

Globalización y estados del bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos?

José ADELANTADO y Eduardo CALDERÓN

Seminario de Análisis de Políticas Sociales
Departamento de Sociología
Universidad Autónoma de Barcelona
jose.adelantado@uab.es

RESUMEN

En este trabajo analizamos la evolución del Gasto Público, del Gasto en Protección Social, de la desigualdad de ingreso y del riesgo de pobreza en la Unión Europea; el estudio evidencia una tendencia hacia la convergencia. También analizamos la evolución de las transferencias sociales, y mostramos la reducción de las transferencias monetarias distintas a las pensiones y su relación con la persistencia del riesgo de pobreza.

Palabras clave: globalización; estados del bienestar; convergencia; gasto en protección social; desigualdad de ingreso; pobreza

Globalization and the welfare state: same responses to similar problems?

ABSTRACT

This paper analyses the evolution of magnitudes like public expenditure, social protection expenditure, income inequalities and poverty risks in the European Union. The article shows that these magnitudes have shown a tendency towards convergence. The article also analyses the evolution of social transfers showing that in the recent past there has been a reduction of monetary transfers different from pensions and their relationship with the persistence of poverty risks.

Key words: globalization; welfare state; convergence; social expenditure; income inequalities; poverty

REFERENCIA NORMALIZADA

ADELANTADO, J. y CALDERÓN, E., 2005. «Globalización y estados del bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos?». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 23, num. 2.

ADELANTADO, J. y CALDERÓN, E. 2005. Globalization and the welfare state: same responses to similar problems? *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 23, num. 2.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Evolución del Producto Interior Bruto, del Gasto Público y del Gasto en Protección Social. 3. Evolución de la desigualdad de ingresos y del riesgo de pobreza. 4. Gasto en transferencias sociales y eficacia redistributiva. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La transformación que está teniendo lugar en los Estados del Bienestar —EB— europeos es un hecho que ningún especialista discute, ahora bien, la explicación de esa transformación ha dado lugar a una extensísima literatura. Simplificando mucho se pueden distinguir tres puntos de vista: 1) Los cambios en los EB se deben principalmente a procesos exógenos; 2) son consecuencia principalmente de cambios endógenos; 3) las transformaciones en los EB obedecen a la interacción de ambos procesos.

La primera posición considera que la globalización ejerce un impacto muy significativo sobre los EB y las políticas públicas, limitando severamente las opciones políticas de los gobiernos nacionales en aspectos tales como tasas de interés, déficits públicos, gasto social, regulación del mercado de trabajo y de la negociación colectiva, o financiación de la protección social. Se argumenta que la internacionalización de la economía ha erosionado el pacto keynesiano y que la exposición de las economías nacionales a la competitividad internacional constriñe las políticas públicas. La movilidad del capital se percibe como una amenaza si los gobiernos no practican políticas «amigables» para la inversión, la producción y los impuestos sobre beneficios (Jordan, 1998; Mishra, 1999; Scharpf, 2000). En este contexto los Estados habrían desarrollado respuestas adaptativas de carácter similar en forma de «una carrera hacia abajo» (*race to the bottom*); los gobiernos, ante los imperativos de la competencia internacional se habrían visto obligados a modificar los fundamentos sociales de los EB clásicos como el pleno empleo y las políticas redistributivas; y a adoptar políticas económicas, fiscales y sociales similares: desregulación, privatización y *residualización* del bienestar. (Taylor-Gooby, 1997; Weiss, 1997). Además, la expansión del comercio internacional sería responsable del desempleo y del crecimiento de las desigualdades que, junto al cambio tecnológico, estarían reduciendo la demanda de trabajadores sin especializar, convirtiéndose en una carga para el Estado. Así mismo, para mejorar la competitividad y hacer más atractivo un país a la inversión extranjera, sería necesario reducir los estándares de la protección social (Alber y Standing, 2000).

La segunda posición considera que el cambio en los EB se debe más a un proceso de maduración interna, que a grandes impactos de la globalización. Según Pierson (1998, 2000) el cambio de la manufactura a los servicios, la maduración de los compromisos de los EB en la cobertura de necesidades, y el envejecimiento de la población (que reduce las posibilidades financieras de la seguridad social al disminuir el número de activos, y aumentar el gasto social en pensiones y sanidad), no estarían relacionados con el proceso de globalización. Esping-Andersen (2000) señala la emergencia de nuevos riesgos sociales como consecuencia de los cambios en los mercados laborales, en las estructuras familiares, y la demografía; asimismo, pone el acento en cómo las estructuras institucionales de distintos regímenes de bienestar han respondido de forma diferente a las presiones de la globalización, teniendo en cuenta sus pautas de desarrollo histórico (*path dependence*). En este sentido, Yates (2000) señala la importancia con-

tingente de los Estados en el proceso de globalización, pero opina que se resuelve atendiendo a factores internos; porque el camino por el que los Estados promueven, reciben y reaccionan a la globalización depende de su rango en la política económica global; porque el margen de maniobra de los Estados para implementar estrategias globalizadoras está mediatizado por estructuras económicas, institucionales, culturales y demográficas nacionales; y porque el margen de operación de los Estados está determinado por el balance del poder político entre el Estado, el trabajo, el capital y la sociedad civil.

La tercera posición considera que la relación entre globalización y EB es un proceso de interacción recíproca, bidireccional, en el que la globalización no debe ser entendida como un proceso singular y homogéneo a través del globo. El carácter de la globalización es construido e interpretado de forma diferente en distintos sistemas y Regímenes de Bienestar y también actúa en contextos socio-económicos y políticos diferentes. Sykes, Bruno y Prior (2001) describen cómo las principales agencias internacionales (FMI, BM, OCDE, Comisión Europea) y otras comunidades epistémicas como los economistas han propuesto «soluciones globales» en la percepción de los problemas de bienestar. Estas propuestas de concepción son a menudo neoliberales e ilustrarían el carácter ideológico de la globalización en dos sentidos: primero, suministrando un conjunto de recetas para reformar el bienestar y, segundo, como justificación de los gobiernos para realizar cambios en los EB. En esta perspectiva, dicen que se podría pensar que las reformas aparentemente «causadas» por el nuevo contexto de la globalización serían más bien respuestas de carácter anticipatorio acerca de cómo se perciben los problemas y las soluciones. Pero los EB no sólo reciben pasivamente los impactos de la globalización, sino que contribuyen activamente a la misma mediante las políticas sociales (pensiones, sanidad,...). Rieger y Leibfried (1998) han estudiado la transformación interna de los EB en relación con la internacionalización del comercio, la producción y la inversión; según ellos, la política social ha contribuido a la globalización económica integrando a las economías nacionales en el mercado mundial desde la segunda Guerra Mundial y lo que distingue el actual período de otros anteriores es que la apertura económica es percibida como un riesgo para los proveedores y beneficiarios que dependen de los EB. Los mercados globales son percibidos como un dictado para restringir el gasto público, el gasto en bienestar y reducir los costes laborales y los impuestos; y esta presión contradictoria entre abrirse a la globalización o resistirse a ella, tiene lugar en estructuras nacionales diferenciadas y en ellas, la política social juega un papel importante en la concreción del ritmo y la extensión de la globalización.

Este trabajo se adscribe a la tercera posición teórica que entiende la relación entre globalización y EB como un proceso de interacción recíproca entre factores exógenos y endógenos. No obstante, hay que tener en cuenta que la caracterización de la globalización como factor «exógeno» es una simplificación ya que, los Estados, con sus decisiones, intervienen en el proceso de globalización como actores creadores, no como meros agentes pasivos (aunque las decisiones que tomen en un momento puedan tener un efecto *boomerang* en otro posterior). Aún

así, la globalización se puede percibir por parte de los gobiernos como una variable externa que ha de combinar con su situación interna. Y tanto la existencia de procesos endógenos ajenos al proceso globalizador (el envejecimiento de la población y el cambio en las estructuras familiares serían un ejemplo) como la de otros procesos más «interactivos» como el cambio tecnológico y una nueva división internacional del trabajo, permiten respuestas múltiples sobre la dinámica de los EB.

Otro aspecto polémico sobre la relación entre globalización y Estados del Bienestar, en el que se ubica este trabajo, es acerca de si los EB están en un proceso de expansión, de «supervivencia» o de reducción (*retrenchment*), habida cuenta de que las previsiones de desmantelamiento no se han cumplido. La primera posición argumenta que la expansión del Gasto en Protección Social es debida a factores como el desempleo, el bajo crecimiento económico y el cambio tecnológico que producen transformaciones estructurales en los mercados de trabajo nacionales (Castles, 2001). El crecimiento de la productividad, el cambio en las pautas de consumo y la saturación de la demanda de productos de sectores tradicionales, serían las principales fuerzas del cambio más que las derivadas de la globalización (Iversen, 2001; Iversen y Cusack, 2000). La segunda defiende la capacidad de resistencia y adaptación de los EB para hacer frente a los nuevos cambios sociales (Sykes y Alcock, 1998; Kersbergen, 2000) mediante distintas combinaciones de Estado, mercado, familia y la sociedad civil en la provisión del bienestar (Kuhnle, 2000). La tercera pronostica una situación de austeridad debido a los siguientes factores clave: la globalización como fenómeno que impone una lógica competitiva que constriñe las políticas de impuestos y del mercado de trabajo; el convencimiento de los políticos de que los votantes no aceptan incrementos de impuestos y de contribuciones; el predominio del neoliberalismo en la política económica que prioriza la libertad del mercado sobre la intervención del Estado en el suministro de bienestar; y la «cuadratura del círculo» al producirse presiones contradictorias desde direcciones opuestas, por un lado, el crecimiento de las necesidades sociales debidas al cambio estructural, y, por otro, la lógica del liberalismo y de la globalización que aconsejan la contracción de la provisión (Bonoli, George y Taylor-Gooby; 2000: 2). Pero esta reducción que se presenta en un contexto de maduración de los derechos sociales no puede ser radical, ha de aprobarse en distintas estructuras institucionales, con electorados que tienen más seguridad en las pérdidas que esperanzas en las ganancias, y con trayectorias nacionales que condicionan las posibilidades de cambios. De manera que se produciría una reestructuración con tres estrategias dominantes: remercantilización, contención de costes y recalcificación (racionalización) (Pierson, 2001).

