

Austeridad y ajustes sociales en el sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar mediterráneo

Austerity and social retrenchment in southern Europe. The fragmentation of the Mediterranean welfare model

Ana M. Guillén*

Universidad de Oviedo. Departamento de Sociología. España/Spain
aguillen@uniovi.es

Sergio González-Begega

Universidad de Oviedo. Departamento de Sociología. España/Spain
gonzalezsergio@uniovi.es

David Luque Balbona

Universidad de Oviedo. Departamento de Sociología. España/Spain
luquedavid@uniovi.es

RESUMEN¹

La crisis económica iniciada en 2008 ha sido más intensa en los países del Sur de Europa que en otros socios comunitarios. Las dificultades de financiación pública afrontadas por España, Grecia, Italia o Portugal han situado a sus sistemas de protección social bajo especiales circunstancias de presión. El imperativo de consolidación fiscal ha forzado la introducción de cambios de urgencia en numerosas áreas de bienestar. Las transformaciones institucionales se han visto acompañadas de ajustes y trasvases de gasto social. El artículo examina el repertorio de reformas de bienestar acometido en el Sur de Europa en el contexto de la crisis y bajo la supervisión política de la Unión Europea. Se evalúan las dificultades de conciliación de los objetivos de austeridad y de sostenimiento de la red de protección social. Asimismo, se aborda la fragmentación interna del modelo de bienestar Mediterráneo, discutiéndose su consistencia como régimen de bienestar ante la diversidad de trayectorias nacionales de reforma.

Palabras clave: Crisis económica; austeridad; Europa del Sur; Estado del Bienestar; políticas sociales; modelo Mediterráneo; reforma.

ABSTRACT

Southern European countries have been impacted longer and harder than other European Union members by the post-2008 economic crisis. The financial difficulties faced by Greece, Italy, Portugal and Spain have brought their welfare states under intense strain. Bail-outs and political surveillance by the European Union have triggered reform in several welfare areas. Far-reaching institutional changes and urgent transformations in social services have been paralleled by shifts and cuts in social protection in order to achieve fiscal consolidation. The article discusses the broad repertoire of reforms introduced in Southern Europe in order to tackle the quandary of targeting fiscal constraint while striving to maintain social protection thresholds. It also reviews the internal fragmentation of the Mediterranean welfare model, assessing its consistency as a welfare regime, in view of the diversity of national reform trajectories prior to and during the crisis.

Keywords: Economic crisis; austerity; Southern Europe; Welfare State; social policies; Mediterranean model; reform.

1 El presente texto recoge algunas de las conclusiones provisionales del proyecto CABISE (Capitalismo del bienestar en el sur de Europa: un análisis comparado), financiado por el Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación (referencia: CSO2012-33976).

INTRODUCCIÓN

La crisis económica iniciada en 2008 ha impactado en múltiples aspectos de la política social en el Sur de Europa. La escalada de los problemas de deuda soberana desde 2010, el desequilibrio de las balanzas fiscales y, en último término, la condicionalidad impuesta por la recepción de ayudas financieras han intensificado las presiones de reforma del Estado del Bienestar. La crisis constituye un periodo de recortes sociales intensos, que han acompañado a una estrategia de devaluación interna y que han implicado la erosión de un amplio conjunto de derechos sociales y laborales (Degryse, Jepsen y Pochet, 2013).

La crisis ha sido interpretada como el desencadenante de un cambio político recesivo generalizado en materia de bienestar. La presunción de que, tras décadas de racionalización limitada, la hora del ajuste estructural de los Estados del Bienestar ha llegado finalmente a Europa ha ganado fuerza argumental (Pierson, 2011). Ahora bien, esta apreciación se ajusta mejor a los ciclos evolutivos de la política social en el Norte y el Centro de Europa que en los países del Sur.

Las trayectorias de cambio de los Estados de Bienestar europeos ofrecen importantes disparidades, que la crisis de 2008 no habría hecho sino acentuar. Si bien es cierto que las presiones de reforma son comunes a los diferentes regímenes de bienestar desde comienzos de los ochenta, no lo es menos que la expansión de las coberturas sociales en el Sur de Europa se produce precisamente a partir de ese momento y en un escenario aparentemente adverso. Los países del llamado modelo Mediterráneo de bienestar (Ferrera, 1996) desarrollan y modernizan sus modelos de protección social en un contexto de deslegitimación ideológica del Estado de Bienestar, de constreñimientos fiscales ligados a los objetivos de convergencia en la Unión Económica y Monetaria (UEM) y de incremento de las presiones coercitivas sobre los costes sociales del trabajo dentro del marco de la globalización. Frente a esta expansión condicionada del Estado de Bienestar en el Sur de Europa, los senderos de reforma de la política social en el resto de Europa siguen lógicas y cursos distintos: de deconstruc-

ción y mercantilización en los países anglosajones y de búsqueda de nuevas soluciones de cobertura de riesgos y sostenibilidad, en el caso de los continentales y nórdicos.

La existencia de fuertes discontinuidades entre modelos de bienestar en Europa problematiza en extremo la identificación de una sola trayectoria de cambio para la política social en Europa. La literatura, de hecho, subraya justamente lo contrario, es decir, la diversidad de opciones de reforma del Estado de Bienestar bajo un mismo entorno macro-económico de restricción presupuestaria y prevalencia de los criterios de ortodoxia fiscal de la UEM. Desde esta perspectiva, uno de los principales efectos de la crisis de 2008 es, precisamente, el incremento de la heterogeneidad interna del bienestar europeo.

