

---

## **Modelo europeo de bienestar y convergencia social. Una aproximación desde el gasto en protección social**

*Miguel Centella Moyano e Ramón Fernández Díaz<sup>1</sup>*

### **Introducción**

Hablar de convergencia en el terreno de lo social plantea necesariamente conocer hasta qué punto el grado de bienestar y protección social de la ciudadanía, en este caso europea, se ha ido haciendo más homogéneo. Sin duda, muchas son las variables para medir la evolución de los estándares de calidad de vida en este sentido, aunque en este trabajo nos centramos únicamente en la dimensión estrictamente cuantitativa del gasto. Ello no debe interpretarse como un argumento que justifique una causalidad cerrada entre un mayor gasto y un mejor Estado del Bienestar, si bien no puede negarse una tendencia casi refleja a hacerlo así. Entendemos que el gasto, en todo caso, constituye, junto a la jurídica y con independencia de su eficiencia y de la calidad del servicio que financia, la principal de las garantías del bienestar y de la protección social. Lo que con este trabajo se pretende, por tanto, no es más que observar su desarrollo en cada uno de los socios comunitarios en la última década para, de esta forma, medir las distancias que los separa en términos de bienestar social, o lo que es lo mismo, el grado de convergencia social alcanzado en el seno de la Unión europea.

### **El denominado modelo social europeo**

Los conceptos de bienestar y protección social han alcanzado en el continente europeo, además de un elevado grado de sinonimia, su significado más profundo y sus compromisos más arraigados. Los sistemas públicos de seguridad social y las políticas sociales que de los mismos se derivan permiten identificar un modelo singular relativamente homogéneo de bienestar en Europa o, más exactamente, un modelo social europeo occidental, especialmente si éste se compara con otros modelos socioeconómicos del planeta como los de la mayor parte de países no europeos de la OCDE que, como EEUU o Japón, encuentran, principalmente, en la iniciativa individual y en el ámbito de la empresa una lógica propia de previsión social diferenciada de la de los países de la Europa occidental.

La singularidad de los sistemas sociales en los países del occidente europeo viene determinada tanto por su construcción histórica como por su configuración material. En éstos, las ideas de protección social y de bienestar de posguerra se han ido vertebrando en torno a un análogo principio de justicia social inherente y exclusivo de la forma de Estado democrático y social de derecho europeo que, con diferentes fórmulas, se ha venido recogiendo positivamente en sus constituciones. El resultado de ese proceso ha favorecido, en definitiva, una conceptualización de la idea de solidaridad semejante en la mayoría de estos países, cuya inscripción concreta en cada espacio nacional adquiere, no obstante, perfiles y experiencias propios a partir de una común idiosincrasia forjada en el último siglo y medio en el proceso de configuración de un sistema de representación de los trabajadores y de intervención de los poderes públicos en materia de protección de los mismos. Las políticas públicas de carácter social desarrolladas por los gobiernos de tales países, por su parte, constituyen el instrumento de aplicación de un principio que éstas mismas han articulado a través de un doble propósito. Por un lado, la reducción de las desigualdades sociales y la erradicación de las formas de pobreza

---

<sup>1</sup> miguelcm@unex.es/ramonfd@unex.es

Área de Sociología. Dpto. Economía Aplicada y Organización de Empresas  
Facultad de CC. Económicas y Empresariales  
Universidad de Extremadura

haciendo uso de los instrumentos de redistribución de la renta con que cuenta el Estado providencia keynesiano, y, por otro, la definición de un concepto amplio de bienestar extensible a todas las capas sociales y, en particular, a aquéllas más desfavorecidas, a través de una normativa reguladora y unas garantías explícitas. Así pues, nos encontramos en el espacio europeo con sociedades democráticas en las que el Estado proporciona, al mismo tiempo que trata de garantizar, un amplio grado de protección social por medio de complejos modelos welfaristas de carácter universal y de sistemas de Seguridad Social con una clara tendencia a la hibridación.

