

Austeridad y reforma del bienestar en la Europa del Sur. Transformación y heterogeneidad institucional

Sergio González Begega¹; Ana M. Guillén Rodríguez²

Fecha de recepción: julio 2018 / Fecha de aceptación: septiembre 2018

Resumen. Esta nota de investigación examina comparativamente el cambio institucional reciente de los Estados del bienestar en los países del Sur de Europa. La irrupción de la crisis económica y financiera en 2008 dispuso un nuevo escenario para la reforma del bienestar. Los sistemas de protección social se enfrentaron a una coyuntura de transformación bajo condiciones de elevada presión política y económica. La respuesta a la crisis se asoció a la austeridad en el gasto público y al rediseño institucional de las provisiones de bienestar, con el objetivo de recuperar la estabilidad fiscal, la solvencia del sector público y la competitividad exterior. El efecto de las políticas de austeridad ha sido la aparición de senderos de transformación institucional diferenciados dentro del modelo de bienestar Mediterráneo.

Palabras clave: Estado del bienestar; protección social; Sur de Europa; austeridad.

[en] Welfare reform in Southern Europe under Austerity. Institutional heterogeneity and change

Abstract. The focus of this research note is to assess comparatively recent institutional change in Southern European welfare states. The outbreak of the financial and economic crisis in 2008 triggered a new scenario for welfare reform. Social protection systems were forthwith brought to a major transformation juncture under high political and economic strain. The political response to the crisis brought about austerity in public expenditure and harsh institutional reshaping of welfare provisions in order to regain fiscal consolidation, solvency of the public sector and external competitiveness. The outcome of austerity measures has been an increasing differentiation in the pace and process of institutional reform within the Mediterranean welfare model.

Keywords: Welfare state; social protection; Southern Europe; austerity.

JEL: I3; I38; H51; H53; H55.

Introducción

Esta nota de investigación examina comparativamente el cambio institucional reciente de los Estados del bienestar en los países del Sur de Europa. La hipótesis de investigación principal es que la implementación de los programas de reforma estructural y ajuste del gasto social vinculados a las políticas de austeridad ha provocado una mayor heterogeneidad institucional dentro del modelo de bienestar Mediterráneo. La nota de investigación

identifica variaciones en el diseño, magnitud y condiciones políticas de implementación de la austeridad en España, Italia, Portugal y Grecia. Estas diferencias han provocado la apertura de senderos de transformación estructural específicos para los sistemas de protección social de los cuatro países y han modificado la capacidad de sus componentes institucionales para producir cohesión social en los distintos ámbitos del bienestar. Asimismo, y derivada de la anterior, se formula la hipótesis secundaria de si cabe efectuar una interpretación no exclusi-

¹ Departamento de Sociología. Universidad de Oviedo
gonzalezsergio@uniovi.es

² Departamento de Sociología. Universidad de Oviedo
aguillen@uniovi.es

vamente regresiva de las reformas de bienestar emprendidas en los países de la Europa del Sur durante el periodo de austeridad.

La irrupción de la crisis económica y financiera en 2008 dispuso un nuevo escenario para la reforma del bienestar en Europa. Los sistemas de protección social se enfrentaron a una coyuntura de transformación que ha resultado particularmente intensa en los países del Sur de Europa: España, Italia, Portugal y Grecia. La periferia de la Eurozona fue objeto de una severa presión sobre la deuda soberana, que condujo al deterioro de las condiciones de financiación pública a partir de 2010. Las dificultades de deuda se vieron acompañadas de una exigencia de consolidación fiscal que afectó a la capacidad de gasto público, con consecuencias restrictivas para la disponibilidad financiera de las políticas sociales. La austeridad presupuestaria fue acompañada por el rediseño institucional de las provisiones de bienestar, con el objetivo de recuperar la estabilidad fiscal, la solvencia del sector público y la competitividad exterior (Pavolini, León, Guillén y Ascoli, 2015: 57).

La respuesta a la crisis de deuda soberana en los países del Sur de Europa se fundamentó en una serie de premisas de ortodoxia presupuestaria ordoliberal que condicionaron la vuelta al crecimiento económico, a la estabilidad fiscal y a la devaluación interna. La reforma estructural de los mercados de trabajo y de los dispositivos de protección social en España, Italia, Portugal y Grecia provocó un deterioro generalizado de los estándares socio-laborales, con consecuencias negativas sobre los salarios, la calidad del empleo o el crecimiento económico inclusivo (Degryse, Jepsen y Pochet; 2013: 37-39).

La austeridad ha tenido además un impacto sobre el incremento de la desigualdad. Las medidas de reforma estructural y de ajuste del gasto social han tenido efectos macroeconómicos de segundo orden sobre la distribución de rentas, distintos de los inicialmente previstos. Los programas de austeridad, que fueron diseñados para comprimir las rentas a la baja, han provocado una mayor desigualdad de ingresos, con la excepción de Portugal. La huella de la austeridad sobre el diseño institucional de los sistemas de bienestar de los cuatro países y su capacidad para producir cohesión social muestra una profundidad distinta. Esto es debido no sólo a la existencia de variaciones en el diseño y la magnitud de los programas de ajuste, con

Italia o España, en este orden, introduciendo una corrección institucional y presupuestaria de menor intensidad que Portugal o Grecia, sino también a la diferencia en las condiciones políticas de implementación de las políticas de austeridad (Guillén y Pavolini, 2015: 148; Pérez y Matsaganis, 2018: 193).