En primer lugar, la crisis ha ensanchado las diferencias entre los sistemas de protección social del Norte y del Sur de Europa. Así, mientras la crisis no ha introducido exigencias cualitativamente nuevas para los primeros, que han dado continuidad a sus programas de contención de costes, reordenado de prioridades de gasto y recalibrado de servicios, los segundos se han visto forzados a efectuar un brusco viraje, emprendiendo la racionalización urgente de sus dispositivos de bienestar para dar respuesta a los desequilibrios fiscales del Estado. Los países del Sur, con catálogos de bienestar más tardíos y comparativamente menos desarrollados, han debido acometer medidas drásticas de ajuste de gasto, de des-universalización de servicios, de reintroducción de mecanismos de comprobación de medios o de traslado de responsabilidades de cobertura de riesgos al ámbito privado, al tercer sector y a la red informal de cuidados familiares (Hemerijck, 2012).

El modelo de gestión de la crisis diseñado por las instituciones comunitarias, que diferencia entre países financieramente asistidos (y políticamente intervenidos) y no asistidos, ha minado cualquier posibilidad de coordinación de las respuestas sociales a la crisis entre ambas Europas. En el Sur, el programa imperativo de reformas ha implicado la devaluación salarial y de derechos socio-laborales, el debilitamiento de los servicios públicos y la racionalización de la protección social. En el Norte,

y aunque la influencia del paradigma de inversión social como alternativa al enfoque de austeridad ortodoxa se ha mantenido dentro de un plano prescriptivo, las reformas se han conducido de manera distinta y, en cualquier caso, sus efectos no han sido tan intensos o negativos.

En segundo lugar, la fragmentación de las Europas Sociales también es observable en un sentido interno a cada régimen de bienestar, especialmente en el caso Mediterráneo. La respuesta política a la crisis de deuda ha hecho emerger preferencias de cambio institucional específicamente nacionales en la Europa del Sur. La crisis ha actuado también como un catalizador del cambio, desbloqueando procesos pendientes de reforma de los dispositivos de protección social, aunque estos procesos han adquirido rasgos, intensidades y significados distintos en cada entorno nacional (Petmesidou y Guillén, 2014).

A pesar de la existencia de *inputs* contextuales comunes, derivados de las exigencias de consolidación fiscal, con efectos también similares de devaluación socio-laboral, la crisis no ha provocado convergencia entre los modelos de bienestar de España, Grecia, Italia y Portugal. Más bien al contrario. El repertorio de reformas ha adquirido rasgos específicos en cada país y ha generado diversidad antes que isomorfismo. La fragmentación de los sistemas de protección social del Sur de Europa permite efectuar una revisión de las taxonomías sobre Estado de Bienestar, dos décadas después de su formulación. En particular, la dinamización política resultante de la crisis abre interrogantes acerca de la coherencia interna del modelo Mediterráneo de bienestar.

El artículo se estructura de la siguiente forma, con la intención de plantear el debate en torno a la continuidad del modelo Mediterráneo de bienestar para las dos piezas de discusión que lo completan. En la primera sección, se reconstruye la trayectoria de cambio de los sistemas de protección social de España, Grecia, Italia y Portugal desde la década de los ochenta hasta el inicio de la crisis económica, en 2008. Para acotar la comparación, se abordan tres áreas de política social: (1) pensiones; (2) atención sanitaria; y (3) exclusión social, pobreza y nuevos riesgos sociales. Los apartados

dos y tres contextualizan y revisan, respectivamente, el repertorio de reformas emprendidas por los cuatro países del bienestar Mediterráneo en las áreas mencionadas, evaluando el impacto de los imperativos de ajuste de gasto y cambio institucional sobre cada una de ellas. Por último, se ofrece una sección en la que se examina la fragmentación interna del modelo de bienestar Mediterráneo en la crisis y se reflexiona acerca de la consistencia de esta elaboración conceptual.

DE LOS NOVENTA A 2008. SENDEROS DE REFORMA EN EL CUARTO MUNDO DEL BIENESTAR

La identificación, por parte de Mauricio Ferrera (1996), *inter alia*, de un cuarto modelo de bienestar en Europa, que agrupaba a los países Mediterráneos en función de una serie de rasgos culturales, dinámicas políticas y aspectos institucionales afines, expandió el edificio conceptual sobre variedades de bienestar (Esping-Andersen, 1990). Mediados los noventa, la literatura reconocía la heterogeneidad de modelos sociales en Europa, así como la consistencia interna de cada uno de ellos: el socialdemócrata, en los países nórdicos; el corporatista, en los continentales; el liberal, en las Islas Británicas; y, finalmente, el Mediterráneo.

Los países del Sur de Europa ofrecían un tipo de bienestar híbrido, construido a partir de la adaptación de piezas institucionales y lógicas políticas procedentes de otros modelos. Un primer elemento corporatista, sobre el que descansaba el sistema de pensiones, fragmentado pero en proceso de integración, expandiéndose hacia nuevas coberturas y absorbiendo elementos financieros y presiones privatizadoras. Un segundo componente socialdemócrata, introducido a lo largo de los ochenta en los sistemas de salud y educación, aunque con distinto grado de desarrollo según el país. Y un tercer fundamento liberal o de asistencia social todavía limitado debido a la resiliencia de las redes familiares y al papel jugado en la prestación de estos servicios por el Tercer Sector, con clara preponderancia de las organizaciones religiosas (Petmesidou, 2013; Guillén y González Begega, 2015).

