

1. El Estado de bienestar y la gestión mixta*

1.1 *Introducción*

La incapacidad del mercado para resolver de forma satisfactoria las cuestiones referidas a los temas de asignación, distribución, equilibrio y crecimiento ha contribuido a justificar y legitimar la acción pública en estos mismos ámbitos. Ha sido precisamente el fuerte crecimiento del gasto público de naturaleza social vinculado a los aspectos de redistribución de la renta¹ el que ha servido para asentar definitivamente la presencia pública en la vida económica, dando lugar en las economías más desarrolladas al denominado Estado de Bienestar, y hacerlo sobre dos elementos: el establecimiento de un pacto de estabilidad

* Capítulo redactado por Miriam González Rabanal

¹ La **redistribución** de la renta se refiere a la modificación del reparto inicial de renta que proporciona el mercado como consecuencia de la participación de los factores en los procesos productivos, en virtud de la cual cada uno de ellos recibe una renta equivalente al valor de su productividad marginal (obtenido al multiplicar el precio del bien en cuya fabricación interviene el factor por la productividad marginal del mismo –lo que añade a la última unidad de factor contratada a la producción–). Si este reparto de renta no se considera deseable socialmente (porque es insuficiente o resulta injusto, por ejemplo), el sector público lo modifica recurriendo al empleo de políticas redistributivas. Para ello puede utilizar las transferencias, los impuestos o el suministro de determinados bienes y servicios de forma gratuita para ciertos colectivos. Estos instrumentos forman parte del Estado de Bienestar y han servido para justificar su éxito y extensión.

económica o pacto keynesiano² y la garantía de un conjunto de servicios sociales mínimos³.

Como señala THERBORN⁴, el Estado de Bienestar puede ser considerado como un nuevo sistema complementario a otros sistemas sociales, que se desarrolló para solucionar los inherentes fallos del mercado, consistente en “instituciones y acuerdos estatales para la reproducción humana ampliada y simple de una población estatal dada”... que suministran y garantizan “provisiones para la procreación, subsistencia, educación, vivienda, salud, cuidado, garantías de renta, mantenimiento de renta y servicios sociales”.

La confluencia de las propuestas económicas de Lord Beveridge, orientadas a salvaguardar a los ciudadanos de las circunstancias adversas que les privaran de obtener unos ingresos mínimos, de Keynes, que justificó la intervención pública para dinamizar la demanda y, por lo tanto, la economía⁵, y el modelo de ciudadanía social promulgado por Marshall, que establecía tres dimensiones básicas para ser ciudadano: la dimensión civil, la política y la social, son los tres grandes pilares sobre los que, en definitiva, se asientan los modernos Estados de Bienestar en la mayoría de los países desarrollados.

² Autores como D. ANISI, definen este pacto como un modelo para conjugar el capitalismo desarrollado y el Estado de Bienestar, que permitiría obtener el pleno empleo, tanto del capital, como del trabajo, altas tasas de beneficios y una red de seguridad para todos los ciudadanos, además de la incorporación del progreso técnico, la elevación de la productividad y la posibilidad de crecimiento continuado de las rentas salariales, sin alterar estructuralmente el proceso de redistribución de la renta. [“La posibilidad de un nuevo pacto keynesiano”, en R. MUÑOZ DE BUSTILLO (ed.): *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, 1989].

³ RUIZ HUERTA CARBONELL, J. y MARTÍNEZ, R.: “El Estado de Bienestar en Europa: situación actual y perspectivas”, *Presupuesto y Gasto Público* nº 17, 1995, pp. 101-102.

⁴ THERBORN, N.G.: “Welfare State and Capitalist Markets”, *Acta Sociológica*, 30 (3-4), 1987, p. 240.

⁵ En líneas generales, Keynes proponía una mayor presencia de la actividad pública cuando el sector privado se había revelado manifiestamente insuficiente para mantener un nivel determinado de actividad económica -en definitiva, de demanda-, que garantizara unos ingresos adecuados para toda la población. De este modo, la mayor actividad pública podría reactivar la economía y conseguir que ésta se dinamizara de forma que la presencia pública se pudiera reducir paulatinamente una vez que la economía alcanzara los niveles de crecimiento deseables. Uno de los instrumentos para dinamizar la economía es, junto al mayor gasto público en bienes y servicios, el pago de transferencias y la reducción de impuestos con el fin de elevar la renta disponible de los individuos y conseguir que su consumo aumente. Las transferencias forman parte del Estado de Bienestar y, por consiguiente, contribuyen a expandir su presencia.

La observación de los diferentes modelos en los que ha cristalizado la idea de bienestar social, no sólo en los distintos países, sino a lo largo de su historia, permite determinar que existe una estrecha relación entre la situación económica y los objetivos perseguidos por las políticas, los cuales están estrechamente vinculados a las ideas y orientación ideológica de sus gobernantes.

De ahí que el grado de institucionalización (o, si se prefiere, de arraigo y extensión) de los beneficios del Estado de Bienestar dependa muy estrechamente del criterio político que lo sustente y al que, a la vez, sirve –en no pocas ocasiones– de legitimación y fundamento.

Esta intervención pública en el ámbito redistributivo, que ha dado pie para la génesis del llamado Estado de bienestar, ha cristalizado, no obstante en diferentes modelos que han obedecido también a razones diversas, no siempre vinculadas con el reparto más igualitario de la renta⁶.

1.2 Génesis del Estado de Bienestar

No existe acuerdo unánime entre la doctrina al señalar los orígenes del Estado del Bienestar (EB), aunque la mayoría de los autores coinciden en fechar su nacimiento después de la II Guerra Mundial y lo consideran como una forma más de intervención del sector público en la economía⁷. Sin embargo, es posible encontrar antecedentes remotos del mismo en las denominadas Leyes de pobres o en la legislación social alemana promulgada por el Canciller Bismarck⁸.

Con el fin de conciliar ambas posturas, algunos autores⁹ no dudan en distinguir en la evolución de los sistemas de bienestar tres momentos diferenciados en el tiempo:

⁶ Así, por ejemplo, el modelo de bienestar basado en las ideas de Bismarck pretendía la vinculación de la clase trabajadora al sistema político.

⁷ BILBAO, J.: *Hacia una hipótesis explicativa del Estado del Bienestar* (Tesis Doctoral), Universidad del País Vasco, 1990, pp. 395-401.

⁸ Entre la que se encuentra la Ley del Seguro de Enfermedad de 1883, la Ley de Accidentes de Trabajo de 1884 y la Ley de Seguro de enfermedad, jubilación y defunción de 1889.