La crisis económica y financiera de 2008 ha actuado como una palanca de cambio institucional para el modelo de bienestar Mediterráneo. Tal y como advirtieron algunos autores (Hemerijck et al., 2013: 3; Petmesidou y Guillén, 2014: 296), la presión política para la transformación de los sistemas de protección social de la Europa del Sur, emanada de las instituciones europeas, no sólo constituía una amenaza de devaluación de derechos socio-laborales sino que también abría una ventana de oportunidad para reactivar la adaptación del bienestar Mediterráneo a los retos planteados por los nuevos riesgos sociales, el envejecimiento demográfico y la aparición de nuevas formas de desigualdad. La intensidad de la crisis de deuda soberana y las condiciones de restricción presupuestaria, a partir de 2010, provocaron que esta ventana de oportunidad no fuese efectivamente aprovechada, con la excepción parcial de Italia. La incapacidad de la política doméstica para elaborar un catálogo de medidas de ajuste alternativas al definido por los programas de rescate financiero europeos delimita el marco normativo y simbólico del cambio institucional del bienestar en el Sur de Europa bajo la austeridad.

La nota de investigación tiene la siguiente estructura. Tras la introducción, la sección 1 examina las condiciones institucionales de partida de los sistemas de bienestar Mediterráneos antes de 2008. La sección 2 evalúa el proceso de ajuste del periodo 2010-15, prestando especial atención a la orientación de las reformas institucionales y a la evolución del gasto en las principales áreas de protección social: pensiones y prestaciones por desempleo; atención sanitaria; dependencia, conciliación y políticas familiares; y exclusión social. La sección 3 discute los efectos de cambio institucional y heterogeneidad del modelo de bienestar Mediterráneo que resultan de la implementación de los programas de austeridad.

1. Un cambio institucional en letargo. Los sistemas de protección social del Sur de Europa antes de la crisis

Los sistemas de protección social de España, Italia, Portugal y Grecia han sido agrupados convencionalmente bajo la etiqueta de bienestar del Sur o Mediterráneo. Caracterizado inicialmente como una segunda variedad continental de bienestar, la especificidad de este modelo fue objeto de una intensa discusión por parte de la literatura sobre variedades de bienestar a mediados de la década de 1990 (Ferreira, 1996: 18; Rhodes, 1997: 1-22). Más allá de una considerable diversidad interna, el modelo de bienestar Mediterráneo fue tipificado a partir de un conjunto de rasgos básicos relativos a su desarrollo y aspecto institucional, entre los que destacan: 1) una senda idiosincrática y comparativamente tardía de expansión de beneficios y servicios, en despliegue desde la década de 1980; y 2) una forma híbrida resultante de la amalgama de piezas institucionales procedentes de los tres mundos clásicos del bienestar: conservador-bismarckiano, socialdemócrata y liberal (Esping-Andersen, 1990; Petmesidou, 2013: 183-184; Marí-Klose y Moreno-Fuentes, 2013: 476-77).

La expansión tardía del bienestar del Sur respondió a un marco institucional e histórico de oportunidades distinto al del resto de países europeos. En el ámbito productivo, los cuatro países del Sur comparten en la segunda mitad del siglo XX un carácter similar de economías semi-periféricas y de industrialización fordista imperfecta (Holman, 1987: 12). En lo político, tres de ellas experimentaron la construcción del Estado del bienestar como un proceso imbricado en la transición de la dictadura a la democracia, dentro del cual la expansión progresiva de beneficios y servicios sociales constituyó un factor de apuntalamiento del proceso de democratización. Las vulnerabilidades del modelo de bienestar del Sur responden a las circunstancias en las que se efectúa su despliegue. La (re)construcción bajo premisas democráticas de los sistemas de protección social Mediterráneos se efectuó bajo condiciones de restricción presupuestaria y control de gasto. Los gobiernos, independientemente de su color político, se esforzaron en el embridado de las cuentas públicas, de las contribuciones sociales y de los costes salariales con el objetivo de garantizar la competitividad externa del tejido productivo doméstico en el contexto de la incipiente globalización económica y de la europeización (Scharpf y Schmidt, 2000: 5-10).

Los Estados del bienestar del Sur de Europa alcanzaron su primer punto de cristalización a

comienzos de los 1990, dos décadas más tarde que el resto de modelos europeos de bienestar. A partir de este momento, los sistemas de protección social de España, Italia, Portugal y Grecia consolidaron una serie de preferencias institucionales que, con distinto grado de resiliencia en cada país, han seguido siendo utilizadas para acotar conceptualmente el modelo: nivel de gasto social inferior al de otras familias de bienestar europeas; concentración del esfuerzo de financiación en la seguridad social (y, en particular, alrededor de las pensiones de jubilación) en detrimento de otros programas de protección social dirigidos a los individuos en edad activa y a los menores; existencia de inequidades de cobertura y generosidad de las prestaciones, que replican la segmentación del mercado de trabajo; infra-desarrollo de los programas de cuidados de larga duración y programas de mínimos vitales; y traslado de estas responsabilidades a las familias y a una densa red de organizaciones del tercer sector, respectivamente.

Las reformas del bienestar del Sur emprendidas desde mediados de la década de 1990 arrojan un resultado internamente diverso de episodios de transformación y de parálisis. Por un lado, se efectúan bajo los constreñimientos fiscales del proyecto de Unión Económica y Monetaria (UEM), que se constituye como un catalizador del cambio institucional. Por otro, el esfuerzo político doméstico de reorientación de la política social es un intento de dar respuesta a un conjunto de transformaciones socio-demográficas relacionadas con el tránsito a la sociedad post-industrial, entre las que se incluye el envejecimiento de la población, la incorporación de la mujer al mercado laboral y la transformación de los modelos familiares. Otro de los aspectos comunes de la reforma del bienestar Mediterráneo entre mediados de los 1990 y 2008 es el papel desempeñado por las autoridades comunitarias y, en particular, por la Comisión Europea, cuyas recomendaciones sobre recalibrado de los programas de bienestar, exploración de fórmulas mixtas de provisión de servicios público-privados y activación laboral coinciden con una creciente preocupación por la sobrecarga financiera del sistema de seguridad social en los países del Sur de Europa.

