

# **LA ECONOMIA SOCIAL ANTE LA INSOSTENIBILIDAD DEL ESTADO DEL BIENESTAR: EL CASO ESPAÑOL**

**XVI Congreso de Investigadores en Economía Social y Cooperativa**  
*Economía Social: crecimiento económico y bienestar*

**Ricardo Reier Forradellas**  
**Javier Jorge Vázquez**  
Universidad Católica de Ávila



## RESUMEN

La generalización en la aplicación de políticas intervencionistas por parte de los poderes públicos en la mayoría de los países desarrollados del mundo occidental, sobre todo una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, ha contribuido a definir la realidad económica, política y social de estos países<sup>1</sup>.

Efectivamente, el Estado de Bienestar ha sido uno de los protagonistas principales en el análisis económico, social y político de las economías de los países desarrollados -especialmente los europeos- en los últimos años.

Sin embargo, el debate en la actualidad sobre las políticas sociales y sobre el propio Estado del Bienestar está cobrando fuerza desde muy diferentes ámbitos. En un entorno económico desfavorable, con una profunda crisis que ha llegado a poner en entredicho la propia viabilidad de la zona euro, el papel que deben jugar los Estados en la economía está siendo reformulado.

Uno de los principales argumentos utilizados a la hora de señalar las dificultades que tienen los poderes públicos en mantener un amplio programa de servicios de bienestar dirigido a sus ciudadanos, radica en torno a su insostenibilidad financiera. Lógicamente, esta presunta insostenibilidad queda más acusada y puesta de manifiesta en periodos de crisis económica como el actual.

En este sentido, muchos autores van más allá y no relacionan únicamente esta presunta insostenibilidad con una situación económica coyuntural, sino que consideran insostenible mantener unos generosos servicios del bienestar públicos en el contexto de globalización económica en el que nos encontramos, expuesto a una profunda competencia internacional

**PALABRAS CLAVE:** Políticas Sociales, Estado Bienestar, Crisis Estado Bienestar, Modelo Sueco, Sociedad Civil.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo último de este ensayo no es realizar un análisis histórico y descriptivo sobre el Estado del Bienestar, sino que trata de articular una serie de recomendaciones y reformas con el objetivo de convertirlo en un ente más eficaz, eficiente, sostenible y duradero.

El presente trabajo, al analizar concretamente la realidad española, pretende demostrar que la presunta insostenibilidad del Estado del Bienestar no está únicamente provocada por la situación económica actual, sino que resulta completamente insostenible el mantenimiento de unos generosos servicios del bienestar públicos en el contexto de globalización económica en el que nos encontramos.

La imperiosa necesidad en la toma de medidas correctoras va más allá de un contexto económico determinado. Sería un error pensar que los actuales problemas relativos a la prestación de políticas sociales desde el ámbito público, en cuanto a su

---

<sup>1</sup> El sociólogo político y profesor alemán Claus Offe indica, refiriéndose al Estado del Bienestar, que "el conjunto de instituciones estatales y prácticas a las que se refiere este concepto se ha visto desarrollado en el capitalismo occidental a partir de la segunda guerra mundial". (Offe, 2007, p. 108)

sostenibilidad, vienen derivados de la crisis. En el presente trabajo se presentarán fuentes de referencia actuales y del máximo rigor científico que contrastan esta posición.

Los objetivos últimos de este nuevo planteamiento no pasan por una reducción de los servicios del bienestar o de su calidad, sino por una nueva gestión competitiva que redunde en el mantenimiento o, en su caso en el aumento, de la calidad de los servicios prestados y con un coste menor para las arcas del Estado. La cuestión fundamental de este estudio no pasa por establecer quien presta estos servicios, sino por buscar alternativas para asegurar que se presten en las mejores condiciones de calidad y precio.

## **UNA VISIÓN HISTÓRICA: EL ORIGEN**

Como señala el sociólogo y político español, el profesor Luis González Seara "como casi todos los conceptos de raíz política, el del Estado del Bienestar es necesariamente impreciso" (Muñoz Machado, García Delgado y González Seara, 1997, nota introductoria).

En este mismo sentido, el profesor Jiménez Franco señala que el concepto de Estado del Bienestar "detenta un contenido impreciso y mudable" (Jiménez Franco, 2000, p. 58) y vincula su origen a una serie de conceptos como una superación de las desviaciones del capitalismo y deficiencias propias del Estado liberal burgués, cuyas concepciones aparecen definitivamente en crisis tras la Primera Guerra Mundial.

No obstante, resulta posible reseñar unos antecedentes históricos que han servido para modular y para definir el desarrollo hacia el actual concepto de Estado del Bienestar. En esta línea, el ex consejero del Banco de España y del comité ejecutivo del Banco Central Europeo Domingo Solans señala que dicho intervencionismo se potencia por hechos como "la Primera Guerra Mundial, la revolución rusa de 1917, la Gran Depresión de 1929 o el impacto doctrinal del keynesianismo, cuya obra magna, Teoría General de la ocupación el interés y el dinero vio la luz en 1936" (Domingo Solans, 1998, p. 11)

## **SEGURO SOCIAL DE OTTO VON BISMARCK, 1884 ALEMANIA**

La primera etapa de la Revolución Industrial, llevada a cabo en el siglo XIX, supuso, entre otras consecuencias, la implantación de unas condiciones de vida nefastas para la gran masa de trabajadores, generando la aparición de una nueva clase social: la clase obrera. Se produce un masivo éxodo de trabajadores y de sus familias del campo a la ciudad con la desaparición, adicionalmente, de un gran número de trabajos manuales debido al rápido y creciente proceso de industrialización. Este cambio en la organización social provocó, entre otras cosas, un descenso del nivel salarial, un aumento de las horas de trabajo, excesivas aglomeraciones, enfermedades debidas a la falta de higiene y, en general, unas pésimas condiciones de trabajo.

Este paulatino éxodo de la vida rural a la urbana supuso un desarraigo en muchas familias que perdieron sus medios habituales de protección ante la vejez y la enfermedad. Es ante este nuevo orden cuando se pone de manifiesto la necesidad de arbitrar, en un primer momento desde las administraciones más próximas al ciudadano y posteriormente desde el Estado, nuevos elementos de protección para los nuevos trabajadores industriales ante las nuevas necesidades de cobertura social.

Otto Von Bismark resulta pionero en estos aspectos -en la Alemania de 1884- con la puesta en marcha del Seguro Social<sup>2</sup>. Como señala Birgitte Schulz, "cuando nace el estado del bienestar Alemania (...) el proceso de construcción de la nación y la transición a la industrialización y la urbanización estaban íntimamente ligados a las políticas gubernamentales concretas y a un Estado sumamente intervencionista" (Schulz, 2004, p.1).

Bismark, con la legislación social de los años ochenta del siglo XIX, implementó un nuevo concepto de servicio social público que va a resultar ejemplar y pionera para el resto del mundo (Mommson, 1996, p.172). Esta legislación social incluía tres seguros de protección, y obligaba a la aportación de recursos económicos por parte de tres sectores: la empresa, los propios trabajadores y el Estado, que actuaría no solo como parte financiadora sino también como el ente administrador del nuevo sistema.

Las tres leyes sociales impulsadas por Bismarck fueron: un seguro público de salud, en 1883; un seguro de accidentes, en 1884; y, finalmente, unas pensiones por discapacidad y en la jubilación, en 1889.

De esta forma, la legislación social introducida por Bismark dio lugar a la aparición de lo que pasó a conocerse como el nuevo Estado benefactor.

## **EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN, 1908 EN ESPAÑA**

Posteriormente, en España, Eduardo Dato, Ministro de Gobernación del gabinete Silvela, tanto bajo la influencia de la iniciativa alemana como de la doctrina papal recogida en la encíclica *Rerum Novarum*<sup>3</sup>, fundó el Instituto Nacional de Previsión en el año 1908 y fue el encargado de incorporar los aspectos sociales en forma de ley que se tradujeron en el desarrollo de la Ley General de Accidentes, de 1900; el Instituto de Reformas Sociales, en 1903 y la Inspección del Trabajo, en 1907.

