

¿TRAYECTORIAS DE REFORMA DIVERGENTES? LOS SISTEMAS DE BIENESTAR DE ALEMANIA Y EL SUR DE EUROPA HACIA LA POSTAUSTERIDAD

SERGIO GONZÁLEZ BEGEGA

Universidad de Oviedo

gonzalezsergio@uniovi.es

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0318-5058>

ANA M. GUILLÉN

Universidad de Oviedo

aguillen@uniovi.es

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4425-7695>

Cómo citar este artículo / Citation: González Begega, S. y A.M. Guillén. 2022. ¿Trayectorias de reforma divergentes? Los sistemas de bienestar de Alemania y el Sur de Europa hacia la postaus-teridad, *Revista Internacional de Sociología* 80 (1): e202. <http://doi.org/10.8939/ris.80.1.20.56>

RESUMEN

El artículo examina la trayectoria de la reforma del bienestar en Alemania y en los cuatro países del Sur de Europa: España, Italia, Grecia y Portugal. El análisis del cambio institucional comprende las transformaciones producidas en las dos últimas décadas, incluyendo los periodos anterior y posterior a la crisis económica y financiera de 2008. La pregunta de investigación es si la reforma ha tenido como resultado una mayor diferenciación entre los modelos de protección social. La metodología es de estudio de caso comparado. Se revisan teóricamente el proceso y resultados del cambio institucional del bienestar y la evolución del gasto para cinco áreas de la política social: pensiones; protección por desempleo; atención sanitaria; conciliación y cuidados, y exclusión social. Se concluye que las reformas de la austeridad y postaus-teridad han producido una mayor divergencia entre el modelo alemán y el régimen de bienestar mediterráneo, así como una fragmentación interna de este último.

PALABRAS CLAVE

Alemania; Austeridad; Bienestar; Cambio institucional; Sur de Europa.

DIVERGING REFORM TRAYECTORIES? THE GERMAN AND SOUTHERN EUROPEAN WELFARE SYSTEMS TOWARDS POST-AUSTERITY

Copyright: © 2022 CSIC. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Recibido: 05.05.2020. **Aceptado:** 07.05.2021.

Publicado: 04.04.2022

ABSTRACT

The article is devoted to appraising welfare reform trajectories in Germany and the four Southern European countries: Spain, Italy, Greece and Portugal. The analysis of institutional change addresses the transformation of social protection in the last two decades, including the periods before and after the 2008 economic and financial crisis. The research question is whether reform has resulted into an enhanced differentiation among welfare regimes and countries or not. The methodological approach is a theoretically informed comparative study. We assess the process and outcomes of institutional change in five social policy areas: pensions; unemployment protection; health-care; reconciliation of work and family life and long-term care; and social exclusion; as well as social expenditure dynamics. We conclude that the reforms carried out during the austerity and post-austerity periods have resulted into further contrast between the German and Southern European varieties of welfare, as well as an enhanced differentiation within the latter.

KEYWORDS

Austerity; Germany; Institutional change; Germany; Southern Europe; Welfare.

1. INTRODUCCIÓN

El artículo examina la reforma del bienestar en Alemania y en los cuatro países del Sur de Europa: España, Italia, Grecia y Portugal, desde una perspectiva temporal que abarca las transformaciones producidas en las dos últimas décadas. Se comparan dos casos de estudio de cambio institucional: la reforma del sistema de protección alemán impulsada por la Agenda 2010 y su desarrollo posterior, y los ajustes del bienestar introducidos en el Sur de Europa tras la crisis económica y financiera de 2008, dentro del marco de las políticas de austeridad. Se examina también, para ambos casos, la evolución del gasto en las principales áreas de protección social. El análisis de las trayectorias de la reforma del bienestar se estructura en dos periodos: anterior y posterior a 2008. El segundo periodo comprende tres subfases: de estímulo macroeconómico (2008-09); de austeridad (2010-13), y de postausteridad (2014-17).

La pregunta de investigación es si el cambio institucional del bienestar ha conducido a una mayor diferenciación entre los modelos de protección social alemán y mediterráneo, así como a cambios significativos dentro de este último. La hipótesis principal del artículo es que los resultados de cambio institucional de la protección social se ven afectados funcionalmente por *shocks* o impactos de carácter externo, tales como las crisis económicas y sus efectos sobre los modelos de crecimiento, pero no resultan completamente determinados por ellos. La metodología es de estudio de caso comparado, basada en un diseño de casos desiguales pertenecientes a dos regímenes de bienestar. Se efectúa asimismo un estudio de casos similares, al referirse a la reforma de la protección social en el Sur de Europa. El método utilizado para la comparación, así como los instrumentos analíticos, se corresponden con los de la rica literatura sobre la reforma del bienestar que combina el enfoque neoinstitucional con el análisis centrado en actores para el estudio de las transformaciones de la protección social a largo plazo (van Kersbergen y Vis 2014; Pierson 2001a; 2000).

La crisis económica y financiera iniciada en 2008 puso dos variedades de bienestar bajo presión. La corporativista-bismarckiana, representada por Alemania, que había afrontado cambios institucionales profundos en los 2000 (Hinrichs 2010; Esping-Andersen 1990: 20 y ss.). Y la mediterránea (Ferrera 1996: 18), correspondiente a España, Italia, Portugal y Grecia, cuya expansión integraba diseños institucionales de las tres formas clásicas del bienestar europeo (Moreno 2001: 70-77).

La afectación de los sistemas de protección social alemán y de los países del Sur de Europa fue diferente. La recesión de 2008-09 testó la reforma del bienestar alemán, acometida bajo la Agenda 2010.

Alemania presentó la estabilidad de sus finanzas públicas como una consecuencia de los esfuerzos de adaptación competitiva, efectuados antes de la crisis económica y financiera (Blum y Kuhlman 2016: 134). La reforma de la protección social fue funcional al fortalecimiento del modelo de crecimiento alemán, a pesar de su efecto sobre el incremento de la desigualdad social (Schiller 2016: 3; Hassel; 2014; 2010). Los países del Sur de Europa experimentaron desequilibrios fiscales, acentuados por la presión de los mercados internacionales sobre sus emisiones de deuda soberana. Las dificultades de acceso al crédito les llevaron a solicitar la asistencia financiera de la Unión Europea (UE), que fue suministrada bajo diferentes formas de condicionalidad política. El mandato de austeridad fiscal se acompañó de exigencias de reforma de la protección social y el mercado laboral. El objetivo de estas medidas fue la consolidación presupuestaria y la recuperación de la credibilidad en los mercados de deuda, pero su resultado más inmediato fue la devaluación interna (Petmesidou y Guillén 2014: 296). El retorno a la senda del crecimiento macroeconómico en la postausteridad no se produjo en términos socialmente inclusivos (Pavolini *et al.* 2015: 57).

El artículo ofrece la siguiente estructura. Tras la introducción, el apartado 2 presenta el marco teórico. Los apartados 3 y 4 reconstruyen la trayectoria de cambio institucional en Alemania y el Sur de Europa antes y después de la crisis económica y financiera. Se revisan cinco áreas de protección social: pensiones; protección por desempleo; atención sanitaria; conciliación y cuidados de larga duración, y exclusión social. El apartado 5 examina la evolución del gasto social. El apartado final discute teóricamente el proceso de cambio institucional del bienestar en los dos casos de estudio.

2. ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LAS TRAYECTORIAS DE LA REFORMA DEL BIENESTAR

La literatura ofrece distintas interpretaciones teóricas sobre el cambio institucional del bienestar y sus lógicas subyacentes. Se identifican tres enfoques de la economía política que, partiendo del reconocimiento de la existencia de configuraciones institucionales específicas de protección social o regímenes de bienestar, examinan los procesos de cambio institucional y sus potenciales resultados de reforma: teorías de convergencia; de diversidad estructurada, y de diversidad de procesos y resultados más allá de la continuidad. A continuación, se describen sus principales argumentos.

Las teorías de convergencia indican que la transformación de los sistemas de protección social debe interpretarse como un producto funcional de la adaptación de los regímenes de bienestar a la presión externa de los cambios económicos y

sociodemográficos de la postindustrialización, la globalización o la integración europea. Este enfoque presupone que, enfrentada a las mismas presiones estructurales, la reforma del bienestar producirá los mismos resultados institucionales, dándose una concurrencia de fórmulas de protección social alrededor de un mismo modelo.

