

Transformaciones en el estado de bienestar

*Gloria de la Luz Juárez**
*Alfredo Sánchez Daza***

Introducción

Plantear el problema del estado de bienestar, hoy día, es referirse a diversos cambios que dicho sistema ha sufrido a lo largo de las dos últimas décadas. Durante el periodo inicial de los años setenta, algunas economías occidentales, motivadas por las transformaciones económicas que padecían, iniciaron un replanteamiento sobre la manera en que se venía proporcionando dicho bien a la sociedad.

Fenómenos como la crisis energética de principios de la década y la recesión económica internacional de los setenta, estuvieron presentes en el momento en que los cambios se iniciaron. Algunos autores afirman que el concepto de crisis fue acuñado y difundido por los propios gobiernos, para justificar de alguna manera, el desmantelamiento de lo que en ese momento significaba un considerable costo económico.

Distintas corrientes de pensamiento, así como las diferentes vías de reestructuración del estado de bienestar efectuadas por los gobiernos, han llevado a ocupar una gran variedad de escritos y debates. En este artículo se intenta un acercamiento a esa problemática, su objetivo principal es analizar los antecedentes históricos del estado de bienestar, prevaleciente desde finales del siglo XIX, en algunos países de Europa Occidental, hasta el inicio de las reformas de mediados de los

* Profesora-Investigadora del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco, Doctorante por la Universidad de Barcelona.

** Profesor-Investigador del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco, Doctor en Economía por la Universidad de Barcelona, Investigador Nacional Nivel I.

años 70. Dichos cambios aún no culminan y han tomado diversos caminos de acuerdo a las características de cada país. El artículo se estructura de la siguiente manera, la primera parte cubre los antecedentes históricos y las causas que originan el estado de bienestar abarcando tres modelos clásicos, el alemán, el británico y el sueco. En la segunda sección se realizan una serie de críticas al modelo clásico del estado de bienestar, para finalmente presentar algunas conclusiones.

1. Antecedentes históricos

1.1 ¿A qué obedece el surgimiento del estado de bienestar?

Definir el estado de bienestar no es una tarea fácil, aun cuando existe un acuerdo más o menos generalizado en el sentido de sus componentes, y de las importantes transformaciones que estos han sufrido en las últimas dos décadas. Dichos cambios se han visto traducidos principalmente en reducciones de la provisión por parte del Estado.

Se afirma que hay tantos modelos de estados de bienestar como países, y aun cuando no pretendemos abordar cada uno de ellos, es necesario conocer en términos generales, cuáles son los modelos de estados del bienestar y, dentro de ellos, los distintos tipos de sistemas de seguridad social.

Hablar del estado de bienestar, de acuerdo a Baldwin (1997), significa referirse a una convención mediante la que se denominan distintos procesos y experiencias históricas transformadas en sistemas de mediación institucional, que contribuyen al crecimiento económico vía garantía de la demanda agregada, la cual garantiza la reproducción social.

Por su parte, para Estruch (1996), el estado de bienestar es una forma de organización institucional basada en el compromiso público con el pleno empleo, la política económica anticíclica, la existencia de sistemas más o menos amplios, de provisión universal de ciertos bienes, servicios y transferencias y las políticas redistributivas en pos de la reducción de la desigualdad económica y social.

En tanto, Vaquero (2000) plantea que son un tipo de organización de tipo institucional y pública, sus motivaciones son económicas y sociales; su objetivo último es la igualación en mayor o menor grado de los grupos o clases sociales, mediante el pleno empleo y la seguridad económica que proporcionan las prestaciones y los servicios sociales, esto es a lo que se le conoce como sistema público de seguridad social.

El estado del bienestar comprende, por tanto, al menos dos instituciones: las políticas estatales de pleno empleo y los sistemas de seguridad social. Este

último comprende distintos subsistemas: el de las prestaciones, el de los servicios sanitarios y el de los servicios sociales que incluye el sistema educativo y el de vivienda.

Estas opiniones nos dan una idea global de la conformación del estado de bienestar, sus instituciones y su quehacer al interior de la sociedad. Por otro lado Ochando,¹ plantea la existencia de dos grandes ramas de las teorías del estado de bienestar: teorías por el lado de la demanda y otras por el lado de la oferta. El autor considera que las primeras se ramifican a su vez en cuatro grandes grupos: a) teoría del industrialismo; b) teoría socialdemócrata o hipótesis de los recursos del poder; c) teorías marxistas y d) teorías de los grupos de presión.

Respecto a las teorías por el lado de la oferta, plantea que se fundamentan en los argumentos de la Escuela de la Elección Pública, y resume las siguientes: 1) la que propone el estado de bienestar como derivado del grado de influencia de la burocracia; 2) la que destaca la competencia electoral; 3) la que explica el estado de bienestar mediante el nivel de centralismo/federalismo del Estado y 4) la que lo hace acudiendo a la existencia de la ilusión fiscal.

De acuerdo con esta clasificación, los autores citados se ubican dentro de la teoría de la demanda. Aunque no vamos a hacer referencia específica al contenido de cada una de las teorías que plantea Ochando, consideramos que la clasificación es adecuada, en el sentido que resume de manera global distintas vertientes de pensamiento, estudiosas del estado de bienestar como ente social.

