

## Los Estados de bienestar y la protección social

Gonzalo Martner 2006 09 29

(documento de trabajo completo en <http://gmartner.googlepages.com>)

La Presidenta Bachelet manifestó en Chile 21 su voluntad de reencauzar el país “en lo que fue su matriz histórica de construcción estatal, de un Estado preocupado de ampliar las libertades y el bienestar de sus ciudadanos”. Esta es una buena noticia. Las diversas democracias se han hecho cargo desde la posguerra mundial de 1939-45 no sólo de la tarea tradicional del Estado gendarme (seguridad interna y externa, sistemas jurídicos y de justicia), y de la tarea de promoción económica subsidiaria (desarrollo de infraestructuras, masificación de la educación y la capacitación), sino también de los seguros sociales (de vejez-invalidez, enfermedad, desempleo transitorio) y de los subsidios a las familias y a las personas necesitadas, nuevas tareas públicas en economías de mercado que configuraron los llamados Estados de Bienestar. La visión bismarckiana, nacida en la Alemania de la década de 1880 y basada en el aseguramiento de riesgos sociales mediante la redistribución intertemporal obligatoria de los salarios en interés de los cotizantes, requirió para funcionar de una economía asalariada relativamente homogénea y del criterio de no provocar transferencias ex ante (los impedimentos para acceder al trabajo no forman parte medular de los dispositivos de protección), al margen de la voluntad de trabajar. La visión británica de Beveridge, expuesta en el período de término de la Segunda Guerra Mundial, admite las transferencias ex ante hacia los menos favorecidos en sus capacidades, fundando una noción de “solidaridad social” y no solo de “seguridad social”, dando lugar a mecanismos más extendidos de asistencia que los que derivan solo de la redistribución en el tiempo de los ingresos del trabajo. La visión asociada a Thomas Paine y sus propuestas tempranas de distribuir entre todos los habitantes las rentas de la tierra, dieron lugar a la corriente “universalista e incondicional” del Estado de bienestar[1].

### La evolución reciente

Más allá de sus inspiraciones en el plano de las ideas, se realiza aquí, siguiendo trabajos previos, una clasificación de los modelos de Estado de Bienestar de los países industriales entre aquellos de tipo Nórdico (cuyo ejemplo clásico es Suecia), los de tipo Europeo intermedios (Francia, Alemania) y los de tipo liberal de menor envergadura (EE.UU, Suiza)[2].

Los de tipo nórdico y europeo presentaron desde los años 1960 un elevado gasto público, un desempeño económico similar al de los demás países industriales, con una tasa de desempleo comparable, pero con mayor gasto estatal en educación, más altas transferencias de seguridad social y diferencias distributivas de ingresos sustancialmente menores que las de aquellos países de capitalismo liberal, como se observa en los cuadros.

Los Estados de bienestar nórdicos –de sello socialdemócrata clásico- se distinguen de los otros Estados de bienestar europeos y de los de tipo liberal por el mayor peso de la tributación directa, con una alta incidencia de los impuestos a la renta de las

---

personas y a las utilidades de las empresas en su estructura tributaria, y por las menores desigualdades de ingreso que exhiben, sin que se encuentre evidencia de un desempeño económico menos dinámico.

El PIB crece de modo relativamente similar en los países desarrollados con alto gasto público y en los con menor gasto, o en todo caso las diferencias de tasas de crecimiento al interior de estos grupos de países son mayores que entre estos grupos. Y el bienestar es mayor, especialmente por la disposición de un mayor volumen de bienes públicos y de transferencias de seguridad social a los más necesitados.

La comparación internacional muestra entonces que no existe un modelo único ganador en la obtención de un alto crecimiento y un elevado bienestar. Diversos países con un gasto público superior al 50% del PIB y muy amplias transferencias de seguridad social, financiados con altas tasas medias y marginales de impuesto a la renta, se cuentan entre las economías más ricas del mundo en términos de PIB por habitante, con crecimientos mayores al promedio de los países industrializados y al de muchos países de gobiernos más pequeños que cobran menos impuestos. Aunque este es un tema de recurrente controversia, existe suficiente evidencia para afirmar que en materia de tributos y gastos en las economías industrializadas las con mayor crecimiento en las últimas décadas son las que tienen tributos menos desincentivadores y más gastos públicos que contribuyen al crecimiento, especialmente en infraestructura y capital humano, y no los de Estados de menor peso en la economía. Es este un tema de estructura más que de nivel. Incluso la aplicación de tributos “desincentivadores” (alto impuesto a la renta y al patrimonio) no se traduce en un impacto sustancial de menor crecimiento[3].