El modelo de bienestar Mediterráneo se definía también a partir de otras características, como la orientación preferente del sistema de protección social hacia las pensiones, que provocaba la detracción de recursos en otros ámbitos como las políticas de familia, el infradesarrollo de los servicios de cuidados públicos o la existencia de fuertes inequidades de cobertura, distribuidas según líneas de segmentación laboral.

La dinamización del paisaje institucional de la protección social en Europa a partir de los noventa bajo las presiones financieras del proyecto de Unión Económica y Monetaria (UEM), provocó un incremento de la diversidad interna de los modelos de bienestar. La discusión en torno a si el tipo Mediterráneo contaba con personalidad propia o era una sub-variedad corporatista se vio sustituida por el incremento de las dudas en torno a su consistencia. La combinación de presiones económicas externas, asociadas a los procesos de europeización y globalización, junto a la irrupción de tensiones internas de índole socio-demográfica como el envejecimiento, la inmigración o la feminización laboral, fueron abordadas en el Sur de Europa a través de soluciones de reforma no homogéneas. A pesar de las recomendaciones comunitarias, las decisiones sobre contención del gasto y racionalización, modernización, equilibrios entre protección y activación o introducción de elementos privados no se ajustaron a un patrón común dentro del modelo de bienestar Mediterráneo. Así, mientras Italia o Portugal acometieron pronto un ambicioso programa de reformas que, sin embargo, terminó languideciendo en los 2000, España, tras un despegue más lento, fue capaz de llegar bastante más lejos en la transformación de su sistema de protección social, apoyándose en un proceso político densamente negociado (González Begega y Luque Balbona, 2014). Grecia, por su parte, se mostró incapaz de gestionar las disfunciones de sus dispositivos de bienestar, que se encontraban ya en una situación de especial debilidad antes del inicio de la crisis (Sotiropoulos, 2003).

La reforma del sistema de protección social italiano arrancó con ímpetu en los primeros noventa. Al igual que en otros países europeos, las exigencias competitivas y de disciplina fiscal de la UEM

facilitaron la apertura de un amplio ejercicio de reforma consensuada de los dispositivos de bienestar, el mercado de trabajo y las estructuras de renta. Además de su significado político, tras el colapso de los partidos tradicionales y el desmontaje de sus redes clientelares y particularistas, los pactos sociales de la era pre-UEM en Italia exploraron tentativamente un nuevo equilibrio de la protección social (Ferrera y Gualmini, 2004). Las pensiones, que habían concentrado la expansión del gasto social en la década anterior para paliar los efectos negativos de la desindustrialización, fueron sometidas a un proceso de racionalización. Los recursos liberados se dirigieron a desarrollar otras áreas de bienestar infra-desarrolladas, como la asistencia social, la ayuda a las familias o, de manera experimental y a nivel local, los programas de garantía de rentas. Asimismo, entre 1998 y 2002, se llevaron a cabo diversas iniciativas para reducir las inequidades regionales y garantizar un nivel equivalente de servicios de acceso universal, aunque selectivo (Ferrera, 2012).

El ímpetu de reforma, no obstante, se agotó tras el cambio de siglo (Hemerijck, 2012; Hemerijck *et al.*, 2013). Se abortaron programas y se redujo drásticamente la financiación de los nuevos servicios. El debilitamiento de la reforma mostró también la capacidad de resistencia de las estructuras voluntaristas de asistencia social (León y Pavolini, 2014). Italia emprendió en los noventa un esfuerzo de modernización de sus dispositivos de Bienestar con el objetivo de abordar las deficiencias en asistencia social, familia y cuidados personales que ha resultado incompleto. El programa de reformas ha obtenido algunos resultados a la hora de reducir el excesivo énfasis del sistema de protección social hacia las pensiones y de mejorar su sostenibilidad (Natali y Stamati, 2014). Sin embargo, la consolidación del nuevo catálogo de derechos sociales relacionados con la inversión social ha resultado insatisfactoria, configurándose un mapa de beneficios y servicios sociales extraordinariamente fragmentado en términos de cobertura, acceso y generosidad. El aspecto neto de la reforma antes de irrupción de la crisis en 2008 es el de un paisaje congelado. Si la década de los noventa se

caracteriza por un destacado ánimo de reforma, con la entrada de elementos privados en sanidad y pensiones o con la expansión de los servicios de asistencia social, la parálisis de los dos mil resta efectividad al ímpetu de cambio anterior (León y Pavolini, 2014).

El esfuerzo de expansión del sistema de protección social español a lo largo de todo el periodo democrático se ha efectuado prestando especial atención a la contención del gasto. La reforma del bienestar en España ha descansado sobre bases marcadamente consensuales, dentro de las cuales la preocupación por la sostenibilidad financiera ha constituido una de las lógicas políticas de fondo, junto a la descentralización y a la influencia europea de recalibrado hacia la inversión social (Rodríguez Cabrero, 2011). De igual forma, la reorientación del bienestar español en los 2000 hacia nuevas áreas de cobertura, como la asistencia social, las políticas de familia, conciliación e igualdad o los cuidados personales se ha apoyado en una combinación de las tres lógicas (Guillén 2010). Entre los principales resultados de este periodo de modernización del sistema de protección social español cabe destacar las iniciativas en materia de rentas de inserción, educación de cero a tres años, conciliación e igualdad de género o el reconocimiento de los derechos sociales de las personas dependientes (Guillén y González Begega, 2015).

