

## ¿QUÉ CRISIS AFECTA AL ESTADO DE BIENESTAR? DINÁMICA GENERAL Y LECCIONES DEL CASO ALEMÁN

Homero Galán Benítez\*

RESUMEN. El objetivo de este texto es aproximarse al significado general de la crisis del *Estado de Bienestar*, buscando así definir los componentes institucionales y estructurales que determinan el curso de este proceso. Con este objetivo, se analizará también en forma específica el caso del Estado de Bienestar alemán, lo cual permitirá esclarecer y visualizar con mayor puntualidad los dilemas que encierra este debate. El enfoque central adoptado enfatiza la importancia *contractual* que históricamente subyace al Estado de Bienestar, es decir, su contribución tanto a la estabilidad social —en código democrático/pluralista—, como a la reproducción económica capitalista. En la misma línea —contractual—, se señala como los mayores retos, actuales y prospectivos, del Estado de Bienestar la vigencia del vínculo *igualdad-pleno empleo*, la transformación demográfica y los efectos de la globalización.

PALABRAS CLAVE: Estado de Bienestar, globalización, cambio económico, contractualismo, Estado de Bienestar *Continental*.

El objetivo de este texto es aproximarse al significado general de la crisis del *Estado de Bienestar* (en adelante EB), y definir los componentes institucionales y estructurales que determinan este proceso. Con este objetivo, se analizará también el caso específico del EB alemán, lo que servirá para esclarecer con mayor puntualidad los dilemas que encierra este debate. El enfoque adoptado enfatiza la importancia *contractual* que históricamente subyace al EB, es decir, su contribución tanto a la

---

\* Profesor-Investigador en la Academia de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Correo electrónico: <hgalan9@gmail.com>.

estabilidad social —en código democrático/pluralista—, como a la reproducción económica —capitalista—, y pondera las transformaciones, teóricas y empíricas, que ambas dimensiones han experimentado en los últimos años.

Se asume en este texto que la crisis del EB cobra forma a partir de los años 70, y que es una consecuencia de varios factores, entre ellos, 1) el cambio económico y social, 2) la globalización, y 3) el neoliberalismo (entendido como una corriente político-ideológica). El camino para analizar este fenómeno se encuentra en gran medida determinado por la manera en que se conceptualice al propio EB. Por ello, en este texto se sigue la línea propuesta por Esping-Andersen (1990: 20),<sup>1</sup> quien subraya que un EB no supone exclusivamente la expansión de los derechos sociales, sino la capacidad de esos derechos para generar procesos de “desmercantilización”, es decir, el grado en que los derechos “permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas del mercado”. Desde esta óptica, la clave para analizar la crisis del EB reside más bien en el grado en que los factores arriba mencionados (1, 2 y 3), y otros más, han alterado la capacidad “desmercantilizadora” del EB.

En este sentido, se argumentará que son dos las dimensiones principales de la crisis. La primera radica en el hecho de que en la década de los 70 terminó una época de expansión constante de los derechos sociales que consagra el EB. Este hecho suele crear confusión porque se le asocia inmediatamente con el achicamiento del EB y la cancelación de los servicios y subsidios, lo cual no necesariamente contiene una imagen exacta de lo que ha ocurrido, al menos no desde la perspectiva de las dotaciones presupuestales destinadas a estos objetivos a lo largo de los últimos 30 años. Lo que sí es indiscutible es que se detuvo la extraordinaria expansión que registró el EB a lo largo de la posguerra, particularmente la que tuvo lugar entre los años 1960 y 1975, y por lo

<sup>1</sup> Si el lector quiere profundizar en el tema, remítase a los artículos de Esping-Andersen, Gosta (1996), “After the golden age? Welfare dilemmas in a global economy” y “Welfare States without work: the impasse of labour shedding and familism in continental european social policy”, en Esping-Andersen, Gosta (1996), *Welfare States in transition, national adaptations in global economies*. Londres: Sage Publications/United Nations Research Institute for Social Research.

tanto sí se acredita que ha ocurrido una alteración muy significativa en la operación de los EB, sobre todo en lo que se refiere a sus bases de legitimación. La segunda dimensión, resultante directa del anterior punto, es la transformación de los procesos productivos y de los mercados de trabajo, factores que han contribuido a debilitar el compromiso *igualdad-pleno empleo*, que es un compromiso *contractual* originario del EB, crucial para proveer de legitimidad política al modelo de bienestar. La alteración de esta perspectiva productiva y laboral tiene implicaciones de largo plazo particularmente significativas.

Dada la complejidad que entraña esta amalgama, elaborar una definición concluyente sobre la crisis del EB exige revisar distintas esferas de actuación, pues, aunque no hay duda de que existen elementos de crisis, es necesario precisar qué ámbitos presentan las alteraciones más relevantes, y cuál es su significado en el corto y en el largo plazo. Las áreas de esta revisión en el presente texto serán el gasto social y la evolución del nexo *igualdad-pleno empleo*. Antes, es preciso repasar brevemente la historia del EB con la finalidad de esclarecer los componentes contractuales que lo estructuran.

#### EL SENTIDO CONTRACTUAL DEL ESTADO DE BIENESTAR EN PERSPECTIVA HISTÓRICA (1945-75)

Probablemente, los orígenes más nítidos del EB puedan rastrearse en las políticas de bienestar decretadas durante el gobierno de Bismarck en Alemania, a finales del siglo XIX (Mau, 2003; Pfaller, 2000). La lógica fundamental de estas medidas era contener el avance de las tendencias comunistas que recorrían Europa en la época, y al mismo tiempo brindar una respuesta, limitada, al cambio social provocado por el acelerado desarrollo capitalista alemán. Estas políticas, sin duda novedosas, fueron una reacción a las transformaciones sociales que emanaban del proceso de industrialización, a la vez que eran medidas congruentes con la rigidez y el tutelaje característicos del autoritario estado prusiano. Esto fue posible porque la política del bienestar de Bismarck se alzó centralmente a partir de la estructura familiar tradicional de la sociedad alemana, lo que ha llevado a que también se conozca a

este modelo de bienestar como *familiarista*, es decir, centrado en el modelo de un *jefe-de-familia-trabajador* a partir del cual se desprenden los derechos otorgados al resto de su familia.