España es, dentro del modelo Mediterráneo, el ejemplo más claro de reforma sostenida a lo largo del tiempo. El esfuerzo de transformación institucional parte en el caso español de

un sistema de aseguramiento público de base contributivo-bismarckiana, establecido por la Dictadura como complemento al programa de industrialización desarrollista, que se reorganiza y sitúa en una senda financieramente sostenible a lo largo de la década de 1980. Entre las medidas del gobierno socialista, responsable de esta reorganización, destaca la creación de un sistema nacional de salud universal, en 1985, o la articulación de un sistema de pensiones no contributivas. La trayectoria de reforma institucional del bienestar en España engloba también los pactos políticos para la contención del gasto en pensiones y, más tarde, en la segunda mitad de los 2000, la introducción de una serie de cambios paradigmáticos por los que se adoptan principios de recalibrado de las políticas sociales y entre los que se incluyen la puesta en marcha de programas de cuidados de larga duración y de conciliación de la vida laboral y familiar, vinculados a la activación laboral femenina, o la experimentación regional en programas de rentas mínimas (Guillén, Moreno-Manzanaro y González Begega, 2009; Guillén y González Begega, 2016: 3098-3099). El dinamismo de la reforma institucional del bienestar convierte a España en un laboratorio de innovación social antes de 2008 y en una excepción dentro del modelo del Sur, debido a la parálisis del resto de países. Otras características del proceso de expansión contenida del bienestar español antes de la crisis económica y financiera son el carácter consensual de las decisiones de cambio institucional, la descentralización administrativa de la provisión de servicios, que afecta al conjunto del sistema de protección social a excepción de la seguridad social, la exploración de fórmulas mixtas de provisión público-privadas y el alineamiento con las recomendaciones políticas emitidas por las autoridades comunitarias a través del Método Abierto de Coordinación (Rodríguez Cabrero, 2011: 34-35).

Italia recorre un sendero de reforma anterior a la crisis distinto al español. La trayectoria de cambio institucional del bienestar italiano responde a una mayor discontinuidad y dificultad para trasladar esfuerzo financiero desde las piezas contributivas del sistema de seguridad social hacia la protección de los individuos en edad activa y de los nuevos grupos vulnerables. Italia dispone de un sistema nacional de salud de corte universal desde 1978, que ha experimentado presiones de contención de costes, tendencias de descentralización y

procesos de privatización similares a los de España. La reforma del resto de piezas institucionales del bienestar atravesó en Italia un momento de dinamismo en la segunda mitad de los 1990, con la introducción de un conjunto de cambios coordinados del mercado laboral y de las políticas sociales, que fueron consensuados a través de una ronda de pactos sociales tripartitos. La reforma del bienestar italiano arrojó resultados positivos en cuanto al ensanchamiento del sistema de protección social hacia ámbitos tradicionalmente infra-desarrollados, tales como los programas de mínimos vitales no contributivos o las ayudas familiares. El impulso de reforma decayó tras el acceso de Italia a la UEM. Los gobiernos conservadores de la primera mitad de los 2000 cancelaron buena parte de estos programas experimentales de recalibrado. La llegada de un gabinete socialdemócrata en 2006 no supuso la recuperación del esfuerzo de cobertura de los nuevos riesgos sociales. La imagen del bienestar italiano en el momento inmediatamente anterior a la irrupción de la crisis económica y financiera de 2008 era la de un paisaje de cambio institucional paralizado y fuertemente presionado por el gasto en pensiones (Sacchi y Bastagli, 2005: 85; Ascoli and Pavolini, 2015: 2-3).

Portugal y Grecia responden también, aunque con algunas diferencias, a un paisaje de cambio institucional en *impasse* y de preferencia política por la financiación de las estructuras de base contributiva. Portugal ofrece una trayectoria de reforma similar a la italiana, con una primera fase de reforma consensuada del mercado laboral y de la protección social que introduce modificaciones tentativas en el *mix* de bienestar y explora la introducción de nuevas coberturas en programas de mínimos vitales, conciliación y cuidados de larga duración pero que decae tras la entrada en la UEM. El caso griego, por su parte, constituye un ejemplo de resiliencia de las piezas contributivas del sistema de protección social, con una clara preferencia política por el fortalecimiento de las pensiones. De los cuatro países Mediterráneos, es el único que no desarrolla un sistema nacional de salud de acceso universal no dependiente de contribuciones. Grecia tampoco muestra un proceso de reforma consensuada del bienestar antes del acceso a la UEM, debido a la existencia de un marco de relaciones laborales conflictivo y de una tradición de tutela estatista sobre la sociedad civil. La debilidad

de las organizaciones del tercer sector también contrasta con la capacidad de éstas para atajar los vacíos de cobertura pública asistencial en el resto de países del Sur de Europa (Petmesidou y Guillén, 2014: 295-297).