⁹ Para un análisis más exhaustivo de la génesis y desarrollo del EB en algunos países occidentales puede consultarse: ASHFORD DOUGLAS, E: *La aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989 o *El Estado de Bienestar en los países*

- El período de experimentación (1870-años 20 del siglo XX).
- El período de consolidación (1930-1940).
- El período de expansión (1940-1960).

Lo que sin duda parece ser un lugar común entre los estudiosos del tema es la consideración del Estado de Bienestar como una necesidad histórica que permitió dar respuesta a una serie de disfunciones que afectaban a la sociedad industrial competitiva que el Estado liberal no era capaz de resolver, contando con el apoyo del desarrollo cultural y tecnológico inherente al proceso de industrialización de las economías.

Su génesis tiene lugar en un momento en el que las instituciones existentes (el Estado liberal, la Iglesia, la familia) no fueron capaces de resolver satisfactoriamente los problemas derivados de una sociedad en la que la pobreza y la desigualdad pasaron a convertirse en cuestiones de índole social y política (la denominada “cuestión social”), como consecuencia de la agudización de las tensiones sociales derivadas de los ciclos de modernización económica, que estuvieron unidas a fenómenos como la industrialización, la urbanización o la explosión demográfica.

Los propios procesos de distribución de rentas surgidos de la acumulación de capital que sustentaban el modelo de producción capitalista generaron la necesidad de que el Estado interviniera activamente en la economía con el fin de ejercer en la misma una “acción compensatoria” que atenuara los desequilibrios y aliviara o evitara –en la medida de lo posible– las tensiones sociales (en definitiva, con el propósito de redistribuir mejor la renta).

Así, el Estado social¹⁰ (que sucede al Estado liberal) se erige en la extensión de la política social a las clases medias y a otros campos del bienestar social, transformando la política social sectorial en política social generalizada.

de la OCDE, de A. GONZÁLEZ TEMPRANO y E. TORRES VILLANUEVA, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

¹⁰ Algunos autores, como G. RODRÍGUEZ CABRERO, diferencian entre el Estado Social y el Estado de Bienestar considerando que el primero, que surge con las Leyes de Bismarck, tiene una orientación conservadora al concebir la política social como integración desde arriba de las clases trabajadoras en compensación por la inexistencia de libertades, mientras que el segundo alude a la situación en la que un modelo institucionalizado (fechado en los años 20 y 30 del siglo XX) concibe la política social como una expansión de los derechos sociales o una materialización de los derechos políticos democráticos. RODRÍGUEZ CABRERO, G.: “Entre la

A esta extensión y aceptación social de la intervención pública en la economía contribuyeron algunos acontecimientos de índole extraeconómica tales como la generalización del sufragio universal –fruto de la expansión de la democracia en Europa–, que facilitó el desarrollo de la legislación social encaminada a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población trabajadora¹¹, pero también otros de naturaleza económica como la Gran Depresión (1929), que puso de manifiesto la debilidad del modelo de producción capitalista y los efectos perversos que el mismo podía provocar (como el desempleo masivo), los cuales comportaban el control organizativo de la fuerza de trabajo¹² y la pérdida de ingresos para la población trabajadora, con el impacto negativo que se derivaba de ello de cara a la evolución de la economía en su conjunto.

El deseo de atenuar los efectos negativos del sistema capitalista –que había puesto de manifiesto que el mercado no garantizaba una adecuada distribución de recursos y un crecimiento económico equilibrado–, o los de la industrialización, la generalización del consumo de bienes de vida limitada (coches), o la mayor movilidad social y geográfica, propiciaron la aparición de nuevos problemas (contaminación, chabolismo, necesidad de nuevos medios de transporte), que el Estado del Bienestar trataría de resolver.

Para hacer frente a los primeros (los derivados de la ineficiencia del modelo capitalista) se justificaron medidas de política económica intervencionistas como las contenidas en el *New Deal* de Roosevelt, que contó con un amplio respaldo electoral, y las leyes que se aprobarían años más tarde como la *Social*

protección social y el bienestar social”, en J. ALBARRACÍN et al.: *Reflexiones sobre política económica*, Madrid, Editorial Popular, 1990, p. 220.

¹¹ Desde este punto de vista, como señalan FLORA, P. y HEINDENHEIMER, A.J. [“The historical core and Changing Boundairies of the Welfare State”, en *The Development of Welfare State in Europe and America*, Princeton, Transaction Books, 1981, p. 22], la conexión entre el Estado del Bienestar y la evolución de la democracia de masas puede ser interpretada como una respuesta a demandas crecientes para la igualdad socioeconómica o como la institucionalización de derechos sociales relativos al desarrollo de derechos políticos y civiles.

¹² Con el fin de proveer la integración política y social de los trabajadores, Bismarck promulgó una serie de leyes que establecían el seguro de enfermedad (en la industria y el artesanado - 1883-), el seguro por accidente (1884) y el seguro de vejez (1889). Sin embargo, en la financiación de estos seguros participaban los empresarios (ya que se entendía que la mejor salud y condiciones de los trabajadores les beneficiarían también a ellos al conseguir un mayor rendimiento laboral), los propios trabajadores y, de forma casi testimonial, el Estado, que se beneficiaba de las menores protestas de los trabajadores y de su mayor integración en el sistema, por lo que contribuir al sostenimiento financiero del modelo de protección social era casi una obligación más para con la clase trabajadora.

Security Act (1935) o la *Old Pension Act* (1908) y la *Insurance Act* de 1911, éstas dos últimas adoptadas en Gran Bretaña.

Estas normas serían ampliadas años más tarde con la actuación del Informe Beveridge¹³ de 1942 que preveía la constitución de un sistema de beneficios sociales que fuera capaz de proteger a los ciudadanos “desde la cuna hasta la tumba” y que atacaría los cinco grandes males de las sociedades modernas: la indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad. Para ello, el Programa incluía un sistema de seguridad social unitario que manejaría las pensiones –enfermedades, maternidad, vejez, viudedad y desempleo–, aplicable a toda la población, un servicio nacional de salud (atención médica gratuita con cobertura universal) y un sistema de asistencia nacional (para complementar los subsidios de la Seguridad Social cuando fueran insuficientes), orientados al logro del mínimo de subsistencia deseado, otorgando subsidios familiares universales y adoptando el objetivo del pleno empleo como política de Estado), extendiendo los beneficios a la educación, la vivienda y la atención especializada a niños.

Los objetivos del modelo de Lord Beveridge eran: garantizar a los ciudadanos un nivel mínimo de ingresos, es decir, la abolición de la miseria, prever riesgos futuros con el fin de erradicar las situaciones de necesidad, completar la previsión individual frente al riesgo de forma que se respetara la responsabilidad individual, articular un sistema unificado de Seguridad Social basado en tres pilares: el Seguro Social, la Asistencia Nacional y los Seguros Voluntarios, y fomentar el pleno empleo para conseguir aumentar la riqueza material de los individuos, con lo cual se elevaría el grado de felicidad de la sociedad¹⁴.