Otras mediciones revelan en el mismo sentido que las variables institucionales y las regulaciones públicas (protecciones laborales, salario mínimo, centralización de negociaciones) no tienen el rol esencial que algunos les atribuyen respecto al nivel de desempleo en las economías mixtas desarrolladas[4]. La regulación estatal que protege el empleo tiene poco impacto en el nivel de desempleo, aunque si incide en una menor velocidad de rotación de la mano de obra y una mayor duración promedio del desempleo. La disminución de las prestaciones de los seguros de desempleo tiene un impacto débil sobre el nivel de desempleo. Sistemas generosos han podido cohabitar con niveles de desempleo débiles, particularmente en Europa del Norte. Los resultados empíricos tampoco establecen una relación directa entre sindicalización y desempleo. Los sindicatos juegan en cambio un rol nivelador en materia de dispersión de salarios. En cuanto al salario mínimo, como señalamos, la evidencia tampoco arroja conclusiones definitivas y en diversos casos altos salarios mínimos conviven con bajas tasas de desempleo. Si bien las reglamentaciones estatales pueden jugar un rol en la explicación del nivel y evolución del desempleo, éste parece tan débil que no llega verdaderamente a explicar las diferencias entre países ni las razones de éxito de algunos. En materia de desempleo son en definitiva las dinámicas macroeconómicas y el “reparto social del trabajo” lo que explica su evolución.

Por su parte, los países del sudeste asiáticos lograron alcanzar un alto nivel de desarrollo económico en los 40 años que siguieron a su despegue a inicios de los años 60, con variadas intervenciones del Estado que acompañaron ese proceso y una distribución del ingreso relativamente igualitaria. Esta experiencia reciente de

---

desarrollo exitoso refuerza la observación según la cual una distribución regresiva del ingreso y la ausencia de inversión pública en capital humano no ayudan al crecimiento, sino que lo desfavorecen.

En este contexto, el crecimiento económico de América Latina en los últimos 40 años ha sido especialmente magro. La brecha con los países industrializados se ha ampliado y también con los del este de Asia: el ingreso medio por habitante era en estos países orientales hace 40 años más bajo que el de América Latina y hoy lo supera ampliamente. Además de lento, el de América Latina ha sido un crecimiento accidentado y volátil, con bajas tasas de disminución de la pobreza y un nivel de desigualdad muy superior al del Asia. La identificación de las causas de este desempeño es materia de sistemática controversia, pero reúne un consenso de amplio espectro “el papel de tres factores que han adquirido o recuperado prominencia en la literatura técnica sobre crecimiento económico en las últimas décadas: la calidad de las instituciones, la generación del conocimiento técnico y su incorporación a los procesos económicos y el manejo del riesgo, tanto macroeconómico como social”[5].

Cuadro 1: Desempeño Social de los Estados de Bienestar

Países	Distribución del ingreso 20-30	Transferencias Seguridad Social/ PIB	Esperanza de vida al nacer (años)	Gasto Público Educación/ PIB	Gasto Público Salud/ PIB
	1995-2000	2004	2003	2000-2002	2002
<b>Estados de Bienestar Nórdicos</b>					
Finlandia	3,8	16,8	78,5	6,4	5,5
Noruega	3,9	15,0	79,5	7,6	8,0
Suecia	4,0	18,0	80,2	7,7	7,8
Dinamarca	4,3	16,9	77,2	8,5	7,3
<i>Promedio</i>	<i>4,0</i>	<i>16,7</i>	<i>78,9</i>	<i>7,6</i>	<i>7,2</i>
<b>Otros Estados de Bienestar Europeos</b>					
Alemania	4,3	19,2	78,4	4,6	8,6
Bélgica	4,5	16,0	78,1	6,3	6,5
Austria	4,7	19,2	78,6	5,7	5,4
Países Bajos	5,1	12,3	78,6	5,1	5,8
Francia	5,6	17,7	79,4	5,6	7,4
Italia	6,5	17,3	79,9	4,7	6,4
Reino Unido	7,2	13,4	78,5	5,3	6,4
<i>Promedio</i>	<i>5,4</i>	<i>16,4</i>	<i>78,8</i>	<i>5,3</i>	<i>6,6</i>
<b>Estados de bienestar liberales</b>					
Japón	3,4	10,9	81,8	3,6	6,5
Canadá	5,8	10,4	79,7	5,2	6,7
Suiza	5,8	11,3	80,4	5,8	6,5
Irlanda	6,1	9,2	77,8	5,5	5,3
N. Zelanda	6,8	10,5	78,7	6,7	6,6
Australia	7,0	9,2	80,3	4,9	6,5
EE.UU.	8,4	12,0	77,2	5,7	6,6
<i>Promedio</i>	<i>6,2</i>	<i>10,5</i>	<i>79,4</i>	<i>5,3</i>	<i>6,4</i>
Chile	18,7	8	77,9	4,2	2,6

Fuente: A partir de OCDE de Figares, 2005, y PHIID, *Informe de Desarrollo Humano*, 2005.