El modelo de bienestar Mediterráneo experimentó un proceso expansivo en las dos décadas previas a 2008. Con la excepción de Grecia, los sistemas de protección social del Sur de Europa emprendieron un camino de cambio estructural orientado a reducir los desequilibrios entre piezas institucionales de su *mix* de bienestar, desarrollando nuevos programas de conciliación, cuidados de larga duración y programas de mínimos vitales. El esfuerzo de recalibrado fue más sostenido en el caso español que en el italiano o el portugués, donde las reformas se asocian al acceso a la UEM. La irrupción de la crisis económica y financiera, en cualquier caso, condujo a una reversión de los esfuerzos expansivos del bienestar.

2. Austeridad, reforma institucional y ajuste de gasto social en la Europa del Sur

La crisis económica y financiera de 2008 constituye un catalizador del proceso de reforma del modelo de bienestar Mediterráneo. Con la salvedad de España, los sistemas de protección social de la Europa del Sur se encontraban una situación de inercia institucional tras las reformas introducidas en los 1990. Las presiones de consolidación fiscal derivadas de la crisis de deuda soberana activaron una nueva oleada de cambios estructurales del bienestar. Aunque el carácter predominante de las reformas de la crisis está marcado por el imperativo de ajuste de gasto, no todo el proceso debe ser interpretado en términos regresivos. Existen diferencias significativas entre los cuatro países de la Europa del Sur en cuanto a la orientación y profundidad de las reformas y la intensidad del ajuste de gasto social (Guillén, González Begega y Luque Balbona, 2016: 262; Sacchi, 2018: 30). La sección aborda los cambios estructurales introducidos en las principales piezas del sistema de bienestar de España, Italia, Portugal y Grecia en el contexto de la crisis económica y financiera: 1) pensiones; 2) prestaciones por desempleo; 3) atención sanitaria; 4) conciliación, cuidados de larga duración y políticas de familia; y 5) programas de mínimos vitales. A continuación, se examina la evolución del gasto social correspondiente a estas cinco áreas a lo largo del periodo 2008-15.

2.1. Crisis y reforma institucional del bienestar

El sistema de pensiones de los países del Sur de Europa ha experimentado intensas tensiones de financiación desde comienzos de la década de 1990. Desarrollados como sistemas de aseguramiento público de reparto y contruidos a partir de rígidas líneas ocupacionales, los sistemas de pensiones de Italia, Portugal, Grecia y, en menor medida, España, han estado caracterizados por un elevado nivel de gasto, fragmentación e inequidad. Las reformas emprendidas en el camino hacia la UEM se orientaron a asegurar la sostenibilidad financiera del sistema e incrementar la equidad. De manera tímida, se exploraron soluciones de multi-pilarización, incorporando algunos componentes privados. Únicamente Italia ahondó de forma decidida en tales soluciones, con la introducción, por ejemplo, de cuentas nocionales. No obstante, solo España ofrecía un superávit de cuentas de su sistema de seguridad social antes del inicio de la crisis económica y financiera de 2008.

La reforma de los sistemas de pensiones de la Europa del Sur bajo la austeridad se ha orientado al refuerzo de los principios de contributividad. Aunque la condicionalidad política europea en materia de pensiones ha sido más intensa en los países rescatados, el influjo de la presión comunitaria es también detectable en los procesos de reforma de las pensiones de España e Italia. Entre las medidas adoptadas por estos países destacan la elevación progresiva de la edad de jubilación hasta los 67 años, la restricción del acceso a la jubilación anticipada, la ampliación del periodo de cotización considerado para calcular la pensión o la revisión de los criterios de actualización de las pensiones, introduciendo nuevos elementos relacionados con el envejecimiento o el comportamiento de la economía. En Portugal y Grecia, los sistemas de pensiones han experimentado una transformación institucional más profunda. La reforma de las pensiones ha sido conducida bajo la supervisión de las instituciones europeas y ha constituido una de las contraprestaciones políticas contenidas por los memorandos de entendimiento. Tras la rebaja de las tasas de sustitución de las pensiones públicas, ambos emergen de la crisis como sistemas de pensiones multi-pilarizados y con una mayor participación de los planes individuales de capitalización privada. La introducción de

elementos de aseguramiento privado en sustitución de los públicos ha contribuido positivamente a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones pero también ha provocado un incremento de la inequidad (Natali y Stamati, 2014: 326-327).

La protección social por desempleo también ha sido objeto de cambios institucionales de distinto alcance, acompañando a la oleada de reformas del mercado de trabajo y teniendo, nuevamente, una mayor intensidad en los países rescatados. En Portugal y en Grecia, se ha reducido el periodo máximo de percepción del seguro contributivo por desempleo y se han endurecido las condiciones de acceso a las prestaciones no contributivas (Moreira et al., 2015: 210). En un sentido opuesto, la escalada de los problemas de desempleo ha llevado a los gobiernos del Sur de Europa a reconsiderar sus sistemas de protección de los colectivos laborales más vulnerables. En España y, sobre todo, en Italia, el periodo de austeridad se relaciona también con un esfuerzo de creación de nuevos programas de cobertura por desempleo que, aunque financieramente muy constreñido, ha arrojado importantes resultados de cambio institucional (Guillén y Pavolini, 2017). En España, los programas PRODI, PREPARA y PAE han proporcionado asistencia económica temporal a los desempleados, una vez agotada su prestación contributiva, aunque sus resultados en términos de cobertura, reciclaje profesional y activación han sido limitados (Jansen, 2016: 13-23). En Italia, la reforma laboral Monti-Fornero de 2012 fue acompañada del esfuerzo más ambicioso de rediseño expansivo de la cobertura por desempleo. El ASpI [Assicurazione Sociale per l'Impiego] representa un nuevo sistema comprensivo de protección por desempleo que, sin embargo presenta déficits de cobertura para los trabajadores con trayectorias laborales irregulares o cortas y para los auto-empleados (Tiraboschi, 2014: 79-82). Este último colectivo ha sido incorporado a los sistemas de protección por desempleo públicos de España y de Grecia, aunque sobre una base estrictamente individual y voluntaria.