En este trabajo pretendemos profundizar en la «supervivencia» de los Estados del Bienestar ya que si bien no se ha producido una reducción, una expansión tampoco. Hemos seleccionado la variación del Gasto Público y del Gasto en Protección Social como presiones tópicamente atribuibles a la globalización (sección 2). Otro de los tópicos que discutimos es el crecimiento de la desigualdad de ingresos y del riesgo de pobreza como consecuencia del debilita-

miento de la capacidad redistributiva de los Estados del Bienestar (sección 3). Finalmente, se considera el peso de las transferencias sociales como una aproximación indirecta al «output» de la interacción entre las presiones derivadas de la globalización económica, y las respuestas adoptadas por los Estados del Bienestar Europeos (sección 4).

Nuestra hipótesis es que entre 1995 y 2001 una parte de las presiones derivadas de la globalización (aunque sólo sea como fenómeno percibido sobre el que se produce una reacción anticipatoria), se ha traducido en una reducción relativa del esfuerzo dedicado a Gasto Público y a Gasto en Protección Social respecto al crecimiento del PIB, con impactos negativos sobre la distribución de renta en la población de bajos ingresos, y sobre el riesgo de pobreza. El trabajo en ningún momento pretende desarrollar un argumento determinista de causalidad directa entre los tres fenómenos (un freno en la expansión del Gasto en Protección Social llevaría a una mayor desigualdad de rentas y a una mayor tasa de pobreza). El objetivo es poner de manifiesto que esta reducción relativa del tamaño de los Estados del Bienestar se ha desarrollado mediante una dinámica general que tiende hacia la convergencia, combinada con casos «desviados». Los países que destinaban más recursos a Gasto Público y a Gasto en Protección Social, son los que más lo han contraído y en los que más ha aumentado la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza. Por el contrario, los países que menos recursos destinaban son los que más han expandido el gasto y en los que más se ha reducido la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza.

2. EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO, DEL GASTO PÚBLICO Y DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL

El esfuerzo que una sociedad dedica a Gasto Público (GP) y a Gasto en Protección Social (GPS) se suele medir como porcentaje del Producto Interior Bruto, pero esa relación dificulta la valoración del «esfuerzo real» de los gastos. El ratio del gasto es el resultado de una fracción y por ello su tamaño varía por cambios en el numerador (gestión de las necesidades sociales) o denominador (ciclos económicos). El ratio del gasto social puede aumentar tanto porque se reduzca el denominador (PIB), como por aumentos del numerador (GPS). En este trabajo, para evitar los problemas metodológicos que plantea el uso de ese tipo de ratios hemos utilizado el concepto de Paridades de Poder de Compra (*purchasing power parities*) que en esencia es una estandarización de precios en términos espaciales que convierte las monedas nacionales en una moneda artificial común, en la que cada unidad puede comprar la misma cantidad de bienes y servicios en cada uno de los Estados en un año específico. Como señalan Stapel, Pasanen y Reinecke (2004), es muy útil para hacer comparaciones sobre el tamaño de las economías (PIB) y otros indicadores (GP, GPS) ya que sus tasas de conversión son deflatores espaciales que remueven los efectos de las diferencias del

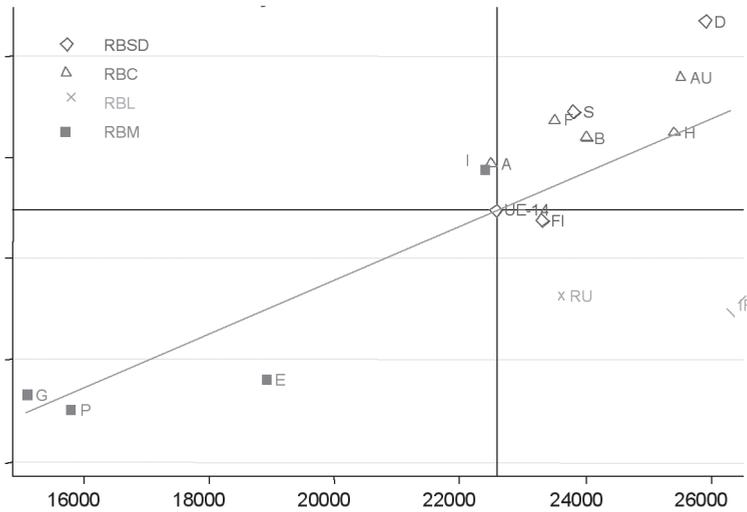
nivel de precios entre países, y más si se utiliza en unidades por habitante, como es nuestro caso.

El volumen de recursos que un país destina a Gasto Público y a Gasto en Protección Social es uno de los elementos que, además de en qué, cómo y mediante qué estructura de derechos sociales se gasta (desmercantilización) ha servido para caracterizar a los distintos Regímenes de Bienestar (RB) en la Unión Europea¹. En la gráfica 1 se puede observar cómo quedan configurados los RB de acuerdo a su nivel de Gasto Público y de su riqueza (PIB por habitante en ppp) en 2001. Al agrupar a los países en cuatro cuadrantes definidos por los valores medios de las variables vemos que: el RBL se caracteriza por combinar un alto PIB y bajo GP. El RBM es más heterogéneo, ocupa el cuadrante de bajo PIB y bajo GP, salvo Italia. El cuadrante superior derecho dibuja una mezcla de posiciones entre países del RBSD y RBC; Suecia y Finlandia se sitúan más próximas al RBC mientras que Austria y Holanda se sitúan cerca de Dinamarca.

Asimismo, en este gráfico presentamos el ajuste lineal entre el Gasto Público y el PIB, se observa que el coeficiente de determinación entre ambos es alto e indica que las variaciones en el GP entre los países pueden ser explicadas en un 57,8 % por las diferencias en el PIB. Aunque este tipo de análisis no implica una relación determinista entre ambas variables es bastante ilustrativo, en el sentido de que podemos identificar las diferencias de los países respecto a su Gasto Público según lo que se esperaría de su nivel de riqueza. Por lo tanto, aquellos países que se encuentren por encima de la línea de ajuste implicaría que realizan un GP mayor de lo que se pudiese esperar de acuerdo a su PIB y viceversa. Los casos que destacan en la Gráfica 1 por encontrarse debajo de esta línea de ajuste son España, Reino Unido e Irlanda que destinan un GP más bajo de lo que se esperaría y, por el contrario, los países con una importante diferencia por encima de la línea son Suecia y Dinamarca.

¹ Régimen de Bienestar Socialdemócrata RBSD: Dinamarca (D), Finlandia (FI) y Suecia (S); RB Conservador RBC: Alemania (A), Austria (AU), Bélgica (B), Francia (F) y Holanda (H); RB Liberal RBL: Irlanda (IR) y Reino Unido (RU), RB Mediterráneo RBM: España (E), Italia (I), Grecia (G) y Portugal (P).

Gráfica 1. Análisis del GP y PIB 2001
Ajuste Lineal R2=0,5781

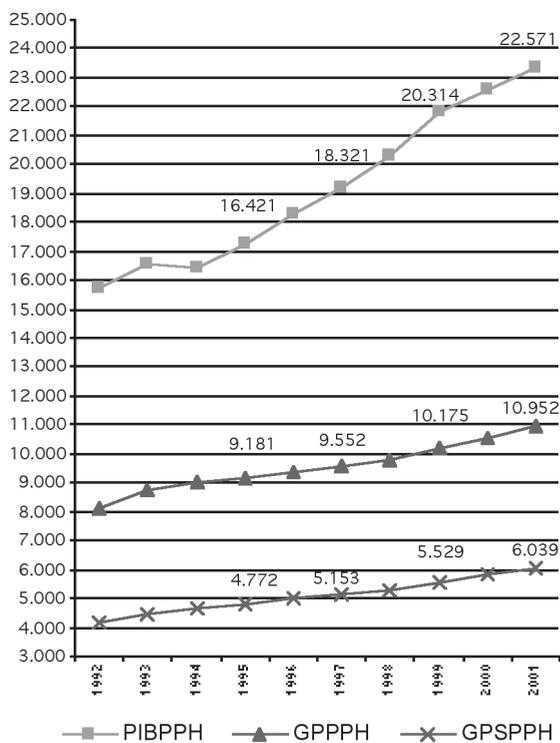


Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

En la Gráfica 2 se puede observar la evolución (1992-2001) del PIB, del GP y del GPS de catorce Estados Europeos². Obsérvese que esos indicadores están expresados en unidades de paridad de poder de compra (ppp) por habitante, lo que permite una mejor comparación del esfuerzo real en GP y GPS respecto al crecimiento del PIB; se ha tomado el importe monetario que cada país destina a GP y a GPS convertido a estas unidades. Es cierto que el GP y GPS han aumentado de manera sostenida, y eso desmiente cualquier supuesto de reducción o recorte con los datos que se trabaja, pero no es menos cierto que la tasa de crecimiento del PIB (en las mismas unidades y por persona) ha crecido mucho más, especialmente desde 1994-95 cuando la pendiente de la curva aumenta considerablemente. Se puede afirmar entonces que, en términos relativos, los gobiernos han destinado año tras año una menor parte del crecimiento económico a GP y a GPS.

² En todo el trabajo no se tiene en cuenta a Luxemburgo, porque al trabajar con medias simples respecto a los indicadores por Regímenes de Bienestar, este país distorsiona el Régimen de Bienestar Conservador, al que se le adscribe. No creemos que la pérdida de información sea muy importante, pues se trata de un país pequeño en extensión y población (en 2001 el Gran Ducado contaba con 442.000 habitantes).