La reforma de las variedades del bienestar dibuja una trayectoria confluyente, aunque su resultado puede tener sentidos diferentes. Algunos autores interpretan la convergencia como una deriva hacia el fondo, en la que los estándares sociolaborales se ven presionados a la baja por la competencia entre países para ofrecer entornos fiscales y regulatorios más atractivos a la actividad empresarial (Berry, Fording y Hanson 2003: 328-329). La política social es afectada funcionalmente por esfuerzos de reforma orientados a resolver desequilibrios macroeconómicos o de coste laboral, como los emprendidos por muchos países europeos en la globalización o tras la ampliación de la UE a los países del Este (Kvist 2004: 316). Otros catalizadores de esta convergencia regresiva son la erosión de los acuerdos de cooperación interclasistas sobre los que se edificaron los regímenes clásicos de bienestar (Mau 2015), la emergencia de paradigmas alternativos de aseguramiento individual de inspiración neoliberal (Taylor-Gooby *et al.* 2018: 120) y la creciente importancia del merecimiento en el acceso a la protección social (Guijarro Rubinat 2020). Todos ellos alumbran una menor adherencia del sistema público de protección social y pérdida de respaldo ciudadano (Pierson 2001b: 431). Una interpretación también convergente, aunque con resultados potencialmente más abiertos (Van Kersbergen y Vis 2014), es la que subraya la posibilidad de alinear la reforma del bienestar en torno a proyectos de protección social expansivos, como el paquete de inversión social de la Estrategia de Crecimiento H2020 (Hemerijck 2018: 811-812; Comisión Europea, 2013).

La segunda perspectiva teórica, de diversidad estructurada, argumenta que el efecto de las presiones estructurales sobre los sistemas de protección social no tiene resultados convergentes, sino de movilidad interna dentro de las familias del bienestar. Las trayectorias de cambio institucional tienen un recorrido acotado y dependiente de trayectoria. Asimismo, no existen vínculos claros entre globalización y convergencia hacia la mercantilización de la protección social, salvo en la variedad de economías de mercado liberal (Schwartz 2001). Los regímenes de bienestar a *la Esping-Andersen*, enriquecidos con nuevas variedades como la mediterránea, desarrollan respuestas adaptativas que difieren en cuanto al grado de desmercantilización. Como en el modelo de variedades de capitalismo, los gobiernos y los

grupos de interés pueden moldear las instituciones de protección social, pero solo hasta cierto grado (Pierson 2001b). El producto institucional de la reforma del bienestar es diferente en las economías de mercado liberales y en las coordinadas, aunque se observen efectos de desregulación comunes, como en lo relativo a la protección social de los trabajadores en los segmentos inferiores del mercado laboral (Emmenegger *et al.* 2012: 3-26; Palier y Thelen 2010: 120). Otros autores examinan arreglos institucionales diferentes a los que engarzan el bienestar con el mercado laboral, la competitividad empresarial o la fiscalidad. Se estudia la relación entre los sistemas de protección social y la arquitectura institucional de la toma de decisiones públicas (Liphart 1999), los discursos (Schmidt 2002) o la orientación consensual de los actores políticos, que facilita u obstaculiza la conformación de alianzas entre intereses corporativistas o de clase (Gingrich y Hausermann 2015).

La tercera opción teórica, de diversidad de procesos y resultados más allá de la continuidad, es la que adopta este artículo (Streeck y Thelen 2005; ver también Yamada 2017; Thelen 2009). La respuesta de los sistemas de bienestar a las presiones de la postindustrialización, la globalización y la europeización, como la de las variedades de capitalismo, no es necesariamente convergente ni en proceso ni en resultados. Los regímenes de bienestar no tienen capacidad para encauzar el cambio institucional dentro de senderos de reforma dependientes de trayectoria y, consecuentemente, encapsular su resultado. Las teorías de convergencia y de diversidad estructurada no capturan la complejidad del cambio institucional del bienestar. Las presiones estructurales a las que se enfrentan los sistemas de protección social europeos pueden ser similares, pero la respuesta varía a escala nacional y no de régimen de bienestar o de variedad de capitalismo. La evolución reciente del mundo del bienestar corporatista muestra que diferentes países han descongelado su sistema de protección social adoptando soluciones de reforma distintas (Palier, 2010; Hinrichs, 2010). Lo mismo es aplicable a la variedad de bienestar mediterráneo (Petmesidou y Guillén 2014; Moreno y Marí-Klose 2013).

La dirección del cambio institucional se determina por factores que operan fundamentalmente a escala nacional. La incidencia de las presiones estructurales sobre los sistemas de protección social se metaboliza nacionalmente y solo puede ser entendida a través de una lente política que examine las preferencias estratégicas de los actores domésticos y sus interacciones, también con otros actores supranacionales. Los acuerdos sociales interclasistas e intersectoriales que sustentaron los regímenes de bienestar clásicos han cedido espacio a nuevos actores políticos, más fragmentados.

Por ello, resulta difícil predecir qué alianzas y coaliciones guiarán la reforma de la protección social. La postindustrialización, la globalización y la europeización generan nuevas necesidades de protección social, nuevos intereses y nuevos grupos para representarlos. Sin embargo, su articulación política es distinta en cada entorno nacional y ante cada escenario de reforma. El cuadro 1 resume los modos endometabólicos del cambio institucional, clasificados en función de sus características como procesos abruptos o graduales y de sus resultados de continuidad o discontinuidad.

Cuadro 1.
Procesos y resultados del cambio institucional

Continuidad		Resultados	
		Discontinuidad	
Proceso	Abrupto	Supervivencia y retorno	Colapso y sustitución
	Incremental	Reproducción por adaptación	Transformación gradual

Fuente: adaptado de Yamada (2017: 74)

El cambio institucional puede producirse como consecuencia de impactos externos que desencadenan transformaciones abruptas con resultados disruptivos de colapso y reemplazo similares a los que describen las teorías de convergencia. También puede tomar la forma de reproducción por adaptación, a través de transformaciones dependientes de trayectoria que no amenazan la estabilidad institucional del sistema de protección social y que se adecúan al tipo de explicación del enfoque teórico de diversidad estructurada. Asimismo, son posibles los resultados de supervivencia y retorno y de transformación gradual. Los primeros son cambios institucionales de aspecto procesual abrupto que conducen a discontinuidades menores que las esperadas. La transformación gradual es un proceso incremental de cambio institucional que ofrece resultados de discontinuidad, a partir del encadenamiento de ajustes aparentemente poco significativos. Las dos secciones siguientes describen y discuten teóricamente el cambio institucional del bienestar en Alemania y los países del Sur de Europa en las dos últimas décadas.

3. ALEMANIA. DE LA AGENDA 2010 A LA INVERSIÓN SOCIAL EN LA POSTAUSTERIDAD

3.1. La reforma del bienestar alemán antes de 2008

El cambio institucional del bienestar alemán en los 2000 es resultado de las presiones externas de la postindustrialización, la globalización y la europeización y del reto interno de la Reunificación.

La reforma de la protección social alemana bajo la Agenda 2010 fue funcional a la reparación del modelo de crecimiento basado en las exportaciones industriales (Exportmodell), al cumplimiento de las exigencias de estabilidad fiscal de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y a la reducción de los desequilibrios territoriales entre la Alemania Occidental y Oriental (Schweiger 2019; Hassel 2014: 58-59; 2010).

La iniciativa de reforma buscó atajar la pérdida de competitividad de las empresas alemanas desde las crisis del fordismo, atribuida a la rigidez de salarios en los segmentos inferiores del mercado laboral y al incremento de las contribuciones a la seguridad social (Streeck 1995: 19-20). Las reformas de la Agenda 2010 incidieron en la reducción de los costes unitarios de trabajo, la productividad y la activación, implicando un viraje brusco con respecto a las políticas sociolaborales de los gobiernos de la CDU desde 1982, consistentes en la protección del puesto de trabajo industrial y la apuesta por las políticas pasivas de empleo (Schiller 2016: 75-107).

La constitución del gobierno de coalición entre el SPD y Die Linke en 1998 abrió un periodo de cambio institucional abrupto del bienestar y del mercado de trabajo. El ejecutivo Schröder desplegó una enérgica iniciativa reformista durante sus dos mandatos, que incluyó transformaciones del sistema de formación profesional, las modalidades de contratación laboral y la protección por desempleo, a través de los paquetes Hartz I-IV. La Agenda 2010 tuvo también resultados de discontinuidad en otras áreas sociales, como el sistema de pensiones, a través del programa Riester, y las políticas de lucha contra la exclusión social. La atención sanitaria también se vio afectada funcionalmente por el esfuerzo de reforma, aunque el cambio institucional adquirió un carácter más *incremental* en esta área. La reforma se efectuó con un amplio consenso político, no exento de tensiones con grupos de interés y profesionales. El gobierno recibió el respaldo del Parlamento y del Consejo Federal, en el que se alcanzó un compromiso con la mayoritaria CDU. El impulso reformista tuvo continuidad tras la victoria conservadora en las elecciones de 2005 y la formación del gobierno de Gran Coalición entre CDU-SPD. Para un amplio número de analistas, la muda de piel institucional impulsada por la Agenda 2010 fue responsable de la resiliencia del modelo de crecimiento alemán en la crisis económica y financiera (Köhler 2013). A continuación, se describen los principales cambios institucionales del bienestar alemán hasta 2008, por área de política social.