Sin embargo, el concepto de EB en los términos con que se le identifica en la actualidad se acuña realmente tiempo después, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial. Es en la posguerra cuando Europa occidental, y otras democracias industrializadas, desarrollan formas avanzadas de provisión de bienestar caracterizadas por la confluencia *sui generis* de tres factores institucionales:

- 1) sistemas políticos consolidados con una estructura liberal-democrática;
- 2) economías nacionales organizadas sobre los pilares del mercado y las relaciones capitalistas de producción, y
- 3) lo anterior acompañado de un novedoso esquema institucional de redistribución de la riqueza —una *socialización* de la economía— a través, principalmente, de las políticas de salarios y fiscal, así como la expansión del gasto social. Se pretendía así reducir desigualdades y financiar la provisión de servicios y subsidios.

Una configuración institucional cuya novedad principal radicó en su objetivo *redistributivo*, y dio con ello lugar a un orden contractual renovado en las democracias industrializadas.

¿Qué explica la lógica de estos procesos? Siguiendo a Esping-Andersen (1990), existen al menos dos interpretaciones teóricas principales: la primera acentúa la importancia de las estructuras y los sistemas, y la segunda pone énfasis en las instituciones y los actores.

La primera surge del campo formado por los enfoques *estructuralistas* y *sistémicos*, es decir, busca entender el EB en función de sus necesidades sistémicas. En ella se asume que el sistema determina sus necesidades de reproducción y que la clave del desarrollo del EB se encuentra en los trazos largos de la historia, así como en la forma en que las necesidades estructurales moldean el desarrollo institucional. “Debido a que su atención se centra en las leyes en movimiento de los sistemas, esta perspectiva se inclina por acentuar las similitudes entre las naciones en lugar de sus diferencias, siendo la industrialización o

el capitalismo, sobredeterminantes de las variaciones culturales o de las diferencias en las relaciones de poder”. (Esping-Andersen, 1990: 31).

La segunda interpretación proviene del campo *institucional*, lo que implica que se centra en el papel de la democracia sobre el proceso económico, desde la perspectiva de que es imposible aislar la economía de las instituciones sociales y políticas. Se sostiene que la democracia supone un orden institucional que tiende a crear un efecto “equilibrante” en la operación de los mercados, y sobre esa base se organiza la reproducción del proceso económico.

Una variante de este enfoque procede de la economía política socialdemócrata, la cual enfatiza el papel del parlamento como factor distribuidor de las demandas sociales y la construcción de las decisiones políticas. Se sostiene que la movilización parlamentaria de las clases sociales es “un medio para la realización de los ideales socialistas de igualdad, justicia, libertad y solidaridad”. A diferencia de los enfoques institucionales más comunes, que son más ambiguos para explicar cómo ocurre y quienes son los agentes que intervienen en estos resultados, en el enfoque de la economía política socialdemócrata se subraya que son las coaliciones de clase el factor determinante para el desarrollo de los modelos de bienestar. Es decir, el centro de atención no está en los trazos largos de la historia, sino en las decisiones que toman los actores en circunstancias específicas.

Las tres perspectivas (incluyendo el enfoque *socialdemócrata*) atinan a detectar aspectos relevantes de la formación histórica de los EB, pero también presentan limitaciones. Una comprensión cabal del proceso histórico de los EB precisa, por tanto, recuperar —en alguna medida— aspectos de los tres campos. Conceptualmente, esto significa que la configuración institucional y social del EB, en las condiciones específicas de cada país, obedece a una mezcla particular entre las presiones y demandas que emanan del cambio socioeconómico e histórico, por un lado, y por el otro, el diseño y la conducción intencionados de las instituciones políticas por parte de los actores. Los sectores organizados de las clases sociales y la formación de coaliciones de clase son los elementos principales del proceso decisorio.

Es importante subrayar que la experiencia traumática de las dos guerras mundiales fue crucial para el desarrollo de los EB, pues facilitó la creación de ese espacio de convergencia entre los actores sociales (partidos políticos, sindicatos, capital privado, coaliciones de clase, y otros) que permitió pactar nuevas *reglas del juego* orientadas por el propósito de no repetir las experiencias del pasado inmediato, errores que contribuyeron en los años previos al auge del fascismo y la inestabilidad regional y mundial. Este acuerdo exigió consecuentemente la flexibilización de las aspiraciones económicas, e *históricas*, de las partes involucradas, el capital y el trabajo principalmente. Fue posible a partir de entendimientos básicos sobre la reducción de las desigualdades sociales y la distribución del poder en un marco institucional liberal-democrático, pluralista y representativo.

Quizá el logro más importante de esta plataforma de entendimiento fue la introducción de una lógica “desmercantilizadora” en el sistema, desde la perspectiva de que los derechos sociales reconocidos permitirían un mejoramiento progresivo de los niveles de vida, y sobre todo, que este mejoramiento “dependiera cada vez menos de las fuerzas puras del mercado” (Esping-Andersen, 1990). Esta perspectiva “desmercantilizadora” es un factor clave para explicar por qué resulta atractivo este acuerdo para las clases trabajadoras, pues suponía el comienzo de un proceso redistributivo expansivo, de carácter *permanente*, el cual se verificaría a lo largo de las tres primeras décadas del funcionamiento del EB (1945-1975).

Otro aspecto principal de este arreglo es que al Estado le correspondería fungir como árbitro y garante del cumplimiento de las reglas pactadas; de entrada, la vigencia de los derechos de propiedad y la continuidad del mercado como principal institución económica. Pero no solamente velaría por estos principios tradicionales del estado liberal. Había un rasgo novedoso: el Estado desempeñaría un papel activo —inusitado— en la promoción del desarrollo, a través de mayores facultades para la intervención económica directa, la ampliación de los gastos público y social, y el fortalecimiento de los instrumentos de regulación económica, entre otras vertientes. Una estrategia posible en gran medida por obra del pensamiento económico keynesiano, que

dotó del paradigma y los instrumentos teóricos necesarios para orientar, bajo estas premisas, la gestión macroeconómica de los estados.