La idea de un modelo social europeo occidental basado en un particular concepto de justicia social de patrocinio público, además de en un acervo sociohistórico compartido y en la peculiar articulación de un conjunto de elementos comunes de cara al exterior en los sistemas de protección social de algunos de los Estados de Europa, se sustenta en una parecida respuesta de los mismos a las demandas de bienestar social particulares de la postguerra en el marco de un modelo endógeno de producción definido por la acción reguladora estatal en la economía, las condiciones de trabajo y la calidad de vida ciudadana. La similitud de propósitos y medios entre sistemas de protección social diferentes, tanto por su carácter profesional o de solidaridad nacional como por sus propias especificidades, ha determinado que la evolución de éstos en el último cuarto del siglo XX y en estos albores del siglo XXI haya derivado de manera espontánea hacia una relativa convergencia, primero por una tendencia general a la universalización de sus instrumentos y, posteriormente, por la reestructuración, de signo más o menos moderado, experimentada por los Estados del Bienestar en que se inscriben.

De una forma u otra, la mayoría de los sistemas de protección social de las democracias de Europa occidental han tendido a proporcionar unos niveles elevados de cobertura a la gran parte, cuando no a la totalidad, de sus poblaciones. Esto supone que, tanto desde un punto de vista de las políticas sociales arbitradas como del gasto que las sostiene, posiblemente uno de los rasgos más emblemáticos del welfarismo, los Estados del Bienestar europeos han sido más generosos y solidarios que otros de sus homónimos en otras partes del mundo cuyos sistemas de protección social tienen un alcance mucho más limitado. Las cifras son bastante elocuentes a este respecto. Así, mientras, según datos de la OCDE (2001), el gasto social de carácter público supone una media de alrededor del 25 por ciento del PIB en los países miembros de la Unión Europea, éste no supera el 15 por ciento en EEUU y en Japón. El contraste es aún mayor si se compara la inversión pública en bienestar social en los países más desarrollados de Europa (próximas al 30 por ciento) y otras economías no tan desarrolladas, caso de Turquía o Corea del Sur, donde dicha inversión no alcanza el 10 por ciento de su PIB. Según la misma fuente, únicamente tres Estados integrantes de la Unión europea, España, Portugal e Irlanda, este último de manera clara, no alcanzan la media del gasto social público en porcentaje del PIB para conjunto de los integrantes de la OCDE próxima al 21 por ciento. En cambio, otros tres países de esta última organización no pertenecientes a la Unión europea, Suiza, Noruega y Polonia, los dos últimos próximos a ingresar en ella y en el caso de Polonia, además, con una de las rentas per cápita más baja de toda la OCDE, sí superan dicha media. Actualmente, Irlanda es el único socio de la Unión europea cuya parte del PIB dedicada a gasto social es inferior al 20 por ciento.

Al mismo tiempo que se viene produciendo esa lenta (o quizás no tan lenta) convergencia espontánea de sistemas sociales en el marco del nuevo welfarismo europeo, más evidente en la extensión de la cobertura social y del comportamiento, en general, de su gasto y no tanto en la definición del catálogo de prestaciones o de los modelos e instrumentos de financiación de su dimensión pública, no puede olvidarse que la Unión europea ha apostado por acelerar el proceso patrocinando una aproximación de dichos sistemas de protección social de sus miembros por medio de una cooperación intergubernamental reglada en la que constituye otra dimensión o pilar de la Unión, el social, y de una participación institucional directa que, no obstante, se encuentra seriamente limitada tanto por su escaso margen competencial (proporcional a exigua voluntad de los gobiernos a renunciar más prerrogativas soberanas) como por la modestia de su presupuesto.

### **El gasto social en Europa. Una década de moderada convergencia social**

Si se observa la evolución del gasto en protección social en los países de la Unión europea durante toda la pasada década de los noventa pueden destacarse dos circunstancias.

