentralización, mercados y nuevas formas de gestión en el ámbito sanitario, en Del Pino, E. y Rubio Lara, M.J. (eds.), Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada, Tecnos, Madrid. 189-211.
- Munchau, W. (2005), Why social models are irrelevant, en *Financial Times* (23.10.2005).
- Murray, C. (1984), Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980. Nueva York: Basic Books.
- Myles, J. (1991), Women, the welfare state and care-giving, *Canadian Journal on Aging / La Revue canadienne du vieillissement*, 10 (2): 82-85.

- (1984), *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions*. Boston: Little Brown.
- Naldini, M. (2003), *The Family in the Mediterranean Welfare States*. Londres: Frank Cass/Routledge.
- Narayan, D. (2002), *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, Washington, DC: World Bank.
- Nelson, K. (2012), Counteracting material deprivation. The role of social assistance in Europe, en *Journal of European Social Policy* 22: 148-163.
- (2007), Minimum Income Protection and European Integration: Trends and Levels of Minimum Benefits in Comparative Perspective 1990-2005, en *International Journal of Health Services*, 38(1): 103-124.
- OCDE (2011), *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. París, OECD.
- (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD*. París, OECD.
- Palier, B. y K. Thelen (2012), Dualization and institutional complementarities. En *The Age of Dualization*, P. Emmenegger, S. Häusermann, B. Palier y M. Seeleib-Kaiser, ed. Oxford: Oxford University Press.
- Palier, B. (2013), El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales', en Del Pino, E. y Rubio Lara, M^a.J. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. 61-85.
- Pérez Eransus, B., Arriba, A., Parrilla Fernández, J. M. (2009), Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social ¿Reforma o cambio de imagen?, en Luís Moreno (ed.) *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Petmesidou, M. y Mossialos, E. (2005), *Social Policy Development in Greece*. Londres: Ashgate.
- Pierson, P. (1998), Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity, en *Journal of European Public Policy*, 5 (4): 539-560.
- (2001), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, New York: Cambridge University Press.
- Potucek, M. (2008), Metamorphoses of Welfare States in Central and Eastern Europe, en M. Seeleib-Kaiser (ed.), *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, pp. 79-95. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Powell, M. (2011), Welfare State Reforms in the United Kingdom, en M. Seeleib-Kaiser (ed.) *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, 17-32.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Rizzo, S. y Stella, G. A. (2007), *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*. Milan: Rizzoli.
- Rhodes, M. (2000), Restructuring the British Welfare State: Between Domestic Constraints and Global Imperatives, en F. Scharpf y V. Schmidt (eds), *Welfare and Work in the Open Economy, Volume 2: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 19-68.
- Rodríguez Cabrero, G. y Marbán, V. (2013), La atención a la dependencia en una perspectiva comparada: de la asistencialización a la cuasi-universalización, en Del Pino, E. y Rubio

- Lara, M^aJ. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. 237-261.
- Rodríguez Cabrero, G. (2008), *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*. EU Network of Independent Researchers on Social Inclusion, Comisión Europea.
- (1992), *Fundamentos teóricos de la política social*, en Moreno, Luis y Pérez-Yruela, Manuel (comps.), *Política Social y Estado del Bienestar*, pp. 21-44. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Rowntree, S. B. 1997 [1901], *Poverty: A Study of Town Life*, Londres: Routledge /Thoemmes.
- Rubio, M^aJ. (2013), *Las transformaciones del Estado de bienestar socialdemócrata. Continuidad y cambio en sus señas de identidad*, en Del Pino, E. y Rubio Lara, M^aJ. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. 107-125.
- (2013), *La reforma de las pensiones de jubilación en perspectiva comparada. ¿Del Estado de bienestar al Estado regulador?*, en Del Pino, E. y Rubio Lara, M^aJ. (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid. 169-188.
- Rueda, D. 2007. *Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in Industrialized Democracies*. Oxford University Press.
- Saraceno, C. (2010), *Concepts and practices of social citizenship in Europe: The case of poverty and income support for the poor*. En *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, J. Alber y N. Gilbert, eds. Nueva York: Oxford University Press.
- Schulze, I. y Moran, M. (2007), *The United Kingdom: Pension Politics in an Adversarial System*, en E. M. Immergut, K. M. Anderson y I. Schulze (eds). *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford and Nueva York: Oxford University Press, 49-96.
- Seeleib-Kaiser, M., Saunders, A.M. y Marek N. (2012), *Shifting the Public-Private Mix: A New Dualization of Welfare?*, en P. Emmenegger, S. Häusermann, B. Palier y M. Seeleib-Kaiser (eds.) *The Age of Dualization*. Nueva York/Oxford: Oxford U. Press.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*. Nueva York: Anchor Books.
- Serrano, Amparo (2006), *'Activation regimes in Europe: a clustering exercise* en Serrano Pascual, Amparo y Magnusson, Lars (eds) *Reshaping Welfare State and Activation Regimes in Europe*, pp. 277-319. Bruselas: Peter Lang.
- Serrano, Araceli y Arriba, Ana (1998), *¿Pobres o excluidos? El Programa del Ingreso Madrileño de Integración n perspectiva comparada*. Madrid: Fundación Argentaria, MTAS, Visor.
- Shackleton, Len (2009), *¿Se ha pasado el momento del modelo social europeo?*, en Beltrán, Francisco (coord.), *Modelos sociales europeos*, pp 69-91. Madrid: Marcial Pons - Fundación Rafael del Pino.
- Shanahan, S. E. y N. B. Tuma (1994), *The sociology of distribution and redistribution*, en *The Handbook of Economic Sociology*, editado por N. J. Smelser y R. Swedlberg, pp. 733-765. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Smeeding, T. et al. (1993), *Poverty, inequality, and family living standards impacts across seven nations: The effect of noncash subsidies for health, education and housing*, *Review of Income and Wealth* 39: 229-256.

