

Tema 7

El Estado de Bienestar: Modelos, regímenes y objetivos

1. Origen y concepto de Estado de Bienestar.

El término de Estado de Bienestar (EB) se acuña inicialmente en varios países a la vez, a finales de los años veinte y primeros años treinta del siglo XX, si bien con distintas expresiones: como *New Deal* en los EEUU, *Welfare State* en Suecia y posteriormente con la misma expresión en el Reino Unido. Se generaliza después de la II Guerra Mundial en el mundo occidental. En un trabajo clásico Furniss y Tilton (1977) analizan los orígenes del EB en los EEUU (Estado positivo), Reino Unido (Estado de Seguridad Social) y Suecia (Estado de Bienestar Social), formas todas ellas aproximadas de denominar las políticas sociales emergentes que tienen como objetivo proteger al trabajador de las incertidumbres del mercado (paro, enfermedad, pobreza, ignorancia). El EB aparece como una red institucional de seguridad frente al riesgo de las sociedades, pero también como conjunto de instituciones que articulan el desarrollo capitalista y la democracia política.

Uno de los hitos históricos fundamentales es el *Informe Beveridge* de 1942 que plantea una extensión y transformación de la Seguridad Social, reducida hasta entonces al mercado de trabajo, en pro de un sistema de derechos sociales para la mayoría de la población y con orientación de cobertura universal. En este sentido, el término Estado de Bienestar es el conjunto de programas de redistribución de la renta y de reproducción social en que se expresa la política social. Ésta, a través del EB, no sólo se dirigirá a satisfacer las necesidades de la población trabajadora y sus familias sino al conjunto de la sociedad a través de sus programas universales como la sanidad y las pensiones cuyo objetivo será la creación de “bienestar social”. Política Social, Estado de Bienestar y Bienestar Social, constituyen tres categorías profundamente interrelacionadas en las que la primera, la Política Social, constituye la forma histórica concreta en que las necesidades de reproducción social de una sociedad se articulan con las del crecimiento económico (política económica). La segunda, Estado de Bienestar, expresa el conjunto de instituciones en que aquella se concreta y

que consisten en la mediación institucional en la gestión social de la reproducción intergeneracional de una sociedad, en la redistribución de recursos entre los grupos sociales en función del juego de fuerzas políticas y en crear mecanismos de orden social a través de la garantía de recursos mínimos para los ciudadanos. Finalmente, la categoría Bienestar Social es la contribución del EB a la satisfacción de las necesidades concretas de una sociedad junto con la intervención central de la familia, del mercado y la de las organizaciones sociales de la sociedad civil.

A partir de esta breve descripción de términos, podemos definir el Estado de Bienestar (Rodríguez Cabrero, 2002) – más allá de la forma histórica concreta que adopta en cada país- como aquel conjunto de instituciones estatales que garantizan una serie de derechos sociales ejercitables por la inmensa mayoría de los ciudadanos –universalismo protector- desarrollados a través de políticas y programas de carácter redistributivo en base a la solidaridad intergeneracional y apoyados en la idea básica de “ciudadano trabajador” que es sujeto de derechos sociales y residualmente como “ciudadano necesitado”. El EB es la gran agencia institucional de reproducción social y laboral tanto en lo que se refiere a la producción de servicios y prestaciones sociales cuanto en los referente a la mediación en los conflictos sociales, laborales y políticos en las sociedades complejas de capitalismo corporativo. La comprensión de su significado exige un breve análisis de sus fundamentos históricos, de sus fases más importantes y de sus instituciones más características.

2.Fundamentos sociohistóricos y fases de desarrollo

Las sociedades capitalistas del hemisferio norte o mundo occidental tuvieron que conciliar desde el principio de su desarrollo, y sobre todo después de la revolución de 1848, tres procesos sociales complejos:

- Los requerimientos de la producción capitalista como son disponer de una fuerza de trabajo regular y una mínima demanda o capacidad de compra
- La necesidad de garantizar la reproducción laboral e intergeneracional de la clase obrera.

- Lograr mecanismos de integración social y política que garantizaran el orden social y la legitimidad política del nuevo orden industrial.

Estos tres procesos los vamos a analizar a continuación de manera general, como modelo de análisis omnicomprendivo y explicativo, ya que su concreción histórica dará lugar a recorridos singulares dependiendo del grado de modernización capitalista, la fuerza de las clases trabajadoras y el desarrollo de la democracia política. La conciliación de esos tres procesos de cambio es lo que se define como Reforma Social (si bien el término se generaliza a finales del siglo XIX) y las instituciones en que esta se expresa son la Asistencia Social, la Seguridad Social y el Estado de Bienestar.