En primer lugar, el gasto social total en el ámbito comunitario registró un incremento del 53,6 por ciento, un crecimiento ciertamente moderado, aunque real y mayor que el experimentado por el PIB del conjunto de los Estados miembros, y relativamente sostenido. Dos países del sur, Portugal y Grecia, arrojaron las cifras más altas en incremento de su inversión social mientras dos escandinavos, Finlandia y Sueca, las más discretas. Ahora bien, habría que distinguir tanto entre países como entre la primera y la segunda mitad de la década. Así, aunque el gasto social del conjunto de los quince fue muy similar en el balance de cada uno de los dos lustros, en general, en los países con Estados del bienestar más desarrollados, la mayoría de ellos con inversión social superior a la media comunitaria, además de en Portugal, éste experimentó un mayor crecimiento porcentual en la primera mitad de la década y ello coincidiendo con una fase de recesión económica. Suecia y, sobre todo Italia, constituyen dos excepciones en esa tendencia en tanto que registraron una caída de la inversión social corriente que recobrarían en los siguientes años. En cambio, en el Reino Unido, España, Grecia e Irlanda el gasto social experimentó una mayor expansión en el tramo final de los noventa al amparo de los buenos resultados de sus economías, aunque únicamente en Grecia ese crecimiento de la inversión social superó al del PIB nacional.

Por otro lado, el gasto social considerado en términos del Producto Interior Bruto (PIB) muestra cómo los noventa se cerraron con un incremento relativo de esta inversión en el conjunto de los quince (26,4 por ciento en 1991 frente al 27,3 en 2000), un incremento porcentual que en realidad únicamente se dio en siete de los Estados miembros y que fue especialmente significativo en Portugal, Grecia y Alemania. No obstante, hay que destacar que, si bien en la mayoría de los socios comunitarios (a excepción de Italia, Holanda e Irlanda) el gasto total en protección social creció más que el PIB nacional en la primera mitad de la década, en la segunda, inmersos casi todos ellos en una carrera por alcanzar los criterios de convergencia que acreditarían su ingreso en la moneda única y que ha condicionado sus presupuestos públicos con rigurosas políticas antideficitarias, ocurre justamente lo contrario, de tal manera que, salvo en Portugal, Grecia, Alemania e Italia, las partidas sociales supusieron una parte relativamente menor de la riqueza nacional. El menor peso económico relativo de lo social resulta incluso lógico de explicar en un período expansivo (incremento del PIB y de la renta per cápita, minoración de los gastos en desempleo, etc.) en Estados socialmente desarrollados, como Finlandia, Dinamarca u Holanda, sin embargo, no es fácil de asimilar en otros socialmente deficitarios como Irlanda (aunque en el caso irlandés su espectacular incremento del PIB en la segunda mitad de los noventa sesga el dato como demuestra un gasto social por habitante de los más dinámicos) y, sobre todo, en España donde la caída relativa de la inversión social es preocupante, por mucho que quiera ocultarse bajo el éxito económico que supone crecer por encima de la media europea o el alcance del equilibrio presupuestario, objetivo éste planteado como un fin mismo de la economía del país a expensas del desarrollo de áreas insuficientemente dotadas como la social.

#### Gasto social total corriente (en % del PIB)

	1990	1995	2000
Alemania	25,4	28,9	29,5
Austria	26,7	29,6	28,7
Bélgica	26,4	28,1	26,7
Dinamarca	28,7	32,2	28,8
España	20,5	22,1	20,1
Finlandia	25,1	31,8	25,2
Francia	27,6	30,7	29,7
Gran Bretaña	22,9	28,2	26,8
Grecia	23,2	22,3	26,4
Holanda	32,4	30,9	27,4
Irlanda	18,7	18,9	14,1
Italia	24,3	24,8	25,2
Luxemburgo	22,6	23,7	21,0
Portugal	15,8	22,1	22,7
Suecia	33,1	35,5	32,3
UE-15	25,4	28,3	27,3

Fuente: Eurostat

En definitiva, puede afirmarse a raíz de los datos que la tendencia a la moderación en el crecimiento del gasto en protección social y su ralentización en la segunda mitad de los noventa muestran claramente una contención generalizada de la expansión de los Estados del bienestar europeos pero no su desmantelamiento. Así lo indica el hecho de que el gasto por habitante considerado a precios constantes no haya dejado de aumentar (48,7 por ciento para el conjunto de la UE), incluso más que su renta. Ahora bien, ¿la revisión de los Estados del bienestar nacionales ha favorecido una reducción real de las distancias sociales entre los ciudadanos de la Unión europea medidas en términos de gasto en protección social?