El Instituto de Previsión Social sería el encargado de catalogar y cuantificar las prestaciones económicas a las que tendrían derecho el trabajador y su familia en caso de muerte o invalidez como consecuencia de accidentes de trabajo. Del mismo modo, empieza a regular incipientemente la higiene laboral en los centros de trabajo e incitaba a los trabajadores a la contratación de seguros voluntarios, tanto de vejez como de enfermedad.

Posteriormente, el Estado va a ir ampliando la protección social, que va a ir financiándose no solo con las aportaciones de los afectados sino con crecientes aportaciones del Estado con cargo a los ingresos fiscales.

---

<sup>2</sup> Friedrich von Hayek, en su libro *der Weg zur Knechtschaft* sitúa los orígenes del Estado del Bienestar en las políticas de Bismark, indicando que la expresión anglosajona Welfare State es una traducción de la expresión utilizada en Alemania en el siglo XIX "donde, frente al tradicional Estado de Policía – Polizeistaat – se acuñó el término Estado del Bienestar – Wohlfahrtsstaat – y antes el de policía del bienestar – Wohlfahrtpolizei". (Hayek, 1946, p.5)

<sup>3</sup> La encíclica de *las cosas nuevas* fue la primera encíclica social de la Iglesia Católica. Promulgada por el papa León XIII el 15 de mayo de 1891, esta encíclica iba dirigida a los obispos y trataba sobre las condiciones laborales y vitales de los obreros y de la clase trabajadora en general. Se redacta en una época marcada por los nuevos planteamientos (incluidos los relativos a las condiciones de la clase obrera) introducidos por la Revolución Industrial, y se preocupa de la justicia social en la economía y en la industria. Muchos autores relacionan esta encíclica con la fundación de la democracia cristiana y es considerada como parte fundamental de la Doctrina Social de la Iglesia.

## **THE SOCIAL SECURITY ACT, 1935 EN ESTADOS UNIDOS**

Un cambio de enorme transcendencia se plantea cuando el 8 de junio del año 1934, el presidente Franklin D. Roosevelt anunció en un mensaje al Congreso su intención de establecer un programa general de seguridad social en los Estados Unidos de América. Así, *The Social Security Act* fue firmada como ley el 14 de agosto del año 1935.

Esta ley, además de incluir varios aspectos sobre bienestar general, incluía un programa de seguridad social destinado a pagar una renta continua tras su retiro a aquellos trabajadores jubilados a los sesenta y cinco años o más.

Originalmente, la ley se refería únicamente a los beneficios de jubilación y únicamente a los relativos al propio trabajador. Posteriormente, las enmiendas a la ley introducidas en 1939 supusieron un importante cambio en el programa del Seguro Social; "se añadieron dos categorías de beneficios; pagos a la esposa y niños menores de un trabajador jubilado (lo que se llaman beneficios de dependientes) y beneficios de supervivientes en caso de la muerte prematura del trabajador" (Social Security Administración, 2015).

Estas enmiendas transformaron el Seguro Social en los Estados Unidos de América, que pasó de ser un programa individual de jubilación a ser un programa de seguridad económica que incluía a la familia del trabajador.

## **INFORME LORD BEVERIDGE<sup>4</sup>, 1942 EN EL REINO UNIDO**

Finalmente, el acta fundacional del Estado del Bienestar moderno suele enmarcarse en el Reino Unido de Gran Bretaña, en plena Guerra Mundial, con el famoso *Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services* redactado por el barón William Beveridge a petición del entonces ministro de trabajo Ernest Bevin, hecho público en noviembre de 1942.

El Informe Beveridge constituye un cambio importante en el modelo de la seguridad social, al dotarla de un carácter integral y universal.

"la seguridad social fuera entendida como un derecho social solidario que obligara a la sociedad y al Estado a proporcionar un mínimo de bienestar general, independientemente de las aportaciones que pudiera realizar cada individuo al financiamiento de los servicios. Desde esta perspectiva, se proyectó que los costos de la reforma debían ser cubiertos con los recursos fiscales del Estado y con las contribuciones específicas de los trabajadores y empresarios al nuevo sistema" (Ordóñez Barba, 2002, p. 109).

El Plan Beveridge proponía:

"la construcción de un sistema de beneficios sociales que fuera capaz de proteger a los ciudadanos desde la cuna hasta la tumba y que atacara los cinco males gigantes de las sociedades modernas: la indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad" (Ordóñez Barba, 2002, p. 109).

---

<sup>4</sup> William Henry Beveridge, primer Barón de Tuggal. Rangpur, 1879 - Oxford, 1963. Economista británico, trabajó en investigaciones centradas en los problemas del desempleo y del estado del bienestar y, tras la publicación del informe *Social Insurance and Allied Services* en 1942 (más tarde conocido como "*Informe Beveridge*"), fue reconocido como un pionero en el desarrollo de los modernos sistemas del bienestar. Otros trabajos fundamentales de Beveridge fueron *Unemployment: a Problem of Industry* de 1909 y *Full Employment in a Free Society* de 1944.

Incluía un sistema de seguridad social unitario para las pensiones, un servicio nacional de salud y un sistema de subsidios de asistencia nacional que alcanzó también a la educación y a la vivienda.

## **UNA VISIÓN HISTÓRICA: EL DESARROLLO**

La generalización en la aplicación de las políticas de bienestar social lideradas desde el intervencionismo estatal, bajo los antecedentes señalados anteriormente, crece a partir de la Segunda Guerra Mundial en la mayoría de los países europeos, paralelamente a las necesidades de reconstrucción nacional.

El Estado del Bienestar alcanza, en palabras de Richard Titmuss el nivel institucional, superando el incipiente nivel residual: "los programas públicos de bienestar constituyen una de las instituciones cardinales de la sociedad y proveen prestaciones universales independientemente del mercado, sobre la base del principio de necesidad" (Titmuss, 1950, p.169) <sup>5</sup>.

Efectivamente, tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento económico del denominado mundo occidental a tasas desconocidas hasta entonces, fue el principal artífice de la instauración y el desarrollo de un Estado del Bienestar financiado a través de un aumento constante del gasto público y de los tipos impositivos. Las políticas definidas dentro de los paradigmas del Estado del Bienestar mantuvieron un altísimo grado de consenso una vez finalizada la guerra,<sup>6</sup> consenso que duró aproximadamente hasta la primera mitad de la década de los años setenta, con la llamada crisis del petróleo del año 1973. Este consenso, tras una más que convulsa primera mitad de siglo, significó una importante fuente de pacificación de los conflictos sociales.<sup>7</sup>

Esta nueva misión del Estado del Bienestar como responsabilidad social queda referida por el profesor de la *London School of Economist*, Ramesh Mishra, al definir sus tres principales cometidos:

"1. Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo, o al menos, garantizar un alto nivel de ocupación.

2. Provisión pública de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos en una sociedad compleja y cambiante (por ejemplo educación, asistencia sanitaria, pensiones, ayudas familiares y vivienda). La universalidad significa que los servicios sociales están dirigidos a todos los grupos de renta, y para acceder a ellos no es necesario pasar ningún tipo de control de ingresos. Estos servicios tienen como objetivo la provisión de seguridad social en su sentido más amplio.

---

<sup>5</sup> "las diferentes participaciones relativas del Estado, del mercado y de las familias en la previsión social (...): Modelo residual: intervenciones temporales y esporádicas del Estado para satisfacer las necesidades de los individuos cuando los canales de respuesta natural a estas demandas, mercado y familia, entran en crisis (...) Modelo remunerativo o de éxito industrial: los programas públicos de bienestar desempeñan un papel importante como complementos del sistema económico, procurando niveles de protección que reflejan méritos y rendimientos laborales (...) Modelo institucional: los programas públicos de bienestar constituyen una de las instituciones cardinales de la sociedad y proveen prestaciones universales independientemente del mercado, sobre la base del principio de necesidad".

<sup>6</sup> Marshall señala que a Gran Bretaña como primer exponente de este nuevo orden social al señalar que dicho país "tuviera un halo que no ha de encontrarse en otros países cuando, a su debido tiempo, emprendieron las tareas de reconstrucción social" (Marshall, 1965, p. 76).

<sup>7</sup> Para este cometido tuvo mucha importancia el trato favorable que dieron a estas medidas sociales los sindicatos a nivel internacional.

3. Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendiendo como un derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad nacional, moderna y democrática” (Mishra, 1989, p. 56).