En cuanto a pensiones, y frente al resto de países del modelo de bienestar Mediterráneo, España no ha ofrecido una concentración de gasto tan marcada en este ámbito de la protección social. Pese a ello, la aplicación de un esfuerzo sostenido de contención de costes ha contribuido a garantizar la estabilidad del sistema. Por otro lado, la ausencia de desequilibrios en pensiones ha liberado disponibilidad financiera para desarrollar otras áreas de cobertura, especialmente a lo largo de los 2000. La expansión del bienestar español hacia las políticas de familia o el cuidado de dependientes, entre otras áreas, se vio condicionada por la irrupción de transformaciones socio-demográficas que erosionaron las bases familistas del sistema de protección social. Además, frente a Italia, las necesidades de cobertura asociadas a los nuevos riesgos sociales fueron atendidas de forma efec-

tiva a través de iniciativas políticas pro-activas e innovadoras. La crisis, no obstante, al coagular la disponibilidad financiera, abortó el dinamismo del recalibrado expansivo del bienestar español (León y Pavolini, 2014).

En Portugal, como en Italia, el acceso a la UEM activó un proceso de reforma negociada del mercado de trabajo, del sistema de bienestar y de las estructuras de renta (González Begega y Luque Balbona, 2015). Los pactos sociales de los noventa legitimaron políticamente las reformas y apuntalaron el programa de transformaciones socio-laborales de Portugal en la entrada al Euro, orientadas hacia la flexibilización del mercado de trabajo, la contención del gasto en pensiones o la expansión de las coberturas hacia nuevas áreas, como las rentas mínimas o la inserción social. A pesar del debilitamiento de la dinámica de pactos en los 2000, la búsqueda de soluciones de sostenibilidad para las pensiones no se paralizó. Al contrario, Portugal siguió profundizando en la reforma con medidas destinadas a incrementar la equidad horizontal del sistema y a atajar los problemas derivados del cambio socio-demográfico, endureciendo las condiciones de acceso a la jubilación anticipada e introduciendo nuevos factores de cálculo de la prestación. A pesar de ello, el resultado neto de la reforma del bienestar portugués antes de la irrupción de la crisis fue limitado, puesto que ni se consolidaron las nuevas áreas de protección social ni se resolvieron los problemas de fragmentación de las piezas centrales del sistema, pensiones y sanidad.

Grecia ofrece, sin duda, la trayectoria de reforma del bienestar menos dinámica de la Europa del Sur. La existencia de una tradición estatista con fuerte capacidad de control sobre los agentes socio-económicos, el bajo nivel de descentralización o la conflictividad del modelo de relaciones laborales griego ha dificultado la posibilidad de negociar cualquier programa de reformas (Petmesidou y Glatzer, 2015). Por otro lado, tampoco fue detectable una verdadera influencia de las recomendaciones comunitarias en materia social o de empleo, hasta el punto que el influjo europeo en la política griega apenas es perceptible hasta 2008. Los principales desequilibrios del sistema de pro-

tección social no fueron abordados, destacando el incremento del gasto, la fragmentación del sistema de salud, la difusa línea de separación entre seguros sociales y asistencia social o la expansión de una red de servicios de cuidado personal apoyada en la inmigración irregular. Antes de la crisis, Grecia ofrecía un sistema de bienestar estancado, con un muy bajo nivel de eficacia redistributiva de las transferencias sociales más allá de las pensiones (Sotiropoulos, 2003).

Desde los ochenta, y hasta 2008, los países del modelo de bienestar Mediterráneo, a excepción de Grecia, emprendieron un sendero de reformas de distinto calado y secuencia, orientadas a reducir los desequilibrios internos de su sistema de protección social, a racionalizar el gasto en pensiones y a ampliar el esfuerzo de cobertura de los nuevos riesgos sociales relacionados con el cambio socio-demográfico y la flexibilización del empleo. Los resultados que arroja esta agenda de reformas, no obstante, varían significativamente entre países y áreas de bienestar.

Por otro lado, se ha extendido la sospecha, al menos desde 2008, de que esta fase de expansión contenida del bienestar Mediterráneo se realizó tensionando excesivamente las posibilidades financieras del sistema y generando un desequilibrio fiscal que la crisis no habría hecho sino descubrir. Según esta interpretación, el excesivo gasto social se encontraría entre las causas de la crisis en el Sur de Europa.

Los datos, sin embargo, permiten refutar este argumento. Si bien es detectable una tendencia de aproximación del gasto social per cápita de los cuatro países del bienestar Mediterráneo a la media de la UE-15 a lo largo del periodo previo a la irrupción de la crisis, en ninguno de los casos el gasto social llevó a crecer por encima del aumento del PIB (Pavolini, León, Guillén y Ascoli, 2015). Más bien al contrario, puesto que se mantuvo a remolque de los datos absolutos de crecimiento económico y fue exclusivamente éste y no un incremento del esfuerzo relativo en gasto social, lo que permitió financiar la extensión del catálogo de coberturas en aquellos países, como España o Portugal e Italia, en menor medida, que se comprometieron con este sendero de reforma (Petmesidou y Guillén, 2014).

CRISIS Y AUSTRIDAD. ¿LA HORA DEL AJUSTE PARA EL BIENESTAR MEDITERRÁNEO?