En este sentido, es preciso señalar que el EB fue también coherente con el sistema económico internacional gestado en la posguerra, es decir, sus premisas de gestión macroeconómica eran perfectamente compatibles con las reglas e instituciones económicas internacionales pactadas en la conferencia de Bretón Woods en 1944. En el plano nacional, el EB requería un margen de maniobra amplio para articular las políticas de desarrollo, lo cual demandaba la rectoría económica del Estado, mientras que en el plano internacional se establecieron controles rígidos al flujo de capitales para evitar distorsiones en el comercio internacional y no repetir los errores financieros del pasado inmediato, medidas que conllevaban una reducción del ámbito externo de las economías, fortaleciendo, en cambio, el espacio económico nacional y el mercado interno y, por lo tanto, la rectoría económica de los estados. De tal manera, ambos planos —nacional e internacional— actuaron en sintonía en la medida en que formaban parte de una misma gobernanza económica —y social—, que podría denominarse tentativamente como una gobernanza *keynesiana*.

Se considera, por tanto, que el EB vivió su época de oro durante el periodo 1945-1975. Sus componentes principales pueden sistematizarse de la siguiente manera:

Tasas altas de crecimiento económico
Expansión constante del bienestar social, principalmente por vía de las políticas fiscal, de salarios y de gasto público
Legitimidad política ampliada, a través de un régimen político <i>liberal-democrático</i> y una gobernanza social corporativa
Regulación en sentido restrictivo de los flujos monetarios y de capitales internacionales, beneficiando el control nacional de las variables económicas (Bretton Woods)
Dominio del paradigma teórico <i>keynesiano</i>

## TIPOLOGÍAS DEL ESTADO DE BIENESTAR

El EB no se desarrolló en cualquier caso en un solo trayecto. A lo largo del tiempo, adquirió rasgos nacionales específicos, sobre todo respecto de la extensión y el tipo de cobertura de las políticas de bienestar ofrecidas. La definición sobre cuestiones como *quiénes* eran considerados sujetos de derecho, y *qué tipo* de derechos se adquirirían, se orientó —frecuentemente— en función de criterios estructurales, como la integración gremial de los individuos en el mercado laboral (como en Alemania), o en función de determinaciones políticas en sentido de proveer universalmente un servicio, como en el caso de la salud en el Reino Unido.

Siguiendo la lógica de la coalición de clases, Esping-Andersen sugiere tres tipos clásicos de EB, que representan a su vez tres respuestas a estos dilemas (Esping-Andersen, 1990). Responden no solamente a las similitudes de las coaliciones de clase dominantes en cada uno de ellos, sino también a diferentes grados de “desmercantilización”:

EB <i>escandinavo</i> (o <i>nórdico</i> o <i>socialdemócrata</i> ) Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia, Islandia	EB <i>conservador</i> (o <i>continental</i> o <i>democristiano</i> ) Alemania, Francia, Italia, Austria, Holanda, Bélgica, entre otros	EB <i>anglosajón</i> (o <i>liberal</i> ) Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, entre otros
---	---	--

En años más recientes, se ha sugerido la existencia de un cuarto tipo de EB, denominado *mediterráneo*, que comprende a España, Grecia y Portugal (aunque este último país no pertenezca a dicha zona geográfica). Se trata de un modelo semejante, en lo general, al *continental*, pero con

rasgos particulares producto de sus condiciones históricamente tardías (años 70-80).

Una referencia esclarecedora de la naturaleza de cada modelo es la tipología que divide entre *EB institucionales* y *EB residuales*,<sup>2</sup> en la perspectiva de que los *EB institucionales* tienden a fijar compromisos más directos con la “desmercantilización”. Según esta distinción, en los *EB residuales* el Estado tiene la responsabilidad sólo cuando falla la familia o el mercado, es decir, tiende a limitar sus obligaciones a los grupos sociales marginales y necesitados, mientras que en los *EB institucionales*, las políticas se dirigen a toda la población y suelen ofrecer un compromiso más institucionalizado —y estatalizado— de la protección social.

Consecuentemente, es frecuente que se asuma que los *EB liberales* tienden desarrollar enfoques más “residuales”, mientras que los *EB escandinavos* son el ejemplo más nítido del enfoque “institucional”. Los *EB conservadores*, por su parte, se rigen preferentemente por el enfoque “institucional”, pero también han adoptado importantes rasgos de tipo “residual”. En cualquier caso, es difícil establecer con rigidez estas tipologías, pues existen importantes diferencias en el interior de ellas. Por ejemplo, los Estados Unidos y el Reino Unido, ambos *EB anglosajones-liberales*, han desarrollado, sin embargo, sistemas de salud fundamentalmente distintos. Mientras que en Estados Unidos se trata de un esquema principalmente privado, organizado en función de la pertenencia al mercado de trabajo (enfoque “residual”), en el Reino Unido se trata de un esquema público de acceso universal (principio *Beveridge*, enfoque “institucional”).

Siguiendo a Esping-Andersen, la distinción entre *EB residuales* e *institucionales* también contribuye a trasladar el objetivo de análisis desde “la caja negra” de los gastos al contenido más concreto de las políticas públicas sectoriales; por ejemplo: “programas específicos frente a programas universales, condiciones para ser beneficiario, calidad de los subsidios y de los servicios, y, quizá lo más importante, *hasta*

---

<sup>2</sup> Que no se debe confundir con el debate, previamente citado, entre los campos teóricos *estructural/sistémicos* e *institucionales*.

*qué punto el empleo y la vida laboral están siendo integrados en la ampliación de los derechos de ciudadanía por el Estado*". (1990: 40) (Las cursivas no son del texto original). Se trasciende la esfera de análisis, centrada en el gasto en dirección, a una discusión más amplia sobre los contenidos y las condiciones en las que se desenvuelve el EB; destaca el tema laboral. Esto quiere decir que el gasto social puede considerarse un primer referente de la solidez del modelo, pero no que sea el único factor para elevar los índices de bienestar e igualdad y, por lo tanto, no es la única esfera de actuación sobre la que debe depositarse el análisis.