Es importante señalar la importancia del final de la Segunda Guerra Mundial como momento clave ya que, aparte de que la labor de reconstrucción se encomendó a los respectivos Estados aumentando de esta forma su intervencionismo en la economía, la victoria sobre los ejércitos del eje no se tomó únicamente como una restauración de las libertades, sino que quiso proyectarse como un nuevo orden social que diera lugar a una sociedad más justa y más igualitaria.

Otro aspecto crucial, vinculado a este contexto histórico, fue el crack económico de 1929. De esta forma, como señala el Nobel de Economía John Richard Hicks<sup>8</sup>, tras el crack bursátil y económico producido por la crisis de Wall Street en 1929, se produjo un cambio de criterio casi generalizado sobre la necesidad de la intervención del Estado en la economía. En este mismo sentido, el profesor Montoro Romero incide en la depresión económica producida en 1929 como uno de los puntos de inflexión del aumento de los poderes públicos en las respectivas economías (Montoro Romero, 1999, p. 34).

Como indicábamos, tras la Segunda Guerra Mundial, se ponen de manifiesto los planteamientos anteriores, revistiéndolos científicamente con los postulados de uno de los más influyentes economistas del siglo XX, el británico John Maynard Keynes<sup>9</sup>. Aunque bien es cierto que Keynes nunca llegó a referirse en su obra al concepto de Estado del Bienestar, sus teorías sí que sirvieron en muchas ocasiones como soporte científico para la justificación de la participación del Estado en la economía como proveedor, entre otras cosas, de estos servicios del bienestar. En este sentido, el politólogo alemán Claus Offe, se refiere al Estado del Bienestar como el *Estado del Bienestar Keynesiano*. Del mismo modo, Holloway y Hobsbawn también tienden a identificar el Estado del Bienestar con las políticas económicas keynesianas llevadas a cabo tras la posguerra (Furlani, 2009, p. 42).

En resumen, se puede señalar que tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, las consecuencias políticas y sociales derivadas de la guerra, unido al fuerte crecimiento económico acaecido en el denominado mundo occidental en los años siguientes, fueron los artífices principales de la instauración y el desarrollo de unos servicios públicos del bienestar cada vez más generosos y universales. Por tanto, este contexto histórico está marcado por un trasvase de lo privado hacia lo público, y por un sentimiento común de consenso sobre la necesidad de redistribuir la renta de tal forma que se garanticen unas condiciones mínimas de vida a todos los ciudadanos.

A partir de la crisis de 1973, el Estado del Bienestar tampoco va a ser capaz de evitar recesiones económicas severas e, incluso, el papel del Estado como redistribuidor eficaz de la renta va a quedar puesto seriamente en entredicho: la crisis que afectó

---

<sup>8</sup> Gran Bretaña 1904-1989. Uno de los economistas ingleses más influyentes del siglo XX y uno de los principales contribuidores de la síntesis neoclásica.

<sup>9</sup> En su famosa obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de 1936, Keynes apuesta por la intervención pública directa en materia de gasto público para lograr superar la brecha o déficit de la demanda agregada. En opinión de Keynes, los estancamientos y las tasas de desempleo que pueden producirse en las economías podrían evitarse a través de la intervención del Estado en dichas economías vía gasto público, lo que permitiría aumentar la demanda, el consumo y los ingresos, y de esta forma volver a revitalizar la situación económica (Keynes, 1936)

al Estado del Bienestar no va a ser únicamente de índole financiera, sino que va a ser también de legitimidad.<sup>10</sup>

## **LA CRISIS: PROBLEMAS Y TENSIONES EN EL DESARROLLO DEL ESTADO BENEFACTOR**

La crisis del petróleo de 1973<sup>11</sup> supuso en punto importante de inflexión sobre el papel del Estado como agente interventor en la economía de los países desarrollados. Más allá de crisis coyunturales anteriores como pudieron ser la de 1952, la de 1958-1959 y la de 1965-1967, la de 1973 puso en tela de juicio la razón principal esgrimida para justificar el intervencionismo estatal, incluyendo en este intervencionismo, lógicamente, la gestión del Estado del Bienestar. Los planteamientos keynesianos que justificaban la intervención del Estado para contrarrestar los ciclos económicos quedaron en entredicho ante su incapacidad para mantener un crecimiento económico sostenido.

De esta forma, el nobel de economía y *keynesiano* James Tobin, en su obra *How dead is Keynes?* (1977) se preguntaba hasta que punto estaban muertos estos planteamientos keynesianos. Lucas y Sargent sugieren en 1978 salvar lo que sea posible del naufragio keynesiano y recuperar lo que sea aprovechable (Lucas y Sargent, 1978).

Suele hacerse referencia específica a esta crisis de 1973 ya que aglutinó una serie de circunstancias que pusieron en cuestión las bases, los planteamientos y el modelo de desarrollo en los que se había sustentado el Estado del Bienestar tradicional gestión de los servicios públicos del bienestar.

Efectivamente, tras una época de gran desarrollo económico se puso de manifiesto una nueva realidad económica caracterizada por las tensiones que podían producirse en la economía y, lo que es más importante, que la hasta entonces sacrosanta intervención estatal podía llegar ser incapaz de remediar dichas tensiones económicas. Como señalan Myles y Quadagno "economic globalization is one of the leading suspects often invoked to account for the changing character of welfare state politics since the 1970s" (Myles y Quadagno, 2002, p. 42).

La creación del *Welfare State*, destinado en un primer momento a dotar a las sociedades desarrolladas de una estabilidad económica garantizando unos servicios mínimos de bienestar a todos sus miembros, ha llegado a convertirse en un motivo de preocupación para la economía general motivado por:

---

<sup>10</sup> Resulta esclarecedor el diagnóstico de los autores González Temprano y Torres Villanueva: "*el Welfare State, si bien no es el desencadenante de la crisis económica de 1973, sí parece haberla alimentado a través del déficit y de la deuda pública crecientes*" (González Temprano y Torres Villanueva, 1992, p.196).

<sup>11</sup> El petróleo barato como principal fuente de energía a nivel mundial había sido el motor del enorme desarrollo y crecimiento económico producido a partir de la Segunda Guerra Mundial. El recorte en la producción mundial de petróleo de un gran número de países productores, como consecuencia de las tensiones creadas tras el ataque de una coalición militar de Siria y Egipto -auspiciada por la mayoría de países islámicos- sobre Israel -apoyado a su vez por los Estados Unidos-, supuso que el precio del petróleo se multiplicara por diez en apenas dos años. El aumento del déficit de los países importadores de petróleo, de la inflación y del encarecimiento de los costes de producción, con el consiguiente descenso del consumo y aumento del desempleo, tuvieron efectos directos en el concepto de Estado del Bienestar tal y como se venían produciendo en las dos décadas anteriores, llegando a poner en tela de juicio la capacidad de los Estados de convertirse en los agentes centrales del sistema económico. Esta crisis se agravó con la denominada *segunda crisis del petróleo* de 1979.



## EL CRECIMIENTO SIN LÍMITES DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Se va a poner en consideración la idea de que la instauración del Welfare State, destinado en un primer momento a dotar a las sociedades desarrolladas de una estabilidad económica garantizando unos servicios mínimos de bienestar a todos sus miembros, ha llegado a convertirse en un motivo de preocupación para las distintas economías domésticas.

Con el desarrollo y continuo aumento de las demandas en materias de bienestar social se “produce un desplazamiento progresivo de las funciones de mera provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado hacia tareas de tipo esencialmente redistributivo y asistencial” (González Páramo, 1994, p. 135). Así, el tamaño del Estado del Bienestar va a aumentar a medida que aumentan sus prestaciones y que se pasa a un sistema *cuasi* universal de responsabilidad estatal de la vida de los ciudadanos. A este respecto, resulta interesante recordar la *ley de Wagner*, no por sus propias suposiciones sobre la conveniencia de una gestión pública sobre una privada o sobre la justificación de la intervención del Estado en la economía, sino por las propias limitaciones que el economista alemán puso a su propia ley y que son perfectamente aplicables al Estado del Bienestar actual.<sup>12</sup>

## EL EFECTO DEL AUMENTO DE LA PRESIÓN FISCAL PARA FINANCIAR EL ESTADO DEL BIENESTAR CRECIENTE

Una de las principales consecuencias que acarrea el mantenimiento de las coberturas prestadas por el Estado del Bienestar, se refiere a los efectos derivados de la presión fiscal necesaria para financiar estos servicios. La imperiosa necesidad de financiación que presenta el Estado del Bienestar, lógicamente va a aumentar a medida que aumentan sus prestaciones y se pasa a un sistema *cuasi* universal. Esta necesidad de financiación irá directamente relacionada con la cuña fiscal más ancha que deberán soportar los ciudadanos.