En cada fase de desarrollo histórico, la articulación de esa tríada histórico-institucional tendrá una denominación específica y se concretará en formas variadas y complejas de acción social y protección social. Así, la primera fase del desarrollo capitalista (1814-1883) se denomina, desde el punto de vista de la política social como etapa de la Cuestión Social, en la que se articula el capitalismo competitivo, la asistencia social y el sistema político censitario. La constitución del mercado da lugar, como bien explica Polanyi, a un sistema en el que prima el imperativo fabril que supuso la destrucción de los sistemas tradicionales de protección como los gremios, las redes comunales y el liderazgo de las Iglesias. El objetivo de crear un mercado de trabajo estable y continuo exigió salarios de supervivencia o ricardianos, ausencia de cualquier sistema de protección social que evitara el trabajo asalariado (se prohibieron las Leyes de Pobres) y la prohibición del asociacionismo obrero. La protección social, si cabe la expresión, es en ese periodo inexistente y se reduce a una protección residual de beneficencia a aquellos ciudadanos incapacitados para el trabajo. La política social es residual, disciplinaria y *asistencial*.

Las transformaciones que tiene lugar en el último cuarto del siglo XIX dan paso de la fase de la Cuestión Social a la era de la Reforma Social. Esta consiste en un conjunto de políticas e instituciones sociales y políticas que tratan de articular el capitalismo de gran empresa, las demandas sociales de la clase trabajadora y la nueva dinámica del ascenso de la democracia política. La gran empresa, a finales del siglo XIX, en una fase de expansión gracias al

desarrollo de las fuerzas de producción que pone en marcha la Segunda Revolución Industrial, requerirá una demanda creciente y segura para dar salida a la producción. Por su parte, la clase trabajadora exige salarios más elevados, seguridad o protección social y participación política, y las instituciones liberales mediadoras se ven obligadas a optar entre la continuación de un liberalismo manchesteriano ajeno a los nuevos cambios o el giro hacia sistemas de liberalismo social y democracia universal. La reforma social, desde el punto de vista de la política social, se concreta en el nacimiento de los Seguros Sociales o *Seguridad Social*, primero en Alemania y luego en los demás países europeos y América del Norte. En este periodo, se hace inevitable el desarrollo de los servicios sociales u obreros como consecuencia de que vienen a converger procesos internos de cambio sociopolítico como son: el nuevo impulso de la modernización económica que precisa de continuidad y estabilidad, la fuerza política en ascenso de los sindicatos y partidos obreros y el auge de ideologías reformistas que se desarrollan en una parte de las propias clases propietarias dominantes. Este proceso da lugar al liberalismo social (Reino Unido, Francia) y al despotismo protector (Alemania de Bismarck) o a situaciones intermedias en países de industrialización tardía (Italia, España). En todos los casos se hicieron inevitables redes de seguridad social que a la vez garantizaran el abastecimiento regular del mercado de trabajo, crearan un colchón de seguridad en las familias obreras y frenaran el ímpetu democrático reivindicativo de la clase obrera industrial. Con mayor o menor éxito los Seguros Sociales, sobre todo de enfermedad, invalidez y retiro obrero, se fueron abriendo paso como sistemas de apoyo a la familia obrera al mismo tiempo que las redes de la sociedad civil empezaron a tener un mayor protagonismo en la provisión de la asistencia social. Como expresión de este cambio tuvo lugar un fuerte crecimiento de la legislación obrera, la creación de instituciones de previsión social y la extensión del voto político liquidando progresivamente el sistema censitario y poniendo las bases o fundamentos de lo que será, después de la II Guerra Mundial, el Estado de Bienestar.

Sin embargo, este sistema de reforma social, concretado en la extensión de la Seguridad Social, se bloquea después de la Gran Guerra o I Guerra Mundial como fruto de varios procesos que entraron en contradicción al mismo tiempo. Por una parte, el sistema capitalista experimenta una crisis de demanda sin precedentes, genera paro estructural y el deterioro de la posición de las clases medias y trabajadoras. Por otra parte, la clase obrera se fragmenta entre los partidarios de la reforma y los de la revolución con ocasión de la revolución bolchevique de 1917. Finalmente, las propias clases capitalistas se dividen entre la continuidad del capitalismo a través de la extensión de la democracia política o mediante un liberalismo capitalista bajo dictaduras militares (fascismos). Estas contradicciones dan lugar a los agudos conflictos políticos de los años 30 en Europa (Alemania, Italia, España) o con menor intensidad en países como Francia y Reino Unido. Contradicciones que abocan en la II Guerra Mundial de 1939 a 1945.

El final de esta guerra permite la conciliación de las contradicciones señaladas bajo un modelo de crecimiento y política social que supere al anterior: el llamado Estado Keynesiano de Bienestar que genera un nuevo modelo de crecimiento económico, regulación social y legitimación política que articula varios procesos a la vez que dan paso a la era de oro del Estado de Bienestar (favorecido por la Guerra Fría y el enfrentamiento entre los países socialistas y capitalistas). Un modelo basado en :

- 1- Un sistema de producción en masa que genera bienes ociosos masivos que permite la creación de la sociedad de consumo como mecanismo de satisfacción de necesidades y deseos e integración social.
- 2- Una intervención del Estado cuya política económica es el logro de la demanda efectiva y la creación de infraestructuras y cuya política social consiste en la redistribución de la renta entre las clases sociales y la creación de servicios de reproducción social de carácter universal como el sistema sanitario y las políticas educativas (consumos colectivos).
- 3- Un sistema de concertación social entre trabajadores y empresarios, mediado en ocasiones por el Estado, en el que se reconocen

mutuamente la legitimidad del beneficio capitalista y los incrementos salariales en función de la productividad.