La austeridad ha afectado también de forma desigual a los sistemas de atención sanitaria de los países de la Europa del Sur. Las reformas estructurales se han concentrado igualmente en los países rescatados mientras que en el caso de España o Italia el ajuste de gasto ha sido prevalente sobre las decisiones de cambio institucional, de alcance más limitado. España

e Italia han introducido medidas de co-pago farmacéutico junto a un amplio catálogo de iniciativas de ahorro que han reducido la calidad y eficiencia de la atención sanitaria. Sin embargo, la cobertura universal de los sistemas de salud español e italiano no ha sido puesta en cuestión, con la salvedad de la situación de los inmigrantes no regulares, de los residentes comunitarios no permanentes en España y de los emigrantes laborales (González Begega y Del Pino, 2017: 293-294). En Portugal y en Grecia, la magnitud del ajuste de gasto ha desencadenado un proceso de transformación institucional no previsto ni recogido en los memorandos de entendimiento. La agresividad del esfuerzo de consolidación fiscal en Grecia ha supuesto el desmantelamiento del sector público y la extensión de los seguros sanitarios privados, con el consiguiente incremento de las inequidades de cobertura del sistema de salud. Portugal también ha experimentado un proceso de privatización de la sanidad, aunque de menor intensidad que en Grecia (Petmesidou y Glatzer, 2015: 160; Matsaganis, 2018).

El esfuerzo de consolidación fiscal emprendido después de 2010 ha supuesto la paralización de las iniciativas de recalibrado del bienestar y de extensión del sistema de protección social emprendidas por España y, en menor medida, Portugal, hacia las áreas de cuidados de larga duración y conciliación de la vida laboral y familiar. La paralización no ha comportado cambios institucionales de alcance sino que se ha efectuado a través del estrangulamiento financiero de estos programas sociales que, en el caso de España significaron la principal iniciativa de modernización del bienestar en los 2000 (Guillén y González Begega, 2018). En Italia, se ha producido una reactivación de los programas de conciliación de la vida laboral y familiar con fines de activación laboral femenina a partir de 2014 (Guillén y Pavolini, 2017).

Por último, el *mix* público-privado sobre el cual se asienta la red de mínimos vitales y lucha contra la pobreza de los países Mediterráneos también se ha resentido por el impacto de la crisis económica y financiera. En ausencia de cambios institucionales de relevancia, con la continuidad de los programas de rentas mínimas a escala sub-estatal en España y nacional en Portugal, y la experimentación en Italia (Natali, 2017: 117-118), el impacto de la austeridad sobre esta pieza del sistema de protección social corresponde al control del gasto.

Tabla 1. Gasto total en protección social por habitante (por tipo de gasto) (en Euros constantes-2010) (2008-15).

Tipo de gasto	País	2008	2010	2013	2015	Var. 08-15 (%)	País	2008	2010	2013	2015	Var. 08-15 (%)
Gasto total en PS por habitante	España	5261,12	5715,80	5356,66	5405,11	+2,73	Italia	7489,81	7809,69	7532,76	7691,25	+2,68
Pensiones		2545,31	2794,10	2879,75	3013,20	+18,38		4595,53	4824,45	4723,27	4760,39	+3,58
Desempleo		557,32	753,52	681,38	475,16	-14,75		319,56	393,32	447,29	438,73	+37,29
Atención sanitaria y enfermedad		1620,45	1621,42	1340,37	1451,33	-10,44		1873,73	1896,25	1710,24	1710,05	-8,74
Familia, cuidados y niñez		325,15	338,00	282,31	280,63	-13,70		390,30	305,77	305,55	441,89	+13,21
Mínimos vitales y exclusión social		55,62	48,58	49,33	54,42	-2,16		48,29	53,85	48,52	58,18	+20,48
<i>Gasto social como porcentaje del PIB</i>		19,8	23,2	24,2	23,3	+3,5		25,1	27,3	28,2	28,3	+3,2
Gasto total en PS por habitante	Portugal	3971,26	4386,00	4389,23	4296,75	+8,19	Grecia	5201,91	5264,56	4368,35	4501,88	-13,46
Pensiones		2296,82	2482,74	2645,36	2711,30	+18,04		3176,01	3244,03	2967,69	3189,32	+0,41
Desempleo		171,05	235,62	284,31	189,04	+10,51		268,30	322,19	221,46	176,14	-34,35
Atención sanitaria y enfermedad		1056,90	1142,63	984,68	1003,25	-5,08		1432,20	1373,81	874,33	868,78	-39,34
Familia, cuidados y niñez		208,08	226,87	190,00	193,72	-6,91		197,69	207,82	186,76	182,22	-7,83
Mínimos vitales y exclusión social		45,80	57,06	37,89	34,72	-24,20		8,98	10,17	11,77	21,48	+139,19
<i>Gasto social como porcentaje del PIB</i>		22,3	24,5	25,6	24,5	+3,2		23,5	25,7	24,6	25,0	+1,5

Fuente: elaboración propia (Eurostat, búsqueda 15/04/2018). *Gasto en protección social (spr_exp_sum) (ESSPROS_main expenditure types) (Euros por habitante – precios constantes de 2010). ** El gasto en pensiones incluye jubilación, incapacidad y viudedad.