Considerado dicho gasto en términos de PIB y si se valoran las diferencias existentes entre el país de la UE con un mayor porcentaje de gasto en 1991 y 2000, Suecia (33,1 y 32,3 por ciento de su PIB, respectivamente) y los países con el menor porcentaje en esos mismos años (Portugal, 17,2 por ciento, e Irlanda, 14,1, único de todos los Estados miembros que, en la actualidad y como ya se ha señalado, no supera el umbral del 20 por ciento), la respuesta es necesariamente no. Tal respuesta, en cambio, varía si se prescinde de los datos de Irlanda. En este caso, se percibe claramente cómo las distancias entre los extremos en los gastos sociales nacionales apenas superaron el 40 por ciento cuando en 1990 eran del 110 por ciento, debido a que, mientras en la mayoría de los Estados del bienestar más desarrollados (no es el caso de Alemania que, no debe olvidarse, hubo que hacer un enorme esfuerzo por incorporar a su sistema de bienestar a los Landers del este tras la unificación) se produjo una significativa contención del gasto público de carácter social, en Grecia y Portugal, el gasto social aumentó a lo largo de la década más del doble de del conjunto de la Unión europea.

### Gasto social por persona y año en la UE en PPC

	1990	1995	2000
Alemania	4.295	5.605	7.025
Austria	4.042	5.666	7.396
Bélgica	4.026	5.585	6.458
Dinamarca	4.323	6.707	7.754
España	2.208	3.047	3.713
Finlandia	3.545	5.441	5.925
Francia	4.390	5.618	6.748
Gran Bretaña	3.465	4.811	6.048
Grecia	2.009	2.595	4.032
Holanda	4.804	5.954	7.004
Irlanda	2.002	3.960	4.748
Italia	3.806	4.526	5.943
Luxemburgo	5.035	7.196	9.235
Portugal	1.411	2.725	3.675
Suecia	5.044	6.422	7.367
UE-15	3.709	4.982	6.155

Fuente: Eurostat

Un análisis capitativo del gasto permite contemplar con mayor nitidez el grado real de convergencia social medida en términos de gasto en el seno de la UE. En 1990 el gasto social anual per cápita medido en términos de paridad de poder de compra (PPC) de los ciudadanos de seis Estados miembros, Finlandia, Gran Bretaña y los cuatro menos desarrollados, España, Irlanda, Grecia y Portugal, en este orden, no superaban el gasto medio teórico por habitante europeo de 3.709 € al año. En 2000, a ese grupo de nacionales se unieron los ciudadanos italianos que no lograron superar la barrera de un gasto medio por europeo de 6.155 €. Sin embargo, las diferencias entre los países con un mayor y un menor gasto social per cápita en 1990 (Suecia y Portugal) y en 2000 (Luxemburgo y, nuevamente, Portugal junto a España) se han minorado de un 257 por ciento a un 151 por ciento (708 por ciento a un 283 por ciento en términos corrientes), una distancia aún abismal pero algo menos escandalosa. Con todo resulta bastante frustrante, desde la perspectiva federalista de la construcción europea pero, sobre todo, por parte de aquéllos ciudadanos nacionales de países

situados en la “periferia social” del modelo europeo de bienestar y ahora que la moneda única permite una comparación muy elemental, contemplar las diferencias entre el gasto social por persona y año entre Estados, por no entrar a valorar las existentes entre regiones de la Unión, aun mayores, y comprobar cómo en 2000 y en los casos más extremos, la asignación teórica estandarizada de un europeo de Luxemburgo (9.235 €) es dos veces y media la de europeo de Portugal o España (3.675 € y 3.713 € respectivamente) y casi se cuadruplica considerada en € corrientes (9.785 € en Luxemburgo frente a 2.553 € en Portugal).