Este señalamiento es necesario, habida cuenta del paradójico hecho de que en las dos décadas siguientes a 1975, es decir, desde el momento en que se desata la crisis y se crea un ambiente adverso por las dificultades económicas y la ofensiva neoliberal, los índices de gasto social del EB han mantenido una tendencia creciente hasta el año 1995, lo cual puede provocar confusión sobre los contenidos y la trayectoria de la crisis del EB. En realidad, esto simplemente revela la complejidad alrededor del tema, pues indica que no ha habido una afectación uniforme en todas las esferas de actuación del EB, y que por eso es necesario identificar cuáles han sido las esferas sujetas a trastornos. Por ello, es necesario incluir en el análisis otros aspectos contractuales fundamentales del EB, como la regulación de los intercambios económicos, la reforma administrativa del Estado o la transformación de los mercados de trabajo y las relaciones laborales.

#### CAMBIO ECONÓMICO Y CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR (AÑOS 70-90)

Distintos eventos en la década de los 70 pusieron en duda la viabilidad del diseño institucional del EB. El deterioro de las finanzas públicas y el aumento de la inflación en las democracias industrializadas —que dio lugar al debate en torno a una *crisis fiscal del Estado* (O'Connor, 1973)—, junto a otros factores, como la crisis del petróleo de 1973 y el abandono de los Estados Unidos en ese mismo año del patrón oro/dólar —que supone el fin del sistema monetario internacional respecto de su diseño original en Breton Woods— dieron lugar a un punto de quiebre muy

importante para el funcionamiento posterior del sistema capitalista internacional, lo que tendría implicaciones inevitables para los regímenes del EB. Estas implicaciones se vinculan directamente con la crisis del modelo *fordista* de producción, y del régimen social *fordista*, por lo que repercutieron en el surgimiento de una gobernanza económica y social transformada, en lo nacional y lo internacional.

Desde la perspectiva conservadora, uno de los argumentos críticos más representativos de la época fue elaborado por Huntington, Crozier y Watanuky (1975), quienes se refirieron a la crisis fiscal de los EB como una *crisis de la democracia*. Sostenían que el sistema democrático vivía preso de poderes fácticos corporativos, fundamentalmente materializados en los sindicatos, lo que repercutía en una incesante acumulación de las demandas sociales y en una excesiva carga político-financiera sobre el Estado, lo cual redundaba en el aumento crónico de los presupuestos y del déficit público. Desde su perspectiva, el EB era un modelo económicamente inviable y políticamente peligroso, por las connotaciones autoritarias que, decían, son inherentes a la intervención estatal.

Estas ideas irrumpieron con fuerza en el debate público en la medida en que no se limitaban a criticar la teoría económica keynesiana, o a denunciar la incapacidad de los gobiernos para sortear las dificultades de gestión económico-financieras que se presentaban en la época, sino que también apuntaban a una lectura ideológica sofisticada, según la cual las democracias industrializadas pasaban por una grave crisis de gobernabilidad que sólo podría resolverse modificando varios aspectos político-contractuales de los EB. Los temas señalados involucraban, además del control del gasto público y la estabilidad macroeconómica, un examen crítico sobre los alcances del régimen político-pluralista del EB, y una denuncia hacia lo que consideraban una influencia excesiva de los sindicatos, y otros grupos sociales corporativos, en detrimento de un genuino régimen de intercambio de orden democrático. Se exigía reducir las estructuras burocráticas del Estado, y sobre todo, se buscaba modificar la correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo, aprovechando el clima de acotamiento del Estado y el ascenso político del neoliberalismo. Este ambicioso programa de reforma no sería ejecutado en los siguientes años con toda la rigurosidad sugerida por los

autores citados, pero es bastante ilustrativo de las presiones que se gestaron desde entonces sobre el EB. El argumento de estos autores delinea una plataforma de acción política de la cual se desprendieron cambios muy significativos de la gobernanza económica y social en los años posteriores.

En todo caso, sería erróneo visualizar estos cambios como el resultado exclusivo del ambiente ideológico neoliberal y la composición política de los gobiernos, pues interviene otro tipo de transformaciones de los ámbitos productivo y tecnológico, desatadas en el contexto de una nueva fase de acumulación capitalista y del agotamiento del régimen social *fordista*. Cambios en no pocos aspectos ineludibles para gobiernos y sociedades, ya sea por la necesidad de corregir los pronunciados desequilibrios macroeconómicos, o por la imposibilidad de evadir ciertas pautas de actuación fijadas como consecuencia de la “globalización de la actividad económica”, sobre todo aquellas derivadas de la operación de los mercados financieros (Perraton, 1999).

De manera que la columna vertebral de lo que se ha denominado, desde entonces, la crisis del EB incorpora, visto en su conjunto, tanto la transformación de los procesos productivos y de gestión macroeconómica, como sus repercusiones en la esfera social y las instituciones, a lo que se añaden los efectos del empuje político-ideológico del neoliberalismo.

El siguiente cuadro ofrece una visión panorámica de las transformaciones en juego a partir de los años 70. Se trata de dinámicas de cambio que abarcan ámbitos muy variados de la gobernanza económica y social de las democracias industrializadas, y proyectan el sentido de las afectaciones muy significativas que ha sufrido el EB.

*Desregulación financiera y liberalización de los mercados*

Se ha dado en los ámbitos nacional e internacional. Abrió paso a la libre movilidad de los capitales y la expansión de los mercados de dinero. Entre sus consecuencias, se encuentra una pérdida de soberanía económica para los estados nacionales. Entraña también una disminución de la intervención económica directa del Estado, una política de privatizaciones, una mayor flexibilización laboral y la consolidación de las relaciones de mercado.