En términos del quehacer específico del sujeto en cuestión, Atkinson (1999) plantea que la protección ofrecida por el estado de bienestar frecuentemente es discutida en términos de ayuda a la pobreza, pero esta no es su única función. La reducción de la pobreza es un objetivo importante, pero también lo son las pensiones de retiro, la compensación a los trabajadores, las ayudas a inválidos, la asistencia infantil y el seguro de desempleo. Por lo tanto, no es creíble que la redistribución sea solamente un asunto de transferencias entre ricos y pobres. El estado de bienestar sirve para igualar las diferencias de oportunidades de vida, disponer de mayor igualdad entre generaciones y resarcir las desigualdades por raza, género o estatus social. De manera más general, estos programas tienen el propósito de ayudar a la gente a reasignar ingresos durante el ciclo de vida, para reducir así la incertidumbre frente a sucesos que ocasionen pérdidas de ingreso y proporcionan un sentido de seguridad a los ciudadanos.

Históricamente, la seguridad social surgió como un complemento a la moderna relación de empleo, asegurando a los trabajadores frente a pérdidas im-

¹ En Vaquero (2000).

previstas de ingreso a causa de accidentes, enfermedad o desempleo, y de ahí proporcionar un incentivo para incorporarse al empleo formal. Actualmente, como una transformación de las economías maduras, se reconoce que la población puede estar en disposición de asumir riesgos, para retraer y cambiar de empleo en una sociedad en la que existe protección social adecuada.

El argumento de que el bienestar social fue una respuesta al proceso de modernización e industrialización, aunque unido a factores de tipo económico y político, es sostenido por varios autores. También se hace referencia a los aspectos institucionales, justificando la mayor presencia del Estado en el proceso de creación de los sistemas de protección social y la fragmentación de los mercados de trabajo.

El modelo de estado de bienestar que se considera actualmente en crisis, de acuerdo a Sánchez (1996), fue producto de dos movimientos encontrados, capitalismo y democracia, que después de la Segunda Guerra Mundial encontraron acomodo en el llamado pacto keynesiano, en donde los representantes de ambas fuerzas (capital y trabajo), reconocieron la legitimidad de sus intereses, intercambiables relativamente en dicho pacto.

El concepto de estado de bienestar significa un conjunto de respuestas de política económica al proceso de modernización, consistentes en intervenciones públicas en el funcionamiento de la economía y en la distribución de las expectativas de vida, las cuales se orientan a promover la seguridad e igualdad de los ciudadanos, introduciendo entre otras cosas derechos sociales específicos dirigidos a la protección en el caso de contingencias preestablecidas, con la finalidad de aumentar la integración social de sociedades industriales con elevada movilización (Sánchez, 1996).

De ahí que para referirnos a este concepto de estado de bienestar social en términos genéricos, habría que considerar un conjunto determinado de prestaciones, que serán de mayor o menor cuantía, dependiendo de la sociedad en cuestión.

Es posible considerar que, tanto en términos colectivos (sociales), como individuales (de los trabajadores), las distintas sociedades lograron un determinado grado de desarrollo que definió el tipo de servicios proporcionados.

Hubo sociedades que alcanzaron, mediante sus programas de redistribución del ingreso, incorporar a toda la sociedad en un nivel de servicios mínimo, como la asistencia en caso de necesidad, vejez y jubilación.

La idea dominante hasta la década de los 60 es que los países industrializados asumieron enfoques similares, de modo que actualmente todos ofrecen asistencia básica frente a los riesgos fundamentales de la vida moderna. La escuela de la modernización o de la lógica de la industrialización de los años 60 y 70 argu-

mentó que todas las sociedades modernas enfrentaron problemas sociales similares, donde la sociedad civil ya no podía esperar más por su solución.

Para algunos autores los sistemas de protección social desarrollan tres funciones básicas: a) una función tradicional de aseguramiento, dadas las dificultades de cobertura de todos los riesgos en el mercado; b) una función de ahorro, facilitando la capacidad de compra a lo largo de todo el ciclo vital y c) una función redistributiva entre los diferentes segmentos de una estructura social asalariada.

Sin embargo, una cuestión es el enfoque teórico que se utiliza para el análisis y otra los sistemas públicos de seguridad social, de los cuales interesa destacar la diferencia existente entre el modelo Beveridgiano, el Bismarckiano y el sueco, como prototipos de los modelos clásicos de bienestar social. A partir de estos elementos se puede hablar de los ‘tres mundos’ del capitalismo del bienestar diferenciados por Esping-Andersen:

- 1) sistemas de ayuda o beneficencia, como el norteamericano. Allí el *welfare* consiste sobre todo en ayuda a los pobres que demuestren carecer de medios. La seguridad social (pensiones) y la sanidad tienen importancia secundaria o son marginales. Con el tiempo, los principales usuarios del sistema han terminado siendo las madres solteras.
- 2) Sistemas contributivos o Bismarckianos, como el alemán. Su núcleo es la seguridad social (sanidad y pensiones), siendo la beneficencia marginal. Los principales interesados en el sistema son los trabajadores y sus organizaciones sindicales.
- 3) Sistemas de ciudadanía, o sistemas Marshallianos, como, por ejemplo, el sistema sueco. Al considerar las prestaciones sociales un derecho ciudadano, se funden en él las pensiones, la sanidad y la beneficencia, que se financian del mismo modo, a través de los impuestos generales.²

1.2 Modelos clásicos de bienestar social

1.2.1 El sistema alemán

Los estados de bienestar no poseen fecha de origen concreta. Algunos autores establecen su inicio a finales de la Segunda Guerra Mundial. Aunque existen elementos que indican la existencia de estados de bienestar previos. Posterior al segundo conflicto bélico y con el triunfo de las ideas keynesianas, se inaugura la fase de institucionalización y universalización de los mismos.

² Esping-Andersen (1990: 9-27).

Se considera que el modelo bismarckiano surge de la actitud defensiva del capitalismo, que protege el mercado con mano de obra de hierro, y al mismo tiempo otorga la concesión a la clase obrera de practicar el intervencionismo social de la nueva protección social institucionalizada, y legislada desde arriba. De base profesional, protege en exclusiva al trabajador que cotiza, y financia las prestaciones con las cotizaciones o aportaciones de sus propios beneficiarios.