## **Globalización y Estado de bienestar**

Por su parte, las comparaciones de crecimiento en los últimos treinta años para diversas regiones del planeta que han experimentado evoluciones contrastadas permite concluir que una presencia significativa del Estado hace más que preservar a las poblaciones nacionales de los choques externos. Puede también ser un factor de protección de la competitividad en la economía globalizada[6].

La globalización no implica necesariamente una declinación general del peso del Estado-Nación, aunque sí su reformulación en profundidad. Los intercambios crecientes aumentan la vulnerabilidad económica, por lo que un sector público más vasto, especialmente en el ámbito de las políticas de protección social, constituye un contrapeso compensador apropiado. Dani Rodrik constató que el grado de apertura de principios de los años sesenta ofrece una muy buena predicción de la expansión del sector estatal en el curso de los tres decenios siguientes. En el caso de los países de altos ingresos, la correlación más robusta es entre apertura comercial y gastos en seguridad social y en el caso de los países más pobres entre apertura comercial y consumo público, países en los que la dificultad de administración de programas de transferencia induce más gasto social público directo, manteniéndose que la asociación es entre mayor riesgo externo y mayor protección social.

Estas conclusiones son relevantes, al constatarse que las relaciones entre gobierno y mercado pueden ser complementarias más allá de las funciones tradicionales de provisión de bienes públicos, de orden, ley y derechos de propiedad, pues "el ámbito de acción del gobierno ha sido más amplio, no más pequeño, en las economías que toman mayores ventajas de los mercados mundiales", mientras "la evidencia considerada sugiere que las razones tienen que ver con la provisión de seguridad social". Las economías más abiertas tienen una mayor exposición a los riesgos que emanan de las turbulencias de los mercados mundiales, por lo que un mayor gasto público en estas naciones cumple una función de aislamiento frente a dichos riesgos, en la medida en que el sector gubernamental es un sector "seguro" en términos de empleo y de compras al resto de la economía relativamente al sector sujeto al comercio internacional. Por tanto, en los países significativamente afectados por choques externos, el gobierno está llamado a mitigar el riesgo coordinando una mayor proporción de los recursos económicos[7].

No obstante, en palabras de Pierre Ronsanvallon, "es el derecho más que el contrato social de la empresa el que puede y debe hoy día ser el vector del progreso social para reducir las desigualdades de situaciones materiales o de estatus. Es necesario pensar en términos del derecho del hombre a trabajar. Es desde el exterior de la empresa y no al interior de ella que se juega la homogeneización del mundo trabajador (...). Esta identificación del Estado-providencia con una especie de sociedad aseguradora, está llegando de esta manera a su fin. Asistimos hoy día a una separación progresiva de dos universos: el de la seguridad social y el de la solidaridad. Las evoluciones demográficas, la disociación creciente entre la esfera de los cotizantes y de los que tienen derechos, el conocimiento acrecentado de las diferencias entre los individuos y los grupos, se conjugan para sacudir violentamente la visión aseguradora de la solidaridad. Dichas evoluciones conducen

---

en cambio a hacer necesario un enfoque más directamente político de la solidaridad”[8].