<p><i>Ajuste macroeconómico</i> Con una perspectiva monetarista, sus prioridades han sido el control de la inflación y del déficit público.</p>
<p><i>Reforma administrativa del Estado</i> Reducción del tamaño del sector público, privatización y <i>terciarización</i> hacia nuevos actores - proveedores de servicios; introducción de métodos de gestión privada en los procesos de gobierno.</p>
<p><i>Transformación de los procesos productivos</i> Sus fuentes principales son las políticas de desregulación; la introducción de nuevas tecnologías (sobre todo de la información); la ampliación del comercio internacional; y la <i>deslocalización</i> de empresas (véase abajo). Ha dado lugar a un incremento de los estándares de productividad, competitividad y conectividad que rigen al conjunto de las actividades y unidades económicas.</p>
<p><i>Incremento del comercio internacional</i> Derivado de las estrategias de liberación comercial adoptadas por los estados, las cuales han sido intensamente promovidas desde la esfera multilateral. También contribuye a esta expansión comercial el incremento y la mejora de las opciones de transporte, regional e intercontinental, de mercancías.</p>
<p><i>Deslocalización de empresas</i> Generalmente, busca aprovechar menores costes laborales en otros territorios, por lo que se ha vuelto un factor de competitividad importante para las empresas. Este proceso precariza el trabajo, pues tiene efectos a la baja sobre las condiciones laborales —en la escala global— tanto en términos de salarios como de prestaciones y de estabilidad.</p>

Ahora resta esclarecer cómo han sido estas afectaciones, es decir, en qué áreas se resienten con mayor agudeza y cuál es su dimensión contractual. De eso dependerá definir con exactitud en qué consiste la crisis del EB. Sobre todo, considerando que han transcurrido tres décadas desde el comienzo de este debate y existe una base empírica

que permite evaluar cómo han transcurrido sus componentes principales, y los efectos concretos que ha tenido la ofensiva neoliberal. En la siguiente parte, me referiré a tres ámbitos de esta discusión: el gasto social, la reforma administrativa del Estado y el nexo que surge entre el empleo y objetivo igualitario del EB.

#### TENDENCIAS A PARTIR DE 1975: GASTO SOCIAL Y EL NEXO IGUALDAD-PLENO EMPLEO

El gasto público y el déficit fiscal fueron sometidos a control como consecuencia de una política monetaria restrictiva y el combate a la inflación, prioridades generales de la política económica durante los años 80 y 90. Esto canceló los elevados déficits fiscales que llegaron a presentarse, particularmente, en el periodo 1975-1982, por lo que, al cabo de los años, se presentaron ratios más equilibrados en la estructura de gasto de los EB. De manera que, salvo en el tema de las pensiones, los indicadores macroeconómicos son hoy considerablemente más estables que antaño. Esto significa que con un marco presupuestario restrictivo, la financiación del gasto público y social —a lo largo del periodo— no ha sido más dependiente, en lo fundamental, de la contratación de deuda.

Lo anterior plantea también el paradójico hecho de que la política de control presupuestal no ha implicado una reducción del ratio *carga fiscal/Productos Interno Bruto*, y consecuentemente, tampoco en lo que se refiere a los niveles de gasto público y social. En efecto, a pesar del ambiente neoliberal favorable a la reducción de los gastos del sector público y de la percepción bastante generalizada de que en estos años ocurrió una disminución en los niveles de dichos gastos, los indicadores de gasto (público y social) en los países de la OCDE muestran, no obstante, una tendencia positiva a lo largo del periodo 1975-1995 (Muñoz de Bustillo, 2000: 43), registrando un aumento nada despreciable de casi el 50% en promedio en términos de su peso relativo en el PIB (véase cuadro).

*Gasto social como porcentaje del Producto Interno Bruto*

	1960	1975	1980	1985	1990	1995
Alemania	17.1	27.8	26.6	25.8	27.2	32.5
Australia	9.5	17.6	17.3	18.4	18.8	20.2
Austria	17.4	23.4	26.0	28.8	29.4	32.0
Bélgica	—	28.7	33.9	35.8	30.7	35.4
Canadá	11.2	20.1	19.5	22.6	23.0	24.0
Dinamarca	9.0	27.1	35.1	33.9	34.3	38.6
Estados Unidos	9.9	18.7	18.0	18.2	18.7	20.7
España	—	16.2	21.7	24.8	24.5	26.3
Finlandia	14.9	21.9	22.9	22.8	31.6	38.6
Francia	14.4	26.3	30.9	34.2	31.8	35.9
Grecia	—	10.0	12.6	19.5	19.6	23.6
Holanda	12.8	29.3	31.8	30.7	35.7	32.4
Italia	13.7	20.6	23.7	26.7	28.9	28.2
Noruega	11	23.2	24.2	23.5	32.7	34.4
Nueva Zelanda	12.7	19.0	22.4	19.8	27.7	24.1
Portugal	—	—	17.3	—	18.6	23.7
Reino Unido	12.4	19.6	20	20.9	23.8	27.1
Suecia	15.6	27.4	33.2	32.0	39.9	39.6
Media	12.3	21.6	23.6	25.0	27.8	30.3
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico						

Fuente: Muñoz de Bustillo, 2000: 43

Este elevado nivel de gasto ha sido posible en la medida en que, a pesar de la premisa neoliberal de reducir los impuestos, durante este periodo se mantuvo elevada la base fiscal de los EB, lo que permitió mantener la financiación del EB sin incurrir significativamente en déficits. Esto explica por qué la expansión del gasto durante el periodo ha sido compatible con el manejo restrictivo de la base monetaria.

Al no haber una disminución real en la magnitud del gasto social, tampoco hubo mermas significativas de las redes de protección fundamentales, como la educación, la salud y las pensiones de vejez y

enfermedad, por mencionar las principales, por lo que no es sorprendente que a lo largo de las tres últimas décadas los indicadores generales de bienestar social y calidad de vida de los EB hayan consolidado su liderazgo al frente de los indicadores de Desarrollo Humano.<sup>3</sup> Es cierto que el promedio del gasto social en estos países se encuentra estancado a partir de 1995, pero también lo es que no muestra retrocesos significativos desde ese entonces. Por tanto, las tres décadas posteriores a 1975 son, desde el punto de vista del gasto social y el bienestar social, en lo general, de una mejora real, no de retrocesos.