Otto von Bismark (1815-1898), canciller alemán, fue uno de los precursores de los sistemas de seguros institucionalizados y masivos, y su legislación es predecesora de otras que se conocen sobre el tema. Influenciado por las ideas de Von Stein, se caracteriza por una posición conservadora y paternalista que enfatiza el objetivo de integración de la clase obrera característico del estado benefactor. Bismarck plantea la seguridad social a la Alemania de ese entonces como una especie de compensación de la falta de libertades que su régimen dictatorial conlleva, a la vez que sirve como aglutinante de la unidad nacional.

Con Bismarck se instaura un sistema contributivo basado en transferencias y subsidios al consumo privado, que premian la productividad del trabajador y constituyen la base para la satisfacción de las necesidades; es una especie de estado de bienestar compensatorio, en donde las instituciones del bienestar juegan un papel accesorio respecto del mercado, que sigue siendo el principal proveedor de la satisfacción de las necesidades sociales.

Alemania es uno de los países con una larga tradición en cuanto a política social, ésta se limitó a aplicar regulaciones que protegieran a los trabajadores, lo que sucedió hasta la segunda mitad del siglo pasado. Sin embargo, una infraestructura en este desarrollo fue la construcción, impulsado por Bismarck, de un sistema de seguridad social organizado por el Estado en 1880. El seguro médico y el de accidentes para los trabajadores se iniciaron en 1883 y 1884, respectivamente; en tanto que el seguro de pensión se instauró en 1889. El sistema de seguridad pública se extendió incluso durante la República de Weimar (1919-1932) y se complementó con la instalación de un sistema de seguro de desempleo en 1927, antes del inicio de la gran depresión.

Además de la ampliación de las regulaciones de seguridad adicionales para los trabajadores, durante este tiempo se incluyeron nuevas políticas: las de mercado de trabajo (negociaciones salariales colectivas y autónomas, consejos de empleo manejados por el Estado y establecimiento de servicios, entre otros), de bienestar público y la política de vivienda.

Después de la Segunda Guerra Mundial las políticas sociales ya existentes (regulaciones de seguridad para los trabajadores, seguridad social, bienestar público y política de vivienda) no solamente fueron preservadas y reforzadas, tam-

bién se añadieron las políticas de familia, educación y redistribución (Berthol y Fehn, 1997).

Todos estos avances han llevado a un buen número de estudiosos, a reconocer que esta tradición de política social ha contribuido positivamente al desarrollo económico de Alemania. El estado de bienestar alemán fue un factor positivo puesto que promovió la paz social y la estabilidad, especialmente en términos de ingreso general, el cual era bajo, y por el desarrollo de los mercados de capital y seguros. Después de la irrupción de la familia, como la unidad de protección social, la demanda básica de los individuos para la seguridad y justicia social fue satisfecha por una oferta de bienes “seguridad” y “justicia”, organizada por el estado (Berthold y Fehn 1997).

1.2.2 El sistema británico

Este sistema se inició con el Informe Beveridge, que contemplaba el concepto de estado de bienestar en función de la provisión de medios públicos, con el fin de disponer de un estándar de vida básico. Idealmente el estado de bienestar intenta aliviar la pobreza, reducir la desigualdad y lograr una mayor solidaridad e integración social.

Beveridge estuvo fuertemente influenciado por las ideas de los socialistas Fabianos –en particular por Beatriz Potter Webb, con quien trabajó en 1909 en el informe de la Ley de Pobres– en su trabajo inicial sobre desempleo (1909). Los Fabianos lo apoyaron en su postulación como director de la *London School of Economics* en 1919, puesto que mantuvo hasta 1937.

Después de su estancia en esta institución, trabajó en un estudio publicado en 1942, conocido desde entonces como el Informe Beveridge. Dicho informe delineó la construcción del moderno estado de bienestar británico, que de alguna manera era la culminación del proyecto Fabiano, el cual para 1945 había tomado forma a tal grado que se propuso legislarlo. Uno de sus aspectos más notables fue lo convincente de sus argumentos, razón que hizo posible su amplia aceptación. Señalaba que las instituciones del bienestar propuestas, incrementarían la competitividad de la industria británica en el periodo de posguerra, no sólo mediante el cambio en el costo del trabajo, en el cuidado a la salud, en las pensiones de tipo corporativo y en la cuenta pública, sino también mediante la producción de mayor salud, mayor riqueza y por lo tanto, trabajadores más productivos y motivados, quienes servirían como una gran fuente de demanda de bienes británicos.

Las recomendaciones propuestas en el informe se referían, a que la organización de la seguridad social debería ser tratada sólo como una parte de la políti-

ca de progreso social. La seguridad social totalmente desarrollada podría otorgar seguridad de ingreso.

Propuso que la seguridad social fuera financiada por cooperación entre el estado y el individuo. El Estado debería asumir la responsabilidad de establecer un mínimo nacional de sobrevivencia. A pesar de no haber experiencias previas, se proponía como una contribución para una política social más amplia. Era ante todo un plan para dar seguridad y beneficios por contribuciones por arriba del nivel de subsistencia.

Beveridge recomendó el establecimiento de un servicio nacional de salud, seguridad y asistencia nacional, beneficios a las familias y fortalecer la importancia del pleno empleo. Aunque no completamente como Beveridge lo deseó, las medidas fueron adoptadas y se establecieron las bases del estado de bienestar británico de la posguerra. Las pensiones a las familias se iniciaron en 1945, y la Seguridad Nacional y el Servicio Nacional de Salud en 1946; las pensiones a la niñez se introdujeron por primera vez en 1909 y las ayudas a las familias en 1945; el pleno empleo se convirtió en una política gubernamental. Con el sistema de seguridad social se buscaba garantizar un nivel mínimo de salud y servicios sociales.