### Ranking del gasto social en la UE. Índices por habitante en PPC (EU=100)

1990		1995		2000	
1	Suecia 136	Luxemburgo 144	Luxemburgo 150		
2	Luxemburgo 136	Dinamarca 135	Dinamarca 126		
3	Holanda 130	Suecia 129	Austria 120		
4	Francia 118	Holanda 120	Suecia 120		
5	Dinamarca 117	Austria 114	Alemania 114		
6	Alemania 116	Francia 113	Holanda 114		
7	Austria 109	Alemania 113	Francia 110		
8	Bélgica 109	Bélgica 112	Bélgica 105		
9	Italia 103	Finlandia 109	UE-15 100		
10	UE-15 100	UE-15 100	Gran Bretaña 98		
11	Finlandia 96	Gran Bretaña 97	Italia 97		
12	Gran Bretaña 93	Italia 91	Finlandia 96		
13	España 60	Irlanda 79	Irlanda 77		
14	Grecia 54	España 61	Grecia 66		
15	Irlanda 54	Portugal 55	España 60		
16	Portugal 38	Grecia 52	Portugal 60		

Fuente: Eurostat. Elaboración propia

Si bien no siempre en la misma dirección del gasto social total, las diferencias de asignación teórica por persona y año se reproducen en cada una de las principales prestaciones sociales dificultando a convergencia social en sus aspectos más básicos, tal como puede apreciarse en la siguiente tabla.

### Prestaciones sociales por habitante 1998 (PPC)

	1	2	3	4	5	6	7	8
Alemania	123	113	116	42	146	143	39	160
Austria	112	121	106	224	143	88	19	80
Bélgica	99	116	84	232	115	193	*	183
Dinamarca	94	183	121	1	209	212	160	306
España	64	58	60	48	15	111	9	26
Finlandia	80	165	70	71	150	159	67	131
Francia	125	68	106	133	139	122	181	100
Gran Bretaña	91	137	94	73	104	48	300	49
Grecia	51	43	61	95	57	38	88	38
Holanda	126	170	104	123	66	121	95	388
Irlanda	125	36	28	69	96	131	104	79
Italia	84	72	125	195	43	37	1	6
Luxemburgo	154	247	164	139	294	83	27	120
Portugal	63	78	44	70	33	33	0	49
Suecia	105	170	110	51	161	157	149	230
UE-15	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Eurostat. Elaboración propia

1. Enfermedad y cuidados médicos; 2. Invalidez; 3. Vejez; 4. Seguridad Social; 5. Familia e infancia; 6. Desempleo; 7. Vivienda; 8. Exclusión social.

Sin duda, el esfuerzo de algunos países por converger ha sido grande, particularmente en los casos de Portugal y Grecia, que sin abandonar el furgón de cola de la Unión en este ámbito se encuentran ahora más próximos de la media comunitaria. En 1990 el gasto social por habitante en PPC en Portugal era apenas el 38 por ciento de dicha media (23 por ciento en € corrientes). Al final de la década de los noventa ascendió a un 60 por ciento (41 por ciento en € corrientes) muy alejado aún de la misma pero que significaba incrementar en casi un 60 por ciento (y doblarlo en términos corrientes) su gasto social en tan sólo una década haciéndolo crecer más que el PIB nacional, uno de los más dinámicos del continente en esos años. La misma dinámica de convergencia se percibe en los casos de Grecia e Irlanda cuyos gastos sociales por habitante en PPC pasaron de un 54 por ciento de la media comunitaria a un 66 por ciento (del 39 al 50 por ciento en € corrientes) y de un 54 a un 77 por ciento (del 52 al 62 por ciento en € corrientes), respectivamente. En el Reino Unido, por su parte, el gasto social per cápita en PPC se ha ido aproximando a la media comunitaria a lo largo de la pasada década (98 por ciento en 2000) debido a la minoración de la inversión social de países como Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Suecia.

En el polo opuesto se encuentra España, el único país del grupo de los cuatro menos desarrollados que lejos de converger socialmente con la sus socios comunitarios se aleja de ellos. En 1990 su gasto social por habitante en PPC en España representaba 60 por ciento (54 por ciento en € corrientes) de la media comunitaria. Una década más tarde y tras haberse aproximado levemente durante los primeros años noventa a dicha media (65 por ciento en 1993), el valor era el mismo (representado sólo el 50 por ciento en € corrientes). En un país en el que el PIB y la renta per cápita han crecido más que en gasto social no puede esgrimirse la coartada de la moneda única y del déficit cero para ignorar el déficit social, máxime cuando países con peores indicadores de partida, como Portugal y Grecia, manteniendo su compromiso con la moneda única, han hecho una mayor apuesta por lo social.