- 4- Finalmente, un modelo de división internacional del trabajo basado en el mercado libre internacional (frente al proteccionismo anterior) y la regulación de la economía y la sociedad a nivel nacional que permitan hacer compatible la modernización capitalista, la existencia de consumos colectivos y redes de seguridad ante el infortunio y la participación democrática

En expresión de T.H. Marshall el Estado de Bienestar era la última fase de la Reforma social al materializar los derechos sociales como culmen de los derechos civiles (1814-1880) y de los derechos políticos (1880-1940). Este modelo que combina el fordismo productivo y la protección social tendrá su máximo desarrollo entre 1950 y 1979 en el que funcionó un círculo virtuoso entre crecimiento económico, redistribución social, desarrollo democrático y división del comercio internacional.

La conciliación que desembocó en la consolidación del Estado de Bienestar empezó a resquebrajarse a finales de la década de los 70, con el resurgimiento del desempleo y la inflación, fenómeno al que se le encontraron diversas explicaciones. Desde quienes culparon a la espiral de precios y salarios motivada por la presión al alza de los convenios salariales sobre los precios, pasando por el aumento de los precios del petróleo¹ o el deterioro del clima social en el que se cuestionaba al Estado, al mercado, al individualismo o a los empresarios. Para otros autores como Murad, en realidad, la crisis económica no fue la causa, sino la excusa para justificar la crisis del Estado de Bienestar.

“ el Estado de Bienestar se trata de un producto de las crisis, en particular de las dos guerras mundiales y de la depresión de los años treinta. Y siempre ha estado en crisis. La crisis es el modo de reproducción del Estado de bienestar “ (Murad,1991, p. 253).

¹ El incremento de la materia prima importada, eleva los precios, con lo que se vende y exporta menos, por consiguiente se reduce la producción y el empleo. En realidad, el aumento del precio del petróleo no duró siempre, cosa que si ocurrió, desde entonces, con el desempleo.

Esto ha motivado que después de más de 25 años de crisis esté teniendo lugar una intensa reconstrucción de sus funciones tradicionales y la creación de nuevos equilibrios institucionales y políticos entre el Estado, el mercado y la sociedad civil que comenzó a principios de los ochenta con la aplicación de políticas de racionalización, privatización y contención del gasto social como desarrollo de políticas monetaristas. Unos años en los que se ha venido produciendo no tanto un desmantelamiento del Estado de Bienestar sino su “*reestructuración institucional y reorientación ideológica*”, dado que la crisis coincidió con “*la propia maduración institucional y política del Estado de Bienestar, el envejecimiento de la población y los riesgos políticos del desempleo estructural que, en la práctica, limita la capacidad de los gobiernos de no incrementar el gasto público*” (Rodríguez Cabrero, 1995, p.93). Todo ello, adaptándose a las nuevas condiciones socioeconómicas derivadas de tres factores. En primer lugar, de un crecimiento económico menor al que permitió la gestación del Estado de bienestar durante el desarrollismo económico posterior a la Segunda Guerra Mundial. En segundo lugar, por un ambiguo debilitamiento del apoyo público a la acción estatal que, insatisfecho con ciertos programas sociales, demanda menos presión fiscal a la vez que atribuye al Estado la responsabilidad de velar por la satisfacción de ciertas necesidades y aplicar políticas sociales más efectivas hacia una creciente pluralidad de intereses, antaño no procurados por la acción estatal (acogimiento de refugiados, atención de reivindicaciones territoriales, étnicas, territoriales). Finalmente, por la mundialización de las relaciones sociales y la globalización económica que exigen una creciente renovación tecnológica y productiva que supera las fronteras de los Estados nacionales pero que, a la vez, supone una excusa que permite a los gobiernos llevar a cabo políticas sociales impopulares previstas con anterioridad. A este respecto, tras a una etapa que podríamos denominar como de “modernización” del Estado de Bienestar entre 1950 y 1980 parece que hoy día le sigue otra en la que el nuevo marco es la “globalización”. En este nuevo contexto, el Estado tiende a descentralizarse internamente, el mercado se encuentra en un proceso de ampliación de sus prácticas mercantiles en el ámbito social y en el propio Estado de Bienestar y la

sociedad civil se va renovando como espacio de socialización de necesidades a través de la economización de las entidades no lucrativas.