No obstante, estos objetivos no lograron alcanzarse completamente; a la insuficiencia y reducida cobertura de los beneficios había que agregar las distintas formas de administrar los recursos por parte de las oficinas encargadas.

Las críticas al sistema, al menos en la forma que asumieron al transformarse en ley, por los gobiernos laboristas de la posguerra, destacaban la probabilidad de no contar con los recursos suficientes para lograr los objetivos propuestos por Beveridge, ya que estos se encontraban condicionados al logro de otros objetivos, tales como la asistencia a la infancia, el pleno empleo y la creación de un servicio nacional de salud.

El trabajo del comité interdepartamental comenzó con la revisión de los esquemas existentes de seguridad social y servicios asociados. El plan para la seguridad social inicia con un diagnóstico de las necesidades y de las circunstancias en las cuales, en los años posteriores a la guerra, las familias y los individuos en Gran Bretaña podían carecer de medios de subsistencia adecuados. Durante aquellos años las autoridades científicas imparciales hicieron un análisis social de las condiciones de vida de varias ciudades importantes en el país, incluyendo Londres, Liverpool, Sheffield, Plymouth, Southampton, York y Bristol. El comité determinó las proporciones de la gente en cada ciudad cuyos medios estaban por debajo del estándar supuesto como necesario para subsistir, y analizaron el alcance y causas de aquella deficiencia.

A pesar de que los beneficios por desempleo no eran ajenos a aquellos estándares, los beneficios por enfermedad e incapacidad, las pensiones de vejez y viudedad si lo estaban, en tanto que las compensaciones para los trabajadores se encontraban por debajo del nivel de subsistencia para quienes tuvieran responsabilidades familiares, o cuyos ingresos en el trabajo fueran menores que dos veces la cantidad necesaria de subsistencia.

El plan se basó en un diagnóstico de la población en condición de necesidad, que revelaron los análisis sociales entre las dos guerras. Además tomó en cuenta dos fenómenos importantes que servirían para planificar el futuro: la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad. Los resultados obtenidos obligaban a buscar mecanismos para posponer la edad de retiro del trabajo en lugar de acelerarla.

La principal característica del Plan de Seguridad Social fue un esquema de garantías mínimas frente a la interrupción e inexistencia de ingresos. Los principales aspectos que comprendía el plan se pueden resumir como sigue: a) el plan cubría a todos los ciudadanos sin límite superior de ingreso, pero consideraba sus diferentes formas de vida; era un plan de amplio alcance en cuanto a personas y necesidades, guiado, sin embargo, por la situación de los ciudadanos en cuanto a sus ingresos, b) se realizó una clasificación de la población de acuerdo a la edad o no de trabajar, siendo la siguiente: personas cuya ocupación normal era empleo bajo contrato de servicios; otro tipo de ocupaciones que incluía a los empresarios, comerciantes y trabajadores independientes de todo tipo; amas de casa, que eran mujeres casadas en edad de trabajar; otros en edad de hacerlo en empleos no remunerados; mayores retirados a la edad laboral y por debajo de ella.

Las cinco primeras clases recibirían pensiones de retiro y la sexta sería cubierta por ayudas a la niñez, cubiertas por la Tesorería Nacional a favor de todos los niños, cuando el padre responsable se encontrase recibiendo beneficios de la seguridad social o una pensión. Todas las clases quedaban cubiertas por atención médica completa y rehabilitación.

El modelo basado en el Informe, permitió que las personas con necesidad económica aguda, aunque no hubiesen realizado contribuciones a la financiación, tuvieran un subsidio mínimo. Todos los titulares cuyos ingresos provinieran del trabajo remunerado o del capital, estaban obligados a renunciar a una parte de sus ingresos para proveer un fondo que permitiera el suministro a los miembros de la sociedad, y con ello un nivel de recursos mínimo. Este modelo intenta evitar situaciones de pobreza más o menos extrema, tratándose incluso de personas que no hayan formado parte del mercado laboral a lo largo de su vida.

En esto reside la diferencia principal entre el modelo especializado de Bismarck y el modelo universal de Beveridge, este último practica la solidaridad

entre los ciudadanos mediante la seguridad social. Este concepto es un término utilizado para referirse a la asistencia financiera, siendo la asistencia frente a la pobreza una de las razones por las que se otorga, adoptando las siguientes formas:

- a) protección social: implica protección frente a la pobreza, pero también frente a cambios drásticos en las condiciones de vida de las personas.
- c) redistribución: son prestaciones dirigidas a la gente que posee ingresos insuficientes así como también las pensiones para la niñez.
- d) solidaridad: la seguridad social no es vista solamente como una caridad sino como una forma de cooperación mutua. Es un principio que puede ser extendido al resto del estado de bienestar.

En general los beneficios de la seguridad social se clasifican como sigue:

- 1) seguridad social: beneficios pagados en base a las contribuciones efectuadas.
- 2) beneficios condicionados al nivel de ingresos: orientados para gente de bajos ingresos.
- 3) beneficios no contributivos: estos no exigen comprobar las contribuciones o el nivel de ingresos, pero pueden estar condicionados a la comprobación de necesidad. Las prestaciones para gente discapacitada se organiza en ocasiones bajo estas bases.
- 4) beneficios universales: se otorgan a personas que no están obligados a comprobar su nivel de ingresos o encontrarse en situación de necesidad. Las ayudas familiares y algunas pensiones de vejez son un ejemplo.
- 5) beneficios discrecionales: la asistencia social se proporciona bajo el amplio criterio de la discrecionalidad, para quienes se encuentran en situación de necesidad y no perciben otro tipo de ingresos.