En el continente, los orígenes más remotos del Estado del Bienestar se encuentran en las Leyes de Bismarck.

De este modo, estas leyes y en el denominado Informe Beveridge, si bien con justificaciones ideológicas muy dispares y con propósitos radicalmente diferentes, contribuyeron de forma inequívoca al surgimiento del modelo continental de Seguros sociales (Bismarck) o al de asistencia universal (Beveridge), que irían convergiendo con el transcurso del tiempo.

¹³ Lord Beveridge (1879-1963) en su calidad de Presidente del Comité Interministerial de Seguros Sociales formuló el Plan de Seguro Social con el lema siguiente: “Desde la cuna hasta la tumba”.

¹⁴ ALEMÁN BRACHO, C. y FERNÁNDEZ GARCÍA, T. (coord.): *Política Social y Estado de Bienestar*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 34-35.

Este incipiente Estado de Bienestar encontraría, años más tarde, tras la IIGM, el contexto adecuado para consolidarse y generalizarse, fruto –fundamentalmente– de la necesidad de reconstruir las maltrechas economías europeas tras el conflicto bélico, del recuerdo de los nocivos efectos del desempleo padecido tras la Gran Depresión, del crecimiento económico sin precedentes que se produce a raíz de los programas de reconstrucción (Plan Marshall) y de la aceptación de las teorías económicas de Keynes.

Después de la IIGM, Keynes se da cuenta de que se han producido cambios significativos no sólo de índole política, sino social y económica. La guerra ha puesto en conocimiento de todos que es posible consumir y que el ahorro no es tan virtuoso como se pensaba. Por un lado, las clases trabajadoras pueden desear acceder al consumo con limitaciones y las clases capitalistas, que han perdido su confianza en el futuro, pueden desear ampliar su satisfacción mientras ello sea posible. Así, se pone de manifiesto que el ahorro, que había sido considerado durante mucho tiempo como un comportamiento bondadoso desde el punto de vista económico, puede conducir a la “paradoja de la frugalidad”¹⁵ de manera que sólo reduciendo el ahorro y estimulando el consumo y, por consiguiente, la demanda, se puede impulsar el círculo virtuoso del crecimiento económico que permite que todos puedan consumir más y que, por tanto, sea necesario también producir más.

Todo ello provoca un notable cambio en la orientación de la economía ya que el motor de la misma (vía creación de empleo) es la demanda y no la oferta, por lo que el sector público debe **intervenir activamente** en la misma con el fin de reactivar la inversión y aumentar la capacidad de consumo de sus ciudadanos, mediante la implementación de programas y políticas de contenido social tendentes a mejorar la capacidad de compra (y de consumo en general) de los colectivos más deprimidos (enfermos, jubilados), pero también de las personas en activo.

De ahí que el objetivo primordial de la intervención pública sea aumentar el volumen de empleo para favorecer una mayor capacidad de consumo y de gasto, de forma que se propicia el aumento de la demanda y, subsiguientemente, la necesidad de producir más. Así, la mayor intervención pública en la eco-

¹⁵ Con esta denominación se conoce en comportamiento en virtud del cual el ahorro (frugalidad) que es un comportamiento elogiado a nivel individual puede resultar perverso en términos agregados ya que cuanto más se ahorre menos se consume y, por lo tanto, menos se demanda, de modo que se propicia la caída de la actividad económica.

nomía, vía organización directa de las inversiones¹⁶, fue el instrumento para legitimar la presencia pública y para favorecer la aparición y ulterior expansión del Estado de Bienestar moderno.

En la génesis del Estado del Bienestar moderno, que se sitúa después de la II Guerra Mundial, se han producido importantes hitos como consecuencia de las ideas económicas del intervencionismo de Keynes y de la aparición de las crisis económicas de los años setenta del s. XX.

Obviamente, en la extensión y el éxito de los programas que han dado contenido a los diferentes modelos de Estado de Bienestar han estado presentes también las ideologías y el contexto temporal y económico, los cuales han permitido que los compromisos del Estado del Bienestar hayan cristalizado en sistemas diversos, tal y como se puede ver en las clasificaciones A) y B) siguientes:

¹⁶ Pero también vía transferencias hacia los menos favorecidos por el sistema de producción capitalista.

MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR (A)

MODELO BISMARCKIANO	MODELO SOCIALDEMÓCRATA	MODELO SUREÑO
<p>Es un modelo conservador.</p> <p>Desarrollado fundamentalmente en Europa Occidental (Alemania, Francia, Bélgica, Austria y Holanda).</p> <p>Se articula sobre la idea de seguro social y ligado al salario del ciudadano.</p> <p>Es un modelo corporativo.</p> <p>Es un instrumento al servicio de la integración de los trabajadores en el sistema político.</p> <p>Las prestaciones se consiguen a través del mercado: los hombres por participar en el proceso productivo y las mujeres en virtud del derecho derivado que les asiste como cónyuges del trabajador.</p> <p>Se aplica el principio de equivalencia en virtud del cual la cuantía de las ayudas depende de lo aportado al sistema previamente.</p> <p>Rige el principio de equidad horizontal con el propósito de asegurar un nivel de vida a lo largo de todo el ciclo vital de los individuos, aún cuando las circunstancias para obtener ingresos del mercado laboral cambien (enfermedad, jubilación) o los gastos de incrementen (hijos a cargo).</p>	<p>Articula dos tendencias: la de Lord Beveridge y la de los países nórdicos.</p> <p>Es propio de países como: Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega.</p> <p>Su cobertura es universal.</p> <p>Está estrechamente vinculado a las ideas económicas de Keynes.</p> <p>Considera que el bienestar de los ciudadanos es responsabilidad del Estado (no sólo de los trabajadores o de los pobres).</p> <p>Reconoce la igualdad en los derechos sociales de todos los individuos.</p> <p>Persigue el logro del pleno empleo.</p>	<p>Es propio de los países del sur de Europa, entre ellos España.</p> <p>Pivota en torno a la familia, que asume un total protagonismo en las cuestiones del bienestar y relega la intervención pública a un papel residual.</p> <p>Participa de las características del modelo bismarckiano (el principio de acceso a la protección –ser trabajador– y sobreprotege a los jubilados frente a la población activa –las pensiones superan con creces en su cuantía a la ayuda al desempleo–).</p> <p>Sin embargo, coexisten en él las prestaciones, como la salud y la educación, de ámbito universal – como en el socialdemócrata–.</p>

Todo lo anterior explica que la evolución del Estado de Bienestar vaya unida, desde la II Guerra Mundial mucho más estrechamente que en épocas anteriores, a la propia evolución de la economía ya que la generalización de los procesos productivos a gran escala (modelo fordista) colocaba en una situación de vulnerabilidad y riesgo a un mayor número de trabajadores pero, al tiempo, hacía necesario mantener un nivel de empleo estable con el fin de estimular el consumo y la demanda agregada.