Gráfica 1. Análisis del GP y PIB 2001
Ajuste Lineal R2=0,5781



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

En la Tabla 1 se detalla el tamaño y la variación por regímenes y por países de los tres indicadores desde 1995 hasta 2001. Como se acaba de decir, los tres han aumentado, pero mucho más el PIB (37,5%) (columna 2) que el GP en conjunto (19,3%) (col.4), aunque dentro de éste el GPS ha crecido proporcionalmente más (26,6%) (col.6). Por otro lado (en la parte derecha de la tabla, cols.7-10), si el GP se descompone entre el Gasto en Protección Social y el gasto que no se destina a esa partida (infraestructuras, educación, justicia, funcionarios...) se observa que en conjunto ha aumentado la proporción de GPS sobre GP en la misma medida que se ha reducido lo que se destinaba a gasto que no correspondía a protección social (3,1%) (col.11)

Tabla 1. Producto Interior Bruto, Gasto Público y Gasto en Protección Social por habitante, en paridades de poder adquisitivo (ppp). Proporción del Gasto Público en Protección Social y del Gasto Público en el resto.

| | 1 PIBh ppp 1995 | 2 Variac. % 95 a 2001 | 3 GPh ppp 1995 | 4 Variac. % 95 a 2001 | 5 GPSH ppp 1995 | 6 Variac. % 95 a 2001 | 7 GP en PS 1995 (%) | 8 GP en PS 2001 (%) | 9 GP en no PS 1995 (%) | 10 GP en no PS 2001 (%) | 11 Variac. % 95 a 2001 |
|--------------|--------------------------|--------------------------------|-------------------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| UE-14 | 16421 | 37,5 | 9181 | 19,3 | 4772 | 26,6 | 52,0 | 55,1 | 48,0 | 44,9 | 3,1 |
| Dinamarca | 19000 | 36,3 | 12460 | 17,7 | 6654 | 17,3 | 53,4 | 53,2 | 46,6 | 46,8 | -0,2 |
| Finlandia | 16100 | 44,7 | 9276 | 15,9 | 4934 | 13,9 | 53,2 | 52,3 | 46,8 | 47,7 | -0,9 |
| Suecia | 18000 | 32,2 | 12035 | 7,1 | 6153 | 14,8 | 51,1 | 54,8 | 48,9 | 45,2 | 3,7 |
| RBSD | 17700 | 37,5 | 11257 | 13,4 | 5914 | 15,5 | 52,6 | 53,4 | 47,4 | 46,6 | 0,9 |
| Alemania | 18200 | 23,6 | 11127 | 6,6 | 5728 | 27,9 | 51,5 | 61,8 | 48,5 | 38,2 | 10,3 |
| Austria | 19700 | 29,4 | 11304 | 19,9 | 5897 | 26,6 | 52,2 | 55,1 | 47,8 | 44,9 | 2,9 |
| Bélgica | 18300 | 31,1 | 10452 | 18,5 | 5555 | 24,0 | 53,1 | 55,6 | 46,9 | 44,4 | 2,5 |
| Francia | 17600 | 33,5 | 10190 | 24,9 | 5661 | 28,3 | 55,6 | 57,1 | 44,4 | 42,9 | 1,5 |
| Holanda | 18300 | 38,8 | 10900 | 14,6 | 5974 | 23,7 | 54,8 | 59,2 | 45,2 | 40,8 | 4,4 |
| RBC | 18420 | 31,3 | 10794 | 16,8 | 5763 | 26,1 | 53,4 | 57,8 | 46,6 | 42,2 | 4,3 |
| España | 13300 | 42,1 | 6126 | 24,7 | 3005 | 28,7 | 49,0 | 50,6 | 51,0 | 49,4 | 1,6 |
| Grecia | 11000 | 37,3 | 5579 | 31,5 | 2438 | 62,9 | 43,7 | 54,1 | 56,3 | 45,9 | 10,4 |
| Italia | 17600 | 27,3 | 9855 | 19,4 | 4576 | 35,2 | 46,4 | 52,6 | 53,6 | 47,4 | 6,1 |
| Portugal | 11100 | 42,3 | 5261 | 33,8 | 2585 | 41,0 | 49,1 | 51,8 | 50,9 | 48,2 | 2,6 |
| RBM | 13250 | 36,2 | 6705 | 25,9 | 3151 | 40,2 | 47,1 | 52,3 | 52,9 | 47,7 | 5,2 |
| Irlanda | 15100 | 74,2 | 6598 | 35,6 | 3014 | 28,6 | 45,7 | 43,3 | 54,3 | 56,7 | -2,4 |
| Reino U. | 16600 | 42,2 | 7374 | 25,8 | 4629 | 33,5 | 62,8 | 66,6 | 37,2 | 33,4 | 3,8 |
| RBL | 15850 | 57,4 | 6986 | 30,5 | 3822 | 31,6 | 54,2 | 55,0 | 45,8 | 45,0 | 0,7 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

El crecimiento del PIB ha sido muy diferente por Regímenes de Bienestar y entre países, incluso pertenecientes al mismo régimen. Irlanda, Finlandia, Portugal, Reino Unido, España y Holanda han crecido bastante por encima de la media, mientras que Italia y, especialmente, Alemania han crecido bastante por debajo. Pero las dinámicas de crecimiento del PIB no han repercutido de manera automática en el comportamiento del Gasto Público. Las columnas 2 y 4 muestran que aunque Finlandia y Suecia han tenido importantes crecimientos de PIB, han reducido el ritmo de crecimiento del GP. También destacan por el incremento en GP Grecia y Portugal, así como el Reino Unido e Irlanda, aunque en estos dos países la expansión del GP ha sido proporcionalmente menor en relación al crecimiento de su PIB. Alemania ha crecido poco y ha frenado mucho el GP.

El PIB, en paridad de poder de compra por habitante, ha crecido un 37,5% mientras que el GPS sólo un 26,6% (col.6), es decir, una pérdida de esfuerzo relativo en GPS del 11,1% en seis años. Todos los países del RBSD han aumentado

su GPS en menor proporción que la media, especialmente Finlandia; si bien es cierto que eran los que partían de un nivel más alto. Los países del RBM son los que tenían un GPS más bajo, y también son los que lo han elevado en mucha mayor medida que el comportamiento medio, destacando Grecia y Portugal. En el RBL Irlanda destaca por su limitado incremento en GPS, muy poco por encima de la media, lo que contrasta con el hecho de ser el país que mayor crecimiento del PIB ha experimentado. En conjunto, los países que componen el RBC han reducido muy ligeramente su GPS, y es importante señalarlo porque en 1995 partían de niveles elevados, lo que se podría interpretar como una considerable resistencia a la baja, a pesar del limitado aumento del PIB en conjunto.

Por otro lado (ver columnas 7 a 11 de la Tabla 1), en 1995 el GPS era el 52% del total del GP, en 2001 había aumentado al 55,1%, un 3,1% más. Este aumento del Gasto Público destinado a Protección Social en detrimento del gasto destinado a otras partidas, puede indicar que mientras que el GPS crece por razones propias (envejecimiento de la población, desempleo...) el GP no destinado a protección social es más susceptible de modificar (moderar su crecimiento) por las decisiones políticas de los gobiernos. Los países que han reducido por encima de la media el GP no destinado a Protección Social son: Grecia, Alemania, Italia, Holanda, Reino Unido y Suecia.

Hasta ahora se ha podido observar (Gráfica 2 y Tabla 1) que no ha habido una reducción por habitante (en paridad de poder de compra) del volumen del GP ni del GPS, ahora bien, ese aumento ha sido relativamente menor que el crecimiento del PIB. Que con excepciones, y en términos relativos respecto al punto de partida, el ritmo de expansión del Gasto Público ha tendido a reducirse entre los que más gastaban (RBSD), a acelerarse entre los que menos (RBM y RBL), y a ralentizarse en los países que componen el (RBC). Que con excepciones y en términos relativos también, el ritmo de expansión del Gasto en Protección Social se ha reducido notablemente entre los que más recursos destinaban, nuevamente (RBSD), a acelerarse mucho en Grecia, Italia, Portugal y el Reino Unido, y una leve tendencia a gastar menos en (RBC). Y que se ha reducido la proporción del GP que se dedicaba a otros fines diferentes a la protección social.

¿Quiere esto decir que lo que está ocurriendo es un proceso de convergencia en la política económica de los países europeos respecto al manejo del Gasto Público y del Gasto en Protección Social? ¿y si es así, la convergencia es al alza, a la media, o a la baja? ¿qué casos divergen? Para analizar esta cuestión nos vamos a servir del concepto de *convergencia sigma* que se refiere a la reducción progresiva de las disparidades en algún indicador (GP, GPS) entre países a lo largo del tiempo. La convergencia se mide normalmente examinando la evolución de las distintas medias estadísticas de dispersión referidas a alguna variable. Se dará el fenómeno si la dispersión del logaritmo del GP y del GPS medidos en paridades de poder de compra por habitante a través de los 14 países declina con el tiempo. Habrá una «convergencia hacia la media» si los países más rezagados aumentan sobre-proporcionadamente la variable considerada, o si los que van en cabeza la reducen de forma también desproporcionada, o ambas cosas. Habrá «convergencia hacia arriba» (*upward harmonisation, race to the top*) si los que

van en cabeza mantienen sus posiciones y los rezagados se les acercan en el tiempo. Habrá «convergencia a la baja» si los rezagados mantienen sus posiciones y los que van en cabeza las reducen en el tiempo (*race to the bottom*). No se producirá el fenómeno de la convergencia si la dispersión persiste o aumenta a lo largo del tiempo.