El programa Riester transformó la arquitectura institucional de las pensiones alemanas. La reforma de 2001 promovió la multipillarización del sistema de reparto, introduciendo incentivos a la contribución

voluntaria a los planes de aseguramiento privados. Con posterioridad, se introdujeron medidas paramétricas y de sostenibilidad financiera que redujeron el desequilibrio entre contribuciones y beneficios. La reforma de 2004 vinculó las pensiones a la esperanza de vida y a la evolución de los flujos de ingresos y gastos del sistema. El gobierno CDU-SPD dió continuidad al cambio institucional de las pensiones en 2007, con la aprobación del incremento progresivo de la edad de jubilación a los 67 años hasta 2029 (Hinrichs 2010: 60-61).

El esfuerzo de reforma se extendió a la protección por desempleo. La adopción del paquete Hartz IV en 2005 supuso un cambio abrupto de paradigma hacia la activación laboral (Palier y Thelen 2010: 120-121). Los subprogramas Arbeitslosengeld I y II redujeron la duración de las prestaciones por desempleo a un año y establecieron un nuevo beneficio no contributivo para los desempleados de larga duración, en el que se integró la mayor parte del anterior sistema de subsidios sociales. La recepción del nuevo subsidio se condicionó a la aceptación por parte del beneficiario de ofertas de empleo adecuadas a su cualificación, aplicándose reducciones de hasta el 30 % de su cuantía en caso contrario. La reforma de la protección por desempleo provocó críticas en el ala izquierda del SPD y fue rechazada por la confederación sindical DGB, aunque su oposición no incrementó la conflictividad laboral. El paquete Hartz IV promovió la activación laboral, redujo el número de beneficiarios de subsidios de desempleo y traspasó al nivel asistencial la protección de los desempleados de larga duración. Entre sus efectos sociales negativos destaca la aparición de nuevas formas de precariedad laboral (Eichorst y Hassel 2015: 4). El paquete Hartz IV profundizó en la exploración de nuevas formas de contratación laboral, introduciendo los empleos AGM-MAE, denominados comúnmente *Ein-Euro-Job*. Los desempleados adscritos a este programa de activación acceden a una modalidad laboral que no comporta cotizaciones sociales adicionales, pero que supone una mejora económica de entre uno y dos euros por hora trabajada sobre sus subsidios de desempleo anteriores (Hinrichs 2010: 61-63).

El sistema sanitario alemán, construido históricamente sobre los principios bismarckianos de aseguramiento, también fue reformado antes de 2008. La sanidad alemana tiene un carácter universal mixto, con doble canal de provisión pública y privada. A partir de la Reunificación afrontó presiones de incremento de gasto. La reforma SHI, adoptada en 2000 por el gobierno SPD-Linke, fijó bonificaciones para las aseguradoras y mutuas que utilizaran los médicos de atención primaria como filtro de acceso a las especialidades. Asimismo, estableció nuevos criterios de competencia entre mutuas y proveedores que promovieron un uso más responsable de los recursos

sanitarios por pacientes y profesionales. El cambio institucional de la sanidad alemana ofrece rasgos de mayor gradualismo. En 2007, el gobierno CDU-SPD adoptó la reforma SHI-CSA con objetivos de cobertura, calidad y contención de gasto. Se garantizó el acceso universal a un paquete básico de coberturas sanitarias, independientemente de su provisión pública o privada. El principal efecto de la SHI y de la SHI-CSA fue la racionalización del mapa de mutuas, aseguradoras y proveedores privados (Hinrichs 2010: 59-60). El cambio institucional de la atención sanitaria se acompañó de un intenso debate público. La reforma fue recibida con protestas por parte de los profesionales del sector de la salud (Hassenteufel y Klenk 2013: 126).

El esfuerzo de reforma también afectó a las políticas de familia y cuidados de larga duración, con el objetivo de promover la activación laboral femenina. El segundo gobierno Schröder adoptó medidas de conciliación orientadas a favorecer la reincorporación rápida de las madres al empleo a tiempo completo. El gobierno CDU-SPD dió continuidad a esta iniciativa, introduciendo en 2007 un nuevo sistema de beneficios parentales que rompió con la práctica de facilitar transferencias monetarias a las familias para ayudarlas en su función de proveedoras de cuidados a los menores dependientes. El nuevo catálogo de servicios y beneficios de conciliación, que significó el abandono por parte de la CDU de su posición tradicional sobre mujer y cuidados, incluyó la escolarización temprana y una prestación de 12 meses, vinculada a la reactivación laboral de las madres (Naumann 2012: 158).

3.2. Continuidad e inversión social durante la crisis y la postcrisis

La respuesta del bienestar alemán a la crisis económica y financiera de 2008 se caracterizó por la continuidad y la incrementalidad del cambio institucional. El gobierno CDU-SPD adoptó cuatro paquetes de estímulo para responder a la recesión de la economía (Eichorst y Hassel 2015: 3-4). Las decisiones sobre la protección social incidieron en los ingresos públicos antes que en el gasto, aunque este experimentó una considerable expansión entre 2008-10, tal y como se detalla en el apartado 5. Entre las principales iniciativas de política social, se incluyeron rebajas temporales en las contribuciones de desempleo y salud y ventajas fiscales por la contratación de servicios sanitarios y de cuidados, y por menores dependientes a cargo (Blum y Kuhlman 2016: 134-135). En el ámbito laboral, el programa Kurzarbeitergeld promovió el uso de soluciones de flexibilización de jornada con complemento de formación. Los paquetes de estímulo Konjunkturpaket I y II incorporaron compensaciones públicas durante un máximo de 24 meses para los

Cuadro 2.*Cambio institucional del bienestar en Alemania. Principales reformas. Tipo de proceso y resultados*

Periodo	Pensiones	Desempleo	Sanidad	Conciliación y cuidados	Exclusión social
Precrisis (2000-08)	Abrupto. Reformas: 2001 y 2004. Discontinuidad: colapso y sustitución.	Abrupto. Reforma: 2005. Discontinuidad: colapso y sustitución.	Incremental. Reformas: 2000 y 2007. Discontinuidad: transformación gradual	Incremental. Reformas: 2003-05 y 2007. Discontinuidad: transformación gradual.	Abrupto. Reforma: 2005 (coordinada con reforma de desempleo). Discontinuidad: colapso y sustitución.
Postcrisis (2008-17)	Incremental. Reforma 2014. Continuidad: reproducción por adaptación.	Abrupto. Reforma (medidas temporales Kurzarbeitergeld): 2009-10. Supervivencia y retorno.		Incremental. Reformas 2008-15. Discontinuidad: transformación gradual.	

Fuente: elaboración propia

empleados con pérdidas salariales motivadas por la reducción de sus jornadas laborales. Se beneficiaron de estas coberturas alrededor del 5 % de los trabajadores alemanes (Eichhorst y Hassel 2015: 9). La crisis económica y financiera también actuó como catalizador del desarrollo de los programas de conciliación y de cuidados de larga duración iniciados antes de 2008. Entre los primeros, destacó la extensión de la red educativa para menores de tres años y la introducción de nuevos permisos y opciones parentales de ordenación del tiempo de trabajo, que se incluyeron en la Ley de Aceleración del Crecimiento Económico de 2009. Los segundos fueron incorporados al Zukunftspaket de 2010.

La modificación del paradigma macroeconómico del gobierno Merkel a partir de 2010 y el giro hacia la austeridad implicó la transformación de algunas de las medidas adoptadas para contener el primer impacto de la crisis económica y financiera, incluyendo la retirada de deducciones fiscales por contratación de seguros sanitarios y de las compensaciones por reducción de tiempo de trabajo y la congelación de algunos beneficios parentales. Pero no se produjeron cambios institucionales de relevancia ni se actuó de forma significativa sobre el gasto social (van Kersbergen, Vis y Hemerijck 2014: 884).

El periodo de postausteridad, a partir de 2013, se ha caracterizado por la introducción de modificaciones en el sistema de pensiones y por la recuperación del esfuerzo en las políticas de conciliación y cuidados de larga duración. En las pensiones, la reforma de 2014, impulsada por el SPD con soporte de la DGB, recuperó la jubilación anticipada para los nacidos antes de 1952, lo que implica una cierta reformulación de la lógica de los paquetes Riester (Eichhorst y Hassel 2015: 12-14). Por último, la transformación reciente de las políticas de familia en Alemania se alinea con el paradigma de inversión social de la UE, con el doble objetivo de activación laboral e

incremento de la tasa de fertilidad para hacer frente al reto postindustrial del envejecimiento demográfico (Comisión Europea 2013).