Una forma común de redistribuir ingresos en este tipo de sistemas universales es bajo el esquema de comprobación del nivel de ingresos, cuyas ventajas han demostrado que en realidad existe una concentración de recursos en los más necesitados, estos recursos son progresivos y se redistribuyen verticalmente del rico al pobre.

No obstante sus logros, también presenta desventajas: son complejas y difíciles de administrar; usualmente fallan para llegar a su destino. Las razones más comunes de su reducida cobertura obedecen a la ignorancia, complejidad, cambio en las circunstancias del receptor, temor y una fuerte influencia del efecto estigma, que la gente no está dispuesta a asumir.

En muchas ocasiones los beneficios no contributivos generan la denominada ‘trampa de pobreza’, que según algunos autores despierta desincentivos al trabajo. La gente que ha logrado un incremento en sus ingresos se inconforma cuando le son retirados los beneficios.

Las exigencias de comprobar el nivel de ingresos para recibir beneficios, son complejas de administrar, en el caso de beneficios por incapacidad se requiere de un examen médico. Aunque ello evita caer en una “trampa de pobreza” en sentido estricto, continuando con problemas de política, al determinar las fronteras y el potencial para penalizar a la gente cuyas circunstancias mejoran.

En esta misma categoría se introducen los beneficios discrecionales, llamados así por otorgarse a discreción de los jefes. En virtud de que algunas necesidades son impredecibles, muchos esquemas de asistencia social asumen estas características, que tienen que ver con necesidades urgentes o discrecionales; en donde la asistencia social depende del trabajo social, de pagos discrecionales que también pueden ser usados como medios para alentar y dirigir patrones apropiados de comportamiento. El elemento de “discreción” en los beneficios discrecionales varía. En algunos casos depende de una agencia, en otras, es la discreción de un jefe individual.

1.2.3. El sistema sueco

Entre los elementos que permiten definir este modelo, destacados por Forslund (1997), podemos enumerar los siguientes: un amplio estado de bienestar; sindicatos globalizantes y salarios determinados centralmente; corporativismo y relaciones laborales pacíficas; políticas activas del mercado de trabajo y compromiso político de pleno empleo e igualdad de ingreso.

El estado de bienestar se caracteriza por ser un sistema universalista de seguridad social, aunque los beneficiarios en primera instancia son los trabajadores. Existen regulaciones significativas en varias áreas prioritarias, como agricultura, consumo básico y más recientemente en los mercados financieros; amplia participación del sector público en la producción de servicios de salud, educación, atención infantil y a miembros de la tercera edad, proporcionados a precios altamente subsidiados.

Es interesante señalar las distintas formas en que se aplican los subsidios. Se da una combinación de provisión de servicios subsidiados, con racionamientos o mediante el sistema de precios, sin racionamiento, como por ejemplo, gastos médicos deducibles de impuestos. Entre las consecuencias por mantener este amplio sector público, se encuentra el requerimiento de fuertes ingresos tributarios para financiarlo y que representa una elevada proporción del PIB.

El hecho de que el sector público sueco sea un proveedor de servicios asociados al consumo de las familias, y de que sea el propietario de una pequeña parte de las empresas nacionalizadas, ha llevado a los estudiosos de este problema a hablar de un sistema nacionalizado de consumo familiar, más que de producción.

Con respecto a la seguridad social, se dice que el estado de bienestar sueco cuida a sus ciudadanos de la cuna a la tumba, mediante un buen número de esquemas de transferencia como son la asistencia a la infancia; cuidados médicos y dentales subsidiados; beneficios en efectivo a causa de enfermedad; seguro de accidentes de trabajo; seguro de desempleo; pensiones de enfermedad y pensiones de vejez.

La participación del estado de bienestar en la producción pública de servicios en Suecia, no sólo se distingue por el alcance de los acuerdos de seguridad social. La participación del Estado en la producción de servicios es muy extensa. Se pueden citar áreas como la educación, la sanidad y la atención a los mayores, lo cual no es excepcional desde la perspectiva internacional. Lo que realmente destaca desde esta perspectiva, es el monto de recursos públicos dedicados a la atención infantil.

Respecto a la educación, ésta ha avanzado en cuanto al número de años de educación básica, comprendida hasta los 17 años de edad y que es proporcionada públicamente. En el caso de la educación universitaria, se financia con préstamos a tasa cero dependiendo de las condiciones de los estudiantes, y de los centros de trabajo a donde se dirigen una vez culminados sus estudios, dichos créditos en su mayoría no se reembolsan.

Esta situación ha llevado a Suecia a ubicarse como uno de los países de la OCDE, con mejores niveles de educación. Por otro lado, la mayor parte de la producción de servicios sanitarios es pública y aunque ya existe participación de entidades privadas, estas sirven como mecanismos mediante los cuales el gobierno efectúa subvenciones.

En 1992 el gasto en servicios sanitarios representó el 7.7% del PIB y la atención a los mayores el 2.8%. Si se añaden los beneficios en efectivo a los gastos sanitarios, estos llegan al 10.3%, y si al cuidado de los mayores se le añaden las pensiones, las erogaciones alcanzan el 16% del PIB.

De todo el sector público sueco, recibe particular importancia el dedicado a la atención de la infancia, durante los últimos treinta años, el aumento ha sido considerable. En 1960 la atención pública a la infancia atendía a uno de cada quince niños en edad preescolar, en 1992 cubría ya el 49% de la población infantil. A mediados de los setenta, el empleo público en cuidado infantil era 2% del empleo público total, y para 1993 llegó a 16%, que en su mayoría era empleo femenino.