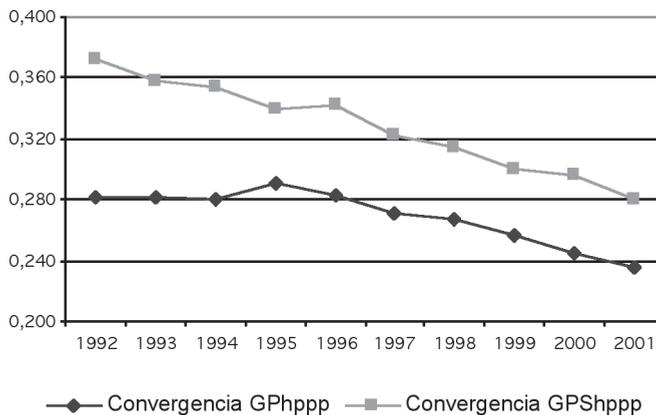
La fórmula que se utiliza procede de la literatura económica para el estudio de la convergencia en términos de PIB per cápita, y se ha adaptado a la variable Gasto Público del siguiente modo:

$$\sigma = \left(\frac{\sum (\text{Ln } GPhpp_{it} - \text{Ln } \overline{GPhpp_t})^2}{14} \right)^{1/2}$$

Donde $\text{Ln } GPhpp_{it}$ es el logaritmo del GP por habitante en paridad de poder de compra (ppp) en el país i en el período t , $\text{Ln } \overline{GPhpp_t}$ es el logaritmo de la media del GP por habitante para el año t y, por último, 14 es el número de los países considerados en el análisis.

La Gráfica 3 y la Tabla 2, muestran las siguientes tendencias de convergencia en el conjunto de la UE-14 para los valores del GPS y del GP: se ha producido una convergencia sostenida del Gasto en Protección Social desde 1992 hasta 2001 debido a que los valores del indicador sigma se han reducido; asimismo, el Gasto Público muestra una leve divergencia hasta 1995, pero a partir de ese año mantiene una convergencia sostenida a lo largo del tiempo a un ritmo parecido al de la convergencia en el Gasto en Protección Social, por la similitud en la pendiente de sus curvas.

Gráfica 3. Convergencia sigma GPShpp y GPhpp (1992-2001)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

Tabla 2. Diferencia entre logaritmos por habitante en ppp en el país i en el período t, y del logaritmo de la media por habitante en el año t (GP y GPS)

| | Ln(GPhppp _{it})-Ln(GPhppp _t) | | | Ln(GPShppp _{it})-Ln(GPSppph _t) | | |
|---------------|--|--------------|--------------|--|--------------|--------------|
| UE-14 | 1992 | 1995 | 2001 | 1992 | 1995 | 2001 |
| Dinamarca | 0,24 | 0,31 | 0,29 | 0,23 | 0,33 | 0,26 |
| Finlandia | 0,00 | 0,01 | -0,02 | 0,03 | 0,03 | -0,07 |
| Suecia | : | 0,27 | 0,16 | 0,29 | 0,25 | 0,16 |
| RBSD | 0,12 | 0,20 | 0,15 | 0,18 | 0,21 | 0,11 |
| Alemania | 0,07 | 0,19 | 0,08 | 0,17 | 0,18 | 0,19 |
| Austria | 0,19 | 0,21 | 0,21 | 0,17 | 0,21 | 0,21 |
| Bélgica | 0,18 | 0,13 | 0,12 | 0,16 | 0,15 | 0,13 |
| Francia | 0,15 | 0,10 | 0,15 | 0,22 | 0,17 | 0,18 |
| Holanda | 0,15 | 0,17 | 0,13 | 0,25 | 0,22 | 0,20 |
| RBC | 0,15 | 0,16 | 0,14 | 0,19 | 0,19 | 0,18 |
| España | : | -0,40 | -0,36 | -0,41 | -0,46 | -0,45 |
| Grecia | -0,55 | -0,50 | -0,40 | -0,73 | -0,67 | -0,42 |
| Italia | 0,19 | 0,07 | 0,07 | 0,07 | -0,04 | 0,02 |
| Portugal | -0,55 | -0,56 | -0,44 | -0,81 | -0,61 | -0,51 |
| RBM | -0,30 | -0,35 | -0,28 | -0,47 | -0,45 | -0,34 |
| Irlanda | -0,35 | -0,33 | -0,20 | -0,50 | -0,46 | -0,44 |
| Reino Unido | -0,14 | -0,22 | -0,17 | 0,02 | -0,03 | 0,02 |
| RBL | -0,25 | -0,27 | -0,18 | -0,24 | -0,24 | -0,21 |
| Sigmas | 0,282 | 0,291 | 0,236 | 0,372 | 0,339 | 0,280 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

Si las tendencias generales se observan por Regímenes de Bienestar y se atiende a los casos de los países «desviados» entre 1995 y 2001 tenemos lo siguiente:

Con relación al GP por RB, el análisis de convergencia muestra que el RBSD y el RBC han convergido hacia la media desde arriba, pero el RBSD con mayor intensidad debido a que su variación entre los años es más pronunciada. Ocurre lo mismo desde posiciones inversas en RBL y RBM, que convergen hacia la media desde abajo, pero el RBL con mayor intensidad. Los países que destacan por su ritmo de convergencia en GP hacia la media desde arriba son Suecia y Alemania, y hacia la media desde bastante más abajo Irlanda.

Respecto al GPS por Regímenes el que más ha convergido hacia la media desde arriba ha sido el RBSD, y hacia la media desde abajo el RBM. El RBC como tal ha mantenido sus posiciones un poco por encima de la media, mientras que el RBL también las ha mantenido pero un poco más alejado de la media por debajo. Los países que destacan por su ritmo de convergencia en GPS son Finlandia, Suecia, Grecia y Portugal.

3. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS Y DEL RIESGO DE POBREZA

Una de las cuestiones que más preocupa entre los estudiosos, porque tiene consecuencias en la vida real de las personas, es el resurgimiento de la desigualdad de ingresos en los países desarrollados. Parece ser que el proceso descrito por Kuznets allá por los años 50 en forma de U invertida, estaría volviendo a repetirse. Según él, la desigualdad de ingresos en las sociedades industriales, a largo plazo, primero aumenta y luego declina; y así fue hasta la década de los 70, pero después y hasta la actualidad, según algunos autores, parece que está volviendo a producirse la curva de Kuznets en las sociedades postindustriales, es decir, que está empezando a crecer la desigualdad —especialmente en los países anglosajones, y también en algunos de Europa Continental— (Atkinson et al., 1995; Smeeding, 2000).

Algunas de las razones que explicarían la desigualdad de ingresos se han asociado al proceso de globalización; según Alderson y Nielsen (2002) se debe al crecimiento de las importaciones desde las economías no industriales, a la movilidad del capital y a la inmigración. La importación de productos manufacturados hace competir a los trabajadores menos especializados y con bajos salarios de las sociedades industriales, con los del resto; y la competición reduce los salarios y aumenta el desempleo. La movilidad del capital fortalece el poder de los capitalistas en relación al gobierno y a los sindicatos, su «opción de salida» se traduce en demandas de bajos impuestos y concesiones en política social a unos, y concesiones en salarios a otros. Y una elevada tasa de inmigración de baja cualificación, hace aumentar la desigualdad porque desplaza a los trabajadores autóctonos y deprime sus salarios.

Otros estudios hacen hincapié en la importancia de la fuerza de trabajo femenina y en la densidad sindical como factores explicativos de la desigualdad de ingresos según variedades de capitalismo (Rueda y Pontusson, 2000). Las mujeres asalariadas promoverían la desigualdad porque pueden suplir a trabajadores sin especializar con salarios más bajos; y una elevada tasa de afiliación sindical está asociada muy positivamente con una baja desigualdad de ingresos. Así mismo, se ha estudiado la importancia de los factores político-institucionales según sean gestionados por el centro izquierda o centro derecha en relación con la negociación colectiva y la densidad sindical (Huber y Stephens, 2001), y también respecto a sus opciones sobre la negociación colectiva y sobre sus preferencias según el grado de coordinación/descoordinación de los agentes económicos (Beramendi y Cusack, 2004).

Aquí no se va a entrar en el análisis causal de los factores explicativos de la desigualdad de ingresos, nos vamos a centrar en el estudio de su dinámica y su relación con el Gasto en Protección Social. La Tabla 3 muestra mediante Coeficientes de Gini (expresados como ingreso disponible equivalente) una estructura de desigualdad de ingresos que, aunque tiende a reducirse en promedio, mantiene rasgos típicos de los RB entre 1995 y 2001. Sin embargo, todos los países del (RBSD), aunque siguen siendo los más igualitarios, han aumentado su

desigualdad; mientras que los países del (RBM) y del (RBL), que siguen siendo los más desigualitarios, la han reducido. En conjunto, los países del (RBC), partiendo de una situación intermedia, han hecho un esfuerzo importante en la reducción de la desigualdad hasta 1997, luego la velocidad se ralentiza.