En España, las fases mencionadas del Estado de Bienestar siguieron otro ritmo y se incorporó con retraso tras un largo proceso lleno de interrupciones, tensiones financieras y conflictos. Debido a ello, se pasa de 1) un sistema residual de Estado de Bienestar hasta 1963², que fue afianzándose con la 2) construcción de un Estado autoritario de Bienestar (1963-1977) y culminado en la 3) consolidación del Estado democrático de Bienestar próximo a nuestro días. A su vez, éste se ha caracterizado como un proceso de universalización contenida, progresivamente abierto a la privatización, que ha transcurrido desde a) el consenso (1977-1981), y b) posterior incertidumbre, contención y racionalización de las políticas sociales (1981-1984), hasta una c) cierta reestructuración y extensión de un Estado de Bienestar universal parcialmente asistencial (1984-1988) que culmina en d) la ruptura del consenso (1988-2003) por las presiones privatizadoras que, si bien no han mermado las políticas de cobertura y universalización del Estado de Bienestar, si han reducido su intensidad protectora (Rodríguez Cabrero)

3. Modelos y regímenes de Estado de bienestar.

En puridad sólo podemos hablar de regímenes de EB ya que éste es una categoría abstracta para denominar procesos sociales y políticos muy complejos.

Ya en los años cincuenta hubo intentos clasificatorios de los distintos sistemas de protección social tomando unas u otras variables. Así, clásicos autores de la política social como Marshall (1950), Richard Titmuss (1974), Wilensky (1975), Flora (1986) han tratado de clasificar el Estado de Bienestar. La tipología de Titmuss diferenciando entre los modelos residual o liberal, institucional o socialdemócrata y el radical o socialista, siempre ha sido una referencia inicial en cualquier tipo de clasificación. Ciertamente, los esfuerzos realizados en el

² Desarrollado de forma paulatina desde la reforma social (1880-1913) a los seguros sociales (1913-1939), hasta llegar a un sistema de Seguridad Social (1940-1963))

diseño de tipologías o tipos ideales no siempre han significado avances fructíferos en la construcción de teorías explicativas del por qué, cómo y para qué del EB, pero su éxito ha sido siempre notable como herramienta descriptiva y primera aproximación al fenómeno.

La elaboración de tipologías volvió a estar de moda nuevamente debido al trabajo seminal de Esping-Andersen con su obra ya clásica de 1990 *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Desde su perspectiva un régimen de bienestar es una combinación institucional de producción mixta de bienestar entre el Estado, la familia, el mercado y la sociedad civil que depende de tres factores: la naturaleza de la movilización de las clases sociales, las estructuras de coalición de la clase política y el legado histórico o *path dependency*

A su vez cada régimen es la consecuencia de dos fuerzas: del grado de desmercantilización (grado de subsistencia sin dependencia del mercado) y del tipo de estratificación social (extensión de los derechos de ciudadanía o solidaridad social). Así, según el citado autor, tendríamos tres regímenes de bienestar:

- El **Socialdemócrata** o Escandinavo: Es un Estado que Esping-Andersen califica de solidario, universalista y desmercantilizador. El Estado, a través de programas universalistas consigue una elevada desmercantilización de las relaciones sociales en la que el individuo alcanza la máxima independencia personal, emancipándose de la dependencia del mercado, con el reconocimiento de una renta mínima ciudadana sin prueba de medios. Es un régimen propio de los países nórdicos.
- El **Continental** o corporatista: Los derechos sociales están vinculados a la clase y el status. El Estado tiene un escaso impacto redistributivo cumpliendo un papel subsidiario con respecto a la familia e interviniendo sólo allí donde el asistencialismo familiar no llega. Por lo tanto la desmercantilización es modesta y la esfera de solidaridad es de tipo corporatista y familista. En este modelo se incluiría a países como Alemania, Francia, Bélgica o Austria pero también a Italia y España.
- El **liberal**: En este régimen (Estados Unidos, Canadá, Australia) el mercado es la estructura fundamental y dominante de bienestar y el Estado se

caracteriza por las ayudas a los pobres, subsidios modestos a personas de clase baja, discretas transferencias universales y por limitar el alcance de los derechos sociales mediante un acceso asistencial a prestaciones bajo carga de prueba de medios o means test.

Esta tipología ha sido criticada posteriormente por algunos autores que hablan de un cuarto, e incluso de un quinto modelo. Así, Castles y Mitchell (1990) sostienen que por ejemplo Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido no son ejemplos de régimen liberal sino un tipo específico con un sistema de asistencia social mucho más amplio e inclusivos que denominan como “**modelo radical**”. Este modelo se caracterizaría por la lucha contra la pobreza y la igualdad de ingresos a través de otros instrumentos redistributivos antes que por medio de altos niveles de gasto público social.