Para ello se requería la intervención continua del Estado como regulador y gestor, la cual daría lugar a¹⁷ la asunción de nuevas responsabilidades con el fin de lograr determinados objetivos (seguridad, estabilidad, crecimiento), la dirección estatal de la demanda agregada como instrumento de gestión económica, el consiguiente crecimiento del sector público, derivado de la asunción de nuevas tareas y competencias, y del gasto público –sobre todo en lo que se refiere al componente de naturaleza social–, y la necesidad de instaurar la concertación social como práctica generalizada para resolver conflictos en el seno del aparato productivo.

Por lo tanto, la intervención pública en la economía se amplía y se legitima, especialmente en lo relativo a la consecución del pleno empleo, la redistribución más equitativa de las rentas, la generalización de la protección social e, incluso, en aspectos meramente productivos (el llamado “sector empresarial público”).

Como se ha señalado, el grado de institucionalización de los beneficios del Estado de Bienestar depende muy estrechamente del criterio político que lo sustente.

Un análisis más detallado de estas mutuas relaciones y de las implicaciones que se derivan de la vinculación entre Estado de Bienestar e ideologías puede verse en la clasificación siguiente¹⁸:

¹⁷ J. FERREIRO: *La incidencia de los factores políticos en la instrumentación de la política económica: política de rentas*, Tesis Doctoral (1991), Universidad del País Vasco, pp. 185-186 y J. BILBAO: *Hacia una hipótesis explicativa del Estado de Bienestar*, Tesis Doctoral (1990), Universidad del País Vasco, pp. 59-61.

¹⁸ OCHANDO CLARAMUNT, C.: *El Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 69 y ss.

MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR (B)¹⁹

Se puede hacer referencia a tres criterios de clasificación: el grado de institucionalización, el criterio político o el grado de corporalismo.

1.- Según el grado de institucionalización se puede hablar de:

Modelo Institucional:

Es el modelo que existe en países como: Reino Unido, Países Escandinavos, Austria.

Se caracteriza por los rasgos siguientes:

- Supone un compromiso institucional entre los valores del individualismo y la libertad económica, por un lado, y la seguridad e igualdad, por otro.
- El Estado diseña programas públicos que afectan a la distribución de la renta, tales como: la provisión de bienes y servicios públicos universales, los seguros sociales para los trabajadores y las políticas de redistribución de rentas.
- Se articulan políticas de corte universal.
- Orientado a la redistribución vertical.
- La intervención del Estado se basa en los principios de necesidad e igualdad económica y social.
- El Estado promueve políticas activas de solidaridad e igualdad.
- Persigue la consecución del pleno empleo mediante la cooperación entre los sindicatos y el gobierno en el mercado de trabajo.
- Cuenta con una alta tasa sindical.
- La negociación de los salarios se lleva a cabo de manera central.
- Requiere altos niveles de gasto.
- Prevé programas universales.
- Dispone de una escasa regulación.

¹⁹ Una clasificación distinta a la aquí presentada puede verse en: ALEMÁN BRACHO C. y FERNÁNDEZ GARCÍA, T. (coord.): *Política Social y Estado de Bienestar*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, p. 37.

- Existe un claro predominio de las transferencias universales y de los servicios.

Modelo residual:

Es el modelo que existe en países como: Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón o Suiza.

Se caracteriza por los rasgos siguientes:

- El Estado juega un papel secundario en la satisfacción de las necesidades: ésta es responsabilidad del mercado y de la familia.
- Los objetivos de la intervención estatal son:
- Proteger de los peligros de la desregulación de los mercados.
- Asegurar la estabilidad y el crecimiento económico.
- Aplicar una política de empleo “minimalista” para mantener los niveles de consumo y la actividad económica.
- El Estado sólo interviene cuando la familia y/o el mercado fallan, garantizando un nivel de subsistencia mínimo en la prestación de determinados servicios.
- Es necesario realizar una prueba de medios para tener acceso a la prestación pública (*means tested*), por lo que las transferencias son selectivas.
- Existe un bajo poder sindical, una negociación colectiva fragmentada y una escasa regulación del mercado de trabajo.

Modelo intermedio:

Es el modelo de Alemania.

Se caracteriza por los rasgos siguientes:

- El mérito y la productividad laboral son la base para la satisfacción de las necesidades sociales.
- Se basa en prestaciones sociales orientadas a compensar la existencia de desempleo, pero sin una política activa de pleno empleo.

- El mercado laboral sigue siendo el mecanismo principal de asignación inicial de recursos.
- Se suministra protección a quien ha contribuido previamente al sistema.
- Los beneficios guardan relación con lo cotizado.
- La cobertura no está en función de criterios de necesidad.
- Cuenta con una tasa de sindicación media.
- La negociación colectiva está centralizada.
- Dispone de una fuerte regulación.
- Comporta altos niveles de gasto.
- Prevé un fuerte predominio de las transferencias.
- Predominio de la redistribución horizontal.
- Orientado a redistribuir la renta y el ahorro a lo largo del ciclo vital de los individuos.
- Se cubren las situaciones de necesidad ante ciertos riesgos: accidentes, enfermedad, desempleo o por inactividad o jubilación.

2.- Según el criterio político se pueden distinguir las siguientes modalidades:

Estado liberal:

Es el modelo de países como: Estados Unidos, Canadá y Australia.

Se caracteriza por los rasgos siguientes:

- Ayudas a los pobres.
- Transferencias universales modestas.
- Subsidios a las clases con inferiores ingresos.

De este modo, favorece la pervivencia de la estratificación social al permitir la coexistencia de los beneficiarios de protección social (relativamente iguales en su pobreza) con el bienestar social para las mayorías, suministrado por el mercado.

Estado corporatista:

Es el modelo de países como: Francia, Alemania, Austria o Bélgica.

Se caracteriza por los rasgos siguientes:

- Los derechos sociales se vinculan a la clase por lo que se conservan las diferencias sociales.
- El Estado tiene un escaso papel redistributivo.
- Perviven los mecanismos tradicionales de bienestar (familia, Iglesia).
- Tiene un fuerte componente contributivo.

Estado socialdemócrata:

Es el modelo propio de los países escandinavos.

Se caracteriza por los rasgos siguientes:

- Trata de alcanzar la igualdad a través de programas universalistas.
- Favorece la independencia del individuo, de la familia y del mercado.
- Existe un compromiso político de alcanzar el pleno empleo.
- Se corresponde con un sistema político socialista.