La crisis sitúa a los modelos de bienestar europeos ante un potencial cambio de escenario. Tras casi cuatro décadas de debate sobre la racionalización contenida, el recalibrado o la adaptación de los sistemas de protección social en Europa, algunos expertos señalan la apertura de un nuevo contexto de ajuste tras 2008 (Pierson, 2011). La posibilidad de que la hora del ajuste del bienestar haya llegado finalmente es más plausible en los países de la Europa del Sur, donde la huella de las transformaciones socio-laborales provocadas por la crisis es más profunda.

Ahora bien, de nuevo es imprescindible subrayar la diversidad interna del modelo de bienestar Mediterráneo porque ni el impacto de la crisis sobre la economía, ni las opciones de gestión política de la austeridad, ni el incremento han sido exactamente los mismos sobre España, Grecia, Italia y Portugal. Por más que las turbulencias financieras hayan situado en una posición de vulnerabilidad similar a los cuatro países a partir de 2010, el efecto de la crisis sobre los sistemas de protección social ha sido distinto.

Las dos principales economías del Sur de Europa han conseguido mantener abierto el acceso de su deuda soberana a la financiación privada, mientras que Portugal y Grecia se han visto obligados a solicitar el rescate de sus emisiones de bonos. Este hecho introduce diferencias significativas en el modelo de gestión política de la crisis y de maniobrabilidad de los actores políticos nacionales dentro del marco de la austeridad. Por más que la orientación general de las reformas haya sido similar en toda la Europa Mediterránea, Portugal y Grecia han perdido más autonomía en el diseño y ejecución de los programas de consolidación fiscal, flexibilización laboral, devaluación salarial y ajuste del bienestar. Los Memorandos de Entendimiento firmados por ambos países han supuesto un evidente recorte de la soberanía nacional. La intervención de las finanzas portuguesa y griega ha implicado que las autoridades europeas no solo han fijado los objetivos de austeridad sino que también han dictado los

instrumentos políticos necesarios para alcanzarlos. España o Italia tampoco han escapado al marco de condicionalidad. Sin embargo, sus gobiernos han conservado una mayor discrecionalidad para gestionar la austeridad, dado que las medidas concretas de ajuste no han sido impuestas abiertamente desde el plano comunitario.

El efecto de la austeridad sobre los sistemas de protección social en la Europa del Sur también ha sido desigual. Para Grecia o Portugal, el rescate financiero ha desbloqueado distintos procesos de reforma del bienestar que, o bien se habían ralentizado o bien ni siquiera habían sido acometidos. En ambos países, el imperativo de reforma europeo recogido por los Memorandos de Entendimiento se ha trasladado en forma de ajuste de gasto y de transformación institucional. El esfuerzo de recorte de gasto se ha concentrado sobre las áreas centrales del sistema de protección social, las pensiones y la sanidad, dado el infra-desarrollo de otros ámbitos como la asistencia social o el cuidado personal. Los principales cambios institucionales introducidos también han afectado a las pensiones y al sistema sanitario. En relación a las primeras se ha revisado el modelo público de reparto, favoreciendo la capitalización individual y reforzando la participación privada. En cuanto al segundo, se han introducido modificaciones en el *mix* público-privado y, en el caso griego, se ha efectuado un intento de integración del sistema (Petmesidou and Glatzer, 2015).

España e Italia, por su parte, también se han enfrentado a un imperativo de contención del gasto social pero no tanto una redefinición institucional de calado. En España, el principal efecto de la crisis es la quiebra del dinamismo expansivo del Estado de Bienestar español hacia nuevas áreas de protección social. No obstante, más allá de la introducción de medidas de sostenibilidad en las pensiones o de modificaciones regresivas en la cobertura sanitaria, que han afectado a la atención de los inmigrantes irregulares, el sistema apenas ha experimentado cambios estructurales. El principal impacto de las políticas de austeridad se ha trasladado al gasto, en un escenario, además, de intensificación de los riesgos. La crisis ha impactado negativamente sobre la cobertura y la generosidad del sistema, particularmente en las nuevas áreas de derechos so-

ciales como igualdad, conciliación o dependencia. Por su parte, las áreas tradicionales de protección, como pensiones, sanidad y, especialmente, desempleo, se han visto sometidas a una intensa presión debido a la insuficiente disponibilidad financiera. Paradójicamente, el gasto social expresado como porcentaje del PIB se ha incrementado en el periodo de crisis. Pero este mayor esfuerzo, que se ha producido en un contexto de contracción del tamaño de la economía española en términos absolutos, ha sido insuficiente ante el incremento de la demanda de coberturas. La desigualdad, la pobreza o el número de individuos sin protección han escalado hasta un nivel sin precedentes. La crisis también ha impactado negativamente sobre la equidad interna del sistema de bienestar español, ampliando las brechas de acceso, generosidad, cobertura y equilibrio entre componentes público-privados en las diferentes Comunidades Autónomas.