Otra carencia de la tipología de Esping-Andersen es la ausencia de un modelo específico para aquellos países que desarrollaron tardíamente sus Estados de Bienestar como consecuencia de largos períodos autoritarios y que están ubicados en el sur de Europa (España, Grecia, Italia o Portugal). Estos países han sido encuadrados bajo diferentes denominaciones como **Modelo Latino** o del sur de Europa, modelo tradicional (Goma, 1996), modelo católico (Abrahamson, 1995) o regímenes post-autoritarios (Lessenich, 1996). Este modelo se fundamentaría en una baja tasa sindical y un régimen de transferencias preferentemente contributivo conectado al nivel salarial. Los niveles de gasto y de desmercantilización suelen ser bajos

España sería un caso específico de régimen de bienestar Latino. De un lado, forma parte del proceso histórico de construcción de la reforma social en la medida en que éste se ha construido, como en todos los países con Estado de Bienestar, como una articulación entre la modernización capitalista, la construcción de la democracia política y las demandas de las clases trabajadoras que también ha pasado por las tres grandes fases de la reforma social: la asistencial, la seguridad social y el Estado de Bienestar a través de las cuales se han extendido progresivamente los derechos sociales y políticos. Pero por otro lado es también un caso específico, como Italia o Portugal, en la

medida en la que este proceso ha tenido lugar en países de modernización capitalista tardía (reforma agraria dilatada en el tiempo), escasa y débil sociedad civil y sistemas políticos de populismo autoritario, conservador y particularista. Sólo de manera tardía, Italia después de la II Guerra Mundial y España a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta del siglo XX, lograron la estabilidad relativa de la reforma social bajo regímenes que a partir de la Seguridad Social fueron extendiendo la protección social a todos los colectivos social, universalizando servicios como el sanitario o el educativo, si bien con bajas tasas de intensidad protectora, un fuerte corporativismo, una amplia responsabilidad de la familia en los cuidados personales y una sociedad civil que sólo recientemente está empezando (caso de España) a reconstituirse.

Características básicas de los Regímenes de Estado de Bienestar

	Socialdemócrata	Continental	liberal	Post-autoritario (latino)
Grado de desmercantilización	Fuerte	Medio	Débil	Débil
Punto de referencia ideológico	Universalismo	Jerarquía social	Asistencialista. Responsabilidad individual	Modernización tardía
Países representativos	Países nórdicos	Alemania, Francia, Bélgica o Austria	Estados Unidos, Canadá, Australia	España, Grecia, Italia o Portugal

Fuente: Lessenich (1996)

El debate sobre el Estado de Bienestar en los últimos años se ha centrado en dos problemas: por un lado, hasta que punto la globalización económica no pone en entredicho la tradicional dinámica nacional de los regímenes de bienestar; por otro lado, en que medida no está teniendo lugar una cierta convergencia entre regímenes, sobre todo en el ámbito de la Unión Europea y

si esta convergencia facilitaría la creación de una política social común basada en los criterios de renta mínima e integración sociolaboral.

A este respecto resulta interesante considerar la evolución del gasto en protección social en Europa entre 1991 y el 2000 y como varía en función del tipo o modelo de EB. Así, Rodríguez Cabrero (2004) tomando como referencia los datos de Eurostat (Oficina de Estadísticas Europeas) nos muestra como los países del modelo nórdico han tenido tradicionalmente elevados niveles de gasto en protección social en relación al PIB superando en la década de los 90 el 30%, si bien parece que en cierto modo han tocado techo de manera que desde 1996 se ha moderado el esfuerzo en todo ese grupo de países. Por su parte, los países de régimen continental apenas si han reducido el gasto social (Alemania, Austria, Francia) con la excepción de Bélgica y Luxemburgo, si bien en el caso de Bélgica la reducción es casi simbólica. Las dificultades de la integración social y económica posteriores a la unificación (caso alemán) o el disenso político en materia de política social y económica (caso de Francia), explican en parte el problema de un crecimiento del gasto social que no va unido a otros compromisos globales de tipo salarial y de empleo (como sucedió en el caso de Holanda). Por su parte, Irlanda ha reducido el gasto social de manera abrupta en 5,5 puntos porcentuales entre 1991 y el 2000 en parte debido al crecimiento del empleo y, en parte, a la aplicación de políticas fuertemente reductoras de la intensidad protectora; el Reino Unido ha elevado su gasto social en más de un punto del PIB. Finalmente, los países del Sur de Europa, con la excepción de España, han elevado (Grecia y Portugal) o mantenido (Italia) su porcentaje de gasto social entre 1991 y el 2000. Teniendo en cuenta el tradicional bajo porcentaje comparado en protección social de estos países la tendencia desde 1986 ha sido la de un crecimiento constante sin llegar a alcanzar los niveles de gasto medio de la UE de los 15. Así, en Grecia el gasto social crece 4,8 puntos entre 1986 y el 2000, Italia el 2,8, Portugal en 6,4 puntos, mientras que España lo hace negativamente de forma que nuestro porcentaje de gasto en el 2000 es inferior al del año 1991 en 2,9 puntos porcentuales. De ahí que en el caso español haya tenido lugar el ajuste del gasto a la baja más importante dentro de los países del Sur de Europa y

cuya evolución no puede explicarse exclusivamente por la positiva evolución del empleo, con su consiguiente reducción de las prestaciones por desempleo, sino también a factores normativos y políticos de contención de gasto público. Esto hace que se pueda seguir afirmando que nuestro Estado de Bienestar es un Estado de universalización incompleta, de baja intensidad protectora y limitada capacidad para la redistribución de la renta (Rodríguez Cabrero, 2004).