La crisis económica y financiera ha desbordado la capacidad de cobertura de los programas de mínimos vitales y lucha de la pobreza en la Europa del Sur. El crecimiento de la vulnerabilidad económica ha alejado a estos países, particularmente a Grecia, pero también a España, de los objetivos de reducción de la pobreza y de la exclusión social establecidos en la estrategia H2020 de la UE (Arriba et al., 2017: 309-310; Matsaganis, 2018).

2.2. La evolución del gasto social en la crisis

El comportamiento del gasto por áreas de protección social en los países de la Europa del Sur es coherente con las trayectorias de cam-

bio institucional descritas en la subsección anterior. El recorte de la financiación de piezas esenciales del sistema de bienestar es la principal variable de ajuste común a los cuatro países en el contexto de la crisis económica y financiera. No obstante, tal y como ocurre con las medidas de reforma estructural, existen diferencias significativas en las tendencias de reducción o incremento de gasto y en su intensidad, lo cual indica la importancia de las preferencias domésticas para definir la orientación de la política social, aún dentro de un contexto de condicionalidad europea. La Tabla 1 recoge la evolución del gasto social total por habitante en Euros constantes según tipo de gasto, en los cuatro países de la Europa del

Sur y a lo largo del periodo 2008-15. También se incluye, aunque resulta poco representativa para medir el esfuerzo real de financiación del bienestar, la evolución del gasto social como porcentaje del PIB.

Tal y como recoge la tabla anterior, el gasto total en protección social por habitante ha crecido en tres de los cuatro países de la Europa del Sur a lo largo del periodo 2008-15. En España e Italia, el incremento se sitúa en el 2,73% y en el 2,68%, respectivamente, mientras que en Portugal alcanza el 8,19%. La excepción a este comportamiento expansivo de la financiación del bienestar es Grecia, donde el gasto social total por habitante ha caído el -13,46%. El gasto social como porcentaje del PIB también ha aumentado, en este caso para los cuatro países. No obstante, y debido a la contracción del tamaño de las economías de la Europa del Sur, el mayor esfuerzo relativo de financiación del bienestar no se ha trasladado a una mayor disponibilidad neta de recursos en buena parte de las áreas más relevantes de la protección social.

La evolución del gasto social total por habitante en el periodo 2008-15 atraviesa tres fases diferenciadas, comunes a los cuatro países y que coinciden con las etapas de respuesta política a la crisis económica y financiera de 2008:

- 1) En la primera fase, entre 2008-10, se produce un incremento del gasto que responde a la aplicación por parte de los gobiernos de la Europa del Sur de las políticas expansivas de inspiración keynesiana recomendadas por las instituciones europeas. El gasto total en protección social por habitante experimenta un crecimiento del 7,96% en España, del 4,10% en Italia y del 9,46% en Portugal. En Grecia, el incremento del gasto social por habitante es más modesto, situándose en el 1,19%.
- 2) El viraje hacia la austeridad de las instituciones comunitarias a partir del 2010 abre una segunda fase de ajuste del gasto social, entre 2010-13. El gasto total en protección social por habitante se contrae en España e Italia el -6,30% y el -3,55%, respectivamente, a lo largo del periodo. En cuanto a los dos países rescatados, la reducción es particularmente intensa en Grecia, donde se desploma el -17,03%. En Portugal, sin embargo, y debido al incremento del gasto en pensiones y desempleo, experimenta un pequeño aumento del 0,7%.

- 3) La tercera fase, entre 2013-15, registra una modesta recuperación de gasto en España (0,9%), en Italia (2,07%), y en Grecia (2,97%), que contrasta con una también ligera contracción del mismo en Portugal (-2,11%).

La evolución del gasto social total por habitante según áreas de protección social a lo largo del periodo 2008-15 se ajusta a las preferencias políticas de reforma institucional recogidas en la subsección anterior. El gasto en pensiones, que constituye la partida de mayor cuantía, se ha incrementado en los cuatro países de la Europa del Sur, destacando el aumento del mismo en España (18,38%) y en Portugal (18,04%). El crecimiento del gasto en pensiones, por el contrario, es mucho más reducido en Italia (3,58%) y en Grecia (0,41%). El resto de las áreas de la protección social registran un recorte de gasto en España, al igual que en Portugal, con la excepción del correspondiente al desempleo, que se incrementa el 10,51% en este último país. En el caso de Italia, destaca el crecimiento del gasto en protección por desempleo, particularmente intenso a partir de la implementación del ASpI (37,29%) así como el esfuerzo de financiación de los programas de familia, cuidados y niñez y mínimos vitales y exclusión social, realizado a partir del año 2013. El caso griego resulta particularmente dramático, con una evolución del gasto social a lo largo de la crisis que evidencia el desmantelamiento de piezas completas del sistema público de bienestar, como la protección por desempleo o (sobre todo) la atención sanitaria. A partir del año 2013 se registra un notable incremento del esfuerzo de gasto en programas de mínimos vitales y exclusión social (139,19%) que, no obstante, parte de un umbral de gasto total por habitante comparativamente más bajo que el del resto de países de la Europa del Sur.

Discusión. ¿Hacia una mayor diversidad institucional del modelo del Sur?

Los sistemas de protección social de la Europa del Sur han sido objeto de una transformación institucional de distinta intensidad y orientación desde el inicio de la crisis económica y financiera en 2008. España, Italia, Portugal y Grecia han atravesado una triple coyuntura de contracción económica, estrés financiero y desequilibrio fiscal y han visto sus procesos

domésticos de toma de decisiones públicas sometidos a la condicionalidad política europea. Una de las principales respuestas políticas a las dificultades de financiación generadas por la crisis de deuda ha sido el recorte del gasto social y la introducción de reformas estructurales en el Estado del bienestar.