En Italia, la crisis ha acentuado los desequilibrios heredados del periodo anterior. La red de protección social ha sido incapaz de afrontar la tensión a la que ha sido sometida y, como en el caso español, aunque con menor dramatismo, han aumentado los riesgos sociales relacionados con el desempleo de larga duración o la pobreza. De hecho, Italia ofrece los peores resultados comparados del modelo de bienestar Mediterráneo en cuanto a la baja capacidad redistributiva de sus transferencias sociales y el excesivo peso de su sistema de pensiones (Natali y Stamati, 2014). Por otro lado, la agenda de reformas italiana sobre bienestar y flexibilización laboral ofrece un calendario distinto al del resto de países de la Europa del Sur. Mientras que los dos países rescatados, además de España, acometieron los principales cambios institucionales entre 2010 y 2012, en Italia estas reformas se han retrasado, en mitad de un duro enfrentamiento entre gobierno y sindicatos (Culpepper y Regan, 2014).

La crisis, por intensidad y duración, introduce serias dudas acerca de los efectos a largo plazo de las medidas de ahorro y de los programas de reforma del bienestar en la Europa del Sur. La ineficiencia económica de la austeridad lleva a plantearse si será posible revertir los efectos negativos de los recortes en gasto social con una agenda reformista

orientada a asegurar una mayor eficiencia o si, por el contrario, el modelo de bienestar Mediterráneo se aboca a un horizonte de ajuste permanente (Pavolini, León, Guillén y Ascoli, 2015). La paradoja es que, tras cinco años de austeridad, los objetivos de consolidación fiscal solo han sido alcanzados parcialmente. Grecia, Italia y Portugal han regresado a una situación de superávit primario desde mediados de 2014, pero no España y, en cualquier caso, subsisten las dudas sobre la posibilidad efectiva de alcanzar el equilibrio fiscal una vez incorporados los costes del pago de la deuda, más aún si no se garantiza la sostenibilidad del crecimiento económico. En el ámbito del bienestar, estas incertidumbres introducen un riesgo de *estructuralización* de las exigencias de ajuste o, dicho de otra forma, de reproducción de un círculo vicioso de austeridad permanente y recorte del gasto social (Degryse, Jepsen y Pochet, 2013).

LA AGENDA DE REFORMAS DEL BIENESTAR EN LA EUROPA DEL SUR. RASGOS COMUNES

La aplicación de los programas de austeridad ha provocado una importante reducción de la capacidad de financiación de los sistemas de protección social en los países del modelo de bienestar Mediterráneo. Adicionalmente, también ha activado una serie de cambios institucionales de distinto calado según el país en pensiones y sanidad, además de abortar los intentos de expansión hacia nuevas áreas de cobertura social emprendidos antes de la crisis. El efecto de la austeridad resulta muy negativo sobre el bienestar en el Sur de Europa. Bajo la necesidad de priorizar los objetivos de consolidación fiscal se han adelgazado los sistemas de protección social, lo cual, dentro de un escenario de desempleo y devaluación socio-laboral, ha contribuido al incremento de la pobreza y de la desigualdad y a la exclusión de amplios sectores de la población de la red de coberturas públicas.

La equivalencia de *inputs* o presiones contextuales y de efectos sobre la capacidad del sistema de protección social para reducir la desigualdad podría guiarnos a inferir que los senderos de re-

forma del bienestar en el Sur de Europa han sido igualmente parejos. No obstante, la respuesta a esta cuestión es bastante más compleja y depende del análisis separado de áreas y de lógicas de reforma.

PENSIONES

En pensiones, la crisis ha mostrado la vulnerabilidad de los sistemas de aseguramiento de los cuatro países bajo una tormenta perfecta de desequilibrios financieros, desempleo e incremento de las presiones demográficas asociadas al envejecimiento. La crisis ha activado la reforma urgente de las pensiones. Además de los problemas de sostenibilidad financiera, más graves allí donde el mercado de trabajo ha presentado un peor rendimiento y una consecuente caída de las cotizaciones, se han introducido cambios que afectan a la edad de jubilación, a los mecanismos de cálculo de las pensiones o a la relación entre el pilar primario y los pilares complementarios y entre los componentes públicos y privados del sistema.

Existen, efectivamente, equivalencias en los senderos de reforma de las pensiones en los cuatro países, antes y después de 2008. Los problemas abordados han tenido que ver con la fragmentación institucional, la modernización del sistema de reparto a través del fortalecimiento de la capitalización individual o, sobre todo, y este es un rasgo transversal, con la contención de costes. Las medidas introducidas para alcanzar estos objetivos también han sido similares, incluyendo el retraso de la edad de jubilación, la restricción de acceso a la jubilación anticipada, la introducción de una relación más estrecha entre cuantía de la contribución y beneficios o la introducción de cláusulas de sostenibilidad que vinculan la actualización automática de las percepciones a la esperanza de vida o a la situación económica, entre otras.

El principal elemento diferencial de la reforma en pensiones entre los cuatro países no estriba tanto en la orientación como en su ritmo y calendario. En los casos griego y portugués, la austeridad ha activado una reforma acelerada y urgente que, España y, aún en mayor medida Italia, habían anticipado desde mediados de los noventa. Los resultados inmediatos de la reforma de las pensiones en

Grecia y Portugal, no obstante, muestran que ésta se ha producido en un momento muy inadecuado. El ajuste del primer pilar no ha sido compensado a través del desarrollo del resto de pilares. Las pensiones del sistema público se han visto dramáticamente reducidas en su generosidad hasta alcanzar niveles prácticamente asistenciales, más propios de un modelo de bienestar residualista.