Gasto en protección social en la Unión Europea de los 15 (% del PIB)

	1970	1975	1980	1986	1991	1993	1996	2000
PAISES NÓRDICOS								
Dinamarca	19.6	25.8	28.7	26.7	29.7	28.9	28.6	26.7
Finlandia	-				29.8	34.6	31.6	25.2
Suecia	-				34.4	38.6	34.7	32.3
PAÍSES CONTINENTALES								
Alemania	21.5	29.7	28.7	28.1	26.1	28.4	29.9	29.5
Austria	-				27.0	28.9	29.5	28.7
Bélgica	18.7	24.2	28.0	29.4	27.1	29.3	28.6	26.7
Francia		22.9	25.4	28.5	28.4	30.7	31.0	29.7
Luxemburgo		22.4	26.5	24.8	22.5	23.7	24.0	21.0
Países Bajos		26.7	30.8	30.9	32.6	33.6	31.1	27.4
SUR DE EUROPA								
España			18.3	19.8	22.0	24.6	22.6	19.1
Grecia			12.2	19.4	21.6	22.1	22.9	26.4
Italia	17.4	22.6	19.4	22.4	25.2	26.4	24.8	25.2
Portugal			14.7	16.3	17.2	21.0	21.2	22.7
PAÍSES ANGLOSAJONES								
Irlanda	13.2	19.7	21.6	24.1	19.6	20.2	17.8	14.1
Reino Unido	15.9	20.1	21.5	24.3	25.7	29.0	28.1	26.8
TOTAL EU			24.4	26.0	26.4	28.8	28.4	27.3

Fuente: Rodríguez Cabrero (2004). Elaborada en base a Eurostat

- **4.Objetivos del Estado de Bienestar**

Los objetivos del Estado de Bienestar según Bandrés (1994) se pueden agrupar en tres bloques: seguridad económica y social, reducción de la desigualdad y lucha contra la pobreza. Estos objetivos son atendidos con diferentes intensidades según los regímenes dominantes analizados ya que en gran medida la efectividad del EB acabará dependiendo de la concepción previa que se tenga de cómo deben satisfacerse las necesidades sociales.

- Desde el punto de vista de la **seguridad económica** el Estado de Bienestar está orientado a mantener ciertos estándares o niveles de vida básicos a todos los ciudadanos para protegerlos de determinados riesgos y contingencias derivados de las incertidumbres esperadas (vejez) o inesperadas (desempleo, enfermedad o incapacidad...) sobre los flujos de ingresos de los individuos. Aunque la consideración de estos estándares serán distintos según el régimen del que se trate (universalismo-asistencialismo), en general tal protección suele canalizarse a través de varias vías como son las prestaciones económicas de la Seguridad Social, que permiten la garantía de recursos económicos (prestaciones por desempleo, pensiones, incapacidad temporal, ayudas familiares...), y de la prestación de servicios públicos básicos (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, cultura...) que contribuyen a la socialización evitando que ésta dependa únicamente de la provisión privada del mercado.

- En cuanto al objetivo de la **reducción de la desigualdad** económico-social el Estado podría modificar la estructura de la distribución de la renta, tanto por medio del sistema impositivo como por la provisión pública de determinados bienes y servicios públicos con el fin de corregir las externalidades negativas que el mercado no interioriza así como para mejorar la distribución de las oportunidades vitales de los individuos. Sucede, empero que frente a la creencia y evidencia empírica de que el Estado de Bienestar puede promover la igualdad social a través del gasto público social (Tawney, Crosland...) se contraponen otros argumentos y evidencias que ponen en duda los efectos

redistributivos del Estado de Bienestar. Estas dudas tienden a respaldarse con varias objeciones como son:

- El llamado “Efecto Mateo” (Stigler, Le Grand, Tullock...) por el cual el gasto social perdería su capacidad redistributiva ya que, fruto de la universalización de los servicios, serían las clases medias y no las más pobres las que más se benefician de estos, entre otras cosas por disponer de mayor información sobre su existencia.
- Su limitada verticalidad en la distribución de la renta. Se argumenta que el gasto público transfiere renta “dentro” de las clase trabajadora (redistribución horizontal) pero no de unas clases sociales a otras (redistribución vertical) con lo que se quedarían al margen los extremos menos favorecidos de la sociedad.

En cualquier caso, aunque hay evidencias a favor y en contra de estos argumentos , la valoración de la capacidad del EB para reducir la desigualdad depende de lo que se acabe esperando de éste. Así, si se parte de la convicción que el EB debe alterar profundamente la distribución de la renta discriminando de manera positiva hacia los sectores y grupos sociales menos favorecidos, la conclusión podría ser que en ningún país el EB ha producido una alteración de tal magnitud y que por lo tanto en este objetivo el EB ha fracasado. Ahora bien, si se acepta que la estructura de desigualdad hunde sus raíces en la desigualdad de la propiedad, renta, estatus del mercado y que el EB no ha pretendido en ningún caso alterarla radicalmente, sino gestionarla, entonces el EB habría sido relativamente exitoso en la medida en que, sin hacer modificaciones radicales, ha contribuido a moderar las desigualdades más graves y hacer aceptable la estructura de la desigualdad (Rodríguez Cabrero, 2004).