El cambio institucional de la protección social alemana se inició de forma abrupta en los 2000 y dio lugar a un esfuerzo profundo y prolongado de reforma. Todas las áreas principales de protección social se vieron afectadas. La crisis económica y financiera abrió un periodo de mayor incrementalidad en el que, a grandes rasgos, se ha dado continuidad a las iniciativas anteriores a 2008 hasta completar la transición del bienestar alemán hacia un régimen híbrido y postbismarckiano (Schiller 2016: 75-107; Eichhorst y Hassel 2015). Los promotores políticos de la reforma han sido los sucesivos gobiernos de coalición SPD-Linke y CDU-SPD, desde 2005. La transformación de la protección social se ha producido en un contexto de debilidad de las mayorías parlamentarias. Los ejecutivos se han enfrentado a sectores profesionales, grupos de interés e incluso facciones dentro de las propias coaliciones de gobierno (Schiller 2016: 6). Un aspecto relevante de la reforma del bienestar alemán, más allá de su carácter inicialmente abrupto, es la continuidad con independencia del ciclo político y económico. El cuadro 2 resume los procesos y resultados de cambio institucional del bienestar en Alemania en el periodo precrisis y posterior a 2008.

4. LA REFORMA DEL BIENESTAR EN EL SUR DE EUROPA. INTERMITENCIA PRECRISIS, CONDICIONALIDAD EUROPEA Y POSTAUSTERIDAD

4.2. El bienestar mediterráneo antes de 2008: expansión y cambio institucional limitado

Los sistemas de protección social del Sur de Europa se han caracterizado por un desarrollo

idiosincrático y comparativamente tardío, que se inicia en los 1980. A lo largo de los 2000, el cambio institucional del bienestar mediterráneo respondió a presiones estructurales similares a las confrontadas por otros regímenes europeos. La variedad mediterránea se enfrentó a una constelación de retos sociodemográficos vinculados a la postindustrialización que implicaron la aparición de nuevos riesgos de protección social; a la competencia empresarial en los mercados internacionales, y al cumplimiento de los objetivos de déficit público de la UEM. Como en las décadas anteriores, la expansión del bienestar mediterráneo se caracterizó por el aumento contenido del gasto social, la transferencia de responsabilidades de provisión al sector privado y el acceso condicionado a los beneficios a través de comprobación de medios (Petmesidou y Guillén 2014: 295-296). El cambio institucional de la protección social en el Sur de Europa anterior a la crisis económica y financiera se define por la intermitencia e incrementalidad de las reformas, con rasgos generales de continuidad, a excepción de España. El resultado fue un modelo de bienestar con desequilibrios internos y necesidades de recalibrado persistentes, determinado, a grandes rasgos, por la sobredimensión del sistema de pensiones, la inequidad de la protección por desempleo y el infradesarrollo de la actuación pública en las áreas de familia o exclusión social (Moreno y Marí-Klose 2013: 494).

Los procesos endometabólicos de respuesta del bienestar mediterráneo a las presiones estructurales de la postindustrialización, la globalización y la europeización antes de 2008 se llevaron a cabo bajo la influencia del discurso de recalibrado, que incidía en la contención del gasto en pensiones, la cobertura de huecos de protección en áreas tales como la conciliación, los cuidados de larga duración o la exclusión social, y la búsqueda de soluciones innovadoras de provisión de servicios. España fue el único país del Sur de Europa que sostuvo el esfuerzo reformista antes y después del acceso a la UEM. Se contuvo el gasto en pensiones y se adoptaron medidas ambiciosas de conciliación y cuidados de larga duración inmediatamente antes de la crisis económica y financiera (Moreno 2013: 218-219). El cambio institucional precrisis del bienestar español destaca por su persistencia y carácter consensual (Guillén y González Begega 2019: 99-100; Rodríguez Cabrero 2011). Italia concentró su esfuerzo de reforma alrededor de un conjunto de acuerdos tripartitos sobre bienestar, mercado laboral y política fiscal, orientados a facilitar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macroeconómica de la UEM. La reforma de la protección social abordó la racionalización y multipilarización de las pensiones públicas y el refuerzo de las áreas de desempleo, familia y exclusión social pero no tuvo continuidad en

los 2000 (Sacchi y Bastagli 2005: 85). Portugal mostró una trayectoria de cambio institucional similar a la italiana. El acceso a la UEM promovió una iniciativa concertada de reforma que decayó posteriormente. Grecia expandió el gasto social pero no atajó la sobredimensión de las pensiones ni la pervivencia de residuos organizativos estatistas-paternalistas dentro de su sistema de bienestar (Petmesidou y Guillén 2014: 295-297). Otro aspecto de diferenciación interna del modelo de bienestar mediterráneo es el diseño institucional descentralizado de la protección social en España y, en menor medida, en Italia. Este rasgo no es compartido por los sistemas portugués y griego, en los que no son detectables diferencias territoriales significativas en áreas como la protección activa del empleo, la sanidad, los cuidados de larga duración o la exclusión social.

4.3. El cambio institucional del bienestar en la austeridad y postausteridad

La crisis económica y financiera sometió a los sistemas de protección social del Sur de Europa a una intensa presión, actuando como catalizador de una oleada de cambio institucional abrupto, que se acompañó del ajuste del gasto social. La reforma del bienestar mediterráneo bajo la austeridad y en la postausteridad ha sido el producto de la afectación funcional de la protección social dentro de un contexto de vulnerabilidad macroeconómica y condicionalidad política externa.

Los problemas de deuda soberana de los países del Sur de Europa desde 2010 condujeron a la solicitud de ayuda financiera, que se obtuvo bajo diferentes formas de condicionalidad política. La respuesta doméstica a las exigencias de consolidación fiscal de los prestamistas internacionales, representados políticamente por la UE, se fundamentó en la aplicación de un catálogo de reformas delineadas sobre la experiencia precrisis de reforma del bienestar alemán. En Grecia y Portugal, la austeridad se implementó bajo una condicionalidad política explícita. Los Memorandos de Entendimiento (MdE) suscritos a partir de 2010 y 2011, respectivamente, transformaron institucionalmente los sistemas de pensiones y sanitario, y supusieron un importante recorte del gasto social (Pereirinha y Murteira 2016: 602; Theodoropoulou 2015: 30-31). España e Italia se vieron sometidas al modelo de condicionalidad implícita de los programas de compra de deuda por parte del Banco Central Europeo (BCE). Se vieron obligadas a aplicar ajustes de gasto, pero el cambio institucional fue de menor alcance (González Begega y Del Pino 2017: 292).

El impacto externo que desencadenó la reforma del bienestar mediterráneo a partir de 2010 fue el mismo para los cuatro países. La crisis de la

deuda soberana, no obstante, varió en intensidad, ritmo de expansión y forma expresiva del mandato de austeridad europeo. También fueron distintas y parcialmente dependientes de trayectoria las posibilidades de respuesta de los sistemas de protección social del Sur de Europa tras el cambio institucional de los 2000. Todo ello explica que los procesos endometabólicos de reforma del bienestar mediterráneo, bajo la austeridad y en la postausteridad, se hayan materializado en senderos de cambio institucional específicamente nacionales y ofrezcan diferentes resultados de continuidad o discontinuidad. A continuación, se describen dichos procesos y sus resultados para las principales áreas de política social.

Las pensiones del régimen de bienestar mediterráneo se construyeron históricamente sobre un modelo público de reparto, que asegura a sus beneficiarios según las líneas ocupacionales. Entre sus características, con la excepción parcial del sistema español, destacan el desequilibrio entre ingresos y gastos, la fragmentación interna y la inequidad.

La austeridad activó un proceso de reforma de las pensiones después de 2010, que profundizó en la contención de costes y en los intentos de mejora de la cobertura. La trayectoria de cambio institucional y sus resultados han sido distintos en los cuatro países de la Europa del Sur.

España e Italia adoptaron medidas incrementales de carácter paramétrico y de sostenibilidad financiera a largo plazo, inspiradas en el paquete Riester alemán. Entre ellas, se incluyó la elevación progresiva de la edad de jubilación hasta los 67 años, la extensión del periodo de cómputo de las pensiones, la restricción de acceso a la jubilación anticipada o la vinculación automática del gasto a los cambios demográficos y a las condiciones financieras del sistema (Natali y Stamatí 2014: 326-327). España no introdujo estímulos al aseguramiento privado ni redujo la tasa de reposición, mientras que Italia ya contaba con un sistema multipilarizado desde los 1990. El sistema de pensiones español mostró una especial resiliencia en la primera fase de la crisis económica y financiera. Su balance de ingresos y gastos era más saneado que el del resto de países del Sur de Europa, gracias a los pactos de sostenibilidad suscritos desde 1995. La creación en 2000 de un fondo de reserva con el saldo positivo acumulado por el sistema permitió afrontar la caída de las contribuciones resultante del incremento del desempleo a partir de 2008. Las reservas presentaron síntomas de agotamiento desde 2015, debiendo recurrirse al pago a través de créditos extraordinarios con cargo al presupuesto del Estado a partir de 2017 (Guillén y González Begega 2019). En Portugal y Grecia, el cambio institucional inducido por los MdE tuvo resultados de rediseño más profundos. La introducción de las medidas

paramétricas y de sostenibilidad financiera anteriores se acompañó de ajustes estructurales con objetivos de multipilarización. Para ello, se redujo la tasa de reposición pública y se incentivó la contratación de seguros privados, produciéndose un desplazamiento institucional mayor (Theodoropoulou 2015: 30-31).