La condicionalidad política europea ha cumplido la función de activador del proceso de ajuste y cambio institucional. La respuesta de los gobiernos de la Europa del Sur a la crisis económica y financiera ha sido similar: un conjunto estándar de medidas de flexibilización laboral y re-escalado de la protección social delineadas por las instituciones comunitarias para recuperar el crecimiento económico y el equilibrio fiscal. En los países rescatados, Portugal y Grecia, la reforma del bienestar ha constituido uno de los elementos de condicionalidad incluidos en los memorandos de entendimiento firmados con las instituciones comunitarias y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a cambio de la recepción de ayuda financiera. En el caso de España e Italia, el ajuste del gasto y los cambios institucionales de la protección social han correspondido a una reacción doméstica a la presión de los mercados de deuda y de las instituciones de la UE. Los gobiernos de estos dos países han conservado un margen limitado de discrecionalidad para orientar el proceso de reforma de acuerdo a sus prioridades políticas. La condicionalidad de la reforma del bienestar en España e Italia se ha producido bajo una situación de negociación política multi-nivel y de presión indirecta no formalizada, de la que es buen ejemplo la interlocución con la presidencia del Banco Central Europeo en el periodo 2010-12. La transformación reciente del bienestar en los países de la Europa del Sur resalta la importancia de la interacción reactiva entre el plano doméstico de toma de decisiones políticas y los condicionantes externos de presión y orientación del cambio. La reforma de los sistemas de protección social es resultado de la negociación política multi-nivel entre actores con distintos recursos de poder material y simbólico, intereses y capacidad para imponer acuerdos.

La intensidad del ajuste del gasto social y el alcance de los cambios institucionales introducidos en el sistema de bienestar han sido diferentes en ambos grupos de países, al igual que los efectos de la austeridad. En Portugal y, especialmente, en Grecia, el recorte del gasto

social ha sido más severo y se ha visto acompañado de un proceso de reforma estructural de las pensiones, de la atención sanitaria y de los programas de mínimos vitales. El efecto de las políticas de austeridad en España e Italia ha sido menos intenso. Los procesos de transformación institucional en ambos países también han sido más limitados aunque han seguido senderos divergentes. Mientras que en España el redimensionamiento del Estado del bienestar ha respondido a una prioridad política relacionada con la preservación de las piezas contributivas del sistema y ha concentrado el ajuste de gasto en las restantes áreas de la protección social, en Italia el periodo de austeridad se vincula efectivamente a los recortes pero también a la expansión de determinadas áreas infra-desarrolladas del bienestar, como las coberturas no contributivas por desempleo y otros dispositivos de garantía de rentas. Mientras que el sistema de protección social español afronta el escenario post-crisis habiendo desandado buena parte del esfuerzo de recalibrado del bienestar emprendido en los 2000 y con un grave problema de desequilibrio financiero de la seguridad social, en el caso de Italia el perímetro del Estado del bienestar resulta más amplio que al comienzo de la crisis, habiéndose extendido hacia la protección de grupos económicamente vulnerables en edad activa y menores.

En cuanto a la hipótesis principal de la nota de investigación, relativa al efecto de la austeridad sobre la identidad institucional de los modelos de protección social de la Europa del Sur, se constata que la variedad Mediterránea de bienestar emerge del periodo de ajuste y transformación estructural del periodo posterior a 2010 con un mayor grado de heterogeneidad interna, si bien persisten algunos de sus rasgos característicos, como el menor nivel comparado de gasto, el desequilibrio entre piezas contributivas y no contributivas del sistema o la existencia de déficits de cobertura. Con la excepción parcial del caso de Italia, la reforma de los sistemas de protección social de la Europa del Sur bajo la austeridad muestra la resiliencia de preferencias políticas de raíz conservadora que resultan ineficaces para hacer frente a las nuevas demandas de la protección social relacionadas con la precarización del empleo, las necesidades de conciliación y cuidados de larga duración o la extensión de la fragilidad económica a amplios grupos sociales.

Asimismo, y acerca de la segunda hipótesis planteada en el apartado de introducción, relativa a si cabe efectuar una interpretación no estrictamente regresiva o de ajuste simple de las reformas de bienestar efectuadas por los países de la Europa del Sur durante el periodo de austeridad, se constata que el modelo de bienestar Mediterráneo no ha aprovechado la ventana de oportunidad abierta por la crisis para profundizar en el recalibrado de la protección social o para invertir de forma coordinada

en la cobertura de los nuevos riesgos sociales. La problemática de fondo de los Estados del bienestar de la Europa del Sur sigue estando íntimamente ligada a la segmentación del mercado de trabajo y a la reproducción de las desigualdades producidas por ésta en el ámbito de la protección social. Ahora bien, la respuesta del modelo de bienestar Mediterráneo a estos retos de inequidad y vulnerabilidad social se afronta desde una mayor diversidad institucional interna.