Una elevada presión fiscal destinada a financiar el Estado del Bienestar no solo no sirve de estímulo para un mayor crecimiento y eficiencia económica, sino que llega a suponer exactamente lo contrario. Es decir, un peligro para dicha eficiencia y crecimiento. Como señala el profesor sueco Assar Lindbeck, “un tipo impositivo elevado convierte la honestidad en algo caro (...), ya que el individuo podrá mejorar su situación económica considerablemente si comete fraude fiscal (...) Cuanto más cara sea la honestidad, más escasa debemos suponerla”<sup>13</sup> (Herce y Huerta de Soto, 2010, p. 30).

En definitiva, como señaló el economista norteamericano Arthur Laffer,<sup>14</sup> a partir de ciertos niveles de fiscalidad, un aumento del tipo impositivo no lleva aparejado un aumento de la recaudación.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> En este sentido resulta muy interesante el trabajo del profesor Manuel Jaén García. Jaén García, M. (2004)

<sup>13</sup> Herce, J. y Huerta de Soto, J. (2010) *Perspectivas del Estado del Bienestar: devolver responsabilidad a los individuos, aumentar las opciones*. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid pág. 30

<sup>14</sup> Se trata de la famosa curva de Laffer. Si bien es cierto que estos planteamientos ya habían sido tomados en consideración anteriormente. Incluso en el siglo XIV, el norteafricano Ibn Jandún ya teorizó sobre las relaciones entre estos diferentes conceptos económicos.

<sup>15</sup> Gráfico disponible en <[http://economy.blogs.ie.edu/archives/2007/06/curva\\_de\\_laffer.php](http://economy.blogs.ie.edu/archives/2007/06/curva_de_laffer.php)>. última consulta 12/08/2012

## **EL RIESGO MORAL DERIVADO DEL AUMENTO IMPOSITIVO Y DEL AUMENTO DE PRESTACIONES**

La existencia de prestaciones que serán recibidas por los individuos siempre que no se alcance un determinado nivel de ingresos, o la existencia de prestaciones que deberían ser recibidas en situaciones extraordinarias, llevará consigo que muchos individuos tratarán de ajustar su comportamiento para poder percibir dichas prestaciones. Es decir, pueden aparecer situaciones en que los individuos no trabajarán si el nivel de subsidios y prestaciones al desempleado es suficientemente alto; reducirán sus ingresos para no perder derecho a percibir subsidios y prestaciones o bien percibirán ingresos que resulten opacos fiscalmente.

Como señalaba el Nobel de Economía James Buchanan, refiriéndose a los efectos de la financiación vía impuestos de los servicios del bienestar, ésta va a estar siempre en potencial desequilibrio:

“el potencial productivo de la economía de mercado se reduce a medida que las personas responden a los incentivos negativos generados, por una parte, por la imposición onerosa y, por la otra, por las transferencias no recíprocas ¿quién gana y quién pierde? Los beneficiarios del bienestar ganan directamente a expensas de los contribuyentes netos, quienes padecen tanto la carga directa de los pagos correspondientes como el exceso de carga generado por la modificación de las opciones de comportamiento”. (Buchanan, 1997, p. 36).

Así, la existencia de un Estado del Bienestar generoso, aparte de incrementar las asimetrías fiscales, supone que las políticas estatales de redistribución de ingresos predominen sobre el resto de políticas, quedando éstas supeditadas a la de proveer servicios del bienestar.

## **LA INEFICIENCIA EN LA GESTIÓN MONOPOLÍSTICA DE LOS SERVICIOS DEL BIENESTAR POR PARTE DEL ESTADO Y EN LA GESTIÓN DE ASIGNACIÓN Y REASIGNACIÓN DE RECURSOS**

Nos encontramos ante un régimen monopolístico donde queda poco o ningún margen para la competencia, la eficiencia y el poder de decisión de los individuos. A los propios motivos de ineficiencia que vienen derivados de toda gestión monopolística hay que añadir los derivados de la aplicación de las ideologías políticas y de los no menores efectos de las tensiones electoralistas.

Es una falacia sostener que los poderes públicos cuenten con un nivel de eficiencia y rigor en la gestión de los recursos mayor que el que tienen los propios individuos u otras instituciones privadas. Al contrario de lo que ha sucedido en otros sectores de la economía, en el caso de la provisión y producción de los servicios del bienestar se ha seguido manteniendo la gestión pública directa. La propia ineficiencia en la gestión monopolística de los servicios del bienestar por parte del Estado supone que haya que desplazar recursos para garantizar esta provisión, que pudieran dedicarse a otras actividades más productivas. La propia ineficiencia en la gestión monopolística conlleva a la ineficiencia en la asignación de recursos. Respecto a la reasignación de recursos, para los teóricos del intervencionismo, los poderes públicos deberían ser capaces de ejercer un efecto anticíclico tanto en épocas de auge como de recesión; es decir, el Estado debería ser capaz de adoptar medidas de redistribución que no se vieran afectadas por la situación económica general.

Sin embargo la experiencia nos indica que las premisas anteriores resultan altamente cuestionables y son más cuestionables cuanto más adversa resulta la situación económica ya que, en la práctica, el supuesto superávit estatal de los momentos de

bonanza no es suficiente y obligado al Estado a llevar a cabo políticas pro cíclicas que contribuyen aún más al deterioro de la situación económica.

## **ESPAÑA 2006**

No cabe duda de la difícil situación en que las políticas públicas del bienestar se encuentran, no solo en España, sino en todo el denominado mundo occidental. De esta forma, actores principales de la actualidad política y económica así lo han puesto de manifiesto. El actual Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de España, José Manuel García – Margallo, afirmaba en el año 2004 que “la única manera posible para mantener el Estado del Bienestar es aumentar nuestras tasas de ocupación y disminuir nuestras tasas de paro” (García-Margallo, 2004, p. 2). Del mismo modo, planteaba que la pregunta fundamental no era respecto al Estado del Bienestar, sino respecto a sus posibilidades de financiación, “nuestra pregunta no es: ¿es el Estado del Bienestar posible? Si no, ¿qué hay que hacer para que el Estado del Bienestar sea posible?, ¿cómo tenemos que financiar el Estado del Bienestar?” (García-Margallo, 2004, p. 2).

El propio Buchanan se refería de forma general a los Estados del Bienestar occidentales, situándolos al borde de una crisis político-fiscal (Buchanan, 1997, p. 35). Del mismo modo, refiriéndose en este caso a los países de la Unión Europea, el ex político y ex director general de la fundación PriceWaterhouse&Coopers España, Emilio Fernández – Miranda, señalaba que:

“nadie quiere renunciar a estos derechos – refiriéndose a los servicios públicos del bienestar – y ninguno de los actuales gobiernos de los distintos países de la Unión los pone en duda. Pero todos ellos se enfrentan a la necesidad agobiante de optimizar la utilización de sus recursos financieros, que pasa necesariamente por el abaratamiento de los servicios públicos, para evitar el recorte de las prestaciones de las que hoy disfrutan todos sus ciudadanos, o el aumento de la presión fiscal” (Fernández – Miranda, 1998, p. 7).

Para el caso de España, hasta se ha legislado a este respecto al hacer referencia – extensible a la mayoría de países europeos de nuestro entorno- a que el envejecimiento de la población y los índices de natalidad esperados harán difícilmente sostenible el mantenimiento del grado de generosidad de los servicios públicos del bienestar –sobre todo el relativo a gastos de pensiones y gastos en sanidad<sup>16</sup>. Las perspectivas apuntan a un número cada vez menor de trabajadores en activo que deberá financiar a un número cada vez mayor de población pasiva y, que a su vez, deberá financiar unas prestaciones cada vez mayores, lo que redundará en una creciente dificultad en la financiación de estos servicios sociales públicos<sup>17</sup>.