La protección por desempleo también experimentó cambios institucionales. Las reformas laborales de la austeridad modificaron la legislación de contratación y despido y la negociación colectiva. En la protección por desempleo, se intentó reducir el efecto de la segmentación laboral entre trabajadores centrales y periféricos, aunque para ello se incidió en la desprotección del empleo de los primeros, produciéndose una estandarización a la baja de la seguridad laboral. España disminuyó la cuantía de la prestación para nuevos beneficiarios. Grecia y Portugal redujeron asimismo la duración máxima de las prestaciones. En cuanto a la activación, los países del Sur de Europa introdujeron nuevos modelos de contratación que exploraron fórmulas de flexibilidad más allá del empleo temporal, aunque sin llegar a formulaciones tan agresivas como en el caso alemán (Picot y Tassinari 2017: 462).

El ajuste de la protección por desempleo se acompañó de esfuerzos de extensión de cobertura hacia colectivos de trabajadores débilmente asegurados, como los autoempleados. España, Italia y Grecia desarrollaron, asimismo, nuevos dispositivos orientados a proteger a los desempleados de larga duración. El esfuerzo efectuado en el ámbito de los subsidios de empleo tuvo bajos resultados de activación. La reforma más destacada en este ámbito tuvo lugar en Italia, con la introducción en 2012 de la *Assicurazione Sociale per l'Impiego* (ASpi). El sistema ASpi proporcionó cobertura por desempleo a los trabajadores con un periodo mínimo de cotización de dos años. Sin embargo, no protege adecuadamente a quienes tienen trayectorias laborales irregulares ni a los trabajadores por cuenta ajena (Tiraboschi 2014: 79-82).

Los sistemas sanitarios de bienestar mediterráneo metabolizaron el impacto externo de la crisis de la deuda soberana de forma dual. Como en el caso de las pensiones, la austeridad tuvo un efecto distinto sobre la atención sanitaria según el país. España e Italia completaron el cambio institucional hacia un sistema nacional de salud universal en los 1980. En estos dos países, la austeridad no se tradujo en cambios institucionales de importancia. El ajuste se produjo fundamentalmente a través de la reducción del gasto sanitario, de la reestructuración de los márgenes de beneficio y de copagos farmacéuticos. Los sistemas sanitarios español e italiano mantuvieron las garantías de acceso y cobertura, a pesar del descenso de la financiación en la austeridad (González Begega y Del Pino 2017:

293-294). La resiliencia al cambio institucional de la sanidad en ambos países se explica, entre otros factores, por su amplio respaldo ciudadano (Pavolini, Palier y Guillén 2013: 212).

En Portugal y, sobre todo, en Grecia, el esfuerzo reformista de los 1980 y 1990 no permitió completar el tránsito hacia la universalidad de la asistencia sanitaria y se mantuvieron algunos principios de aseguramiento bismarckiano. En estos dos países, la agresividad del programa de consolidación fiscal de la austeridad activó un proceso de cambio institucional abrupto de la sanidad, con objetivos de universalización y resultados de discontinuidad en forma de colapso y reemplazo (Petmesidou y Guillén 2014). El esfuerzo de extensión de cobertura en un contexto de ajuste presupuestario tuvo algunos efectos positivos de mejora de la eficiencia del gasto farmacéutico, pero su principal consecuencia fue la reducción del paquete de servicios y el debilitamiento del sistema sanitario público (Pereirinha y Murteira 2016: 588). El deterioro fue particularmente acusado en Grecia, donde se registraron un incremento de la mortalidad infantil y el resurgimiento de enfermedades infecciosas (Matsaganis 2019: 88-89).

Los cuidados de larga duración y la exclusión social han sido áreas tradicionalmente infradesarrolladas dentro del bienestar mediterráneo. La familia y el tercer sector han suplido el vacío de la protección social pública en estos dos ámbitos, respectivamente. España, Italia y Portugal efectuaron esfuerzos para cerrar huecos de cobertura en conciliación y cuidados de dependientes antes de 2008. El cambio de paradigma se vio alimentado por la nueva percepción sociocultural con respecto a la función de cuidado femenina. España lideró esta expansión hacia nuevas áreas de protección social, deteniendo su esfuerzo a partir de 2010 (Guillén y González Begega 2019: 105-107). Italia y Portugal también paralizaron sus iniciativas, después de un ímpetu de reforma y expansión del gasto más limitados. En cuanto a la exclusión social, la capacidad de cobertura de la red mixta constituida por la iniciativa pública y el tercer sector se vio comprometida dentro de un contexto de vulnerabilidad de rentas en España, Italia y Portugal. En los dos primeros países, con ventaja de España, destacó el esfuerzo de organización de los programas regionales de rentas mínimas. El programa portugués se desarrolló a nivel nacional (Natali 2019: 65). En Grecia, la crisis económica y financiera desbordó las frágiles coberturas públicas de asistencia social, aunque, al mismo tiempo, condujo a la articulación de un incipiente tercer sector (Petmesidou y Guillén 2014: 305).

La variedad del bienestar mediterráneo experimentó un proceso de cambio institucional bajo la austeridad que fue más abrupto en los dos países que suscribieron un MdE con las autoridades europeas,

Portugal y Grecia, y más tendente hacia la incrementalidad en el caso de España e Italia. Sus resultados fueron de continuidad o discontinuidad, según el país y el área de protección social. El esfuerzo reformista se concentró en el cuatrienio 2010-2013, tras la eclosión de los problemas de la deuda soberana y la aceptación de las condiciones de asistencia financiera europea. El impacto de la austeridad sobre la protección social se metabolizó políticamente de forma distinta en España, Italia, Portugal y Grecia. No obstante, se identifican algunas tendencias comunes. La reforma estructural se concentró en los dos pilares de aseguramiento del sistema de bienestar: pensiones y prestaciones por desempleo. El ajuste financiero fue tan intenso en Portugal y Grecia que desencadenó un resultado de colapso y reemplazo en la sanidad. En el resto de áreas se acometieron recortes presupuestarios que implicaron retrocesos de cobertura y generosidad de servicios y transferencias.

La crisis económica y financiera también transformó los procesos de toma de decisiones políticas sobre el bienestar en el Sur de Europa. La autoridad se concentró alrededor del núcleo económico de los gobiernos que, legitimados por el mandato de austeridad europea, esgrimieron un discurso de ausencia de alternativas (Pavolini *et al.* 2015: 74). El resto de actores políticos y grupos de interés se vieron desplazados. Las reformas y ajustes se implementaron dentro de un clima de contestación sociolaboral intensa (Hyman 2015). El color político del ejecutivo tuvo poca relevancia en la aplicación de los programas de austeridad. La reforma del bienestar comprometió por igual a gobiernos socialdemócratas, conservadores, técnicos, como el presidido por Monti en Italia (2011-13), y de izquierda radical, como el de Tsipras en Grecia (2015-19).

La estabilización de los indicadores macroeconómicos ha permitido la recuperación del gasto social en la postausteridad. La salida de la crisis económica y financiera ha supuesto el fin de los ajustes, pero no el relajamiento de la disciplina presupuestaria, impuesta desde 2014 a través del Semestre Europeo. España, Italia, Portugal y Grecia han permanecido bajo la vigilancia comunitaria. El último de los cuatro países en abandonar el procedimiento por déficit excesivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha sido España, en 2019. La mayor parte de las reformas estructurales de la austeridad no se han revertido (Branco *et al.* 2019: 206-207).

La postausteridad ha intensificado la tendencia hacia la diferenciación institucional interna del régimen de bienestar mediterráneo. En España, la inédita inestabilidad gubernamental abierta tras las elecciones de 2015 ha dificultado la reanudación de los esfuerzos de cobertura de nuevos riesgos sociales emprendidos antes de 2008. Otra característica del bienestar español en la postausteridad es la

Cuadro 3.

Cambio institucional del bienestar en la variedad mediterránea. Principales reformas. Tipo de proceso y resultados

Periodo	Pensiones	Desempleo	Sanidad	Conciliación y cuidados	Exclusión social
Precrisis (2000-08)	Incremental. Continuidad: reproducción por adaptación (ES; IT; PT).			Incremental. Continuidad: reproducción por adaptación (IT; PT). Incremental. Discontinuidad: transformación gradual (ES).	
Postcrisis (2008-17)	Incremental. Discontinuidad: transformación gradual (ES; IT). Abrupto. Discontinuidad: colapso y reemplazo (PT; GR). En austeridad.	Abrupto. Continuidad: supervivencia y retorno (ES; PT; GR). Abrupto. Reforma de 2012. Discontinuidad: colapso y reemplazo (IT). En austeridad.	Abrupto. Discontinuidad: colapso y reemplazo (PT; sobre todo GR). En austeridad.	Incremental. Discontinuidad: transformación gradual (IT). En postausteridad.	Incremental. Discontinuidad: transformación gradual (IT; GR). En postausteridad.