En este sentido, se realizan fuertes críticas, pues analistas suecos consideran que:

[...] las mujeres suecas en lugar de permanecer en el hogar y criar a sus propios hijos, entran en el empleo público a criar los hijos de otras familias a expensas de una tributación altamente distorsionada. El gasto público en atención infantil en 1991 fue de 2.2% del PIB (Forslund, 1997).

Respecto a las organizaciones del mercado de trabajo, Forslund plantea la existencia de fuertes organizaciones centralizadoras de la negociación salarial, acompañadas de la centralización entre los empresarios. La centralización no solamente ha significado negociación a nivel central. Por el contrario, la negociación ha sido una regla que ha tenido lugar a tres niveles: central, de industria y de planta. La negociación a niveles más bajos, sin embargo, ha sido efectuada bajo obligación de paz, esto es, sin el derecho de huelga o de paro. Los acuerdos centrales pueden considerarse como acuerdos “organización” entre la organización central y los sindicatos de cuello azul, donde normalmente se determina un incremento salarial general, provisiones para trabajadores de bajos ingresos, compensaciones para grupos que carecen de ingresos salariales y para trabajadores a tiempo parcial.

No obstante los objetivos comunes y las condiciones diferentes en que surgen los sistemas prototipo, la forma institucionalizada que adopta el estado de bienestar en cada país es uno de los aspectos centrales que analiza la literatura especializada. Lo que mejor muestran los estudios comparados, es el alto grado de diversidad en la concreción del modelo clásico de bienestar (Sánchez, 1996).

Este autor considera que para presentar un visión global es conveniente distinguir las variables que dan forma específica a los estados del bienestar, de aquellas otras que lo causan. Es decir, distinguir entre variables a explicar y explicativas con la finalidad de comprender la particular estructuración de la tensión permanente entre los procesos de crecimiento y distribución. Algunas de las variables que dan forma específica a los estados de bienestar, siguiendo a Sánchez, pueden agruparse de la siguiente manera:

- a) estructura ocupacional y régimen laboral: tasa general de actividad, características étnico-culturales de la población ocupada y distribución por géneros y edades en los tipos de actividad y de contratos.
- b) régimen de transferencias en los programas de garantía de rentas (pensiones, desocupación, enfermedad) y tipo de derecho de acceso a la prestación.

- c) niveles de desmercantilización (asistencia sanitaria, pensiones y desocupación).
- d) tamaño del sector público (porcentaje de ingresos del Estado/PIB) y niveles de gasto social como porcentaje del gasto público y del PIB.
- e) tipo de actuación pública mediante servicios o transferencias respecto a la provisión de bienestar (sanidad, educación, vivienda, transporte, atención a la tercera edad, drogodependencia, enfermedades mentales y otras discapacidades), e interrelación sector público-privado-comunitario.
- f) tipo cualitativo de estratificación; grado de desigualdad en la estructura de rentas; efecto redistributivo neto del sistema de bienestar; niveles de pobreza relativa, tomando en consideración las desigualdades étnico-culturales, de género y de ciclo de vida.

De los sistemas expuestos se puede deducir, que en general son ampliamente heterogéneos y el nivel de desarrollo logrado en cuanto a asistencia social, ha estado en función del desarrollo económico logrado, sin embargo, dicho crecimiento llegó a su límite a principios de los setenta.

2. Críticas a la operación del estado de bienestar clásico

La forma en que el estado de bienestar clásico venía operando se ha convertido en el centro de críticas por parte de políticos y teóricos neoliberales. Las críticas al estado de bienestar alemán, en cuanto a su papel productivo, la corriente más crítica cuestiona los déficit financieros en ascenso del sistema de seguridad social. Plantea que aun cuando el PIB per cápita aumentó en los últimos 25 años, las actividades del estado de bienestar también se han extendido durante este periodo. Destacan que el estado de bienestar consume una proporción creciente del PIB, por lo que las repercusiones negativas sobre la economía de mercado tarde o temprano se harán presentes.

A primera vista, el comportamiento de los gastos sociales es elevado debido a que el ingreso real *per se*, casi se duplicó en el periodo de 1970 a 1993, al mismo tiempo que el funcionamiento de los mercados de capital y de seguros mejoraron considerablemente. De este modo, las necesidades de actividades del estado de bienestar, realmente decrecieron. El incremento de la riqueza y el mejor funcionamiento de los mercados de capital y de seguros, mejoraron la capacidad de los individuos para satisfacer sus necesidades de seguridad social. Sin embargo, las actividades del estado de bienestar no decrecieron, más bien se incrementaron. Obviamente, el gobierno en general y la burocracia social en particular tuvieron un interés en ampliar la producción de “justicia” y en dificultar la producción privada

de “seguridad”, con objeto de mantener la capacidad de proporcionar estos bienes por sí mismos (Berthold, 1991).

El estado de bienestar caracteriza en gran parte las discusiones del déficit presupuestal. El trabajo de Martin Feldstein ha identificado en los años 70 dos áreas del gasto de la seguridad social con importantes efectos adversos sobre el comportamiento económico. De su investigación sobre las pensiones de retiro y el ahorro, Feldstein concluye que: “los programas de seguridad social en Estados Unidos aproximadamente reduce a la mitad la tasa de ahorro personal, lo cual implica que reduce sustancialmente el stock de capital y el nivel de ingreso nacional”. En su análisis del seguro de desempleo, concluye que este programa alienta la suspensión temporal y que una “reforma del seguro de desempleo (...) podría reducir sustancialmente la tasa permanente de desempleo” (Atkinson, 1999).