ATENCIÓN SANITARIA

En sanidad, los efectos de la austeridad resultan más desiguales. La reforma sanitaria ha cobrado carácter de transformación institucional en Grecia y Portugal pero no en España o Italia, donde el impacto de la crisis se traduce casi exclusivamente en contracción del gasto. La dificultad para identificar un patrón común de cambio de la sanidad en la Europa del Sur se incrementa al considerar que, ya antes de la crisis, los sistemas sanitarios de los cuatro países ofrecían diferencias significativas en universalidad, financiación, tendencias de gasto, grado de centralización y *mix* público-privado.

En cuanto al sentido de los cambios, ninguno de los países se ha embarcado abiertamente en el desmantelamiento de la sanidad pública. Pero la austeridad puede haber desencadenado un proceso de transformación que, a medio plazo, tiene capacidad para erosionar los mecanismos de financiación y de provisión del servicio, afectando a la capacidad de cobertura del sistema. De nuevo es posible establecer diferencias entre los países cuya deuda pública se ha rescatado y los no rescatados.

En Grecia y Portugal, la crisis ha activado la reforma de la sanidad, identificándose correctamente sus principales ineficiencias pero siendo incapaz de resolverlas. El carácter abrupto de la reforma ha provocado efectos no deseados y ha dañado muy significativamente la capacidad de cobertura del sistema público. En ambos países, se han redefinido los mecanismos de financiación y se ha producido una transferencia de responsabilidades hacia el ámbito privado. El caso griego, no obstante, es particularmente grave. La reducción a la mitad del gasto público sanitario entre 2009 y 2013, acompañada de co-pagos y tasas y recortes en el catálogo de prestaciones, han provocado una situación de emergencia, con dos millones de personas sin co-

bertura sanitaria y un empeoramiento de todos los indicadores básicos de salud.

En España e Italia, la austeridad ha impactado sobre el gasto pero no sobre el diseño institucional del sistema sanitario. A pesar de los recortes, los datos disponibles sobre rendimiento de la sanidad pública española muestran que la crisis ha tenido un impacto moderado, aun considerando la existencia de diferencias entre Comunidades Autónomas. En Italia, la crisis ha potenciado las fracturas de universalidad, los problemas de acceso, calidad e inequidad regional detectables antes de 2008.

EXCLUSIÓN SOCIAL, POBREZA Y NUEVOS RIESGOS SOCIALES

La crisis ha desbordado los sistemas de protección social en el Sur de Europa. El incremento de los niveles de inequidad de rentas y de la tasa de pobreza ha sido el resultado de la combinación de dos factores: (1) las medidas de austeridad, que han reducido la disponibilidad financiera de los programas de lucha contra la desigualdad económica; y (2) el deterioro del mercado de trabajo, a interpretar en términos de destrucción y precarización del empleo y de devaluación salarial. La erosión de los derechos laborales y la revisión de las coberturas por desempleo en países como Grecia y Portugal han provocado una escalada de desigualdad en la Europa del Sur que no solamente afecta a los desempleados sino que se reproduce dentro de la situación de empleo. En este sentido, la austeridad habría contribuido a fortalecer una tendencia de incremento de la desigualdad y de extensión de la pobreza que encuentra su origen en los problemas de rendimiento del mercado de trabajo pero que se ve alimentada políticamente (Matsaganis y Leventi, 2014).

Las políticas de familia, conciliación y cuidados personales han sido un área de la política social infra-desarrollada en los países del bienestar Mediterráneo. En la década de los dos mil, Portugal, Italia y, sobre todo España, efectuaron un esfuerzo significativo de extensión del sistema de protección social hacia estos nuevos riesgos sociales (León y Salido, 2013). La austeridad ha tenido un impacto devastador sobre estos avances, más aún con la decisión de priorizar el gasto social hacia los riesgos tradicionales. Las iniciativas en el ámbito de

la inversión social dentro del modelo de bienestar Mediterráneo han sido estranguladas financieramente y se ha abortado una importante iniciativa pública de apuntalamiento de la transformación socio-cultural de la imagen de la mujer, de su rol en los servicios de cuidado personal y de su inserción en el mercado de trabajo.

¿HACIA QUÉ MODELO DE BIENESTAR MEDITERRÁNEO?

La crisis ha situado al modelo de bienestar Mediterráneo ante una encrucijada política, tras una serie de medidas de reforma y ajustes de gasto que han sido aplicadas en condiciones de urgencia y bajo el imperativo europeo. La reforma de los sistemas de protección social en la Europa del Sur refleja la existencia de profundas ambivalencias dentro del proyecto de integración comunitario puesto que la austeridad aleja a varios de sus socios nacionales de los objetivos comunes de construcción de una sociedad más justa, solidaria y socialmente inclusiva. Las transformaciones institucionales del bienestar en los países rescatados y los ajustes de gasto de aquellos situados en la sombra del rescate han tenido como consecuencia la devaluación de los derechos socio-laborales de trabajadores y ciudadanos, ampliando la brecha social entre el Norte y el Sur de Europa. De hecho, mientras que en el Norte se refuerza la idea de que es posible aprovechar la crisis para promocionar una reforma del bienestar alimentada por el paradigma de la inversión social, en el Sur ésta se asocia con el ajuste permanente. Los distintos significados de la austeridad, que hacen emerger dudas en torno a la consistencia del proyecto social de Europa (o Modelo Social Europeo), también provocan el cuestionamiento de otras elaboraciones conceptuales de

perfiles más definidos, como el modelo de bienestar Mediterráneo.