### *Índice de desarrollo humano*

	1975	1985	1995	2004	Ranking Mundial (2004)
Alemania	—	0.868	0.912	0.932	21
Australia	0.848	0.878	0.936	0.965	3
Austria	0.846	0.874	0.916	0.944	14
Bélgica	0.849	0.881	0.932	0.945	13
Canadá	0.870	0.909	0.935	0.950	6
Dinamarca	0.874	0.891	0.913	0.943	15
Estados Unidos	0.868	0.902	0.930	0.948	8
España	0.844	0.875	0.910	0.938	19
Finlandia	0.843	0.882	0.917	0.947	11
Francia	0.853	0.884	0.923	0.942	16
Grecia	0.839	0.868	0.880	0.921	24
Holanda	0.871	0.898	0.932	0.947	10
Italia	0.844	0.868	0.908	0.940	17
Noruega	0.868	0.898	0.936	0.965	1
Nueva Zelanda	0.849	0.868	0.906	0.936	20
Portugal	0.791	0.830	0.883	0.904	28
Reino Unido	0.851	0.868	0.927	0.949	18
Suecia	0.868	0.890	0.933	0.951	5

Fuente: *Human Development Report 2006*

<sup>3</sup>*Human Development Report 2006*, United Nations Development Programme, New York.

Ahora bien, los datos sobre la evolución del gasto social tienen otra implicación que es importante resaltar. Como se comentó previamente, la dimensión gasto social no es un criterio exclusivo ni suficiente para definir el impacto del cambio económico y la ofensiva neoliberal sobre el EB. En palabras de Esping-Andersen, "...los gastos son *epifenómenos* a la sustantividad teórica de los EB" (1990: 39).<sup>4</sup> Esto es así, en última instancia, porque los EB son pactos contractuales complejos e institucionalmente extensos, y consecuentemente el ejercicio de presupuestos públicos abultados no es el único factor que interviene para satisfacer el compromiso redistributivo del EB. Este objetivo también descansa en otros arreglos institucionales.

El gasto social es un factor clave de este debate, pues sin recursos es imposible llevar a la práctica una política de bienestar consecuente y exitosa. Pero la naturaleza contractual del EB —su "sustantividad teórica"— abarca la regulación de otros asuntos claves, de interés general, como las relaciones capital-trabajo, o la organización burocrática del Estado, o la intervención pública —directa o indirecta— sobre una rama económica, y en general todo lo relativo a la conducción de la esfera pública. Estos factores están involucrados en el objetivo original del EB para permitir una ruta progresiva hacia la igualdad social. De ahí que resulte necesario ubicar la debilidad del pacto contractual del EB —su *crisis*— en esas otras arenas de intercambio. Sobre todo, es preciso indagar sus efectos sobre el nexo *igualdad-pleno empleo*.

#### ESTADO DE BIENESTAR CONTINENTAL: EL CASO ALEMÁN Y LA DEFENSA DE LA FAMILIA (FAMILIALISM)

Como se comentó al comienzo del texto, el EB *continental-europeo* encuentra sus orígenes en la Alemania de Bismarck, quien se propuso "reducir el atractivo de un programa revolucionario, otorgando beneficios desde arriba, que colocarían a los trabajadores en una relación

---

<sup>4</sup> Esta lectura centrada en el gasto parte de una noción demasiado básica del EB, limitada a la "responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos" (1990: 38).

de dependencia directa con el Estado y que consolidaría su alineación a éste” (Mau, 2003: 72). Se trataba de un modelo conservador-autoritario en el que el bienestar ofrecido por el Estado consistió en un seguro médico, de vejez, de invalidez y de accidentes, para lo cual se dispuso un marco jurídico que rigiera el funcionamiento de los fondos de seguro. Su diseño se focalizó hacia los riesgos que enfrentaban los nuevos trabajadores de la era industrial, por lo que sus beneficios se fijaron en función directa del *status* productivo de los demandantes del apoyo, y se buscó desde el inicio premiar los logros de los trabajadores en su colocación laboral a lo largo de la vida. Según Mau, este modelo tuvo dos objetivos políticos fundamentales: 1) consolidar las divisiones entre los asalariados, a través de la creación de diferentes programas de apoyo según clase y *status*, y 2) crear una lealtad directa hacia la monarquía y el estado centralizado (2003: 73).

Esta forma primaria de EB perduró a lo largo del siglo xx, y enfrentó mayores presiones durante la república de Weimar, cuando la crisis económica y el desempleo generalizado hicieron disminuir las contribuciones a los fondos de seguro a la vez que se incrementó dramáticamente la cantidad de demandantes de apoyo, y se consolidó en la segunda posguerra, con la reforma a las pensiones de 1957 y la Ley de Seguridad Social promulgada por Adenauer en 1961.

Para Esping-Andersen, el principio subyacente tras el modelo *continental-europeo* —y por lo tanto, aplicable al caso alemán— es el de la “subsidiaridad” cristiano-demócrata que institucionalizó la “defensa de la familia” (*familiamism*) y se centró en el sostén masculino del hogar, dando lugar a un modelo social dirigido más a las transferencias directas y menos a la provisión de servicios (1996: 66). Las implicaciones de este modelo, de acuerdo con este autor, son 1) que los derechos derivan del empleo, no de la ciudadanía (como en el modelo *nórdico*) o de necesidades demostradas (*proven needed*, como en el modelo anglosajón), y que se asume que los dependientes familiares se benefician de los apoyos correspondientes al titular de los derechos, es decir, el asalariado-masculino-sostén del hogar.

También 2) se asume la diferenciación de clases ocupacionales. Con la creación de los fondos de seguro gremiales, “el reino de la solidaridad y socialización de riesgos es estrecho y más particularista” (1996: 67).

Este énfasis en orientar los esquemas de apoyo a partir de la colocación laboral también es descrito como el de una contraposición entre actores internos y externos (*insider-outsider*), decisivo, entre otras cosas, en la formación de los clivajes y patrones de representación política.

El modelo funciona con la siguiente lógica: el mercado tiene un papel clave,<sup>5</sup> pues es el mecanismo designado para garantizar salarios altos y pleno empleo (a diferencia del modelo *nórdico*, donde es más pronunciada la participación pública en la generación de empleo: 14% del total en Alemania, por un 35% en Dinamarca y 31% en Suecia [Pfaller, 2000: 213]); la tarea de las políticas de bienestar sería apoyar a las familias durante los periodos de inactividad del *hombre-sostén de la casa*, así como en la vejez (Esping-Andersen, 1996: 95). Las familias gozaban así de seguridad económica a lo largo de su vida, aunque no de muchos más apoyos, fuera de los compromisos básicos en pensiones, desempleo, salud e invalidez. También se estableció una serie de apoyos para los individuos marginados de la estructura ocupacional, pero se trató de apoyos limitados para grupos reducidos y con bajo costo fiscal. Además, el modelo asumiría un arquetipo familiar de tipo tradicional fuertemente influido por el conservadurismo católico.