En su libro, Atkinson elabora un amplio análisis de diferentes corrientes de pensamiento que han intentado demostrar la necesidad de reducir el estado de bienestar, opinando que ello resultaría en un mejor funcionamiento económico. Sin embargo, el autor demuestra el desacuerdo generalizado en el sentido de lo qué se debe reducir, el monto dedicado a bienestar social en su conjunto y en qué porcentaje y cómo se traduciría en una mejoría económica.

Atkinson considera que la reducción de la cobertura de las prestaciones o reducciones en los niveles de las mismas puede dañar fuertemente a algunos de los miembros con mayores desventajas al interior de la sociedad, por lo que las reducciones no tienen que ser asumidas a la ligera. Cualquier decisión final acerca de la política del estado de bienestar requiere mirar hacia ambos lados de la hoja de balance. Los costos económicos, de acuerdo al autor, son relevantes, pero también lo son los beneficios en términos de objetivos sociales. Los programas del estado de bienestar fueron introducidos para lograr ciertas metas, y en este punto surge este cuestionamiento: en qué medida estas metas pueden ser logradas en el caso de que un programa fuera reducido o eliminado.

Con respecto a las políticas aplicadas en diferentes países, el autor recomienda obrar con cuidado, pues lo que puede ser adecuado y parece ser cierto para el Reino Unido puede no ser aplicable a otros países de la OCDE. Las reformas de política apropiadas para un país, digamos Suecia, puede ser irrelevante o dañino en otro. Al mismo tiempo se tiene que tomar en cuenta la interdependencia. La membresía a la Unión Europea implica que Suecia y el Reino Unido deben estar atentos a la política del otro.

Respecto a los estudios que analizan la relación agregada entre comportamiento económico y el tamaño del estado de bienestar, considera que no proporcionan evidencia concluyente. Los resultados de estudios econométricos de la rela-

ción entre gasto en transferencia social y tasa de crecimiento son variados: algunos encuentran que el elevado gasto sobre las transferencias sociales conduce a una tasa de crecimiento más baja, otros encuentran lo contrario.

Apunta que para entender la relación entre el estado de bienestar y el comportamiento económico, se necesita establecer explícitamente el entorno teórico. No se pueden tratar las relaciones simplemente como una “caja oscura”. Existen muchos mecanismos mediante los cuales las transferencias sociales y las reformas posibles pueden afectar el funcionamiento de la economía, de ahí la necesidad de investigar las relaciones microeconómicas entre las variables. Considera que el marco teórico ayuda a clarificar un número importante de ambigüedades, tales como:

- 1) ¿estamos interesados con el PIB o con el bienestar económico? El estado de bienestar puede incrementar el producto, pero distorsionar la elección individual. ¿Cuál debe ser el principal objeto de nuestra atención?
- 2) ¿es afectado el nivel de PIB o la tasa de crecimiento? ¿Es la carga que un estado de bienestar grande reduce el producto de un país en relación con los otros? ¿O esto causa que el crecimiento sea más lento y caiga progresivamente después?
- 3) ¿el efecto se debe a la carga tributaria de financiar el estado de bienestar? ¿O son las características específicas del gasto en estado de bienestar que dañan el comportamiento económico?

Para evaluar el impacto del estado de bienestar, Atkinson considera necesario observar el comportamiento de los programas individuales, ya que ellos tienen diferentes implicaciones económicas. Su principal interés fue el análisis del seguro de desempleo y las pensiones estatales de reparto, que parecen ser los programas más controvertidos, pero aclara que otro tipo de gasto puede generar diferentes problemáticas.

Encuentra que un papel importante lo juega la estructura institucional del estado de bienestar. La forma de las prestaciones, y las condiciones bajo las que ellas pueden ser exigidas, hace posible cambiar su impacto sobre el comportamiento económico. Es probable que el mismo nivel de gasto total tenga diferentes implicaciones para el nivel de PIB o la tasa de crecimiento de largo plazo, dependiendo de la estructura de los beneficios. Los programas de transferencia pueden tener consecuencias positivas o negativas dependiendo de cómo están estructurados.

En cuanto al seguro de desempleo plantea que, tomando en cuenta la forma en que es administrado, los efectos son potencialmente más sutiles de lo que con frecuencia se supone. Es verdad que la existencia de prestaciones puede hacer

que la gente busque un empleo en el sector de salario elevado, pero ello también puede tener consecuencias sobre los premios al salario en el sector. Reduciendo los niveles de prestaciones o reducir su cobertura, puede llevar, en primer lugar, a los sindicatos a restaurar los diferenciales salariales y en segundo, es posible que los empresarios, tengan que pagar una eficiencia salarial mayor, con efectos adversos sobre el empleo.

Por otro lado, al referirse a las pensiones estatales de reparto, el autor ha elucidado el mecanismo mediante el cual estas pensiones desplazan el ahorro privado. Reducir el ahorro conduce—bajo los postulados de la teoría del crecimiento económico—a una tasa de crecimiento más baja, o a un nivel de producto más bajo—si se adopta la perspectiva neoclásica—. Sin embargo, Atkinson plantea qué debería reemplazar a las pensiones estatales. La mayoría de la gente tiene en mente la continuación del dispositivo de seguridad neto de prueba de medios. Tal dispositivo de seguridad neto puede sin embargo, crear una trampa de ahorro, donde un fracción de la población no tiene incentivos de ahorrar para su vejez.

Para las personas sin acceso a los beneficios sujetos a prueba de medios, se vislumbra que la provisión estatal es reemplazada por las pensiones financiadas en forma privada, pero esto tendría implicaciones para el mercado de capital, ya que las administradoras de fondos de pensiones limitadamente cubren horizontes de corto plazo.