Referencias bibliográficas

- Arriba González de Durana, A., Marbán Gallego, V., Moreno Fuentes, F.J. y Rodríguez Cabrero, G. (2017): “The Spanish half-hearted pursuit of Europe 2020’s poverty target”, en J. Ramos y E. del Campo (eds.), *Reinventing the European Productive Model in Times of Crisis: The Implementation of the E2020 Strategy in Spain*, Peter Lang, Brussels, 303-329.
- Ascoli, U. y Pavolini, E. (2015): “Introduction”, en U. Ascoli y E. Pavolini (eds.), *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*, Policy Press, Bristol, 1-18.
- Degryse, C., Jepsen, M. y Pochet, P. (2013): “The Euro Crisis and its impact on national and European social policies”, *ETUI Working Papers 2013.5*, ETUI, Brussels.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Ferrera, M. (1996): “The ‘Southern Model’ of welfare in Social Europe”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 6 (1), 17-37.
- González Begega, S. y Del Pino, E. (2017), “Social policy in Spain under Austerity. Assessing EU leverage for structural adjustment and welfare reform”, en J. Ramos y E. del Campo (eds.), *Reinventing the European Productive Model in Times of Crisis: The Implementation of the E2020 Strategy in Spain*, Peter Lang, Brussels, 279-302.
- Guillén, A.M., Moreno-Manzanaro, N. y González Begega, S. (2009): “Conciliación de la vida laboral y familiar en España. El impacto de las políticas de la Unión Europea”, *Documentación Social*, 154: 119-138.
- Guillén, A.M. y Pavolini, E. (2015): “Welfare States under strain in Southern Europe. Overview of the Special Issue”, *European Journal of Social Security*, Vol. 17 (2), 147-157.
- Guillén, A.M. y González Begega, S. (2016): “Spain. Welfare State”, en M.J. Dubnik y D. Bearfield (eds.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Taylor and Francis, New York, 3095-4000.
- Guillén, A.M., González Begega, S. y Luque Balbona, D. (2016): “Austeridad y ajustes sociales en el Sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar mediterráneo”, *Revista Española de Sociología*, 25 (2), 261-272.
- Guillén, A.M. y Pavolini, E. (2017): “Spain and Italy: Regaining the confidence and legitimacy to advance social policy”, en P. Taylor-Gooby, B. Leruth y H. Chung (eds.), *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*, Oxford, Oxford University Press, 136-154.
- Guillén, A.M. y González Begega, S. (2018): “Spain. Economic crisis and the politics of Welfare under Austerity”, en S. Ólafsson, M. Daly, O. Kangas y J. Palme (eds.), *Welfare and the Great Recession. A comparative study*, Oxford University Press, Oxford, en prensa.
- Hemerijck, A., Dräbing, V., Vis, B., Nelson, M. y Soentken, M. (2013): “European welfare states in motion”, *NEUJOBS Working Paper No.D5.2*, March 2013.
- Holman, O. (1987): “Semiperipheral Fordism in Southern Europe. The national and international context of socialist-led governments in Spain, Portugal and Greece in historical perspective”, *International Journal of Political Economy*, 17 (4), 11-55.
- Jansen, M. (2016): “The challenge of integrated support to long term unemployment”, *New Skills at Work DP*, Madrid, Fedea/JP Morgan Chase & Co New.

- Mari-Klose, P. y Moreno-Fuentes, F.J. (2013): “The Southern European welfare model in the post-industrial order: still a distinctive cluster?”, *European Societies*, 15 (4): 475-492.
- Matsaganis, M. (2018): “Greece. The crisis, Austerity and transformation of Welfare”, en S. Ólafsson, M. Daly, O. Kangas y J. Palme (eds.), *Welfare and the Great Recession. A comparative study*, Oxford University Press, Oxford, en prensa.
- Moreira, A., Alonso Domínguez, A., Antunes, C., Karamessini, M., Raitano, M. y Glatzer, M. (2015), “Austerity-driven labour market reforms in Southern Europe. Eroding the security of labour market insiders”, *European Journal of Social Security*, 17 (2), 202-225.
- Natali, D. y Stamati, F. (2014): “Reassessing South European pensions after the crisis: evidence from two decades or reform”, *South European Society and Politics*, 19 (3), 309-330.
- Natili, M. (2017), “Explaining different trajectories of minimum income schemes: groups, parties and political exchange in Italy and Spain”, *Journal of European Social Policy*, 28 (2), 116-129.
- Pavolini, E., León, M., Guillén, A.M. y Ascoli, U. (2015): “From Austerity to permanent strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain”, *Comparative European Politics*, 13 (1), 56-76.
- Pérez, S. y Matsaganis, M. (2018): “The Political Economy of Austerity in Southern Europe”, *New Political Economy*, Vol, 23 (2), 192-207.
- Petmesidou, M. (2013), “Southern Europe”, en B. Greve (ed.), *International Handbook of the Welfare State*, Routledge, London, 183-192.
- Petmesidou, M. y Guillén, A.M. (2014): ‘Can the Welfare State as we know it survive? A view from the crisis-ridden South European Periphery’, *South European Society and Politics*, Vol. 19 (3), 295-307.
- Petmesidou, M. y Glatzer, M. (2015), ‘The crisis imperative, reform dynamics and rescaling in Greece and Portugal’, *European Journal of Social Security*, 17 (2), 158-181.
- Rhodes, M. (1997): “Southern European Welfare States. Identity, problems and prospects for reform”, en M. Rhodes (ed.), *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*, Routledge, London and New York, 1-22.
- Rodríguez Cabrero, G. (2011): “The consolidation of the Spanish Welfare State”, en M. León y A.M. Guillén (eds.), *The Spanish Welfare State in European context*, Ashgate, Aldershot, 17-38.
- Sacchi, S. y Bastagli, F. (2005): “Italy: striving uphill but stopping halfway”, en M. Ferrera (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routledge, London, 84–140.
- Sacchi, S. (2018): “The Italian Welfare State in the crisis: learning to adjust?”, *South European Society and Politics*, 23 (1), 29-46.
- Scharpf, F.W. y Schmidt, V.A. (2000): “Introduction”, en F.W. Scharpf y V.A. Schmidt (eds.), *From Vulnerability to Competitiveness: Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford, 1-20.
- Tiraboschi, P. (2014), *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times. The Italian Labour Relations in a Global Economy*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge.