Tabla 3. Coeficientes de Gini (ingreso disponible equivalente)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| UE-14 | | | 28,2 | | 28,5 | | 28 |
| Dinamarca | 20 | : | 20 | 20 | 21 | : | 22 |
| Finlandia | : | 22 | 22 | 22 | 24 | 24 | 24 |
| Suecia | : | : | 21 | : | 22 | : | 24 |
| RBSD | : | : | 21 | : | 22,3 | : | 23,3 |
| Alemania | 29 | 27 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 |
| Austria | 27 | 26 | 25 | 24 | 26 | 24 | 24 |
| Bélgica | 29 | 28 | 27 | 27 | 29 | 30 | 28 |
| Francia | 29 | 29 | 29 | 28 | 29 | 28 | 27 |
| Holanda | 29 | 29 | 26 | 25 | 26 | 25 | 26 |
| RBC | 28,6 | 27,8 | 26,4 | 25,8 | 27 | 26,4 | 26 |
| España | 34 | 34 | 35 | 34 | 33 | 32 | 33 |
| Grecia | 35 | 34 | 35 | 35 | 34 | 33 | 33 |
| Italia | 33 | 32 | 31 | 31 | 30 | 29 | 29 |
| Portugal | 37 | 36 | 36 | 37 | 36 | 36 | 37 |
| RBM | 34,8 | 34 | 34,3 | 34,3 | 33,3 | 32,5 | 33 |
| Irlanda | 33 | 33 | 33 | 34 | 32 | 30 | 29 |
| Reino Unido | 32 | 32 | 30 | 32 | 32 | 32 | 31 |
| RBL | 32,5 | 32,5 | 31,5 | 33 | 32 | 31 | 30 |

Fuente: Eurostat

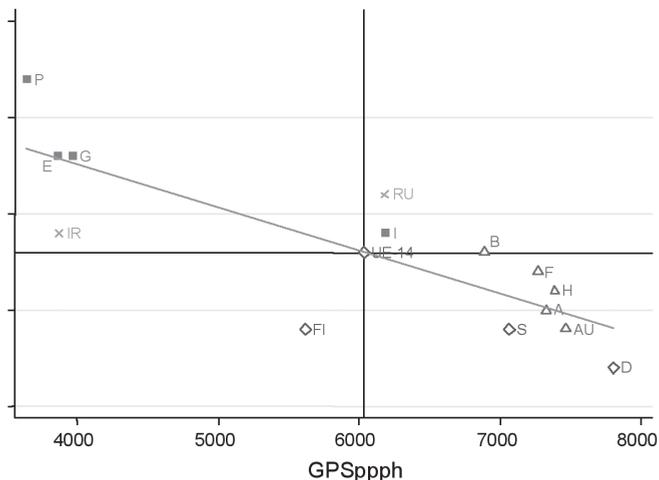
Como se vio anteriormente (Tabla 1), los gobiernos (UE-14) han tendido a reducir el Gasto en Protección Social en relación al PIB (del 29,1% en 1995 al 26,8% en 2001). Moene y Wallerstein (2003) han estudiado la relación de distintas partidas del Gasto en Protección Social con la desigualdad de ingresos. Así, teniendo en cuenta, que lo que más explica el tamaño del GPS es el volumen de gasto del año anterior, para muchas políticas (pensiones, sanidad, ayuda familiar, alivio de la pobreza) el GPS no está correlacionado con la desigualdad de ingresos y salarios; mientras que otras políticas, que absorben alrededor del 30% del GPS (seguro de desempleo, políticas activas del mercado de trabajo, seguro de enfermedad, accidentes laborales, discapacitados) la correlación es significativa.

En otros trabajos se examinan los efectos redistributivos de los gobiernos ya sea directamente mediante los impuestos, o indirectamente a través de las transferencias sociales. Bradley et al., (2003) encuentran que una alta desigualdad de

ingresos antes de impuestos y de transferencias, está asociada a un elevado desempleo, a una alta proporción de mujeres en el mercado de trabajo, y a una baja densidad sindical. Sin embargo, la composición política del gobierno es clave, ya que su efecto sobre el volumen de impuestos y transferencias es determinante en la reducción de la desigualdad. Atkinson (2000) realiza un exhaustivo análisis acerca del crecimiento de la desigualdad y los efectos redistributivos del seguro de desempleo y de los impuestos personales sobre la renta. Concluye que todos los países analizados han visto crecer la desigualdad del ingreso procedente del mercado, pero que en relación al ingreso disponible la experiencia varía entre países y en el tiempo. La desigualdad del ingreso disponible ha podido crecer no por presiones como el cambio demográfico, sino porque los gobernantes han dedicado menos prioridad a la redistribución.

En la sección siguiente se abordará el análisis de los efectos redistributivos del Gasto en Protección Social, de momento lo que se quiere mostrar es que en 2001, se sigue confirmando que a mayor Gasto en Protección Social, menor desigualdad de ingresos. El ajuste lineal entre las dos variables que se presenta en la Gráfica 4 indica que la desigualdad de ingresos entre los países puede ser explicada en un 66,35% por las diferencias de GPS; y muestra la siguiente asociación de países: Portugal, España, Grecia e Irlanda formarían un grupo caracterizado por un bajo GPS y elevada desigualdad. Reino Unido, Italia y Finlandia (uno de cada régimen de bienestar) muestran un GPS y Gini alrededor de las medias. Bélgica, Francia, Holanda, Alemania, Austria y Suecia formarían otro grupo con alto GPS y baja desigualdad. Dinamarca es el país que más gasta en Protección Social y el más igualitario de todos en la distribución del ingreso.

Gráfica 4. Análisis de GINI y GPS 2001
Ajuste Lineal R²=0,6635



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

La Tabla 4 muestra que entre 1995 y 2001, el Riesgo de Pobreza (tomando por umbral el 60% de la mediana del ingreso disponible equivalente) ha tenido un comportamiento similar a la evolución de la desigualdad de ingresos, se ha reducido pero muy levemente. Sin embargo, hay que señalar que el riesgo de pobreza ha aumentado en todos los países del RBSD, menos en Dinamarca, aunque siguen siendo los que presentan riesgos más bajos. El comportamiento del resto de países es difícil caracterizarlo por Regímenes de Bienestar; mientras que en el Reino Unido la pobreza ha descendido, en Irlanda ha aumentado; en Portugal y Grecia ha disminuido, pero se ha mantenido en España e Italia. Alemania y Bélgica han hecho un esfuerzo importante en la reducción del riesgo de pobreza, mientras que en Francia, Holanda y Austria se ha mantenido.

Tabla 4. Riesgo de pobreza
(60% de la mediana del ingreso disponible equivalente)

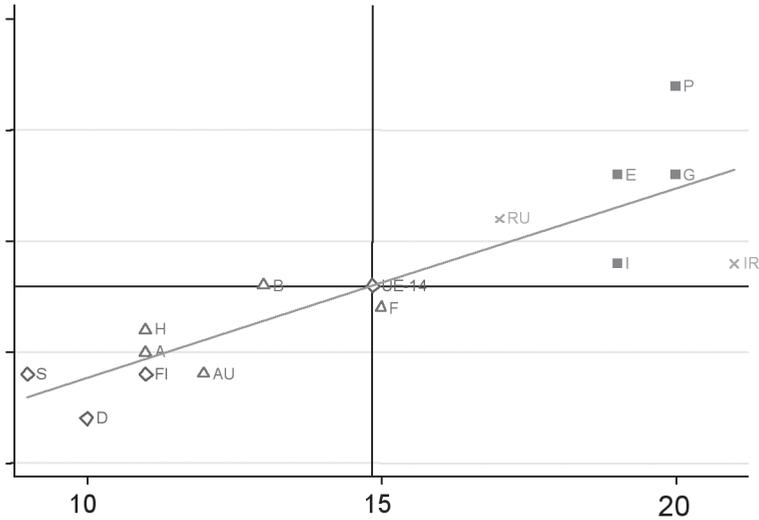
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| UE-14 | 15,7 | | 15,0 | | 15,0 | | 15,0 |
| Dinamarca | 10 | : | 10 | : | 10 | : | 10 |
| Finlandia | 8 | 8 | 8 | 9 | 11 | 11 | 11 |
| Suecia | 8 | : | 8 | : | 8 | : | 9 |
| RBSD | 8,7 | | 8,7 | | 9,7 | | 10 |
| Alemania | 15 | 14 | 12 | 11 | 11 | 10 | 11 |
| Austria | 13 | 14 | 13 | 13 | 12 | 12 | 12 |
| Bélgica | 16 | 15 | 14 | 14 | 13 | 13 | 13 |
| Francia | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 16 | 15 |
| Holanda | 11 | 12 | 10 | 10 | 11 | 10 | 11 |
| RBC | 14 | 14 | 12,8 | 12,6 | 12,4 | 12,2 | 12,4 |
| España | 19 | 18 | 20 | 18 | 19 | 18 | 19 |
| Grecia | 22 | 21 | 21 | 21 | 21 | 20 | 20 |
| Italia | 20 | 20 | 19 | 18 | 18 | 18 | 19 |
| Portugal | 23 | 21 | 22 | 21 | 21 | 21 | 20 |
| RBM | 21 | 20 | 20,5 | 19,5 | 19,8 | 19,3 | 19,5 |
| Irlanda | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 20 | 21 |
| Reino Unido | 20 | 18 | 18 | 19 | 19 | 19 | 17 |
| RBL | 19,5 | 18,5 | 18,5 | 19 | 19 | 19,5 | 19 |

Fuente: Eurostat

Los países más desigualitarios en la distribución del ingreso son los que presentan mayor riesgo de pobreza (Atkinson, 1998). Como muestra la Gráfica 5 (coeficiente de determinación de 0,7397), el cuadrante superior derecho está ocupado por los países del RBM y RBL que combinan alta desigualdad de ingresos con alta

pobreza. Los países pertenecientes al RBC ocupan posiciones en las que sus coeficientes de Gini y Riesgo de pobreza están por debajo de la media, es decir, baja desigualdad de ingresos y bajo riesgo. Finalmente, y a pesar del incremento de la desigualdad de ingresos y del riesgo de pobreza, los países del RBSD siguen siendo los más igualitarios y los que presentan riesgos de pobreza más bajos.