Desde el punto de vista de la política económica del estado de bienestar, el intentar entender los determinantes del gasto sobre las transferencias sociales, hace necesario considerar los mecanismos políticos en operación. Las presiones de reducir la escala del estado de bienestar puede reflejar un cambio en las preferencias de los votantes. Si hay una política laxa entonces cabe la posibilidad de encontrar la explicación en las preferencias de los políticos y en los objetivos de los servidores civiles. Puede ser que haya habido un cambio en el equilibrio del poder administrativo, con agencias que adquieren mayor poder y menos servidores civiles, o puede haber reducido la influencia política ejercida por los grupos de presión representantes de los beneficiarios. La dinámica del estado de bienestar puede haber sido fundamentalmente modificada por las alarmas surgidas acerca de la factibilidad de su continuidad.

Conclusiones

El surgimiento de los sistemas clásicos de bienestar social, fue producto del desarrollo del capitalismo en su etapa de mayor crecimiento, asociado a sistemas de producción taylorista y a políticas económicas de tipo keynesiano. De esta manera el Estado

adopta medidas de fuerte ingerencia en el manejo de la economía, no sólo a nivel de dirección política, sino también en cuanto a la producción de bienes y servicios.

El surgimiento y la permanencia del estado de bienestar estuvo estrechamente vinculado con las condiciones económicas que lo hicieron posible. Al cambiar estas, necesariamente producen transformaciones a nivel de la esfera política y social.

La forma de reestructurar el estado de bienestar se ha discutido en diferentes foros, tanto académicos como oficiales y se ha constituido en una cuestión de primera importancia. Los enfoques seguidos para dicho debate han abarcado desde el ámbito filosófico, al político, económico y social.

Entre los problemas destacables que contribuyeron para plantear la necesidad de reestructuración del estado de bienestar, está la severa crisis fiscal que empieza a sentirse con cierta violencia desde principios de los años ochenta, pero a ello se encuentra unido el menor crecimiento económico y la crisis económica que a su vez produce elevado desempleo y como consecuencia una mayor necesidad de la seguridad social estatal. Esto tanto en la forma de asistencia sanitaria, seguro de desempleo y jubilaciones.

Otro aspecto importante que va cobrando cada vez mayor presencia es el envejecimiento de la población. Aumenta la esperanza de vida y aparece lo que se conoce como la cuarta edad, es decir, personas mayores de 80 años. Esta situación no estuvo contemplada en los antiguos sistemas de pensiones, y las tablas de mortalidad requieren ser ajustadas, dado este elemento distorsionador. Aun cuando no en todos los países las tasas de natalidad han registrado tendencias negativas, si es notorio, el cambio en la composición de la población, aumentando en forma considerable la población dependiente.

Referencias bibliográficas

- Álvarez-Miranda, B. (1996) "El estado de bienestar: veinte años de argumentos críticos" en varios, *Dilemas del estado de bienestar*, Madrid: Fundación Argentaria, colec. Igualdad, 1996, pp. 59-85.
- Atkinson, A.B. (1999). *The economic consequences of rolling back the welfare state*, London England: Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Attanasio, O. y Banks, J. (1998). "Trends in household saving don't justify tax incentives to boost saving" en *Economic Policy*, october 1998, núm. 27, pp. 549-583.
- Baldwin, P. (1997). "The past rise of social security: historical trends and patterns" en Giersch, H. (ed.), *Reforming the welfare state*, Berlín: Egon-Sohmen-Foundation, pp. 3-24.

- Berthold, N. y Fehn, R. (1997). "Reforming the welfare state: the German case", en varios: *Dilemas del estado de bienestar*, Madrid: Fundación Argentaria, colec. Igualdad, pp. 165-203.
- Beveridge, W. H. (1942). *Las bases de la seguridad social*, (conocido también como *Informe Beveridge*), trad. de Teodoro Ortiz, México: FCE, 1944.
- (1909). *Unemployment: a problem of industry*, London Longmans, Green 1930.
- Blank, R. (1994). "Policy watch. proposals for time-limited welfare" en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, núm. 4, pp. 183-193.
- Castiñeira, A. (1990). *Societat civil i estat del benestar*, Barcelona: ed. Pòrtic.
- Deakin, N. (1997). "The worm at the root: an exploration of the british welfare case" en Giersch, H. (ed.) (1997), *Reforming the welfare state*, Berlín: Egon-Sohmen-Foundation, pp. 207-230.
- Diamond, P. (1996). "Proposals to restructure social security" en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, núm. 03, pp. 67-88.
- Esping-Andersen, G. (1996). "¿Igualdad o empleo? La interacción de salarios, estado de bienestar y cambio familiar" en varios, *Dilemas del estado de bienestar*, Madrid: Fundación Argentaria, colec. Igualdad, trad. Fundación Argentaria pp. 9-27.
- Estruch, A. (1996). *Desigualdad y política redistributiva*, Barcelona: ed. Cedecs.
- Forslund, A. (1997). "The swedish model: past, present, and future" en Giersch, H. (ed.), *Reforming the welfare state*, Berlín: Egon-Sohmen-Foundation, pp. 121-163.
- Hutchens, R. (1999). "Social security benefits and employer behavior: evaluating social security early retirement benefits as a form of unemployment insurance" en *International Economic Review*, vol. 40, núm. 3, august, pp. 659-678.
- Sánchez, J. (coord.) (1996). *Aproximació a les reformes de l'estat del benestar*. Barcelona: Fundació Jaume Bofil, colec. L'Estat de la Qüestió.
- Stiglitz, J. (1986). *La economía del sector público*, Barcelona: ed. Antoni Bosch.
- Vaquero, P. (2000). *Mejorar las pensiones. Más allá del Pacto de Toledo*, España: ed. El Viejo Topo.