Fuente: elaboración propia. España (ES); Italia (IT); Portugal (PT); Grecia (GR)

presión creciente del gasto en pensiones (Guillén y González Begega 2019: 114). Italia ha liderado la iniciativa política de inversión social en la Europa Mediterránea en la fase postcrisis, aunque su esfuerzo se ha ralentizado en los últimos tiempos. El gobierno Renzi acompañó la reforma del mercado laboral de 2014 con medidas de inversión social, que implicaron un incremento del gasto público en protección por desempleo, conciliación familiar y exclusión social, tal y como muestra el apartado 5. La reforma de las pensiones de 2016 mejoró la equidad del sistema y facilitó algunas modalidades de prejubilación. La inestabilidad política posterior a la dimisión del gabinete Renzi en 2018 ha paralizado estas iniciativas. En Portugal y Grecia, destaca el incremento de gasto en sanidad y exclusión social efectuado por los gobiernos Costa y Tsipras, que se detalla en el apartado 5. Grecia también ha introducido una renta mínima garantizada a nivel nacional en 2017, que mejora la efectividad de los programas públicos de lucha contra la pobreza (Matsaganis, 2019: 96). El cuadro 3 resume los principales procesos y resultados de cambio institucional de la protección social en los países del Sur de Europa en el periodo precrisis y posterior a 2008.

5. LA EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL: DE LA PRECRISIS A LA POSTAUSTERIDAD

El cambio institucional del bienestar en Alemania y los países del Sur de Europa encuentra su reflejo en la evolución del esfuerzo presupuestario en protección social. La tabla 1 recoge el gasto social por habitante para las principales categorías de

gasto social en el periodo 2000-17, expresado en euros a precios constantes de 2010. Con el fin de comparar su evolución en los periodos anterior y posterior a la crisis económica y financiera, se toma como número índice de base 100 el gasto social en 2008. A continuación, se describe el comportamiento del gasto social por habitante en el periodo 2000-08. Después se hace lo propio para el periodo 2008-17.

Alemania incrementó el gasto social por habitante en 2,5 puntos porcentuales entre 2000 y 2008. Por categorías de gasto, destaca la reducción de 37,2 puntos porcentuales del esfuerzo en protección por desempleo. El ajuste presupuestario también afectó, aunque en mucha menor medida, a las políticas de familia e infancia y exclusión social. Los cuatro países del bienestar mediterráneo incrementaron el gasto social por habitante en una media de 22,5 puntos porcentuales, sobresaliendo Grecia con 38,4 puntos porcentuales. La expansión afectó a todas las categorías de gasto, destacando familia e infancia y exclusión social en España, y desempleo en los otros tres países. Grecia, además, registró un importante incremento de gasto en atención sanitaria y en la anteriormente residual área de exclusión social.

La evolución del gasto social entre 2008 y 2017 refleja el impacto de la crisis económica y financiera y del ciclo político de la austeridad. Se distinguen tres subperiodos, con comportamientos de gasto social diferenciados para Alemania y los países del Sur de Europa. El primer subperiodo de estímulo macroeconómico (2008-09) implicó una expansión significativa del gasto social por habitante en los cinco países. En el segundo subperiodo (2010-

Tabla 1.
Gasto en protección social por habitante y año, por las principales categorías de gasto (2000-17)
(en euros a precios constantes de 2010)

Tipo de gasto	País	2000	2008	2010	2013	2017	n.º índice base 2008=100	
							2000	2017
Gasto social total por habitante	Alemania	8459,14	8669,36	9433,61	9736,14	10715,45	97,5	123,6
Pensiones		4049,69	4190,80	4306,49	4393,00	4837,68	96,6	115,4
Desempleo		609,92	444,38	516,05	381,70	353,43	137,2	79,6
Atención sanitaria y enfermedad		2432,44	2575,16	2947,84	3229,51	3589,02	94,4	139,3
Familia e infancia		926,60	882,07	992,40	992,40	1180,52	105,0	133,8
Exclusión social		44,29	43,30	44,48	57,53	105,54	102,2	243,7

Tipo de gasto	País	2000	2008	2010	2013	2017	n.º índice base 2008=100	
							2000	2017
Gasto social total por habitante	España	4085,62	5257,83	5715,80	5386,32	5439,72	77,7	103,4
Pensiones		2132,07	2545,71	2794,08	2893,98	3142,09	83,7	123,4
Desempleo		408,39	556,97	753,52	684,70	413,27	73,3	74,2
Atención sanitaria y enfermedad		1191,31	1619,43	1621,42	1350,32	1425,56	73,5	88,1
Familia e infancia		197,90	324,95	338,00	283,59	288,11	60,9	88,7
Exclusión social		26,10	55,58	48,58	49,57	52,36	46,9	94,2

Tipo de gasto	País	2000	2008	2010	2013	2017	n.º índice base 2008=100	
							2000	2017
Gasto social total por habitante	Italia	6472,42	7480,51	7809,69	7513,16	7765,32	86,5	103,8
Pensiones		4320,48	4589,81	4824,45	4710,98	4763,48	94,1	103,7
Desempleo		107,25	319,16	393,32	446,13	436,23	33,6	136,6
Atención sanitaria y enfermedad		1525,66	1871,40	1896,25	1705,79	1726,60	81,5	92,3
Familia e infancia		243,26	308,91	305,77	304,25	473,78	78,7	153,3
Exclusión social		37,52	48,23	53,85	48,39	83,48	77,7	173,0

Tipo de gasto	País	2000	2008	2010	2013	2017	n.º índice base 2008=100	
							2000	2017
Gasto social total por habitante	Portugal	3347,35	3972,09	4386,00	4387,86	4393,90	84,2	110,6
Pensiones		1715,51	2297,31	2482,74	2644,53	2750,87	74,6	119,7
Desempleo		110,96	171,08	235,62	284,22	136,05	64,8	79,6
Atención sanitaria y enfermedad		956,36	1057,13	1142,63	984,37	1072,11	90,4	101,4
Familia e infancia		161,68	208,13	226,87	189,94	206,35	77,6	99,2
Exclusión social		43,00	45,81	57,06	37,88	38,77	93,8	84,7

Tipo de gasto	País	2000	2008	2010	2013	2017	n.º índice base 2008=100	
							2000	2017
Gasto social total por habitante	Grecia	3207,56	5201,91	5264,56	4381,44	4437,52	61,6	85,3
Pensiones		2030,64	3176,01	3244,00	2967,69	3014,50	63,9	95
Desempleo		118,47	268,30	322,19	221,46	162,44	44,1	60,6
Atención sanitaria y enfermedad		804,67	1432,20	1373,81	887,42	892,10	56,1	60,6
Familia e infancia		145,19	197,69	207,82	186,76	248,01	73,4	125,45
Exclusión social		0,05	8,98	10,17	11,77	64,74	0,5	730,9

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2020). La categoría de pensiones incluye el gasto en jubilación, discapacidad y supervivientes

13), de austeridad, Alemania siguió incrementando el gasto social, aunque de forma más contenida, mientras los países Mediterráneos lo redujeron bajo la exigencia de la consolidación fiscal. En el tercer subperiodo (2014-17), de post-austeridad, el gasto social por habitante se ha incrementado en los cinco países, aunque con intensidad y ritmo diferentes. Los países del Sur de Europa registran sus puntos más bajos de gasto social por habitante en años distintos. Portugal lo hace en 2012, con 4169,37 euros por habitante a precios constantes de 2010; Italia y Grecia en 2013, con los datos que recoge la tabla 1, y España en 2014, con 5368,49 Euros por habitante a precios constantes de 2010. Estas diferencias reflejan la disparidad en la intensidad de la crisis económica y financiera, la resiliencia de la protección social y los ritmos de respuesta política nacional al mandato de austeridad europeo. En cuanto al saldo del periodo 2008-17, Alemania ha incrementado el gasto social por habitante en 23,6 puntos porcentuales y ha sido el único de los cinco

países en hacerlo de manera sostenida. España, Italia y Portugal registran crecimientos de 3,4, 3,8 y 10,6 puntos porcentuales, respectivamente. Grecia lo ha reducido en 14,7 puntos porcentuales.