- Por último, el objetivo de la **lucha contra la pobreza** pretende la integración social de los excluidos a través de programas de protección social como las prestaciones o subsidios por desempleo, prestaciones no

contributivas, salario mínimo de inserción, servicios sociales o protección a la familia...objetivo al que dedicaré un tema específico (tema 14)

5. Tipos de prestaciones sociales en España como ejemplo del desarrollo del Estado de Bienestar

Entre los principales agentes de la protección social destacan dos grandes áreas: la de las unidades de la Administración Central y de las Administraciones de la Seguridad Social y la del resto de los agentes (empresas, ONGs, administraciones territoriales -Ayuntamientos, CC.AA-, previsión social complementaria -entidades de previsión social: mutualidades, aseguradoras-.

De todas ellas, merece una mención especial por su complejidad la acción protectora del Sistema de Seguridad Social (<http://www.seg-social.es/inicio/>), la cual se estructura en dos áreas básicas:

- Las llamadas “contingencias comunes”: son aquellas contingencias o riesgos derivados de enfermedades comunes y accidentes no laborales. Se financian con las cotizaciones de los trabajadores y empresarios. Estas cotizaciones se engloban en dos tipos de regímenes distintos
 - ✓ Régimen general: engloba a trabajadores por cuenta ajena de industria, construcción y servicios
 - ✓ Regímenes especiales: que incluye a su vez a dos regímenes diferenciados como el de Trabajadores Autónomos integrado por los trabajadores por cuenta propia que no pertenecen al sector agrario; y el de trabajadores de sectores específicos como el del carbón, agrario, mar y empleados del hogar.

- Las “contingencias profesionales”, son aquellas contingencias o riesgos derivados directamente de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Tienen una regulación específica y se financian con cotizaciones exclusivas de los empresarios

Hecha esta aclaración, los agentes mencionados, sobre todo los dos primeros, ofrecen distintos tipos de prestaciones sociales para cubrir diferentes estándares básicos relacionados con las siguientes áreas:

- Enfermedad – Atención Sanitaria:
 - Invalidez
 - Vejez
 - Viudedad
 - Familia e hijos
 - Desempleo.
 - Vivienda
 - Exclusión Social no clasificada en otra parte
-
- En las cuatro primeras (**prestaciones de enfermedad y atención sociosanitaria, invalidez, vejez y viudedad**) desempeñan un papel prioritario tanto el Sistema de la Seguridad Social como la Administración Central. De todas ellas prestamos especial atención a la pensiones públicas en sus vertientes contributivas y no contributivas:

1. Pensiones contributivas del sistema de la seguridad social

En esta categoría se incluyen las pensiones de incapacidad permanente, jubilación y muerte y supervivencia (viudedad, orfandad y a favor de familiares) por las cuales es necesario haber cotizado unos mínimos.

- 1.1. La pensión por **incapacidad permanente** es la pensión percibida por el trabajador que, después de haber estado sometido al tratamiento prescrito y de haber sido dado de alta médicamente, presenta reducciones funcionales graves que anulan o disminuyen su capacidad laboral. Esta incapacidad se clasifica en distintos grados: parcial (inferior al 33%), total (le inhabilita totalmente para esa profesión pero no para otras), absoluta (le inhabilita para toda profesión) o gran invalidez (necesita además la ayuda de una tercera persona). Si el beneficiario tuviera o fuera a cumplir 65 años esta pensión pasaría a ser pensión de jubilación.

1.2. Pensión de **jubilación**: es una pensión vitalicia concedida a los trabajadores que hayan cotizado o pagado a la Seguridad Social un mínimo de 15 años cuando, alcanzada la edad establecida cesen o hayan cesado en el trabajo. Los que hayan cotizado el mínimo de 15 años tendrían derecho al 50% de la base reguladora y a medida que aumentan los años de cotizados este porcentaje va aumentando entre dos y tres puntos hasta alcanzarse el 100% entre los que hayan cotizado por 35 o más años

1.3. Pensiones de **Muerte y supervivencia**: son las que se otorgan en caso de muerte del trabajador, cualquiera que sea su causa. Concretamente son las pensiones de viudedad, orfandad y pensión vitalicia o subsidio temporal a favor de familiares.

2. Prestaciones no contributivas:

Entre estas se incluyen las pensiones no contributivas, y las prestaciones de la LISMI (ley de integración social de minusválidos) (antes se incluían las pensiones asistenciales a ancianos y enfermos pero se derogaron en 1992)

2.1. **Pensiones no contributivas**: Son prestaciones periódicas vitalicias o de duración indeterminada a favor de aquellas personas que no han cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones de nivel contributivo por la realización de actividades profesionales. Se financian mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social. Son de dos tipos: **Invalidez y jubilación**, su cuantía para el año 2004 es de 276.30 € (49.972 pts) en 14 pagas y para ser beneficiario de las mismas debe reunirse los siguientes requisitos

2.1.1. Invalidez.

- Haber cumplido los 18 años y ser menor de 65.
- Residir legalmente en el territorio español
- Estar afectado por una minusvalía o por una enfermedad crónica en un grado igual o superior al 65%.