Siguiendo con el caso de España, aunque no cabe duda de que hay un cúmulo de acontecimientos coincidentes en el tiempo que generan en toda la economía

---

<sup>16</sup> “La disminución prolongada de las tasas de natalidad y el simultáneo incremento de la esperanza de vida de las personas mayores está provocando una inversión de la estructura de la pirámide de población, aumentando el número de pensionistas en relación con la población activa, esto es, variando la tasa de dependencia de los pensionistas”. Ley 27/2011 de 1 de agosto sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de seguridad Social, preámbulo I

<sup>17</sup> “La reducción de la tasa de natalidad y el incremento de la esperanza de vida provocará, según las distintas proyecciones demográficas disponibles, un progresivo envejecimiento de la población española, que se manifestará en un descenso ininterrumpido de la población en edad de trabajar y en un aumento continuado de la proporción de población de más de 65 años. Este proceso que alcanzará mayor intensidad a partir del 2025, podría llevar a duplicar en el 2050 la tasa de dependencia con respecto a los niveles actuales” (Hernández de Cos y Ortega, 2002, p. 9)

occidental la actual Gran Recesión, la crisis económica española comienza a manifestarse dos años antes de que se produzca la ruptura de la burbuja inmobiliaria, aparente desencadenante del fenómeno. Tres indicadores lo ponen de manifiesto de manera incontestable: el índice de crecimiento interanual del producto interior bruto, la evolución de la tasa de desempleo y el ratio de volumen de gasto social respecto al producto interior bruto.

El incremento del desempleo, a su vez, provoca que los gastos sociales de transferencias y subsidios al desempleo y otros derivados de la pérdida de renta de las familias hayan ido creciendo de manera sostenida. Este crecimiento de los gastos sociales, unido al descenso de los ingresos fiscales con motivo del descenso de la actividad económica conduce a un endeudamiento creciente del Estado, un aumento del déficit público y una incapacidad de la administración para hacer frente a las obligaciones sociales contraídas a través de los denominados servicios del bienestar. El Estado del Bienestar es insostenible.

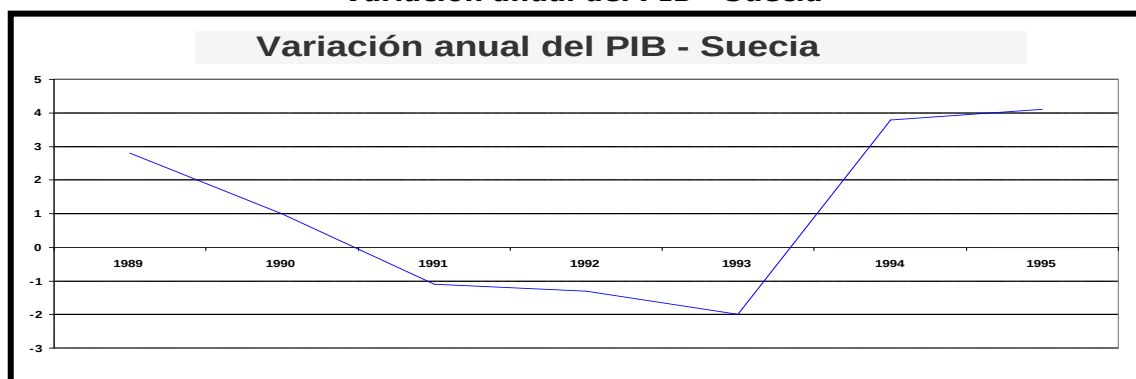
Pero, ¿Una situación semejante se ha producido alguna vez en una economía del primer mundo?

### **SUECIA 1989**

Suecia suele ser considerado como el paradigma de las políticas del bienestar. Sin embargo, tal y como se desarrollará en este apartado, a principios de los años noventa fue necesaria una reformulación de su Estado del Bienestar para evitar su colapso. En los comienzos de los años noventa del pasado siglo, Suecia se encontró en una situación parecida al caso español.

Un periodo de fuerte recesión, véase el Gráfico 1. "Variación anual del PIB - Suecia", se inicia en Suecia en el año 1989 que no se recupera hasta bien entrada la década de los años noventa.

**Gráfico 1.**  
**Variación anual del PIB - Suecia**

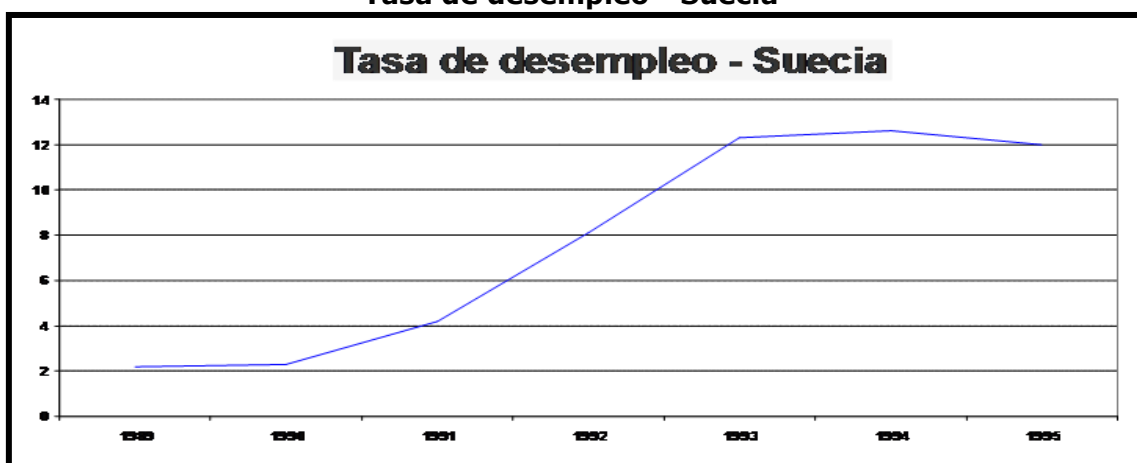


Fuente: Riksgälden. 2008.

Este largo periodo de contracción económica conduce a un incremento considerable de la tasa de desempleo.

Así, como se señala en el Gráfico 2. "Tasa de desempleo - Suecia", la tasa de desempleo pasó de un dos por ciento –situación práctica de pleno empleo- hasta un preocupante trece por ciento en el año 1993.

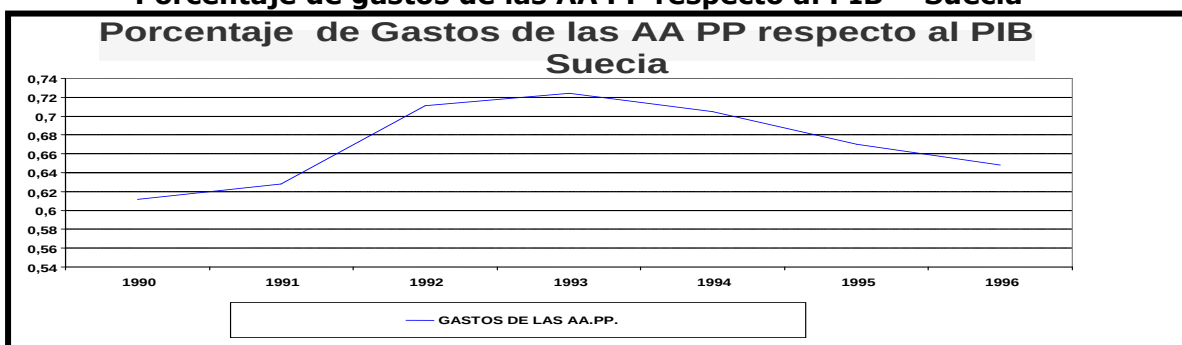
**Grafico 2.**  
**Tasa de desempleo - Suecia**



Fuente: Riksgälden. 2008.

Este crecimiento del desempleo –que supuso la pérdida del puesto de trabajo a más de 500.000 trabajadores en el citado periodo- provocó un incremento desmesurado de los gastos de las administraciones públicas que pasaron, de suponer el 61% del PIB sueco en el año 1990, hasta alcanzar, como se recoge el Gráfico 3. Porcentaje de Gastos de las Administraciones Públicas Suecas respecto al PIB de Suecia”, la insostenible cifra del 73% en el año 1993. El déficit público se incrementaba sin final.