Gráfica 5. Análisis de GINI y Riesgo de Pobreza 2001
Ajuste Lineal R²=0,7397

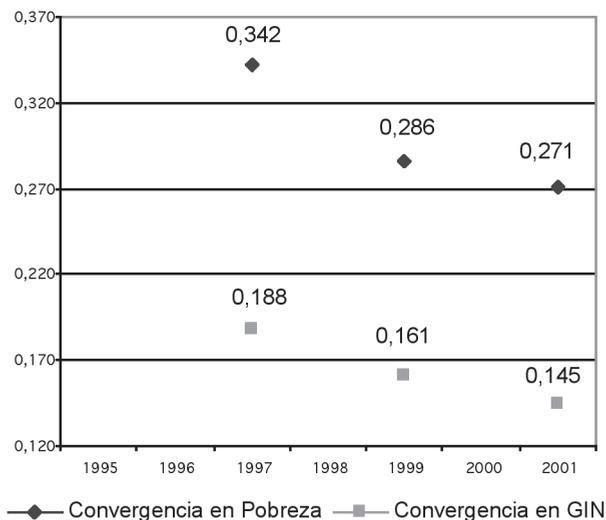


Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

La Gráfica 6 muestra la existencia del fenómeno de la convergencia sigma para Gini (y Riesgo de Pobreza) en 1997, 1999 y 2001, que son los años para los que se dispone de datos para todos los países³. La evolución de la desigualdad de ingresos y del riesgo de pobreza ha tendido a converger, y resume los comentarios a las Tablas 3 y 4; en términos de regímenes se puede decir que la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza ha aumentado en RBSD, se ha mantenido en RBC y ha disminuido en RBL y RBM pero, de todos modos, se pueden observar comportamientos diferenciales por países que suponen auténticas excepciones. Dinamarca, Alemania, Grecia, Portugal e Irlanda se diferencian del comportamiento del resto de países de su régimen.

³ Metodológicamente se es consciente que aplicar «la fórmula de la convergencia» a los coeficientes de Gini o al riesgo de pobreza es un poco atrevido, ya que la convergencia de índices o de tasas es muy compleja; se utiliza como una aproximación descriptiva, pues la «fórmula de la convergencia» no deja de ser un instrumento estadístico que, como se ha dicho, permite conocer dispersiones de una serie de datos respecto a sus medias.

Gráfica 6. Convergencia Sigma GINI y Riesgo de Pobreza UE-14 (1997,1999, 2001)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

4. GASTO EN TRANSFERENCIAS SOCIALES Y EFICACIA REDISTRIBUTIVA

La investigación de la relación entre bajos ingresos y pobreza ha avanzado considerablemente en los últimos años. Son destacables las aportaciones conceptuales sobre *desigualdad de ingreso y pobreza* (Smeeding, 2000), metodológicas sobre la calidad de las bases de datos (Jesuit y Smeeding, 2002); trabajos empíricos como el de Förster (2000) sobre 21 países de la OCDE en los que encuentra que las transferencias públicas juegan un papel importante en la reducción de la desigualdad entre la población de ingresos bajos, especialmente entre los mayores de 65 años; y también señala la vinculación entre ingresos bajos y tasas de pobreza infantil, que han crecido en bastantes países. Otros estudios han profundizado en la dispersión geográfica entre la desigualdad de ingresos y tasa de pobreza, no entre países, sino entre regiones a través de los países (Berthoud, 2004).

A continuación, en la línea de Förster y más específicamente de Marlier y Cohen-Solal (2000) se va a estudiar la importancia redistributiva de las pensiones y del resto de transferencias sociales en la reducción de la desigualdad de bajos ingresos pero, a diferencia de ellos, no respecto a un momento en el tiempo, sino comparando la evolución desde 1995 a 2001. Para ello se considera que una persona de bajos ingresos es alguien cuyo ingreso equivalente es menor del

60% de la mediana nacional del total del ingreso; en la literatura de la Unión Europea se refieren a ellas normalmente como «pobres». En la Tabla 4 se muestran los datos para 2001 y se puede observar que en UE-14, antes de considerar las Transferencias Sociales un 37,2% de la población padece de bajos ingresos (col.1); y los porcentajes son especialmente elevados en Italia (42), Francia y Reino Unido (40), Alemania y Grecia (39) y el resto les sigue. Los países Nórdicos tienen bajos porcentajes de personas pobres (lo que indica una elevada capacidad redistributiva de los estados a través de los impuestos, ya que como se verá, no son los países que más redistribuyen por medio de transferencias sociales).

El Gasto en Transferencias Sociales es muy importante para reducir la desigualdad de ingresos como se puede observar en la Tabla 4. En 2001, las transferencias sociales tenían un impacto de 22,4 puntos en la reducción de la pobreza asociada a los bajos ingresos y reducían el Riesgo de Pobreza al 14,7% de la población (UE-14) (columna 5). Pero no todos los países destinan el mismo esfuerzo, ni lo distribuyen del mismo modo entre pensiones y otras transferencias monetarias (cols. 2 y 3). Los datos muestran importantes características estructurales que aún se mantienen en los viejos Regímenes de Bienestar. El RBC y RBM comparten la centralidad del modelo bismarckiano de pensiones como soporte de ingresos, pero divergen en la generosidad de las Transferencias Sociales que no son pensiones (en los países mediterráneos, incluida Italia, son raquílicas). El RBL mantiene sus raíces beveridgeanas en una potente asistencia social (*flat rate*) para reducir la pobreza más que por las pensiones. El RBSD sigue manteniendo una potente asistencia social y un considerable sistema de pensiones para reducir el número de personas que tienen ingresos bajos.

Tabla 4. Riesgo de pobreza antes y después de transferencias sociales (2001)

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--------------|---|--|--|---|---|
| | Riesgo de Pobreza Antes de Transferencias Sociales 2001 | Impacto de las Pensiones sobre el Riesgo de Pobreza 2001 | Impacto de Otras Transferencias sobre Riesgo de Pobreza 2001 | Reducción Riesgo de Pobreza por el Total de Transferencias 2001 | Riesgo de Pobreza Después de Total de Transferencias 2001 |
| UE-11 | 38,4 | -14,5 | -7,7 | -22,2 | 16,3 |
| Alemania | 39 | -18 | -10 | -28 | 11 |
| Austria | 38 | -16 | -10 | -26 | 12 |
| Bélgica | 38 | -15 | -10 | -25 | 13 |
| Francia | 40 | -16 | -9 | -25 | 15 |
| Holanda | 36 | -15 | -10 | -25 | 11 |
| RBC | 38,2 | -16 | -9,8 | -25,8 | 12,4 |
| España | 37 | -14 | -4 | -18 | 19 |
| Grecia | 39 | -16 | -3 | -19 | 20 |
| Italia | 42 | -20 | -3 | -23 | 19 |
| Portugal | 37 | -13 | -4 | -17 | 20 |
| RBM | 38,8 | -15,8 | -3,5 | -19,3 | 19,5 |
| Irlanda | 36 | -6 | -9 | -15 | 21 |
| Reino Un. | 40 | -11 | -12 | -23 | 17 |
| RBL | 38 | -8,5 | -10,5 | -19 | 19 |
| UE-14 | 37,2 | -13,9 | -8,5 | -22,4 | 14,7 |
| Dinamarca | 36 | -7 | -19 | -26 | 10 |
| Finlandia | 30 | -11 | -8 | -19 | 11 |
| Suecia | 34 | -17 | -8 | -25 | 9 |
| RBSB | 33,3 | -11,7 | -11,7 | -23,3 | 10,0 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

En la Tabla 5 se puede observar que en 1995 el riesgo de pobreza antes de transferencias sociales afectaba al 40% de la población de bajos ingresos para UE-11⁴, mientras que en 2001 era del 38,4%, lo que puede indicar que la obtención de ingresos monetarios del mercado, o por el sistema fiscal, habría aumentado su impacto en la reducción del riesgo de pobreza 1,6 puntos porcentuales (columna 2); a su vez, el impacto de las transferencias por pensiones ha aumen-

4 Sobre los países Nórdicos, Eurostat sólo muestra datos para Finlandia sobre el riesgo de pobreza, antes y después de transferencias sociales, distinguiendo si son pensiones u otras transferencias, por lo que no es posible incluirlos en la comparación.

tado su peso en la reducción del riesgo de pobreza un 0,8% entre las fechas (col.4). Por el contrario, la reducción del riesgo de pobreza debido a otras transferencias (que suelen depender más de decisiones políticas y ser más discrecionales), ha reducido su peso en la reducción del riesgo de pobreza en 1,1% (col.6). Lo que quiere decir que el riesgo de pobreza por bajos ingresos después del total de transferencias se ha reducido entre 1995 y 2001 en 1,3% (col.8) debido a que el mercado y el sistema fiscal han aportado un (1,6), el sistema de pensiones un (0,8), mientras que el resto de transferencias monetarias (que suelen depender más de la disponibilidad de recursos que de derechos exigibles) ha aumentado la pobreza entre las personas de bajos ingresos en 1,1% ($1,6+0,8-1,1=1,3$).

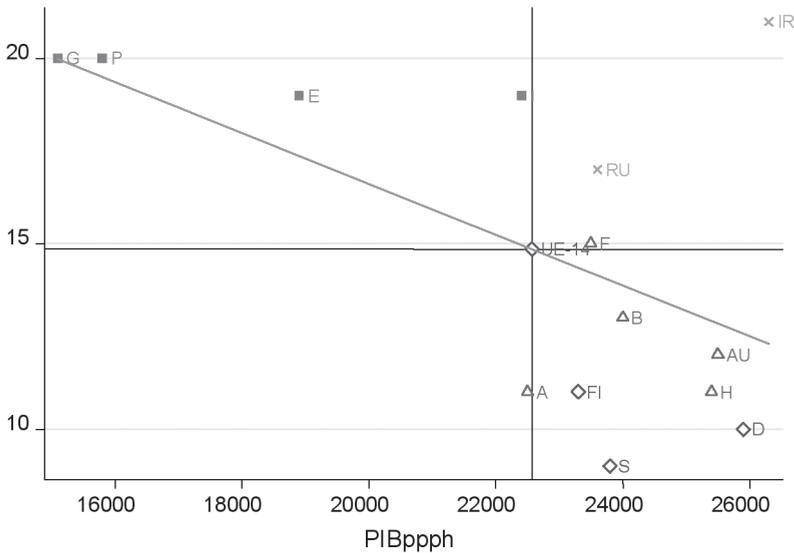
Tabla 5. Impacto de las pensiones y otras transferencias sociales en la reducción del riesgo de pobreza (1995-2001)