Hoy, este modelo es sujeto de revisión, pues ha mostrado notorias debilidades frente a los cambios operados en la esfera de la producción, la intensificación de los flujos globales (por ejemplo, en la forma de *deslocalización* de empresas), la competitividad y el cambio socioeconómico. Sus características de formación e implementación han dado lugar a limitantes estructurales que determinan el corto alcance de las decisiones políticas para intentar su reforma.

No es que se sugiera que exista una ruta fatal de reforma ante la que debe sucumbir el EB tradicional, pero existen condiciones objetivas de la sustentabilidad del modelo que vuelven inevitable replantear definiciones. Entre estas condiciones, Esping-Andersen (1996: 73) plantea el delicado balance financiero del EB continental, cuyas

---

<sup>5</sup> Esto se plasma en el concepto de *Economía Social de Mercado*, aceptado por los socialdemócratas en 1959 y convertido en alternativa alemana al principio de *Laissez-faire* (Mau, 2003: 75).

principales fuentes de presión son el desempleo persistente (y el costo del seguro de desempleo); los gastos en salud (muy ligado al envejecimiento de la población, pues para el año 2000 se estimaba que el 50% de ese gasto se destinaría a los ancianos), y el gasto en pensiones, que también está ligado al envejecimiento de la población, así como a la fragmentación ocupacional, que ha provocado retiros anticipados y menos contribuciones.<sup>6</sup>

Ante el problema del desempleo, el EB continental ha seguido una estrategia promotora del retiro anticipado de los trabajadores no especializados, otorgándoles en cambio beneficios a través del EB (principalmente en seguro de desempleo); sin embargo, la evidencia ha puesto en tela de juicio algunos supuestos en los que descansa esta estrategia, por ejemplo: 1) que los dividendos de la productividad superarán el costo financiero de mantener a los trabajadores en paro, o 2) que el exceso de oferta de trabajadores no especializados es temporal hasta que concluya el ajuste estructural de la economía. También se objeta la pasividad estatal para revertir la creación de un nuevo tipo de excluidos. Así, el problema del empleo no se corrige y se agudiza la segmentación de la estructura social.

El debate sobre las alternativas posibles para enfrentar este escenario apunta hacia dos aspectos que ocupan gran atención en la reforma del EB *continental*. Por un lado, la flexibilización de los usos laborales y el incremento en la dotación de servicios a disposición de los receptores del bienestar. Por otro, la flexibilización del sistema de contratación en el mercado laboral. Dicho en otros términos, el acoplamiento del EB a las nuevas formas del mercado de trabajo y el cambio socioeconómico.

En el primer caso, sobresalen dos cambios que han actuado en detrimento del arquetipo familiar del modelo continental. Los hogares mono-parentales se han incrementado (en la actualidad, representan 10-12% de todas las familias con hijos en Alemania) y a las mujeres se les

---

<sup>6</sup> Las pensiones —en este modelo— se organizan por fondos de seguros, definidas por actividades ocupacionales, por lo que el desequilibrio fiscal varía en función del cambio estructural (Esping-Andersen, 1996: 74).

dificulta conciliar la maternidad con su incorporación al mercado laboral, principalmente por la falta de servicios públicos de apoyo y la ausencia de incentivos para que la responsabilidad se reparta con los padres. Ambas situaciones tienen como factor común el debilitamiento de la estructura familiar tradicional e ilustran la contradicción del modelo con los nuevos patrones sociales. En el EB *continental* existe una relación causal entre las bajas tasas de fertilidad y la ausencia de servicios de apoyo a la maternidad. Al juntarse la edad productiva y la reproductiva en el comienzo de la carrera laboral de las mujeres, una y otra dimensión se interfieren, lo que ha motivado que las mujeres profesionales retrasen el momento de la maternidad. Por el contrario, en Suecia la tasa de natalidad es más equilibrada, lo que se atribuye a la extensa gama de apoyos que tienen las familias (es decir, madre y padre) para sobrellevar esta etapa. En Suecia, el porcentaje de mujeres incorporadas al mercado de trabajo es del 80% y en Alemania es del 50% (Esping-Andersen, 1996: 78), lo que se explica también en función de que mientras en los países escandinavos y norteamericanos la participación femenina en el mercado laboral se aceleró en los años 60, en la Europa continental ocurre hasta los 80. Esto lleva a Esping-Andersen a sostener que el problema demográfico real para el EB continental no es el envejecimiento, sino los bajos niveles de natalidad y de actividad laboral relacionados con la lógica de la “defensa de la familia” (*familialism*).

El segundo punto, la flexibilización del mercado laboral tiene una connotación más polémica. Se refiere al acoplamiento de las políticas de bienestar a los nuevos estándares de productividad y a las nuevas modalidades de la acumulación capitalista. Esto genera una fuerte controversia, pues esta flexibilización significa mejores condiciones de competencia para las empresas en detrimento de la garantía del empleo. Además, genera una presión a la baja en los salarios de los empleos menos calificados lo que se traduce en una mayor desigualdad social. Se trata de un debate complejo, sobre todo si se toma en cuenta que los países que han llevado más adelante la flexibilización del mercado laboral (por ejemplo, Estados Unidos y el Reino Unido) resienten menores tasas de desempleo respecto de lo que sucede en la mayoría de las naciones europeas continentales. En este sentido, el problema

del desempleo estaría vinculado a la baja competitividad y a la rigidez del mercado laboral. De manera que la gran disyuntiva en esta coyuntura radicaría en garantizar los empleos existentes a costa de la creación de otros sin los mismos derechos, o permitir una contratación libre a las empresas en función de las características del ciclo económico, teniendo estas empresas el derecho de despedir a los trabajadores cuando declina su obtención de ganancias.