- Starke, P. (2008), *Radical Welfare State Retrenchment*. New York: Palgrave.
- Sykes, Robert; Palier, Bruno y Prior, Pauline M. (2001), *Globalization and European Welfare States. Challenges and Change*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Tangian, A. (2006), European flexicurity: concepts (operational definition), methodology (monitoring instruments) and policies (consistent implementations), *WSI Diskussionspapier*, 148.
- Tavora, I. (2012), The Southern European Social model: familialism and the high rates of female employment in Portugal, en *Journal of European Social Policy* 22 (1): 63-76.
- Tax Justice Network (2011), A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide. <http://www.tackletaxhavens.com/>
- Taylor-Gooby, Peter (2004b), Open markets and welfare values. *Welfare values, inequality and social change in the silver age of the welfare state European Societies*, 6(1), 29-48.
- (2004), *New Risks and social change in Peter Taylor Gooby (ed.), New Risks, New Welfare?* Oxford: Oxford University Press.
- (2002), The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience, en *Journal of Social Policy*, 31 (4): 597-621.
- (2001), A left trilemma. Progressive public policy in the age of austerity. Policy Network paper. <http://www.policy-network.net/publications/4156/A-Left-Trilemma>.
- Tilly, Charles (2004), *Contention and Democracy in Europe, 1650–2000*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Torring, J. (1999), Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state, en *Journal of European Social Policy* 9, 5-28.
- Van Hecke, S. (2003) The principle of subsidiarity: ten years of application in the European Union, en *Regional and Federal Studies*, 13 (1): 55-80.
- Van Oorschot, W. (2002), Targeting Welfare: On the Functions and dysfunctions of Means Testing in Social Policy, en Townsend, Peter y David, Gordon (eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, Bristol: Policy Press.
- (2006), Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states, en *Journal of European Social Policy*, 16(1): 23–42.
- Van Parijs, P. (1992), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. Londres: Verso.

EUROsociAL es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsociAL pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.












Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

El Estado de bienestar (EB) está constituido por el conjunto de políticas públicas dirigidas a la mejora de las condiciones de vida, a proteger a los ciudadanos ante los riesgos derivados del ciclo vital y a procurar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Tras la Segunda Guerra Mundial, los sistemas de protección social de las democracias europeas occidentales facilitaron un notable aumento del bienestar ciudadano mediante actuaciones públicas que contribuyeron a una sensible mejora de las condiciones materiales de vida de los ciudadanos. Las prestaciones y servicios educativos, sanitarios y de previsión social aportaron legitimidad a los mecanismos de acumulación capitalista y posibilitaron un consenso en la Europa occidental responsable de una prosperidad y una paz social sin precedentes.

Al período de máximo apogeo del capitalismo del bienestar europeo (1945-1975), le sucedió un periodo (1976-2007) caracterizado por los persistentes ajustes destinados a contener los gastos sociales y de relativo retroceso en las políticas del bienestar. Tras la debacle financiera iniciada en 2007, la cuestión a ponderar es si el EB podrá mantener los rasgos constitutivos del bienestar social consolidados durante la segunda mitad del siglo XX. En el presente documento se analizan las principales transformaciones de las políticas sociales y las diversas trayectorias seguidas por los regímenes del bienestar europeos. Se hace referencia también al proceso de convergencia entre los diferentes regímenes del bienestar con sus distintos niveles de gasto público social, pero con rasgos compartidos sustentadores de la cohesión social en la Unión Europea (UE).

El estudio de las experiencias europeas en el desarrollo de complejos equilibrios institucionales en el ámbito de la protección social puede contribuir a proporcionar elementos de análisis acerca de la lógica, desarrollo, funcionamiento e implicaciones de dichos sistemas para las sociedades, sistemas políticos y modelos económicos en las que se articulan. De particular interés para los países de América Latina resultan las experiencias de los países del sur de Europa, por las similitudes existentes en algunos aspectos institucionales básicos. Del estudio de estos casos se puede extraer información de gran utilidad potencial para aquellos países en los que el creciente desarrollo material plantea la conveniencia de adaptar las estructuras sociales (en particular en lo relacionado a las múltiples necesidades vinculadas al ámbito de la reproducción —cuidado, educación, salud, etc.—) a una realidad socio-demográfica y económica cambiante, al tiempo que se expanden los derechos sociales de una ciudadanía con mayor niveles educativos y crecientes expectativas de bienestar.