Cuadro 2  
Desempeño Económico de los Estados de Bienestar

Países	PIB /Hab. Miles US\$ ppe 2003	Gasto Gobierno General/ PIB 2005	Impuesto a renta y utilidades/ PIB 2001	Crecimiento PIB/Hab. (%) 1975-2003	Crecimiento PIB/Hab. (%) 1990-2003	Tasa de desempleo (%) 2004
<b>Estados de Bienestar Nórdicos</b>						
Suecia	26,8	56,4	22	1,6	2,0	6,6
Dinamarca	31,5	53,0	29	1,6	1,9	5,7
Finlandia	27,6	50,8	19	2,0	2,3	8,8
Noruega	37,7	42,9	21	2,8	2,9	4,5
<i>Promedio</i>	<i>30,9</i>	<i>50,8</i>	<i>23</i>	<i>1,6</i>	<i>2,3</i>	<i>6,4</i>
<b>Otros Estados de Bienestar Europeos</b>						
Francia	27,7	54,4	12	1,7	1,6	10,1
Bélgica	28,3	50,1	18	1,9	1,8	12,0
Austria	30,1	49,6	14	2,1	1,8	5,0
Italia	27,1	48,2	15	2	1,5	8,1
Alemania	27,8	46,8	10	2	1,3	9,9
Países Bajos	29,4	45,7	11	1,8	2,1	5,0
Reino Unido	27,2	45,1	15	2,1	2,5	4,7
<i>Promedio</i>	<i>28,2</i>	<i>48,6</i>	<i>14</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>	<i>7,8</i>
<b>Estados de bienestar liberales</b>						
N. Zelanda	22,6	40,6	20	1,0	2,1	3,9
Canadá	30,7	39,3	17	1,6	2,3	7,2
Japón	28,0	36,9	9	2,4	1,0	4,7
EE.UU.	37,6	36,6	15	2,0	2,1	5,3
Suiza	30,6	36,4	13	1,0	0,5	4,2
Australia	29,6	34,9	18	1,9	2,6	5,4
Irlanda	37,7	34,6	13	4,5	6,7	4,4
<i>Promedio</i>	<i>31,0</i>	<i>37,0</i>	<i>15</i>	<i>2,1</i>	<i>2,3</i>	<i>5,0</i>
<b>Chile</b>	<b>10,3</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>	<b>8,5</b>

Fuente: A partir de OECD in Figures, 2005, y OECD Economic Outlook 79, 2005, e Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2005.

La readecuación de los Estados de bienestar ha supuesto su adaptación a las nuevas realidades económicas, y no su reducción como lo ha postulado la corriente neoliberal, y la deliberación democrática sobre su futuro, incluyendo una reanimación del debate sobre los criterios de justicia distributiva que deben orientar las políticas públicas en este enfoque más directamente político de la solidaridad, enfoque que a su vez se aviene más con el carácter heterogéneo y desigual de las economías latinoamericanas. No es en la reproducción de los modelos neoliberales donde se encuentra la mayor prosperidad, ni ciertamente la mayor equidad social en la historia económica reciente, sino en aquel de Estado democrático y social de derecho, especialmente el de Europa del Norte. Ni tampoco los mejores valores civilizatorios...

## NOTAS

[1] Ver Philippe Van Parijs, , *Refonder la solidarité*, Les Editions du Cerf, Paris,

1996.

[2] Sobre el rol de los Estados de Bienestar en el siglo 20 y su desempeño económico y social, ver Evelyne Huber y John D. Stephens, *Development and crisis of the welfare state. Parties and policies in global markets*, The University of Chicago Press, Chicago, 2001.

[3] Ver las estimaciones de Richard Kneller, Michael Bleaney y Norman Gemmel, *Journal of Public Economics* 74, 1999.

[4] Jean Paul Fitoussi, Olivier Passet y René Fressynet, *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Conseil D'Analyse Economique, n°23, La Documentation Française, Paris, 2000.

[5] Guillermo Perry, *Crecimiento en América Latina. En busca del tiempo perdido*, Banco Mundial, Washington, 2005.

[6] Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, “la evidencia cruzada de la relación entre apertura y tamaño del gobierno central, medido por gasto e impuestos, demuestra que en el largo plazo no hay conflicto entre apertura y gasto gubernamental. Las economías abiertas no son economías de laissez faire. Más aún, en promedio, los gobiernos de economías abiertas gastan una proporción del PGB significativamente más amplia y recolectan los impuestos adicionales necesarios. ¿Pero qué pasa en el corto plazo? (...) Después de controlar por cambios en el ingreso per cápita, que tiene un efecto positivo e independiente sobre el tamaño de los presupuestos de gobierno, un incremento de la apertura tiene un efecto positivo y significativo sobre el gasto de gobierno, los ingresos tributarios totales y el ingreso por impuestos directos (...). En la última década, la globalización y los presupuestos de los gobiernos centrales se incrementaron mano a mano. Mientras más rápido el patrón de globalización, más amplio fue el incremento en el gasto y tributación del gobierno central. No hay evidencia de que la globalización esté causando una retirada del Estado-Nación. Por el contrario, la globalización está planteando demandas acrecentadas sobre los presupuestos de los gobiernos centrales, y los gobiernos están respondiendo a esas demandas”, en Department of Economic and Social Affairs, ONU, *World Public Sector Report. Globalization and the state*. Nueva York, 2001.

[7] Dani Rodrik, “Why do more open economies have bigger governments?”, *Journal of Political Economy*, vol. 106, n°5, 1998.

[8] Pierre Ronsanvallon, *La globalización exige un nuevo contrato social*, PNUD, Santiago, 2000.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME:

---

<http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quiénes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata](#)..

© CEME web productions 2003 -2007 