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|------------------|--|--|--|---|--|---|--|---|
| | Riesgo de Pobreza Antes de Transf. Sociales 1995 | Variación Riesgo Pobreza Antes de Transf. Sociales 95-01 | Impacto Pensiones sobre Riesgo de Pobreza 1995 | Variación Impacto Pensiones sobre Riesgo de Pobreza 95-01 | Impacto Otras Transf. sobre Pobreza 1995 | Variación Impacto Otras Transf. sobre Pobreza 95-01 | Riesgo de Pobreza Después Total Transf. 1995 | Variación Riesgo de Pobreza Después Total Transf. 95-01 |
| UE-11 | 40 | -1,6 | -13,7 | 0,8 | -8,7 | -1,1 | 17,5 | -1,3 |
| Alemania | 38 | 1 | -16 | 2 | -7 | 3 | 15 | -4 |
| Austria | 41 | -3 | -17 | -1 | -11 | -1 | 13 | -1 |
| Bélgica | 42 | -4 | -15 | 0 | -11 | -1 | 16 | -3 |
| Francia | 42 | -2 | -16 | 0 | -11 | -2 | 15 | 0 |
| Holanda | 38 | -2 | -14 | 1 | -13 | -3 | 11 | 0 |
| RBC | 40,2 | -2 | -15,6 | 0,4 | -10,6 | -0,8 | 14 | -1,6 |
| España | 41 | -4 | -14 | 0 | -8 | -4 | 19 | 0 |
| Grecia | 38 | 1 | -15 | 1 | -1 | 2 | 22 | -2 |
| Italia | 40 | 2 | -17 | 3 | -3 | 0 | 20 | -1 |
| Portugal | 37 | 0 | -10 | 3 | -4 | 0 | 23 | -3 |
| RBM | 39,8 | -0,3 | -14,0 | 1,8 | -4,0 | -0,5 | 21 | -1,5 |
| Irlanda | 42 | -6 | -8 | -2 | -15 | -6 | 19 | 2 |
| Reino Unido | 41 | -1 | -9 | 2 | -12 | 0 | 20 | -3 |
| RBL | 41,5 | -3,5 | -8,5 | 0 | -13,5 | -3 | 19,5 | -0,5 |
| UE-14 | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Dinamarca | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Finlandia | 36 | -6 | -13 | -2 | -15 | -7 | 8 | 3 |
| Suecia | : | : | : | : | : | : | : | : |
| RBSB | : | : | : | : | : | : | : | : |

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

Sin embargo se tiene que relativizar la importancia del crecimiento económico en la reducción del riesgo de pobreza. Como se muestra en la Gráfica 7, en 2001 la relación de dependencia entre mayor PIB y menor Riesgo de Pobreza es positiva pero muy baja ($R^2=0,3149$); lo que lleva a pensar que el crecimiento «per se» tiene un efecto positivo pero limitado en la reducción del Riesgo de pobreza por ingresos. Es posible que un mayor crecimiento del PIB no se traduzca en una reducción del riesgo de pobreza, pues depende de cómo se distribuya entre los grupos sociales y especialmente si afecta a las personas con bajos ingresos y sus oportunidades ocupacionales (Ruiz-Huerta, Martínez y Ayala, 1999a y 1999b; Cantillon, Marx, y Van den Bosch, 2002). La Gráfica 7 ilustra lo que se acaba de decir; el Régimen de Bienestar Mediterráneo está claramente en el cuadrante de alto riesgo de pobreza y bajo PIB por habitante (con diferencias). El RBL está en el cuadrante de alto riesgo de pobreza y alto PIB por habitante (especialmente Irlanda). El cuadrante opuesto al RBM está ocupado por países que muestran un alto PIB y bajo riesgo de pobreza; el RBC tiene un PIB parecido a los países del RBSD, sin embargo, el riesgo de pobreza es más elevado. Italia y Alemania en 2001 tenían un PIB por habitante (en paridad de poder de compra) similar, pero riesgos de pobreza muy diferentes; lo mismo que Dinamarca e Irlanda. Parece que los diseños institucionales especialmente relativos al mercado de trabajo, estarían en la base de estas discrepancias.

Gráfica 7. Análisis de Rgo. de Pobreza y del PIB 2001
Ajuste Lineal $R^2=0,3149$



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

Si bien las transferencias por pensiones han aumentado su peso en reducir la pobreza un 0,8% (que puede deberse a factores demográficos y también a derechos adquiridos), interesa señalar ese 1,1% de pérdida de peso en el impacto redistributivo de las transferencias sociales distintas a las pensiones (como son el desempleo, las rentas mínimas de inserción y, en general, las transferencias asistenciales: familia, inmigración, exclusión social,...). Este tipo de transferencias monetarias están sustentadas en unos derechos sociales más débiles, y son más dependientes de la negociación política, por ello es más fácil su recorte y según Behrendt (2000) son el talón de Aquiles para superar la pobreza por bajos ingresos y es el agujero más importante en la última red de seguridad.

En la última Tabla, la número 6, se muestra un indicador desarrollado por Eurostat para implementar los acuerdos del Consejo de Lisboa (marzo de 2000) de lucha contra la pobreza y la exclusión social, que forma parte de los 18 indicadores comunes a los miembros de la Unión para monitorizar el progreso hacia los objetivos de la UE definidos en Laeken en diciembre de 2001 (Dennis y Guio, 2003a y 2003b). Se trata de la «persistencia en el riesgo de pobreza» y se define como «la parte de personas con un ingreso por debajo del umbral del riesgo de pobreza (60% de la mediana de los ingresos equivalentes) en el corriente año y al menos en dos de los tres años precedentes». Según Mejer y Linden (2000) a partir del Panel de Hogares de la Unión Europea (ECPHP) en 1996, el 7% de personas de la UE había vivido al menos tres años consecutivos (1994, 1995 y 1996) con ingresos por debajo del umbral de pobreza (alrededor de 25 millones de personas). Las personas mayores que vivían solas, los hogares monoparentales, las parejas con tres o más hijos, los desempleados y otras personas inactivas, eran los grupos que se encontraban en esa situación. La Tabla 6 muestra que en los años sucesivos la situación persiste e incluso ha empeorado, lo que indica, contrariamente a lo deseado por Esping-Andersen, que se podría estar formando una clase de «externos» —perdedores— en los sistemas de bienestar. La analogía surge del autobús de Schumpeter (1964) de la formación de clases: puede que el autobús esté siempre lleno de personas; pero, si éstas no son nunca las mismas, entonces no hay «clausura», no hay clase social. Si la experiencia de unos ingresos bajos o del desempleo es esporádica, resulta improbable que ésta tenga consecuencias negativas duraderas para las oportunidades vitales; si aquellos que en un momento dado han formado parte de los pobres o parados desaparecen pronto de las estadísticas, no es probable que se estén formando clases de «externos» (Esping-Andersen, 2000: 205). Los datos tienden a mostrar que la mayoría de personas viajan en autobús siempre sentadas; que un grupo importante de personas están en una situación de vulnerabilidad, que suben y bajan del autobús (las que viven con unos ingresos alrededor del riesgo de pobreza); pero que también hay un grupo significativo de personas, que aunque estén en la cola para subir al autobús, les toca viajar muy pocas veces a lo largo de su vida. Para estos grupos sociales ni el mercado, ni las pensiones parecen suficientes para salir de la pobreza y, por otro lado, tampoco parece que el resto de transferencias sociales distintas a las pensiones (en la medida que han tendido a reducirse) sean suficientes.

Tabla 6. Persistencia Riesgo de Pobreza

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| UE-11 | 10,2 | 9,7 | 9,8 | 9,9 | 10,0 |
| Alemania | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Austria | : | 7 | 7 | 7 | 7 |
| Bélgica | 8 | 8 | 7 | 8 | 7 |
| Francia | 9 | 8 | 9 | 9 | 9 |
| Holanda | 6 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| RBC | 7,3 | 6,8 | 6,8 | 7 | 6,8 |
| España | 11 | 11 | 11 | 11 | 10 |
| Grecia | 14 | 12 | 13 | 13 | 14 |
| Italia | 11 | 11 | 11 | 11 | 13 |
| Portugal | 15 | 14 | 14 | 14 | 15 |
| RBM | 12,8 | 12 | 12,3 | 12,3 | 13 |
| Irlanda | 12 | 12 | 12 | 13 | 13 |
| Reino Unido | 10 | 11 | 11 | 11 | 10 |
| RBL | 11 | 11,5 | 11,5 | 12 | 11,5 |
| UE-14 | | | | | |
| Dinamarca | : | : | : | : | 6 |
| Finlandia | : | : | 5 | 6 | 6 |
| Suecia | : | : | : | : | : |
| RBS | : | : | : | : | : |

Fuente: Eurostat

5. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha podido demostrar que entre 1992 y 2001 se ha producido una reducción relativa del esfuerzo real (medido en paridades de poder de compra por habitante) que han dedicado los gobiernos europeos a Gasto Público y a Gasto en Protección Social en relación con el Producto Interior Bruto. No hemos podido indagar las causas, pero suponemos que están relacionadas con el proceso de globalización aunque sólo sea como una amenaza percibida que se traduce en una contención de costes.

La evolución del Gasto Público y del Gasto en Protección social ha tendido a converger; el ritmo de expansión ha tendido a reducirse entre los países que más gastaban y a incrementarse entre los que menos. La convergencia tiende hacia la media, pero no estamos seguros de que en el futuro sea esa la tendencia, pues aunque muchos países del Régimen de Bienestar Conservador muestran fuertes resistencias a la baja, detectamos presiones considerables.

Entre 1995 y 2001 la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza también han tendido a converger; la desigualdad y la pobreza han crecido en los países más igualitarios y con menos tasa de pobreza; y se ha reducido en los menos igualitarios y con más tasa de pobreza. Nuevamente no estamos seguros de que el futuro discurrirá por ese camino, detectamos fuertes resistencias a la reducción de la desigualdad y de la pobreza entre la población de bajos ingresos, y existe la posibilidad de que se produzca una convergencia a la baja; pues la persistencia del riesgo de pobreza muestra valores prácticamente constantes desde 1995.