### **A modo de reflexión**

La conclusión que puede extraerse de todo lo anterior es que los Estados miembros de la Unión europea ciertamente convergen en lo social o, al menos, en cuanto a la capacidad de financiación de sus políticas sociales, lo que no es poco. Ahora bien, las diferencias de partida, como en el plano económico, son tan enormes que, pese al importante esfuerzo hecho por algunos de ellos, es del todo imposible que pueda homogeneizarse un nivel mínimo de prestaciones a nivel continental a corto plazo, máxime cuando en los próximos meses y años se irán incorporando al club de los hasta ahora quince nuevos miembros la gran mayoría de ellos socialmente mucho más deficitarios. En este escenario futuro sería deseable, cuanto menos, un catálogo armonizado de derechos sociales comunes.

A un más que posible empobrecimiento inmediato de la cohesión social en la nueva Europa ampliada se une otra incertidumbre. La cuestión que se plantea frecuentemente en la literatura científica es si el modelo de bienestar europeo, en la actualidad sacudido por la cada vez mayor interdependencia y globalización de las relaciones económicas mundiales y una pérdida parcial de la legitimidad del Estado frente al mercado, cuenta con espacio suficiente para su continuidad y hasta qué punto, inmersa en esta nueva dimensión, Europa está en condiciones de proteger e, incluso, ensanchar los logros de su modelo de civilización social frente al desafío de su propio crecimiento y frente a la hegemonía de un único modelo económico. La cada vez más evidente desconexión entre espacios económicos globalizados y reductos sociales nacionales e, incluso, locales, debe llevar a una reflexión a escala continental y, fundamentalmente, en el seno de la Unión europea acerca del futuro de los sistemas de bienestar y protección social y de la necesidad de definir políticas sociales más homogéneas en el interior de un verdadero y funcional “espacio social europeo”. Sin una desnacionalización de lo social las oportunidades de lograr una integración europea efectiva se encuentran seriamente limitadas. Dicha reflexión, por tanto, no sólo debe alcanzar el aspecto ineludible de la convergencia de sistemas sociales como de estándares sociales en sí, incluido el gasto que

supone su prestación, sino que afecta igualmente, acerca de la calidad de su Estado de bienestar social y de la solvencia del llamado modelo social europeo.

### Referencias

- BALDWIN, P. (1992): *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado del Bienestar europeo, 1875-1975*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- EHRHARD, M. (1992): *Politiques et pratiques sociales en Europe. Valeurs et modèles institutionnels*, Presses Universitaires de Nancy.
- ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*, Sage, London.
- EURSOTAT (2002): *Annuaire Eurostat 2002. Données 1990-2000*. Luxembourg.
- FERRERA, M. (1994): "European Social Policy: Towards Convergence?", *Il Politico*, num. 170.
- (1996): *A New Social Contract?, The Four Social Europes: Between Universalism and Selectivity*, European University Institute, Working Papers, RSC num. 96/36, Florence.
- GONZÁLEZ, A., CENTELLA, M., LÓPEZ, J., y TORRES, E. (2003): *La consolidación del Estado del Bienestar en España*. Consejo Económico y Social, Madrid.
- GONZÁLEZ, A. y TORRES, E. (1992): *El Estado del bienestar en los países de la OCDE*, Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social. Madrid.
- JONES, C. (ed.) (1993): *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge, London, 1993
- NAVARRO, V. (2002): *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*, Anagrama, Barcelona.
- OECD (2001): *OECD Social Expenditure Database: 1980-1998*.
- TÈLO, M. (dir.) (1994): *Quelle union sociale européenne?*, Université de Bruxelles, 1994.
- VOGEL, J. (1994): "Déclin du modèle social européen?", en M. Tèlo (dir.), *Quelle union sociale européenne?*, Université de Bruxelles.