**Gráfico 3.**  
**Porcentaje de gastos de las AA PP respecto al PIB - Suecia**  
**Porcentaje de Gastos de las AA PP respecto al PIB Suecia**



Fuente: Riksgälden. 2008.

La consecuencia directa de la incapacidad de sufragar los gastos vía ingresos condujo a un aumento sin precedentes en el déficit público que llegó a alcanzar el 10,2% del Producto Interior Bruto en el año 1993.

El endeudamiento del Estado sueco era insostenible. El nivel de deuda pública llegó a duplicarse entre 1990 y 1994.

El colapso de la economía sueca fue total, incluyendo el desmoronamiento de la tasa de cambio de la corona sueca, que llegó a suponer que el Banco Central de Suecia ofreciera tipos de interés del 500% para evitar su pérdida de valor (Sánchez de la Cruz, 2011).

El Estado del Bienestar del país socialmente más avanzado del mundo estaba completamente quebrado.

Y, ¿Qué hicieron los suecos?

### **LA SOLUCIÓN SUECA: DEL ESTADO BENEFACTOR AL ESTADO PROPORCIONADOR**

Una de las consecuencias de la profunda crisis económica sufrida en Suecia a principios de la década de los años noventa del siglo pasado, fue el desarrollo de un nuevo modelo de gestión en la producción de los servicios del bienestar.

En palabras del profesor y político sueco de origen chileno Mauricio Rojas, participante directo de la vida política sueca señala:

“para muchos, este país nórdico representa una sociedad modelo (...) que ha logrado exitosamente combinar democracia y crecimiento económico con una amplia intervención estatal y grandes monopolios públicos que asegurarían la justicia social. Sería así una especie de utopía posible y un paradigma de progreso que otros países deberían imitar. Sin embargo, la realidad dista bastante de lo señalado anteriormente y el llamado modelo sueco hace ya casi dos décadas que está abocado a una búsqueda profunda y prometedora de una alternativa a su viejo Estado benefactor que se hundió a comienzos de los 90 en medio de una crisis extraordinariamente severa” (Rojas, 2008, p. 13).

La política de ajuste que adoptó la Administración sueca se puede concretar en tres tipos de medidas:

#### **EN PRIMER LUGAR: LOS RECORTES**

Como ocurre en cualquier crisis económica, el primer objetivo del Estado fue contrarrestar los efectos directos de la crisis fiscal y presupuestaria.

En lo referente a los servicios del bienestar social las consecuencias directas fueron claras: una reducción de los beneficios sociales, reduciendo el porcentaje del salario a recibir en caso de prestación por desempleo o reduciendo los niveles máximos a percibir; una drástica reducción del personal dedicado a la prestación de servicios públicos, así el empleo público global se redujo en 157.000 personas entre los años 1991 y 1997; y un aumento en el precio ya cobrado por la provisión de ciertos servicios o el cobro por servicios antes gratuitos.

El conjunto de medidas tomadas supuso que “durante estos cuatro años –referido al período 1994 / 1998– se recortó el gasto público en más de 70.000 millones de coronas. A la vez se impusieron cobros por servicios públicos y nuevos impuestos de diverso tipo por un monto equivalente. Esto corresponde en su conjunto a cerca del 20% del presupuesto del país para 1997-98” (Rojas, 2008, p. 49).

#### **EN SEGUNDO LUGAR: ABANDONO DEL SISTEMA DE TIPO DE CAMBIO FIJO**

Esta política cambiaria, adoptada en el año 1992, favoreció el repunte de la economía sueca. En la segunda mitad de los años noventa, la maquinaria industrial sueca ya había conseguido devolver al país a una situación de superávit fiscal que permitió empezar a reducir los altos niveles de deuda pública.

### **EN TERCER LUGAR: INCORPORACIÓN DE LA COMPETENCIA A LA PRODUCCIÓN DE LOS SERVICIOS DE BIENESTAR**

Se pasa así del Estado Benefactor al Estado Proporcionador: provisión pública con producción privada de los servicios de bienestar.

Este es el punto fundamental motivo del presente ensayo. Ante una gestión poco eficaz de los servicios del bienestar por parte de las administraciones públicas suecas, se produjo la introducción de los criterios de mercado en la producción de este tipo de servicios. Como señala el propio profesor Rojas, se trataba de "salir de lo que era una economía planificada cerrada para crear un sistema de bienestar mixto, basado en la participación y colaboración de tres actores distintos: el Estado, el empresariado y los ciudadanos" (Rojas, 2008, p. 56).

Desde el lado de la oferta, este cambio supuso la apertura a la iniciativa privada del monopolio público de producción de los servicios del bienestar. Para romper este tradicional monopolio se emprendieron una serie de reformas que, según explica Mauricio Rojas:

"una serie de reformas que van desde la privatización total o parcial de importantes compañías públicas – especialmente en el área de telecomunicaciones, transportes urbanos, infraestructura y producción de energía – a la desregulación de otras áreas donde las empresas públicas han sido sometidas a la competencia – principalmente transportes pero también actividades tan diversas como la provisión de empleos o los servicios de correo – y la generalización del sistema de licitaciones dentro del sector público, así como la libertad de abrir escuelas, centros de salud y muchas otras actividades cuya demanda está regulada ya sea por el sistema de vales del bienestar o por pagos directos del sistema fiscal vía licitaciones" (Rojas, 2008, p. 60).

Esta apertura al sector privado también afectó al propio concepto de empleado público.<sup>18</sup> Esta es la razón por la que el proceso de privatizaciones e incorporación de la producción privada no fuera visto por el elevado número de empleados públicos como una amenaza, y que incluso muchos de los sindicatos afectados por este proceso liberalizador estuvieran a favor del mismo.

Desde el lado de la demanda, estas medidas supusieron un aumento de la capacidad de elección de los ciudadanos sobre los servicios del bienestar a recibir. Si hasta entonces a cada ciudadano sueco le correspondía una guardería pública, una escuela pública o un hospital público, con la incorporación de empresas privadas en la producción de estos servicios se permitió a los ciudadanos libertad de elección en sus decisiones de consumo de los servicios de bienestar. El principal exponente de este nuevo modelo fue la aparición de los denominados vales del bienestar. Esta reforma pionera en educación se extendió a otros sectores del bienestar como fueron servicios a ancianos, servicios a niños en edad preescolar, servicios de la salud, etc.

Desde el lado operativo del Estado, se procuró salvaguardar el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios de bienestar. Por tanto, en esta primera profunda reforma no se dio la posibilidad a los ciudadanos de pagos extras para poder acceder de forma prioritaria a determinados servicios o para acceder a servicios de una calidad superior. Este principio se salvaguardó bien por la financiación pública directa -la producción de estos servicios debía ajustarse a los requisitos y condiciones impuestos por la administración-; o bien, por la financiación pública indirecta,

---

<sup>18</sup> "los funcionarios públicos suecos, salvo casos muy limitados como es el de los jueces, no gozaban de privilegios especiales como puede ser la inmovilidad en sus cargos" Fuente: En línea. Disponible en <<http://www.alfinal.com/politica/delaautopialasensatez.php>>. Última consulta 04/02/2015

mediante el sistema de vales públicos al consumidor que tenía libertad de decisión sobre la elección del proveedor de servicios.

Aunque los primeros cambios en el tradicional Estado del Bienestar sueco se produjeron con la victoria del conservador Carl Bildt en las elecciones de 1991, contra lo que podría pensarse, el relevo político producido en septiembre de 1994 con la victoria de los socialdemócratas de Ingvar Carlsson<sup>19</sup>, no supuso que ninguna de las reformas llevadas a cabo, en lo que respecta a los servicios del bienestar, se revertieran. Incluso, como indica Stig-Björn Ljunggren, "profundizando alguna de las reformas emprendidas por el gobierno conservador, (...) dejando tras de sí el dogmatismo estatista de la época de Olof Palme" (Rojas, 2008, p. 56).<sup>20</sup>

La aplicación de estas políticas condujo a la economía sueca por sendas de reequilibrio hasta la actualidad.