Los gobiernos han reducido en términos relativos la parte del Gasto Público que no se dedica a Protección Social y, asimismo, han reducido las transferencias monetarias distintas a las pensiones. Creemos que moderar la expansión de ese tipo de gastos es más fácil para los gobiernos ya que no dependen tanto de factores demográficos o de derechos adquiridos como de voluntades y arreglos políticos.

Las consideraciones precedentes hacen referencia al conjunto de los países estudiados, pero la evidencia empírica muestra comportamientos de países que se desvían de las tendencias comunes, aunque no hemos indagado las razones causales.

6. BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICI, Gérard

2004 «Social Protection in Europe». *Eurostat. Statistics in focus. Population and social conditions*: 6/2004.

ALBER JENS STANDING, Guy

2000 «Social dumping, catch-up, or convergence? Europe in a comparative global context». *Journal of European Social Policy*, Vol 10 (2): 99-119.

ALDERSON, Arthur S.; NIELSEN, François

2002 «Globalization and the Great U-Turn: Income Inequality trends in 16 OECD Countries». *American Journal of Sociology*, Volume 197 Number 5: 1244-99.

ATKINSON, A.B.; RAINWATER, L. AND SMEEDING, T.M.

1995 *Income Distribution in OECD Countries: Evidence from Luxembourg Income Study*. Vol 18 of Social Policy Studies (OECD, Paris)

ATKINSON, Anthony B.

1998 *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell.

2000 «Increased Income Inequality in OECD Countries and the Redistributive Impact of the Government Budget». *The United Nations University. World Institute for Development Economics Research. Working Paper*, nº 202.

BEHRENDT, Christina

2000 «Holes in the Safety Net? Social Security and the Alleviation of Poverty in a Comparative Perspective». *Luxembourg Income Study Working Paper*, Nº 259.

- BERAMENDI, Pablo and CUSACK, Thomas R.
2004 «Diverse Disparities: The politics and Economics of Wage, Market and Disposable Income Inequalities». *WZB, Markets and Political Economy Working Paper* N°. SP II 2004-08.
- BERTHOUD, Richard
2004 *Patterns of poverty across Europe*. Bristol: Policy.
- BONOLI, Giuliano; GEORGE, Vic, and TAYLOR-GOOBY, Peter
2000 *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*. Cambridge: Polity.
- BRADLEY, Davis; HUBER, Evelyne; MOLLER, Stephanie; NIELSEN, François, and STEPHENS, John D.
2003 «Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies». *World Politics*, 55: 193-228.
- BURNIAUX, Jean-Marc; DANG, Thai-Thanh; FORE, Douglas; FÖRSTER, Michael; MIRA D'ERCOLE, Marco, and OXLEY, Howard
1998 «Income distribution and poverty in selected OECD countries». *OECD, Economics Department working paper*, n° 189.
- BUTI, Marco; FRANCO, Daniele, and PENCH, Lucio R. (edit.)
1999 *The Welfare State in Europe. Challenges and Reforms*. Cheltenham: Edward Elgar
- CANTILLON, Bea; MARX, Ive; VAN DEN BOSCH, Karel
2002 «The Puzzle of Egalitarianism: About the Relationship Between Employment, Wage, Inequality, Social Expenditures and Poverty». *Luxembourg Income Study Working Paper Series*, n° 337.
- CASTLES, Francis G.
2001 «On the political economy of recent public sector development». *Journal of European Social Policy*. Vol 11 (3): 195-211.
- COCHRANE, Allan; CLARKE, John, and GEWIRTZ, Sharon
2001 «Looking for a European Welfare State» en A. Cochrane, J. Clarke and S. Gewirtz (eds.): *Comparing Welfare States*. London : Sage. Págs. 262-290.
- DENNIS, Ian; GUIO, Anne-Catherine
2003a «Poverty and social exclusion in the EU after Laeken-part 1». *Eurostat. Statistics in focus. Population and social conditions*: 8/2003.
2003b «Poverty and social exclusion in the EU after Laeken-part 2». *Eurostat. Statistics in focus. Population and social conditions*: 9/2003.
2004 «Poverty and social exclusion in the EU. *Eurostat. Statistics in focus. Population and social conditions*: 16/2004.

ESPING-ANDERSEN, Gösta (ed.)

1996 *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.

ESPING-ANDERSEN, Gösta

2000 *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

ESPING-ANDERSEN, Gösta with GALLIE, Duncan; HEMERIJCK, Anton, and MYLES, John

2002 *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

FÖRSTER, Michael F.

2000 «Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area». *OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs. Occasional Paper*, nº 42.

GOODIN, Robert E.; HEADEY, Bruce; MUFFELS AND DIRVEN, Henk-Jan

2001 *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge. Cambridge University Press.

HALL, Peter A. and SOSKICE, David (ed.)

2001 *Varieties of Capitalism. The institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

HUBER, Evelyne and STEPHENS, John

2001 «Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment» en P. Pierson (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. Págs. 107-145.

IVERSEN, Torben

2001 «The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-industrialization, and Partisan Politics» en P. Pierson (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. Págs. 45-79.

IVERSEN, Torben; CUSACK, Thomas R.

2000 «The causes of welfare state expansion. Deindustrialization or Globalization?». *World Politics* 52, 313-349.

JESUIT, David; SMEEDING, Timothy

2002 «Poverty and Income Distribution». *Luxembourg Income Study Working Paper*, Nº 293.

JORDAN, Bill

1998 *The New Politics of Welfare*. London: Sage.

KERSBERGEN, Kees van

2000 «The declining resistance of welfare states to change?» en S. Kuhnle (ed.) *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge. Págs. 19-36.

KITSCHOLT, Herbert; LANGE, Peter; MARKS, Gary, and STEPHENS, John D. (eds.) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

KUBITZA, Arne

2004 «Pensions in Europe: expenditures and beneficiaries». *Eurostat. Statistics in focus. Population and social conditions*: 8/2004.

KUCHLER, Birgit; GOEBEL, Jan

2003 «Incidence and intensity of smoothed income poverty in European countries». *Journal of European Social Policy*, Vol 13 (4): 357-369.

KUHNLE, Stein (ed.)

2000 *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge.

MARLIER, Eric; COHEN-SOLAL, Marc

2000 «Social benefits and their redistributive effect in the EU». *Eurostat. Statistics in focus. Population and social conditions*: 9/2000.

MAYES, David G.

2002 «Social exclusion and macro-economic policy in Europe: a problem of dynamic and spatial change». *Journal of European Social Policy*, Vol 12 (3): 195-209.

MEJER, Lene; LINDEN, Ger

2000 «Persistent income poverty and social exclusion in the European Union». *Eurostat. Statistics in focus. Population and social conditions*: 13/2000.

MIDGLEY, James

1997 *Social Welfare in Global Context*. London: Sage.

MISHRA, Ramesh

1999 *Globalization and the welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.

MOENE, KARL OVE AND WALLERSTEIN, Michael

2003 «Earnings Inequality and Welfare Spending. A Disaggregated Analysis». *World Politics*, 55: 485-516.

PIERSON, Paul

1998 «Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity». *Journal of European Public Policy*, 5 (4): 539-560.

2001 «Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies» en P. Pierson (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. Págs. 410-456.

RAS, Michael; POMMER, Evert; WILDEBOER SCOUT, Jean Marie

2002 «Income on the move. Report on income distribution, poverty and redistribution». *European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs*.

- RIEGER, E. and LEIBFRIED, S.
1998 «Welfare state limits to globalization». *Politics and Society*, 26 (3): 363-390.
- RUEDA, David and PONTUSSON, Jonas
2000 «Wage Inequality and Varieties of Capitalism». *World Politics*, 52: 350-83.
- RUIZ-HUERTA, Jesús; MARTÍNEZ, Rosa; AYALA, Luis
1999a «Earnings Inequality, Unemployment and Income Distribution in the OECD». *Luxembourg Income Study Working Paper*, N° 214.
1999b «Inequality, Growth and Welfare: An International Comparison». *Luxembourg Income Study Working Paper*, N° 215.
- SCHARPF, Fritz W.
2000 «Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities» en F.W. Scharpf and V.A. Schmidt (Ed.): *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press. Págs. 21-124.
- SMEEDING, Timothy M.
2000 «Changing Income Inequality in OECD Countries: Updated Results from the Luxembourg Income Study (LIS)». *Luxembourg Income Study Working Paper*, N° 252.
- STAPEL, Silke; PASANEN, Jarko; REINECKE, Sebastian
2004 «Purchasing Power Parities and related economic indicators for EU, Candidate Countries and EFTA» . *Eurostat. Statistics in focus. Economy and finance: 53/2004*.
- SYKES, Rob and ALCOK, Pete
1998 *Developments in European Social Policy. Convergence and diversity*. Bristol: The Policy Press.
- SYKES, Robert; PALIER, Bruno, and PRIOR, Pauline M.
2001 *Globalization and European Welfare States. Challenges and Change*. New York: Palgrave.
- TAYLOR-GOOBY, Peter
1997 «In defence of second-best theory: state, class and capital in social policy». *Journal of Social Policy*, 26 (2): 171-192
2001 «Sustaining state welfare in hard times: who will foot the bill?». *Journal of European Social Policy*, Vol 11 (2): 133-147.
- TSAKLOGLOU, Panos; PAPADOPOULOS, Fotis
2002 «Aggregate level and determining factors of social exclusion in twelve European countries». *Journal of European Social Policy*, Vol 12 (3): 211-225.

WEISS, L.

1997 «Globalization and the myth of the powerless state». *New Left Review*, 225: 3-27.

WHELAN, Christopher; LAYTE, Richard, and MAÎTRE, Bertrand

2002 «Multiple deprivation and poverty in the European Union». *Journal of European Social Policy*, Vol 12 (2): 91-105.

YEATES, Nicola

2001 *Globalization and Social Policy*.