La evolución del gasto social por habitante ofrece también diferencias entre países según la categoría de gasto. Alemania ha incrementado su esfuerzo en todas las categorías, a excepción de la protección por desempleo, destacando el aumento en familia e infancia y en exclusión social, dos áreas priorizadas por el paradigma de inversión social. Dentro del régimen de bienestar mediterráneo, la evolución del gasto por categoría de protección social ofrece importantes contrastes, que no solo obedecen a la distinta intensidad de las presiones externas de austeridad fiscal, sino también a decisiones de carácter interno. En España, el incremento del gasto en pensiones contrasta con la reducción del esfuerzo de financiación en el resto de categorías. Italia ha contenido el gasto de pensiones y, a partir de 2013,

registra un importante esfuerzo de financiación en las áreas de inversión social de familia e infancia y en exclusión social. Portugal ofrece un comportamiento por categorías de gasto similar al de España, con un incremento sostenido del gasto en pensiones a pesar de la reforma del sistema. También destaca la recuperación del gasto en sanidad en la fase de postaustreridad. Por último, el gasto social griego se ha reducido en las áreas de pensiones, desempleo y atención sanitaria. Contrasta el esfuerzo de financiación de las políticas de familia e infancia y de exclusión social, emprendido en 2013.

6. DISCUSIÓN. DIVERGENCIA Y DIFERENCIACIÓN DEL BIENESTAR EN LA POSTAUSTRERIDAD

El cambio institucional del bienestar alemán y del Sur de Europa arroja resultados de diferenciación creciente. El régimen mediterráneo ofrece, asimismo, una mayor heterogeneidad interna. La reforma de la protección social ha respondido a presiones estructurales similares, de postindustrialización, globalización y europeización. Sin embargo, su metabolización ha sido diferente en cada caso de estudio. El cambio institucional del bienestar a largo plazo tiene un aspecto nacional diferente, con especificidades según el área de protección social afectada.

La reforma del bienestar alemán bajo la Agenda 2010 respondió a un proceso de cambio institucional abrupto y con marcados resultados de discontinuidad, para adquirir rasgos de mayor incrementalidad después de la crisis económica y financiera de 2008. El sistema de protección social alemán ha completado su transición hacia un modelo postbismarckiano, incorporando elementos procedentes de otros mundos del bienestar europeo bajo el influjo del discurso de la inversión social. La estabilidad política de los gobiernos de coalición precrisis y postcrisis ha asegurado una expansión selectiva, pero continua y notable, de la protección social.

El impacto de la crisis económica y financiera sobre el bienestar del Sur de Europa ha supuesto el abandono de los esfuerzos de expansión de la protección social hacia las áreas de conciliación, cuidados y exclusión social desarrolladas en los 2000 por España y, en menor medida, Italia y Portugal. La crisis de la deuda soberana ha catalizado un proceso de cambio institucional abrupto, con resultados mixtos de continuidad o discontinuidad, dependiendo del país y del área de protección social. Las reformas de la austeridad se acompañaron de un intenso ajuste del gasto social. Tras la crisis económica y financiera, el bienestar del Sur de Europa ha profundizado algunas de sus debilidades tradicionales de inequidad y déficit de cobertura. Italia es el único país que ha efectuado esfuerzos alineados con el paradigma de inversión social en

la fase de postaustreridad, tratando de apuntalar el giro hacia la activación laboral de las reformas de la protección por desempleo de 2012 y del mercado de trabajo de 2014. Estos esfuerzos han permitido recuperar parte del terreno perdido con respecto a España antes de 2010 en conciliación, cuidados de larga duración y exclusión social.

El enfoque teórico convergente no es adecuado para explicar el cambio institucional del bienestar en Alemania y el Sur de Europa. La respuesta de los sistemas de protección social a las presiones estructurales comunes de la postindustrialización, la globalización y la europeización no resulta homogénea ni en términos de proceso ni de resultados. Las teorías de diversidad estructurada permiten una interpretación más plástica de la transformación de los sistemas de protección social, pero también ofrecen insuficiencias para aprehender un cambio institucional que se ha traducido en reformulaciones, préstamos e hibridaciones complejas, que desbordan las demarcaciones tradicionales de las familias clásicas del bienestar europeo. El impacto externo de la crisis económica y financiera ha sido endometabolizado de manera diferenciada por los sistemas de protección social alemán y del Sur de Europa, tal y como confirma la diversidad de resultados nacionales y por áreas de bienestar. En este contexto, el enfoque teórico de diversidad de procesos y resultados más allá de la continuidad resulta el más adecuado para analizar el cambio institucional del bienestar a largo plazo. Por un lado, porque permite una mejor incorporación al marco analítico de las respuestas políticas de los actores nacionales a las presiones estructurales. Y, por otro, porque facilita la interpretación de senderos de transformación heterogéneos, graduales o abruptos, con posibles resultados de supervivencia, discontinuidad o incluso de retorno.

El escenario del cambio institucional del bienestar en la postaustreridad es incierto. Los sistemas de protección social del Sur de Europa se encuentran en una condición comparativamente más frágil que el alemán para responder a los nuevos riesgos sociales relacionados con la desestandarización del empleo, la inestabilidad de los modelos familiares o el envejecimiento demográfico, que identifican el paradigma de inversión social de la UE. En el futuro más próximo, cabe esperar que el impacto de la COVID-19 provoque un reordenamiento de las áreas prioritarias del bienestar y dispare el gasto social, al menos temporalmente, dentro de un contexto de expansión presupuestaria y amplio margen fiscal.

7. AGRADECIMIENTOS

Los autores quieren agradecer los comentarios efectuados sobre versiones previas del artículo por el prof. Lucio Baccaro (MPIfG), el prof. Jan van Deth

(Universität Mannheim) y la prof. Begoña Cueto Iglesias (Universidad de Oviedo), así como a los participantes en dos seminarios de investigación celebrados en la Universidade Nova de Lisboa y el Collegio Carlo Alberto de Torino. Este artículo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación del Ministerio de Economía y Competitividad (Programa Nacional de I+D+i) Bienestar ocupacional en España: situación, determinantes y efectos (BIOCES) (2018-2020), referencia CSO2017-82648-R.

8. REFERENCIAS

- Berry, W. D., R. C. Fording y R. L. Hanson. 2003. "Reassessing the 'Race to the Bottom' in State welfare policy". *The Journal of Politics* 65(2): 327-349. <https://doi.org/10.1111/1468-2508.t01-2-00003>.
- Blum, S. y J. Kuhlman. 2016. "Crisis? What crisis? Restructuring the German welfare system in times of unexpected prosperity". Pp. 133-158 en *Challenges to European Welfare Systems*, editado por K. Schubert, Paloma de Villota y J. Kuhlman. Heidelberg: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-07680-5_7.
- Branco, R., D. Cardoso, A. M. Guillén, S. Sacchi y D. Luque. 2019. "Here to stay? Reversals of structural reforms in Southern Europe as the crisis wanes". *South European Society and Politics* 24(2): 205-232. <https://doi.org/10.1080/13608746.2019.1640966>.
- Comisión Europea. 2013. "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020." Bruselas, COM/2014/083 final.
- Eichhorst, W. y A. Hassel. 2015. "Are there Austerity-related policy changes in Germany?". IZA DP No. 9325. Bonn.
- Emmenegger, P., S. Häusermann, B. Palier y M. Seeleib-Kaiser. 2012. "How we grow more unequal". Pp. 3-26 en *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, editado por P. Emmenegger, S. Häusermann, B. Palier y M. Seeleib-Kaiser. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199797899.003.0001>.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Eurostat. 2020. "Expenditure. Main results: 1990-2017". Table code spr_exp_sum. Consulta 01 de abril de 2020. <https://cutt.ly/oyrZGoS>.
- Ferrera, M. 1996. "The 'Southern Model' of welfare in Social Europe". *Journal of European Social Policy* 6(1): 17-37. <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>.
- González Begega, S. y E. Del Pino. 2017. "Social policy in Spain under austerity. Assessing EU leverage for structural adjustment and welfare reform". Pp. 279-302 en *Austerity and the implementation of the E2020 Strategy in Spain*, editado por J. Ramos y E. Del Campo. Brussels: Peter Lang.
- Guijarro Rubinat, X. 2020. "La centralidad de los criterios de merecimiento en la explicación de las actitudes hacia la condicionalidad de la política social". *Revista Internacional de Sociología* 78(1): e149. <https://doi.org/10.3989/ris.2020.78.1.18.037>.
- Guillén, A. M. y S. González Begega. 2019. "Spain. Economic crisis and the politics of welfare under austerity". Pp. 97-114 *Welfare and the Great Recession. A Comparative Study*, editado por S. Ólafsson, M. Daly, O. Kangas y J. Palme. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198830962.003.0006>.
- Gringich, J. y S. Häusermann. 2015. "The decline of the working class vote, the reconfiguration of the welfare support coalition and consequences for the welfare state". *Journal of European Social Policy* 25: 50-75. <https://doi.org/10.1177/0958928714556970>.
- Hassel, A. 2010. "Twenty Years after German Unification: The Restructuring of the German Welfare and Employment Regime". *German Politics and Society* 28(2): 102-115. <https://doi.org/10.3167/gps.2010.280207>.
- Hassel, A. 2014. "The paradox of liberalization. Understanding dualism and the recovery of the German Political Economy". *British Journal of Industrial Relations* 52: 57-71. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2012.00913.x>.
- Hassenteufel, P. y T. Klenk. 2013. "Germany: Mixing rescaling, privatization and managerialism". Pp. 126-146 en *Health Care Systems in Europe under Austerity*, editado por E. Pavolini y A. M. Guillén. Basingstoke: Palgrave MacMillan. https://doi.org/10.1057/9780230369627_7.
- Hemerijck, A. 2018. "Social investment as a policy paradigm". *Journal of European Public Policy* 25(6): 810-827. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401111>.
- Hinrichs, K. 2010. "A social insurance State withers away. Welfare state reforms in Germany – Or: Attempts to turn around in a cul-de-sac". Pp. 45-72 en *A Long Good-bye to Bismarck: the Politics of Welfare Reforms in Continental Welfare State*, editado por B. Palier. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hyman, R. 2015. "Austeritarianism in Europe. What options for resistance?" Pp. 97-126 en *Social Policy in the European Union. State of Play 2015*, editado por D. Natali y B. Vanhercke. Brussels: ETUI.
- Köhler, H. D. 2013. "El mito de las reformas en Alemania". *El País* nº. 12974, 4/01/2013.
- Kvist, J. 2004. "Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in social policy". *Journal of European Social Policy* 14: 301-318. <https://doi.org/10.1177/0958928704044625>.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mau, S. 2015. *Inequality, Marketisation and the Majority Class*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Matsaganis, M. 2019. "Greece. The crisis, Austerity and the transformation of welfare". Pp. 83-96 en *Welfare and the Great Recession. A Comparative Study*, editado por S. Ólafsson, M. Daly, O. Kangas y J. Palme. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198830962.003.0005>.
- Moreno, L. 2001. "La «vía media» española del modelo de bienestar mediterráneo". *Papers* 63/ 64: 67-82.
- Moreno, L. 2013. "Spain's catch up with the EU Core: The implausible quest of a Flying Pig?" *South European Society and Politics* 18(2): 217-236. <https://doi.org/10.1080/13608746.2013.785650>.
- Moreno, L. y P. Marí-Klose. 2013. "Youth, family change and welfare arrangements. Is the South still so different?" *European Societies* 15(4): 493-513. <https://doi.org/10.1080/14616696.2013.836400>.
- Nauman, I. 2012. "Childcare politics in the New Welfare State". Pp. 158-181 en *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199645244.003.0008>.