En síntesis, mientras la flexibilización desde la perspectiva del trabajador debe dirigirse a facilitar la compaginación de los nuevos roles sociales con la esfera productiva, para los empleadores debe consagrar la *a)* asignación de los salarios con base en la productividad y las ganancias, así como *b)* una mayor capacidad de adaptación de las unidades productivas a las nuevas tecnologías, y *c)* la libertad de rescindir los contratos cuando sea necesario. Esta dualidad de visiones ilustra la complejidad de reformar el EB, pues si bien es cierto que para los sectores tradicionalmente beneficiados por el EB resulta inaceptable perder derechos mientras aumenta la formación de capital, también lo es que los cambios en la estructura social y los sistemas de producción exigen modificaciones adaptativas en las formas institucionales del bienestar. En cualquier caso, es evidente que esta flexibilización va en sentido contrario a la promesa *fordista* de un empleo de por vida y un poder adquisitivo constante.

Pfaller (2000: 213) sugiere que la reforma del EB alemán debe considerar tres estrategias básicas: 1) desregular el mercado de trabajo para que la oferta de la mano de obra se ajuste a las condiciones de la demanda, que implica dotar de menos prestaciones a los desempleados para que acepten salarios bajos; 2) intervenir en el mercado de trabajo con el fin de asegurar la escasez de la mano de obra —determinante del precio relativamente alto de ésta en el mercado—, lo cual implica una adjudicación más igualitaria del total de horas de trabajo entre los miembros de la fuerza laboral, así como mayor empleo público —financiado con ingresos fiscales— que absorba la cantidad de mano de obra necesaria para generar la escasez deseada, y 3) desvincular parcialmente la asignación de ingresos de la posición que ocupan los individuos en el mercado de trabajo, lo que implica proporcionar un ingreso adicional a los trabajadores que reciban una remuneración

demasiado baja en el mercado laboral, idea muy ligada al Ingreso Básico Ciudadano.

Las dificultades para instrumentar una estrategia de reforma de esta naturaleza son muy altas fundamentalmente porque plantean, como ya se había mencionado, un problema de legitimidad en la medida en que se exigen una “redistribución del ingreso *intra* clase obrera, al mismo tiempo que se registra una redistribución desde la masa salarial hacia los ingresos procedentes del patrimonio y las actividades empresariales”. El problema se complejiza en la medida en que existe un margen de acción muy acotado para gravar fiscalmente estos ingresos, pues tendría que limitarse a la unidad económica-hogar, pues si se gravan los beneficios de las empresas privadas, se produce un éxodo del capital privado (*deslocalización*): “el capital es bastante resistente a la redistribución y cuenta con mecanismos para evitarla” (Pfaller, 2000: 215). Lo cierto es que las instituciones formales del EB alemán hasta ahora no han podido evitar que el nivel de consumo de la población inactiva se aleje de manera constante del nivel medio (Pfaller, 2000: 198), y esto no nada más vale por la población desempleada, sino por los pensionados. De ahí que el caso continental pareciera ofrecer hasta ahora una respuesta no óptima en cuanto a facilitar una transición hacia un esquema compatible con las tendencias socioeconómicas prevalecientes. También esto explica que el problema de la flexibilización no desaparezca sino que se consolide en la agenda de reforma al EB.

Finalmente, la reunificación alemana ha generado una carga financiera que agrava las necesidades fiscales del EB, sobre todo porque implica una cuantiosa suma de transferencias oeste-este. Si bien no representa una presión mayor desde el punto de vista de las pensiones (en que las transferencias suponen un 5% del total en 1996), sí lo ha sido desde el punto de vista del seguro de desempleo, en el que el 50% de este gasto corresponden a transferencias oeste-este para el periodo 1992-1993 (Pfaller, 2000: 199). Esto ha generado incertidumbre en cuanto a las reacciones negativas en algunos alemanes del oeste porque no consideran justas estas transferencias. En este momento, no existe una oposición significativa a su realización, pero es un malestar que después puede hacerse más presente.

Lo cierto es que la reunificación por sí misma no es un factor causal de la crisis, sino un factor que intensifica algunas de sus manifestaciones. En realidad, el modelo social de los alemanes del este durante el comunismo mantuvo una lógica muy cercana a las raíces del modelo social alemán común. Para sus habitantes, la reunificación supuso una reducción en el espectro de políticas sociales a su disposición, pero un incremento sustancial en los beneficios en efectivo del EB.

FUENTES CONSULTADAS

- CASTELLS, A. y BOSCH N. (editores) (1998), *El Futuro del Estado de Bienestar*. Madrid: Civitas.
- CROZIER, M., HUNTINGTON S. P. y WATANUKI J. (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (editor) (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- (editor) (1996), *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*. Londres: Sage Publications/ United Nations Research Institute for Social Research.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, T. y MARÍN M. (editores) (2001), *Estado de Bienestar y socialdemocracia, ideas para el debate* Madrid: Alianza Editorial.
- GREVE, B. (editor) (1996), *Comparative Welfare Systems, The Scandinavian Model in a Period of Change*. Londres: Macmillan Press.
- HALL, P. (1999), “The Political Economy of Europe in an Era of Interdependence”, en H. Kitschelt, *et al.* (editores), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: University Press.
- Human Development Report 2006*. Nueva York: United Nations Development Programme.

- KITSCHOLT, H., LANGE P., MARKS, G., STEPHENS J. (editores) (1999), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: University Press.
- MAU, S. (2003), *The Moral Economy of Welfare States, Britain and Germany Compared*. Londres: Routledge/European University Institute (Studies in the Political Economy of Welfare).
- McKEOWN, T. (1999), "The Global Economy, Post-Fordism, and Trade Policy in Advanced Capitalist States", en Kitschelt *et al* (editores), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: University Press.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (editor) (2000), *El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo*. Madrid: Alianza Ensayo.
- (2000), "Retos y Restricciones del Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo", en Muñoz de Bustillo (editor), *El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo*. Madrid: Alianza Ensayo.
- O'CONNOR, J. (1973), *The Fiscal Crises of the State*. Nueva York: St. Martins Press.
- OFFE, C. (1990), *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- PFALLER, A. (2000) "El Estado de Bienestar Alemán Después de la Reunificación", en Muñoz de Bustillo (editor), *El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo*. Madrid: Alianza Ensayo.
- VILLARREAL, R. (1986), *La Contrarrevolución monetarista*. México: Océano.

Fecha de recepción: 21/01/2008

Fecha de aceptación: 12/06/2008