Modelo radical:

Es el modelo de países como: Australia, Nueva Zelanda o Reino Unido.

Se caracteriza por los rasgos siguientes:

- La lucha contra la pobreza y la igualdad de ingresos se realiza por otros instrumentos redistributivos, diferentes a los altos niveles de gasto social.

Modelo tradicional, católico:

Es el modelo de países como: Italia, Grecia, España o Portugal

Se caracteriza por los rasgos siguientes:

- Sistema de bienestar poco institucionalizado.
- Bajo compromiso por el pleno empleo.
- La familia sigue jugando un papel capital en la provisión del bienestar.
- Tasa sindical baja.
- Negociación centralizada.
- La política social tiende a reproducir el estatus social.
- Existe una elevada desigualdad en cuanto a la estructura de rentas.

3.- Según el grado de corporalismo se puede hablar de:

Modelo pluralista:

Se caracteriza por los rasgos siguientes:

- Regulación de la economía por el lado de la demanda.
- Escaso consenso acerca de los objetivos de la política económica.
- La política social está desconectada de la economía y de la política.
- Existen grupos de interés numerosos.
- Presenta dos modalidades:
 - Países corporatistas sin amplia participación del trabajo: Japón, Francia, Suiza.
 - Países con mínimo corporalismo: Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá y Australia.

Modelo corporatista integrado

Es el modelo de países como: Bélgica, Países Bajos, Suecia o Noruega.

Se caracteriza por los rasgos siguientes:

- La economía también está regulada por el lado de la oferta.
- Se reconoce explícitamente la interdependencia entre lo social y lo económico y se institucionaliza esta relación.

- Existen grupos de presión fuertemente organizados que logran consensuar la política social e incorporarla a la política económica general.

En definitiva, lo que es evidente es que, tras el proceso de génesis y expansión experimentado por los distintos modelos de Estado de Bienestar, se puede considerar que el mismo es un amplio conjunto de actividades, medidas y normas a las que recurre el poder estatal con el fin de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, ya sean éstos los trabajadores o la población en general²⁰.

Sin embargo, el Estado de Bienestar es una realidad cambiante y, como tal, da lugar a diferentes modelos que comparten, no obstante, la idea de combinar la provisión pública y/o los servicios de financiación pública con una economía de mercado, aunque el equilibrio entre ambas cambie con el tiempo y difiera de unos países a otros²¹, habiendo llegado a convertirse en un elemento constituyente de la estructura política y social de las sociedades desarrolladas como consecuencia de que cada vez un mayor número de personas (potenciales votantes, por tanto) depende de sus prestaciones, erigiéndose para algunos autores –como C. OFFE²²– en una realidad inevitable y ello por tres razones: por su rentabilidad (tanto para los trabajadores, como para los empresarios) al contri-

²⁰ Autores como I. GOUGH definen el Estado de Bienestar como un conjunto, tanto de actividades, como de normas. Actividades de provisión de determinados servicios sociales y normas de reglamentación de actividades privadas de forma que se utiliza el poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población no trabajadora en las sociedades capitalistas. [GOUGH, I.: *Economía política del Estado del Bienestar*, Madrid, Herman-Blume, 1982, p. 111].

J.L. MONEREO, por su parte, señala que el Estado de Bienestar es aquella forma de organización del poder político en la comunidad que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y bienestar básico para sus ciudadanos. En este sentido, implica la provisión pública de una serie de servicios sociales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos de una sociedad compleja y cambiante y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos pertenecientes a la comunidad política. [MONEREO, J. L.: “La política social en el Estado de Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de mercantilización”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, julio-septiembre 1995, p. 13].

R. MUÑOZ DE BUSTILLO lo define como el conjunto de actuaciones públicas tendentes a garantizar a todos los ciudadanos de una nación, por el hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia (entendida en términos sociales y no estrictamente biológicos). [R. MUÑOZ DE BUSTILLO (ed.): *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, 1989, p. 25].

²¹ JOHNSON, N.: *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 37.

²² OFFE, C.: *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1990, pp. 290-291.

buir a la reducción de los conflictos, porque la historia demuestra que sus prestaciones no han llegado nunca a desaparecer y porque es necesario adaptar las viejas instituciones a las nuevas necesidades.

Se han dado diferentes conceptos de Estado del Bienestar, pero todos ellos coinciden en señalar que se trata de un conjunto de normas y de actuaciones de carácter público que garantiza un determinado nivel de bienestar a los ciudadanos, ya sea mediante el acceso gratuito a determinados servicios o mediante la entrega de prestaciones monetarias.

Como se ha señalado, en la aparición del Estado de Bienestar han concurrido diferentes factores de índole social, económica y política que se pueden sintetizar en el cuadro siguiente:

FACTORES EXPLICATIVOS DE LA APARICIÓN Y EXPANSIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

FACTORES ECONÓMICOS	FACTORES POLÍTICOS	FACTORES SOCIALES
<p>El Estado de Bienestar permite lograr de forma mucho menos costosa y más duradera el crecimiento económico y el pleno empleo, mejorando de forma significativa el desigual reparto de renta derivado del modo de producción capitalista.</p> <p>Consecuencia: el Estado de Bienestar permitió reducir los costes laborales para el capital ya que supuso la socialización del coste en educación, sanidad, formación técnica y un elevado grado de sustitución de salarios directos por salarios sociales o indirectos (suministro gratuito de bienes y servicios públicos).</p>	<p>La intervención del Estado permitió la integración de las organizaciones obreras en el sistema capitalista, eliminando las posibilidades de transformación brusca del sistema político. De este modo, pretende establecer la síntesis entre la libertad económica y la igualdad social.</p> <p>Marshall en 1950 consideraba que el Estado de Bienestar era la realización de los derechos sociales después de alcanzar el reconocimiento de los derechos civiles (s. XVIII) y los políticos (s. XIX) y, por lo tanto, el crecimiento del gasto público como la consecuencia previsible de la extensión de los derechos de la ciudadanía.</p> <p>El Estado de Bienestar, institucionalizando los derechos sociales, ha contribuido a una mayor estabilidad política y al mantenimiento de la paz social por medio de una mayor interacción social y legitimidad del sistema económico²³.</p>	<p>Incapacidad de la población trabajadora para hacer frente por sí misma a su mayor vulnerabilidad como consecuencia de su participación en los procesos productivos.</p> <p>Proliferación de una masa trabajadora cada vez más numerosa y desprotegida.</p> <p>Ampliación creciente de todas las fuerzas sociales (trabajadores, sindicatos, empresarios), cuya expansión y desarrollo han contribuido a elevar su poder reivindicativo en materia social, que ha cristalizado en una mejora de las condiciones laborales de los trabajadores.</p>

La aparición y posterior expansión del Estado del Bienestar viene explicada por razones **económicas** –contribuye al pleno empleo y al crecimiento–, **políticas** –integra a la clase trabajadora en el sistema capitalista– y **sociales** –complementa y/o sustituye la falta de previsión de los individuos y/o las familias para hacer frente a los imprevistos derivados de su participación en el proceso productivo (o de su imposibilidad de hacerlo)–.