### **APLICACIÓN DEL MODELO SUECO A LA REALIDAD ESPAÑOLA Y GENERALIZADA RESPECTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL BIENESTAR**

Como vemos, al igual que sucedió en Suecia a principios de los años noventa, el Estado del Bienestar español no solo no es sostenible sino que la situación de deterioro de las cuentas públicas está llegando a poner en peligro la salud del conjunto de la economía en España.

El modelo sueco de sustitución del Estado Benefactor por el Estado Proporcionador, que tan buen resultado dio en la Suecia de los años noventa del pasado siglo, puede constituir una hoja de ruta adecuada para las políticas de reestructuración del Estado que la Administración española está acometiendo.

Las políticas de recortes y búsqueda de ingresos por vía impositiva respecto a los denominados servicios del bienestar social, se han llevado a cabo de manera drástica en este período de crisis económica. De esta forma, una serie de medidas tales como reducción del porcentaje del salario a recibir en caso de prestación por desempleo, reducción de los periodos subsidiados, recortes en políticas sociales como educación y sanidad, aumentos impositivos, búsquedas de copagos etc. han sido generalizados y no han logrado devolver la sostenibilidad al sistema sino, al contrario, han sido objeto de una reducción de la calidad de los servicios, de su eficiencia y de una contestación social sin precedentes.

A modo de ejemplo, en abril de 2012 el gobierno de España comunicó un recorte de 10.000 millones de euros en las partidas presupuestarias para el gasto sanitario y educativo, y en el plan presupuestario para los años 2013 y 2014 se recogían unos recortes totales en el gasto presupuestado en sanidad y educación de 15.000 millones de euros.

Lógicamente, estas medidas tendentes a disminuir el gasto público y a aumentar los ingresos, no están siendo suficientes por sí solas para controlar el gasto y aumentar el crecimiento.

---

<sup>19</sup> Carlsson ya había sido primer ministro entre 1986 y 1991

<sup>20</sup> "Olof Palme era conocido por su oposición intransigente a toda apertura de los servicios públicos del bienestar a la iniciativa empresarial. Por ello promovió una ley en 1984 que prohibía los pagos fiscales a sociedades anónimas activas en esas áreas. Esta ley es conocida como Lex Pisslengen, designación que proviene del nombre de una sociedad comercial que en 1983 había comenzado a establecer guarderías que recibían subsidios comunales. La abolición de esta ley fue una de las primeras medidas tomadas por el gobierno de Carl Bildt." (Rojas, 2008, p. 56)



De esta forma, creemos necesaria una nueva forma de producción de estos servicios para mantener su sostenibilidad y alejar su viabilidad de circunstancias económicas coyunturales. En España, debido a la insostenibilidad y a la ineficiencia de los poderes públicos a la hora de producir los servicios del bienestar (Dees, 2007, p. 25), ya se han tomado medidas al respecto en diferentes sectores. En el sector educativo nos encontramos con la existencia de centros concertados con el Estado en enseñanzas no universitarias. A través de un sistema de concertación, las administraciones aportan los recursos necesarios para sufragar los costes de personal y algunos gastos generales. Estudios realizados señalan que la concertación de centros educativos es la opción más eficiente desde el punto de vista económico (Ruiz 2012).

En el sector sanitario también se está empezando a incorporar a la iniciativa privada en la producción de servicios de salud provisionados por los poderes públicos. Un ejemplo claro de estas iniciativas es la existencia de hospitales de provisión pública y gestión privada y la posibilidad que tiene un sector de empleados públicos –los funcionarios civiles de la administración– de ser atendidos por entidades de seguro privado.

El Estado español se encuentra en una importante encrucijada en la que debería plantear la incorporación de la gestión social y solidaria de la producción de los servicios de bienestar.

España se encuentra en un preámbulo de la incorporación del mercado a la producción de los servicios de bienestar social con carácter universal, mediante la extensión a todos los sectores de un sistema de producción por la iniciativa y gestión social y solidaria de los servicios de bienestar de una manera generalizada.

Dos barreras se levantan a este proceso:

La primera barrera al proceso de desestatalización consistirá en la resistencia por parte de los empleados públicos en España a aceptar su transferencia a los sectores de iniciativa social. Esta transferencia, que fue relativamente sencilla en Suecia ya que en este país los empleados públicos no tienen garantizado su empleo de por vida, puede resultar más difícil en España donde algunos empleados públicos tienen un empleo vitalicio.

Así, en España, existen empleados públicos –funcionarios– que han ganado su plaza mediante sistemas de concurso u oposición pública y otros trabajadores que han sido contratados libremente. La política de transferencia debería realizarse mediante dos grupos de medidas: de una parte, mediante la cesión de trabajadores, fundamentalmente los funcionarios, a las organizaciones y empresas de iniciativa social; y, por otra parte, y respecto al personal laboral de la Administración pública no funcionario, mediante programas ordenados de recolocaciones.

La segunda barrera al proceso de desestatalización será de carácter sociológico por el temor a que la gestión no pública de los servicios de bienestar traiga consigo perjuicios para los demandantes de este tipo de servicios.

Pues bien, para garantizar la sostenibilidad de los servicios del bienestar, que hace necesario aplicar criterios de gestión social y solidaria al modelo de gestión; y a la vez soslayar el miedo al cambio, tanto las empresas como las entidades del tercer sector –tales como entidades sin ánimo de lucro, cooperativas, fundaciones, etc.– deberán tomar la iniciativa.

Un nuevo reto se presenta a las fuerzas económicas de la sociedad en los albores del siglo veintiuno: la posibilidad de colaborar en la puesta en marcha del estado

posibilitador en Europa, siendo capaces con su trabajo de producir los servicios de bienestar de una manera eficiente y sostenible, lo que indudablemente redundará en una disminución de los costes, en una mejora de la calidad de los servicios ofrecidos y en mayores cotas de libertad.

La aplicación de un nuevo modelo que incorpore cambios estructurales en la gestión y en la producción actual de los servicios sociales, es la única forma de garantizar su sostenibilidad a largo plazo. Prácticamente ninguna de las previsiones estimadas por los diferentes organismos u organizaciones garantizan la sostenibilidad del sistema actual, tanto en materia de gastos sanitarios, de pensiones, etc.<sup>21</sup> El ex vicepresidente de la Comisión Europea y comisario de la Competencia, el político español Joaquín Almunia, señalaba referido al año 2011 referido a nuevos modelos de gestión: "las alternativas son claras: o reforma, o declive<sup>22</sup>." (Almunia, 2011, p. 37)

## CONCLUSIONES

En base a lo analizado, resulta acertado referirse al Estado del Bienestar como un conjunto de actuaciones públicas tendentes a garantizar unos niveles mínimos de calidad de vida y de bienestar al conjunto de la población, independientemente de la naturaleza pública o privada del agente prestador de los servicios. Lo que implica esta definición es el control y la supervisión pública del cumplimiento de estos niveles mínimos de calidad de vida y bienestar en las mejores condiciones de eficiencia y calidad. Es decir, el mejor sistema de protección social para la sociedad debería ser dictaminado por sus resultados y su eficiencia económica, más allá de si estos servicios son ofertados desde una dimensión pública.

Con este nuevo planteamiento, la función tradicional del Estado del Bienestar y de la protección social seguiría absolutamente vigente, pero se plantea la necesidad de valorar su actual gestión, para comprobar si se están cumpliendo estos requisitos previos de eficiencia y eficacia. Es decir, se debe garantizar que la producción de estos servicios destinados al bienestar de la población sea realizada por aquellos agentes que puedan ofertarlos de la forma más eficiente posible, aun conservando los poderes públicos la provisión y la supervisión de los mismos.

De esta forma, el presente trabajo aporta una nueva delimitación en las clasificaciones existentes sobre el concepto de Estado del Bienestar caracterizada por una fuerte participación de los poderes públicos en el establecimiento de los programas de protección social, pero en los que la iniciativa privada y social juega un papel fundamental. Así, a los conceptos tradicionales de autores como Titmuss, Libeux y Wilensky o Esping Andersen, que definían una serie de modelos residuales o institucionales en función de la intensidad de la intervención estatal en materias de protección social, se le incorpora una nueva dimensión con este trabajo.