- Carecer de rentas o ingresos suficientes, es decir, que la suma anual de rentas o ingresos sea inferior al importe anual de la pensión.

2.1.2. Jubilación: tener 65 o más años, residir legalmente en territorio español y carecer de rentas e ingresos suficientes computados de igual forma que para la invalidez

2.2. Prestaciones de la LISMI (ley de integración social de minusválidos): comprende prestaciones como la asistencia sanitaria y la prestación farmacéutica a minusválidos, rehabilitación médico-funcional y recuperación profesional, medidas de integración social o subsidios de movilidad y compensación por gasto de transporte (12 pagos de 6.200 pts en el 2000). Estas prestaciones se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado

- Las **prestaciones sociales para la familia a hijos,** además de las prestaciones en dinero que las propias empresas paguen para sus trabajadores, se concretan en medidas como el **mantenimiento de rentas durante la maternidad** que recoge el gasto por prestación de maternidad pagado por el sistema de la Seguridad Social, las empresas y las administraciones públicas a sus empelados, así como las **asignaciones familiares por hijo a cargo**

Concretamente, estas asignaciones familiares por hijo a cargo se refieren a la asignación económica a la familia en concepto de protección por cada hijo menor de 18 años, o mayor de 18 pero afectado por una minusvalía igual o superior al 65% que esté a cargo del beneficiario de la prestación. Se financian mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social y con el propio Presupuesto de la Seguridad Social.

Las cuantías difieren en las siguientes situaciones:

- 24,25 euros mes (47.919 pts al año) por cada hijo menor de 18 años no minusválido siempre y cuando el beneficiario no tenga ingresos

- superiores a 8495.69 € al año (1.414.000 pts en el año 2004) (este mínimo exigido se incrementa en un 15% por cada hijo menor de 18 años)
- 577 € al año (96.000 pts) por cada hijo menor de 18 años con una minusvalía igual o superior al 33% (año 2004) (sin requisito de ingresos)
 - 268.09 € al mes (535.157 pts al año) para hijos mayores de 18 años con minusvalía igual o superior al 65 % y 402.14€ (802.925 pts al año) si tienen minusvalía mayor o igual al 75%.
- En materia de **desempleo**, el Estado de Bienestar se materializa en una serie de prestaciones y subsidios que son especialmente significativos en España como consecuencia nuestras altas tasas de paro. En esta materia destacan tres niveles de prestaciones (www.inem.es) : el nivel contributivo (prestaciones por desempleo), el nivel asistencial (subsidio por desempleo) y la renta activa de inserción. Para acceder a las mismas es necesario haber cotizado previamente a la Seguridad Social específicamente por dicha contingencia
- **Las prestaciones por desempleo:** para acceder a ellas a parte de encontrarse en situación legal de desempleo se debe tener cubierto un período mínimo de cotización de doce meses. La duración de la prestación está en función del tiempo de ocupación cotizada (por ejemplo: entre 360 y 539 días cotizados se puede cobrar la prestación durante 120 días). Las cuantías cobradas son, durante los 180 primeros días, el 70% de la Base Reguladora que se haya tenido durante los últimos 180 días de trabajo y a partir del día 181, el 60% de esa base reguladora (más detalles en http://www.inem.es/ciudadano/p_desempleo.html.)
 - **El subsidio por desempleo:** es de dos tipos

- El subsidio para los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura que tiene cubierto un mínimo de jornadas cotizadas.
- Subsidio para trabajadores que se encuentren en alguna de estas situaciones:
 - han agotado la prestación contributiva o no ha cubierto el periodo mínimo de 12 meses cotización para acceder a la prestación
 - son emigrantes retornados
 - son excarcelados
 - son declarados capaces o inválidos parciales tras una revisión de invalidez
- **Renta activa de inserción:** va dirigida a trabajadores desempleados de larga duración, mayores de 45 años y con responsabilidades familiares, que hayan extinguido la prestación y el subsidio por desempleo.
- Para concluir, no conviene olvidar otro tipo de prestaciones propias del Estado de Bienestar como las subvenciones de alquileres y de intereses a familias adquirientes de **vivienda** así como otras prestaciones en dinero y en especie para prevenir o reducir la **exclusión social** como el salario mínimo de inserción o los gastos en servicios y bienes básicos para ayudar a los ciudadanos más precarios (éstos últimos generalmente a cargo de las Comunidades Autónomas y las Entidades privadas sin fin de lucro.

Bibliografía

- Ariño, A. (ed.)(2003): Diccionario de la Solidaridad (I), cuadernos de solidaridad, nº 2. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Sarasa, S. y Moreno, L. (comp.) (1995): El Estado de Bienestar en la Europa del Sur. CSIC, Madrid.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004): El Estado de Bienestar en España: debates desarrollo, y retos; editorial Fundamentos, Madrid.