²³ OCHANDO CLARAMUNT, C.: *El Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Barcelona, Ariel, 1999, p. 46.

Esta causalidad diversa hace que concurran en él históricamente tres funciones, que han permitido la legitimación del mismo desde sus propios orígenes. Son las siguientes:

- La intervención en la economía para mantener el pleno empleo.
- La provisión pública de una serie de servicios de carácter universal (educación, sanidad, vivienda, seguro de desempleo...).
- La responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida que se entiende como derecho social y no como caridad pública para una minoría.

De este modo, dado su carácter instrumental al servicio de la consecución de importantes objetivos económicos, es prácticamente impensable concebir una economía desarrollada sin una presencia activa del sector público en numerosos aspectos vinculados al quehacer del ciudadano. De ahí que, aunque en estrecha dependencia de la fase del ciclo económico en la que las diferentes economías se encuentren, la cual afecta al coste de oportunidad²⁴ del mantenimiento de fuertes niveles de gasto público, existe un “núcleo duro” del gasto social –vinculado a la garantía de niveles mínimos e irrenunciables de bienestar– que, con independencia de la ideología, nadie cuestiona.

Pueden, por tanto, cambiar sus límites y ponerse en tela de juicio la justificación de algunos elementos que lo integran, pero nadie abogará por una eliminación del mismo.

1.3 Expansión y límites del Estado de Bienestar

El proceso de expansión de los diferentes modelos de Estado de Bienestar no ha sido lineal, sino que ha estado sometido a importantes restricciones de orden económico e ideológico, ya que ha tenido que dar respuesta a nuevas y cambiantes demandas sociales en un contexto cada vez más globalizado e interdependiente.

Con el fin de explicar el éxito de los programas de bienestar y, en definitiva, la expansión del Estado de Bienestar, se han elaborado diferentes teorías

²⁴ En economía, el coste de oportunidad hace referencia a aquello a lo que se renuncia. Es un coste de gran relevancia económica, aún cuando no se refleje en la contabilidad de las empresas, porque –como se sabe– los recursos son limitados (aunque susceptibles de usos alternativos), mientras que las necesidades son ilimitadas, por lo que no es indiferente el destino que se dé a aquéllos.

que explican el fenómeno, tanto desde la perspectiva de la demanda, como de la oferta.

Las primeras aluden a factores institucionales como el aumento de renta o el incremento de la población, bien enfatizando en los de carácter socioeconómico (teoría del industrialismo), en los de índole política (aludiendo al impacto de las ideologías –teoría de la movilización de clase–) o en los intereses de clase –teoría neomarxista–, o de naturaleza corporatista –teoría de los grupos de interés–.

Las teorías explicativas de la expansión del Estado del Bienestar desde la perspectiva de la demanda justifican su expansión en argumentos derivados del mayor grado de complejidad de las sociedades, del poder de los recursos sindicales o de los grupos de interés y de la propia ideología marxista.

Las segundas aluden a las características estructurales, vinculadas a factores como el comportamiento de los políticos, los burócratas, la existencia de ilusión fiscal. La mayoría de ellas se encuadra en el seno de la “Escuela de la elección colectiva”²⁵ y analiza los “fallos del sector público”, especialmente en lo que se refiere a la actuación de los políticos y los burócratas que participan en la adopción de decisiones públicas.

En la explicación del incremento del gasto público desde la perspectiva de la oferta también influye la propia forma organizativa del sector público de modo que, *caeteris paribus*, cuanto más descentralizada sea, mayor será el gasto social, o la llamada “ilusión fiscal”, que hace que cuando el gasto público se financia preferentemente mediante impuestos indirectos sea menor la percepción del contribuyente del coste social de los servicios públicos y, por consiguiente, mayor la demanda de gasto social al subestimar su coste y sobrevalo-

²⁵ Esta Escuela estudia los comportamientos del sector público relativos a la existencia misma del Estado, el porqué de las mayorías cualificadas, el comportamiento de los diferentes agentes que intervienen en la acción pública (votantes, políticos, burócratas y grupos de presión), así como las consecuencias que se derivan de la forma en que se realizan las votaciones.

rar sus beneficios, mientras que si el mismo volumen de gasto público se financia mediante impuestos directos, se puede dar lugar a la aparición de movimientos de objeción fiscal.

Las teorías que explican la expansión del Estado del Bienestar desde la perspectiva de la oferta hacen referencia a las características estructurales de las sociedades y al papel de los agentes económicos (políticos y burócratas) en la implementación de las políticas sociales, así como a la existencia de ilusión fiscal en los ciudadanos.

En definitiva, de todo el desarrollo precedente se puede concluir que el éxito y la expansión de los diferentes modelos de Estado de Bienestar ha venido condicionado por la concurrencia de tres variables fundamentales: la evolución de la economía, la legitimidad de la propia intervención del Estado en el quehacer económico y la extensión de los servicios sociales.

1.4 Crisis del Estado de Bienestar

Expuesto el proceso de expansión al que se han visto sometidos los diferentes modelos de Estado de Bienestar, cabe preguntarse si el mismo es ilimitado o si, por el contrario, está sujeto a alguna restricción.

Desde el punto de vista económico, el mantenimiento del Estado de Bienestar va unido a la justificación de la propia intervención del sector público en la economía, la cual no está exenta de fallos. De igual modo que los fallos del mercado²⁶ han servido de argumentos a favor de una mayor presencia pública en la vida económica, *los fallos del Estado o del sector público* minan las bases que sustentan la legitimidad de la presencia de éste en la vida de los ciudadanos.

Estos fallos del sector público se derivan fundamentalmente del hecho de que el propio proceso decisional lleva a actuaciones colectivas económicamente ineficientes (al incrementar mayor presencia pública y, por consiguiente, más gasto) debido, tanto al funcionamiento de los sistemas de votación, como a la

²⁶ Situaciones en las que el mercado no permite conocer adecuadamente las preferencias de los ciudadanos, bien porque la información no sea simétrica, porque se produzcan externalidades o porque la oferta de bienes preferentes es insuficiente o la de bienes prohibidos excesiva, "obligando" al sector público a regular dicho mercado o a intervenir en el mismo.

presencia de intereses espurios de los actores implicados²⁷ (políticos, votantes, burócratas, grupos de interés), a que existen diferencias de información entre las empresas y el Estado, o al hecho de que el usuario (que no está obligado a pagar un precio por acceder a los servicios públicos, o paga un precio inferior al que le exigiría el mercado) demanda cada vez más presencia pública y menos protagonismo del mercado.