---

<sup>21</sup> Por poner un ejemplo en materia de gasto sanitario, en el año 2011 la Sociedad española de directivos de la salud pronosticaba un gasto sanitario referido al año 2020 en torno a 135 mil millones de euros, lo que requerirá 60 mil millones de euros de financiación extraordinaria. En este mismo sentido, la Fundación de Estudios de Economía Aplicada estimaba para dicho año 2020, una brecha de financiación alrededor de los 50.000 millones de euros. Los dos últimos ex Ministros de Sanidad, situaban el déficit sanitario en 12.000 millones de euros - Bernat Soria, año 2015- y en 16.000 millones de euros -Ana Mato, año 2012-.

<sup>22</sup> Almunia, J. (2011) *Reflexiones sobre un futuro para el Estado del Bienestar* en *El Estado del bienestar en la encrucijada: nuevos retos ante la crisis global*, Ekonomi Gerizan, núm. 18, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, págs 37 – 45.

Estos planteamientos se hacen totalmente necesarios, como señalan autores como Offe, O`Connor o Tobin al referir la crisis de legitimidad para los preceptos del Estado del Bienestar tradicional. De este modo, esta investigación está englobada dentro del denominado *pluralismo del bienestar*<sup>23</sup> que aboga por introducir a la sociedad civil en la producción de los servicios del bienestar, manteniendo la provisión y el control público del sistema. Las consecuencias derivadas de este cambio de gestión, aparte de los efectos económicos producidos por el previsible aumento de la eficiencia y la competitividad del nuevo sistema, pasarían por devolver la responsabilidad y la iniciativa a la sociedad civil, pasando de un Estado benefactor o un Estado posibilitador.

---

<sup>23</sup> Asumida por autores como Judge o Rose

## BIBLIOGRAFÍA

- Almunia, J. (2011) *Reflexiones sobre un futuro para el Estado del Bienestar en El Estado del bienestar en la encrucijada: nuevos retos ante la crisis global*, Ekonomi Gerizan, núm. 18, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras
- Beveridge, W. (1944) *Full Employment in a Free society*. Citado por Muñoz Machado, S.; García Delgado, J.L. y González Seara, L. (1997) *Las Estructuras del Bienestar: Derecho, economía y sociedad en España*. Editorial Civitas, Madrid
- Buchanan, J. (1997) *El Estado del Bienestar a Examen. Un reto para el sector privado*. X Conferencia Internacional de Asociaciones Empresariales Privadas. Madrid, 28-29 de octubre. Círculo de Empresarios, Madrid
- Buchanan, J. (1997) *Democracia mayoritaria y bienestar general en El Estado de Bienestar a examen: un reto para el sector privado* (1997), X Conferencia Internacional de Asociaciones Empresariales Privadas. Madrid, 28-29 de octubre. Círculo de Empresarios, Madrid
- Dees, J.G. (2007). Taking social entrepreneurship seriously. Society, Vol 44, núm 3
- Domingo Solans, E. (1998) Razones de la revisión del papel económico del Estado a partir de la década de 1980 en Fernández – Miranda y Lozana. E. [et al] (1998). Sostenibilidad del Estado del Bienestar en España. Price Waterhouse, Madrid
- Fernández-Miranda E. (1998) (prólogo) en Domingo Solans, E. [et al] (1998). Sostenibilidad del Estado del Bienestar en España. Price Waterhouse
- Furlani, M. (2009). El Estado del Bienestar: auge y resquebrajamiento. Revista electrónica de psicología política. Año 7 nº 20, julio/agosto 2009. Disponible en < [http://www.psicopol.unsl.edu.ar/agosto09\\_nota4.pdf](http://www.psicopol.unsl.edu.ar/agosto09_nota4.pdf)>. Última consulta 02/02/2014
- García-Margallo, J.M. (2004) La financiación del estado del bienestar. Conferencia IX Jornada d' Economía El futur de l' estat del benestar. Caixa Manresa y FUOC. Disponible en <http://www.uoc.edu/symposia/caixamanresa/jornadaeconomia/esp/garciamarallo.pdf>. Última consulta 13/08/2013
- González Temprano, A. y Torres Villanueva, E. (1992) El Estado del Bienestar en los países de la OCDE. Centro Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid
- González Páramo, J. M. (1994) Gasto social y crecimiento económico en el Estado del Bienestar. Hacienda Pública Española nº 2
- Hayek, F.A. (1946) Der Weg zur Knechtschaft. Citado por Muñoz Machado, S.; García Delgado, J.L. y González Seara, L. (1997) *Las Estructuras del Bienestar: Derecho, economía y sociedad en España*. Editorial Civitas, Madrid
- Herce, J. A. y Huerta de Soto, J. (2010) Perspectivas del Estado del Bienestar: devolver responsabilidad a los individuos, aumentar las opciones. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid
- Hernández de Cos, P. y Ortega E. (2002) Gasto público y Envejecimiento de la población. Servicio de Estudios del Banco de España, en Revista Valenciana de Economía y Hacienda nº 6 III/2002
- Jaén García, M. (2004) La Ley de Wagner: Un análisis sintético. Papeles de trabajo, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid
- Jiménez Franco, E. (2000) El estado del bienestar: orígenes, alternativas y perspectivas en Escobar, C. y Sánchez G. (editores) (2000) El trabajo social en la era de la incertidumbre. Actas del I Congreso de estudiantes de Trabajo Social, Salamanca el 26 y 27 de noviembre 1999
- Keynes, J.M. (1936) The General Theory of employment interest and money. MacMillan and CO, Londres

- Lindbeck, A. (2000) Diagnóstico y problemas del Estado del Bienestar en Harce, J.A. y Huerta de Soto, J. (coordinadores) (2000) Perspectivas del Estado del Bienestar: devolver responsabilidad a los individuos, aumentar las opciones. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales
- Lucas, R. y Sargent, T.J. (1978) Alter Keynesian Macroeconomics en Alter the Phillips Curve: Persistente of high inflation and high unemployment. Federal Reserve Bank of Boston
- Marshall, T.H. (1965). Social Policy. Hutchinson University Library, Londres
- Mishra, R. (1989) El Estado del Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá. Alianza, Madrid
- Myles, J. y Quadagno, J. (2002) Political Theories of the Welfare State. The University of Chicago
- Montoro Romero, R y Montoro Romero C. (1996) Del Estado del Bienestar a la sociedad del bienestar en Casilda Béjar, R. y Tortosa, J.M. (1996) Pros y contras del Estado del Bienestar, Tecnos, Madrid
- Montoro Romero, R. (1999) El Estado del bienestar moderno. Disponible en [http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/rmontoro/Mis%20articulos/Borra-5.pdf](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/rmontoro/Mis%20articulos/Borra-5.pdf). Última consulta 13/09/2013
- Mommsen, W. (1996). Otto von Bismark, Reinback: Rowohlt Taschenbuch Verlag, Hamburgo
- Muñoz Machado, S.; García Delgado, J.L. y González Seara, L. (1997) Las Estructuras del Bienestar: Derecho, economía y sociedad en España. Editorial Civitas, Madrid
- Offe, C. (2007) Democracia competitiva de partidos y Estado de Bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual (2007) Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires
- Ordóñez Barba, G. (2002) El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano, Región y sociedad, Vol. XIV, nº. 24, El Colegio de la Frontera Norte
- Rojas, M. (2008) Reinventar el Estado del Bienestar. Editorial Fundación FAES S.L.U. Madrid
- Ruiz, R. (2012) La educación concertada ahorra al Estado 8.000 millones: 5.638 euros por estudiante y año, Diario La Razón. Disponible en <http://www.religionenlibertad.com/articulo.asp?idarticulo=25599>. Última consulta 27/12/2012
- Schulz, B. La mundialización, la unificación y el Estado del Bienestar en Alemania. Disponible en <http://www.unesco.org/issj/rics163/schulzspa.htm>. Última consulta 06/05/2012
- Social Security Administration, United States government. Disponible en <http://www.ssa.gov/espanol/brevehistoria.htm>. Última consulta 01/12/2012
- Titmuss, R.M. (1950) Problems of Social Policy. Citado por Alcock, P. (2001) Welfare and Wellbeing: Richard Titmuss's Contribution to Social Policy. The policy prees, Bristol
- Sánchez de la Cruz, D. (2011). El mito sueco. Disponible en <http://diego-sanchez-de-la-cruz.libremercado.com/2011/11/02/el-mito-sueco/>. Última consulta 13/11/2012