- Natali, D. y F. Stamatii. 2014. "Reassessing South European pensions after the crisis: evidence from two decades or reform". *South European Society and Politics* 19(3): 309-330. <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.951515>.
- Natili, M. 2019. *The Politics of Minimum Income. Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*. London: Palgrave MacMillan.
- Palier, B. 2010. "Ordering change. Understanding the Bismarckian Welfare Reform Trajectory". Pp. 19-44 en *A Long Good-bye to Bismarck: the Politics of Welfare Reforms in Continental Welfare State*, editado por B. Palier. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Palier, B. y K. Thelen. 2010. "Institutionalizing dualism. Complementarities and change in France and Germany". *Politics and Society* 38(1): 119-148. <https://doi.org/10.1177/0032329209357888>.
- Pavolini, E., B. Palier y A. M. Guillén. 2013. "The health care policy quadrilemma and comparative institutional reforms". Pp. 193-221 en *Health Care Systems in Europe under Austerity*, editado por E. Pavolini y A. M. Guillén. London: Palgrave Mcmillan. https://doi.org/10.1057/9780230369627_10.
- Pavolini, E., M. León, A.M. Guillén y U. Ascoli. 2015. "From austerity to permanent strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain". *Comparative European Politics* 13: 56-76. <https://doi.org/10.1057/cep.2014.41>.
- Pereirinha, J. A. y M. C. Murteira. 2016. "The Portuguese welfare system in a time of crisis and fiscal austerity". Pp. 587-613 en *Challenges to European Welfare Systems*, editado por editado por K. Schubert, Paloma de Villota y J. Kuhlman. Heidelberg: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-07680-5_26.
- Petmesidou, M. y A. M. Guillén. 2014. "Can the welfare state as we know it survive? A view from the crisis-ridden South European Periphery". *South European Society and Politics* 19(3): 295-307. <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.950369>.
- Picot, G. y A. Tassinari. 2017 "All of a kind? Labour market reforms under austerity in Italy and Spain". *Socio-economic Review* 15(2): 461-482. <https://doi.org/10.1093/ser/mww042>.
- Pierson, P. 2000. "Three worlds of welfare research". *Comparative Political Studies* 33(6/7): 791-821. <https://doi.org/10.1177/001041400003300605>.
- Pierson, P. 2001a. *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Pierson, P. 2001b. "Coping with permanent austerity – welfare restructuring in affluent democracies". Pp. 411-456 en *The New Politics of the Welfare State*, editado por P. Pierson. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198297564.003.0014>.
- Rodríguez Cabrero, G. 2011. "The consolidation of the Spanish welfare state (1975-2010)". Pp. 17-38 en *The Spanish Welfare in European Context*, editado por A. M. Guillén y M. León. Aldershot: Ashgate.
- Sacchi, S. y F. Bastagli. 2005. "Italy: striving uphill but stopping halfway". Pp. 84-140 en *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, editado por M. Ferrera. London: Routledge.
- Schiller, C. 2016. *The Politics of Welfare State Transformation in Germany. Still a Semi-Sovereign State*. Abingdon: Routledge.
- Schmidt, V. 2002. "Does discourse matter in the politics of welfare adjustment?" *Comparative Political Studies* 35(2): 168-193. <https://doi.org/10.1177/0010414002035002002>.
- Streeck, W. 1995. "German capitalism: does it exist, can it survive?" MPIFG Discussion Paper, 95/5. Köhl.
- Schwartz, H. 2001. "Round up the usual suspects! Globalization, domestic politics and welfare state changes". Pp. 17-44 en *The New Politics of the Welfare State*, editado por P. Pierson. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198297564.003.0002>.
- Schweiger, C. 2019. "Deutschland einig Vaterland? East-West cleavages in Germany thirty years after Reunification". *German Politics and Society* 37(3): 18-31. <https://doi.org/10.3167/gps.2019.370303>.
- Streeck, W. y K. Thelen. 2005. "Introduction: Institutional change in advanced political economies". Pp. 1-39 en *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, editado por W. Streeck y K. Thelen. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P., B. Hvinden, S. Mau, B. Leruth, M. A. Schoyen y A. Gyory. 2018. "Moral economies of the welfare state: A qualitative comparative study". *Acta Sociologica* 62(2): 119-134. <https://doi.org/10.1177/0001699318774835>.
- Thelen, K. 2009. "Institutional change in advanced political economies". *British Journal of Industrial Relations* 43(7): 471-498. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2009.00746.x>.
- Theodoropoulou, S. 2015. "National social and labour market policy reforms in the shadow of EU bail-out conditionality. The cases of Greece and Portugal". *Comparative European Politics* 13: 29-55. <https://doi.org/10.1057/cep.2014.40>.
- Tiraboschi, M. 2014. *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times. The Italian Labour Relations in a Global Economy*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
- van Kersbergen, K. y B. Vis. 2014. *Comparative Welfare State Politics. Development, Opportunities and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- van Kersbergen, K., B. Vis y A. Hemerijck. 2014. "The Great Recession and welfare state reform: Is retrenchment really the only game left in town?" *Social Policy & Administration* 48(7): 883-904. <https://doi.org/10.1111/spol.12063>.
- Yamada, T. 2017. "Institutional change and regime crisis: a critical viewpoint of neo-liberalism". Pp. 70-89. En *Policy Change under New Democratic Capitalism*, editado por H. Magara. London/New York: Routledge.

SERGIO GONZÁLEZ BEGEGA es profesor titular en el Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo. Es miembro de los grupos de investigación PROMEBI (Uniovi), WPE y GoodCorp (ETUI) y experto externo de Eurofound. Asimismo, es co-IP del proyecto europeo SODITREC (2019-20) e integrante del proyecto nacional BIOCES (2018-20). Sus líneas de investigación incluyen las relaciones laborales europeas, el diálogo social, el conflicto laboral y la política social comparada. Es autor de capítulos de libros y artículos en revistas académicas como *Employee Relations*, *Economic and Industrial Democracy*, *Critical Perspectives on International Business*, *Transfer*, *Revista Internacional de Sociología*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* y *Revista Española de Sociología*, entre otras.

ANA M. GUILLÉN es catedrática en el Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo, directora del grupo de investigación acreditado PROMEBI (Promoviendo el Empleo y el Bienestar en Europa) e IP del proyecto nacional BIOCES (2018-20). Sus líneas de investigación incluyen el análisis comparado del bienestar, las políticas de protección social y mercado laboral y la europeización. Ha publicado en revistas académicas como *Social Science & Medicine*, *Social Politics*, *Journal of European Social Policy*, *European Societies*, *West European Politics*, *Social Policy and Administration* y *Comparative European Politics*, entre otras. Es coeditora de varios volúmenes publicados por editoriales internacionales.