¿Hasta qué punto la austeridad ha fragmentado internamente el tipo de bienestar de los países del Sur de Europa? Indudablemente, el acometimiento de un programa de ajuste del gasto social dentro de un contexto de recesión económica es un rasgo común a los cuatro países del bienestar Mediterráneo. En España, Italia y Portugal, el gasto en bienestar se ha visto reducido en términos absolutos, aunque no si se expresa como porcentaje del PIB. Por otra parte, la introducción de reformas de carácter estructural es un elemento de diferenciación entre las trayectorias de cambio del bienestar en la crisis de los países de la Europa del Sur. La crisis de deuda ha introducido presiones comunes de sostenibilidad del Estado de Bienestar, pero la capacidad de respuesta nacional ha sido diferente, dada la existencia de dos modelos de gestión política de la austeridad con distinto grado de condicionalidad y autonomía.

El imperativo de la austeridad ha sido administrado políticamente de forma diferente en España e Italia, por un lado y en Portugal y Grecia, por otro. Además, la crisis ha impactado sobre unas arquitecturas de bienestar que ya distaban de ser homogéneas antes de 2008. Más allá de la existencia de tendencias erosivas comunes de los derechos socio-laborales, la austeridad ha introducido un escenario de bifurcación y divergencia entre las variantes nacionales del bienestar Mediterráneo o, dicho de otra forma, ha producido resultados de reforma diferentes en los países del Sur de Europa. La fragmentación interna del modelo de bienestar Mediterráneo es perfectamente apreciable atendiendo a las distintas áreas de protección social. En algunos casos, el sendero de reformas adquiere rasgos comunes, pero en otros amplía una diversidad ya asentada con anterioridad a la crisis.

REFERENCIAS

- Culppeper, P.D. y Regan, A. (2014), "Why don't governments need trade unions anymore? The death of social pacts in Ireland and Italy", *Socioeconomic Review*, 12 (4),
- Degryse, C., Jepsen, M. y Pochet, P. (2013), *The Euro Crisis and its impact on national and European social policies*, ETUI Working Papers, Brussels, ETUI.
- Ferrera, M. (1996), "The 'Southern Model' of welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17-37.
- Ferrera, M. y Gualmini, E. (2004), *Rescued by Europe?*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Ferrera, M. (2012), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino.
- González Begega, S. y Luque Balbona, D. (2014), "¿Adios al corporatismo competitivo en España? Pactos sociales y conflicto en la crisis económica", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 148, 79-102.
- González Begega, S. y Luque Balbona, D. (2015), "Crisis económica y deterioro de los pactos sociales en el sur de Europa: Los casos de España y Portugal", *Revista Internacional de Sociología*, 73(2).
- Guillén, A.M. (2010), "De-frosting the Spanish welfare state: the weight of conservative components", en B. Palier (ed.), *A long good-bye to Bismarck: the politics of welfare reforms in Continental Welfare State*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 183-206.
- Guillén, A.M. y León, M. (2011), "Introduction", en A.M. Guillén y M. León (eds.), *The Spanish Welfare State in European context*, Aldershot, Ashgate, 1-16.
- Guillén, A.M. y González Begega, S. (2015), "Spain: welfare state", en Dubnick, M. y Bearfield, D. (eds.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, New York: Taylor & Francis, en prensa.
- Gutiérrez Palacios, R. (2014), "Welfare performance in Southern Europe: employment crisis and poverty risk", *South European Society and Politics*, 19 (3), 317-392.
- Hemerijck, A. (2012), *Changing welfare states*, Oxford, Oxford University Press.
- Hemerijck, A., Dräbing, V., Vis, B., Nelson, M. y Soentken, M. (2013), *European welfare states in motion*, NEUJOBS Working Paper D5.2., Brussels, Centre for European Policy Studies.
- Jessoula, M. y Vesan, P. (2011), "Italy: limited adaptation of an atypical system", en J. Clasen y D. Clegg (eds.), *Regulating the risk of unemployment: national adaptations to Post-industrial labour markets in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 142-164.
- León, M. y Pavolini, E. (2014), "Social investment or back to Familism: the impact of the economic crisis on family and care policies in Italy and Spain", *South European Society and Politics*, 19 (3), 353-369.
- León, M. y Salido Cortés, O. (2013), "Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada", en E. Del Pino y M.J. Rubio Lara (eds.), *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid, Tecnos, 291-309.
- Matsaganis, M. y Leventi, C. (2014), "The distributional impact of austerity and recession in Southern Europe", *South European Society and Politics*, 19 (3), 393-412.
- Natali, D. y Stamati, F. (2014), "Reassessing South European pensions after the crisis: evidence from two decades of reform", *South European Society and Politics*, 19 (3), 309-330.
- 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, 56-76.
- Petmesidou, M. (2013), "Southern Europe", en B. Greve (ed.), *International handbook of the welfare state*, London, Routledge, 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*, 10 (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), 157-180.
- Pierson, P. (2011), *Welfare state reform over the (very) long-run*, Centre for Social Policy Working Papers, Bremen, University of Bremen.

- Rodríguez Cabrero, G. (2011), "The consolidation of the Spanish Welfare State (1975-2010)", en A.M. Guillén y M. León (coords.), *The Spanish welfare state in European context*, Aldershot, Ashgate, 17-38.
- Sotiropoulos, D. (2003), "Facets of Babylonia: Interpretations of the Development of the Welfare State in Greece", en D. Venieris and C. Papatheodorou (eds.), *Social policy in Greece: challenges and prospects*, Athens, Ellinika Grammata, 89-132.