Tradicionalmente, los límites al crecimiento de la intervención del sector público en temas de índole social —esencia del Estado de Bienestar— se vinculan al cuestionamiento general al que se ve sometida la intervención del sector público en la economía, sobre todo si se tiene en cuenta que el mayor dimensionamiento del Estado coexiste con el desarrollo de las economías de mercado y se produce en el seno de éstas.

De ahí que, al margen de los planteamientos ideológicos que se rebelan contra esta mayor presencia pública, se deba hacer referencia a la sostenibilidad económica de dicha intervención. Desde esta perspectiva, los límites del Estado de Bienestar vendrían condicionados por los límites fiscales de la propia dimensión del gasto público y habrían dado lugar a lo que en palabras de O'CONNOR es la “crisis fiscal del Estado”.

Los presupuestos que han concurrido para la aparición de la misma han sido de naturaleza dual: por un lado, las exigencias derivadas del cumplimiento público de la función de acumulación necesaria para garantizar la rentabilidad del capital privado y, por otro, la necesaria legitimidad de la intervención pública, de forma que no se rompa el consenso social en virtud del cual aquélla está justificada, es decir, la satisfacción creciente de la demanda social de servicios públicos. En palabras del citado autor²⁸, el Estado debe intentar mantenerse o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital y mantener o crear el clima necesario para la armonización social. Si apoya a una clase para que acumule capital a expensas de otras, perderá legitimidad y apoyo social. Pero si renuncia a favorecer la acumulación de capital, agotará la fuente de su propio poder al perderse la capacidad de la economía para sostener financieramente al Estado.

²⁷ A los que se ha aludido con ocasión de la referencia a las teorías que explican el crecimiento del gasto público (también el de carácter social) desde el lado de la oferta.

²⁸ O'CONNOR: *La crisis fiscal del Estado*, Península, 1981, p. 26.

Por eso, existe una contradicción entre la acumulación de capital y los gastos sociales ya que el excedente social se sigue apropiando privadamente, mientras que los costes sociales cada vez están más socializados.

Esta crisis fiscal del Estado –a la que se refiere O’CONNOR– surge como consecuencia de los siguientes tres hechos:

–Que el capital monopolista socializa cada vez más los costes del capital (planificación, construcción, perfeccionamiento y modernización del capital social físico) y los gastos sociales de producción, pero no los beneficios, ya que éstos tienden a concentrarse en determinados colectivos (los destinatarios preferentes de ciertos componentes del gasto social).

–Que los costes salariales suben más que la productividad en el sector estatal, como consecuencia del componente inercial de los mismos y su tendencia a la imitación de lo que sucede en el sector privado, sin que en muchas ocasiones sea posible, ya no sólo comprobar la evolución de la productividad de los factores empleados, sino ni siquiera medirla.

–Que el Estado debe cubrir las crecientes necesidades sociales que el capital no cubre, por lo que se produce un incremento del número de personas dependientes del Estado, propiciando la *esperanza creciente de Estado*. Es el Estado el que debe subvenir a las necesidades (crecientes) de sus ciudadanos, liberando a la previsión individual o a la familia de hacerlo, si bien a un coste que puede llegar a ser, en algunos casos, socialmente insoportable.

Sin embargo, la falta de eficiencia del sector público conduce a una pérdida de legitimidad de su actuación y a la ruptura del consenso social –pilar fundamental del Estado de Bienestar– que se había mantenido desde la postguerra hasta la crisis de los años setenta. En este nuevo contexto económico se eleva el coste de oportunidad de allegar recursos crecientes para las finalidades propias del Estado de Bienestar. La economía y la sociedad sufren nuevos riesgos: los derivados de la mundialización y la globalización de los procesos productivos, los que surgen como consecuencia de los cambios demográficos (envejecimiento de la población, caída de las tasas de natalidad) y sociales (predominio de la familia nuclear sobre la extensa, aparición de nuevas formas de familia –familias monoparentales–, incorporación masiva de las mujeres al mundo laboral) y los que son fruto de las nuevas formas de pobreza (la surgida de los procesos masivos de inmigración no controlados, ni gestionados adecuadamente, o de los de desregulación y segmentación del mercado de trabajo).

En definitiva, se modifica el vínculo entre la condición de estar integrado en el mercado laboral (ser trabajador) y tener derecho a recibir un conjunto de prestaciones que se considera la proyección necesaria de los derechos sociales. En el momento en que el trabajo no garantiza la percepción de un salario digno y el derecho a unos niveles adecuados de prestaciones sociales, se cuestiona cuál debe ser el papel que debe desempeñar el Estado en este nuevo contexto y cuáles son los nuevos retos que el Estado de Bienestar debe afrontar en el siglo XXI.

En palabras de algunos autores²⁹, se trata de que los nuevos modelos de Estado de Bienestar tengan la capacidad para articular formas de intervención que superen la inercia y sean capaces de responder con eficiencia a las nuevas demandas sociales. El objetivo es, pues, asegurar la sostenibilidad futura del Estado de Bienestar (que comporta la gestión eficiente de sus recursos) de modo que se posibilite la cohesión social en el futuro y ello se consiga en el contexto de una economía cada vez más global.

Se podría afirmar que la actual crisis del Estado de Bienestar procede, en gran medida, de su falta de adaptación a los nuevos problemas que surgen de las nuevas estructuras sociales, especialmente del entorno familiar (que ha cambiado en los términos señalados) y laboral (que está sometido a los avatares de una economía cada vez más internacionalizada).

Autores como MISHRA³⁰ no dudan en señalar que el influjo de la globalización sobre los modernos Estados de Bienestar tiene varias dimensiones que pueden limitar la capacidad de los gobiernos nacionales para conseguir el pleno empleo y el crecimiento económico, compartir el aumento de la desigualdad en los salarios y en las condiciones de trabajo, presionar a la baja los sistemas de protección social (*dumping social*), debilitar las ideologías que sustentan la protección social y hacer más frágil el asociacionismo.

Para la mayoría de los autores, es incuestionable que el fenómeno de la globalización incide sobre la viabilidad de los Estados de Bienestar. Sobre lo que no existe tanta unanimidad es sobre el protagonismo que se debe atribuir a la misma en la justificación de la crisis del *Welfare State*.

²⁹ ALEMÁN BRACHO, C. y FERNÁNDEZ GARCÍA, T. (coord.): *Política Social y Estado de Bienestar*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, p. 43.

³⁰ MISHRA, R.: *Globalización and the Welfare State*, Cheltenham, Ed. Edward Elgar, 1999, p. 15.

Es más, para algunos, el impacto de la globalización sobre el Estado de Bienestar debe referirse a cada modelo de éste en concreto y, más aún, a la realidad específica de cada país ya que, si bien con la globalización han surgido retos nuevos a los que deben enfrentarse los Estados de Bienestar vigentes, también es cierto que es la propia globalización la que suministra soluciones nuevas³¹ a los mismos. Desde este enfoque, el impacto de la globalización sobre los diferentes modelos de Estado de Bienestar podría sintetizarse en el cuadro siguiente:

³¹ Un análisis más detallado de la relación entre globalización y estado de Bienestar puede verse en GONZÁLEZ RABANAL, M.C.: “Luces y sombras de la globalización. El futuro de los sistemas de bienestar”, *Estudios sobre consumo* n° 61, 2002, pp. 53-62.

EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN SOBRE LOS MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR

MODELO BISMARCIANO	MODELO SOCIALDEMÓCRATA (NÓRDICO)	MODELO SUREÑO
<p>Su impacto sobre el modelo financiero: el efecto de la globalización sobre el empleo (negativo) afecta, tanto a los ingresos (que se ven mermados), como a los gastos (que se incrementan como consecuencia del mayor nivel de desempleo).</p> <p>El tradicional e importante peso de las cotizaciones sociales (de los trabajadores y de los empresarios) en el sostenimiento financiero del sistema afecta negativamente a la competitividad de los productos en los mercados internacionales al erigirse en un coste más.</p> <p>El Estado de Bienestar bismarckiano trata de ajustarse a los cambios impuestos por la globalización. La morbilidad de los trabajadores consecuencia de la globalización resta protagonismo a las familias en la provisión de prestaciones de este modelo de Estado de Bienestar, haciéndolo más vulnerable.</p>	<p>La globalización ha provocado una mayor flexibilización de los mercados laborales y esto ha dado lugar a una cierta segmentación de los mismos, penalizando las condiciones laborales de los trabajadores menos cualificados, haciéndolos más vulnerables a los avatares de los mercados internacionales y desprotegiéndoles, en definitiva. De este modo, la capacidad del gobierno para mantener el pleno empleo (uno de los pilares de este modelo de Estado de Bienestar) se ha debilitado también.</p> <p>El gran peso de los impuestos en la financiación del modelo también se ha visto afectado: el aumento de la competitividad internacional, consecuencia de la globalización, mina las bases recaudatorias y, por consiguiente, los pilares financieros del Estado de Bienestar.</p>	<p>El influjo de la globalización ha estado mediatizado por las directrices comunitarias en el marco de la necesaria reestructuración de sus respectivos cuadros macroeconómicos, con el fin de conseguir la convergencia para poder realizar la unión monetaria.</p> <p>Fruto de esta intervención comunitaria se ha ido implantando progresivamente en estos países del sur de Europa una cultura de la eficiencia, del control y de la racionalización del gasto, así como de la equiparación progresiva de prestaciones entre los diferentes países y modelos de Estado de Bienestar.</p> <p>Por otro lado, la estabilidad financiera ha favorecido la sostenibilidad de los sistemas, y el hecho de enfrentarse a problemas comunes (envejecimiento de la población, por ejemplo) ha dado lugar a la implementación de políticas muy similares (retraso de la edad de jubilación).</p>

De todo lo anterior se desprende que los límites a la intervención del sector público en la economía vienen determinados por la eficiencia/ineficiencia en su actuación ya que el hecho de necesitar más recursos para atender a más perso-

nas y suministrarles más y mejores prestaciones no está exento de costes de oportunidad que se concretan en términos de la dificultad para allegar ingresos suficientes con los que atenderlos y financiarlos, pero que además pueden dar lugar a la aparición de efectos perversos en el comportamiento de los ciudadanos, que relegan su previsión y delegan en el sector público la satisfacción de necesidades que ellos mismos podrían asumir incurriendo en un menor coste. Piénsese, por ejemplo, en los desincentivos que se producen en el mercado de trabajo al reducir la oferta del mismo como consecuencia de la existencia de prestaciones de desempleo o en el crecimiento del gasto sanitario derivado de una utilización poco responsable de los fármacos y servicios sanitarios o de carácter social, o de la realización de prácticas de vida poco saludables.

En todo caso, los límites del Estado de Bienestar dependen, como no podría ser de otra manera, dada la forma en que se financia y el tipo de prestaciones que suministra, de la fase del ciclo económico: cuando la economía está en una etapa expansiva, hay ciertos componentes del gasto social que tienden a disminuir (menos gasto en desempleo, menos gasto en pensiones –por ejemplo, por jubilaciones anticipadas–), al tiempo que las bases financieras del mismo se refuerzan: la mayor actividad económica propicia una mayor recaudación impositiva y un mayor volumen de cotizaciones. Por el contrario, cuando la economía está en una fase recesiva, ciertos componentes del gasto social se incrementan (más prestaciones por desempleo, más jubilaciones anticipadas, más servicios sociales para los colectivos más deprimidos...) y es más difícil y costoso recaudar impuestos y obtener cotizaciones sociales.

Por ello, es conveniente defender unos límites razonables del Estado de Bienestar que eviten el sesgo de tener que delimitarlo según las fases del ciclo económico y que obedezcan, sobre todo, a criterios de racionalidad y de eficiencia económica. De racionalidad, desde luego, porque ésta está estrechamente relacionada con la coherencia de los objetivos que se hayan asignado al propio Estado de Bienestar, que se han analizado. De eficiencia, aunque existan dificultades para evaluarla en estrictos términos de costes económicos por las complicaciones de las que participan muchas actividades públicas (y las que conforman el Estado de Bienestar no constituyen una excepción a ellas) para permitir la aplicación del instrumento de los precios como mecanismo de determinación de su coste.

Esta racionalidad de la presencia pública en cuestiones de bienestar pasa necesariamente por la redefinición del papel del Estado, de la familia y de la sociedad en general en la satisfacción de necesidades vinculadas al bienestar de los ciudadanos. No faltan autores que abogan por un regreso a la sociedad civil

de responsabilidades que la misma había venido asumiendo con anterioridad y que han pasado a la esfera pública. Es precisamente la búsqueda de la eficiencia en el empleo de los recursos (escasos) que gestiona el sector público la que ha venido, no sólo a valorar el papel de la sociedad civil en la atención de necesidades preferentes, sino a propiciar el protagonismo creciente de la misma, y más concretamente, de las ONG en lo que se refiere al suministro y provisión de bienes y servicios de contenido social.