

ALGUNAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA EXPANSIÓN DEL GASTO DE SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA OCCIDENTAL: 1949-1977 *

JENS ALBER **

1. TENDENCIAS COMUNES Y VÍAS NACIONALES DE DESARROLLO DEL *Welfare State*

En los últimos años el Estado del bienestar fue objeto de un amplio debate político y científico. En el intento por comprender las causas y funciones de su desarrollo secular, sociólogos y politólogos dedicaron una considerable atención para aclarar el concepto de *Welfare State*, profundizando en sus raíces históricas y sus límites cambiantes.¹ De todos los análisis resulta, sin ninguna duda, que los programas de seguridad social se originaron a fines del siglo diecinueve,² y constituyen aún el fundamento institucional de las actuales políticas sociales. A partir de 1949, el International Labour Office (ILO), cumplió una notable actividad, en el intento de proporcionar datos internacionalmente comparables, sobre el gasto y el financiamiento

* Revista "Stato-e-Mercato-Italia" núm. 7, 1983. Traducción Dora Kanoussi.

** Esta investigación se basa en datos recogidos por el autor para el Data Handbook en curso de publicación en el ámbito del proyecto HIWED (Historical Indicators of the western European Democracies). El proyecto estuvo dirigido por Peter Flora y financiado por la Stiftung Volkswagenwerk. El volumen fué publicado por el editor Campus de Frankfurt, con el título: *State, Economy, and Society in western Europe, 1815-1975*. El autor agradece al director del proyecto por las múltiples y estimulantes discusiones teóricas que tuvieron en común, así como a los colegas Maurizio Ferrera y Peter Mair, de la European University Institute por los comentarios al artículo.

¹ Ver, por ejemplo, Flora y Heidenheimer (1981).

² Para un análisis histórico comparado del desarrollo de los esquemas de seguridad social de Europa Occidental en los últimos cien años, (ver Alber, 1982).

de estos programas. Según la definición que nos da ILO, los gastos sociales consisten en los siguientes seis programas: seguro social (o sea los esquemas implantados para la protección de la población contra los riesgos de la inseguridad económica: vejez o muerte del jefe de familia, invalidez, enfermedad, accidentes de trabajo, desocupación); sanidad pública; asistencia pública; subsidio a familias; indemnización a empleados públicos; e indemnización a inválidos de guerra. El gasto para estos seis programas en Europa Occidental alcanzaba en 1949, cerca del 9% del PIB (cuadro 1).³ Solamente Austria, Bélgica, Francia y Alemania habían superado la tasa del 10%, mientras que Gran Bretaña estaba muy cercana. Todas las otras naciones tenían porcentajes de gasto netamente por debajo del 10%, con un valor mínimo del 5.5% para Noruega. En el transcurso de los años cincuenta las cuotas de gasto social sobre el PIB registraron un aumento en todos los países, pero el crecimiento porcentual permaneció modesto. En promedio, el porcentaje de gasto social creció 2.1%, llevando así el promedio porcentual de Europa Occidental por encima del 11% en 1960. En los sesenta la tasa de crecimiento se duplicó, con una marcada aceleración en la segunda mitad del decenio. En promedio, el crecimiento fue de 4.4 puntos porcentuales, y en 1970 el gasto social alcanzaba en promedio el 15.8% del PIB. El valor máximo (20% en Holanda) era el doble del nivel mínimo (10% en Suiza). No obstante el considerable crecimiento de los años sesenta, el gasto social continuó creciendo, como parte del PIB, en otros 6.6% en los años setenta. En efecto, el ritmo de crecimiento de la cuota de gasto social registró un incremento continuo para todos los cinco periodos quinquenales, a partir de 1950 (cuadro 2). De un modesto crecimiento de 0.9% en la primera mitad de los años cincuenta, se pasó a un notable pico de 5.4% en la primera mitad de los años setenta.⁴ En los países de Europa Occidental, el porcentaje de gastos sociales alcanzó en promedio, en

³ Todos los datos aquí expuestos fueron sacados de varias ediciones de las publicaciones del ILO, sobre *The cost of social security*. Los porcentajes fueron elaborados sobre cifras absolutas que fueron reportadas, conjuntamente con las notas aclaratorias, en el volumen de datos en vías de publicación en el ámbito del proyecto HIWED (Flora et. al. 1982). Dado que esta serie de datos llega hasta 1974, los porcentajes de gasto social para los años 1974-1977 fueron sacados directamente de la décima edición de la serie del ILO.

⁴ Dado que los porcentajes y funciones de ambos, el gasto social como numerador y el PIB como denominador, no excluirá que la tasa de crecimiento del gasto social en términos absolutos (a precios constantes) pueda haber sufrido una disminución en los años de la posguerra. Además he demostrado que esto fue lo que sucedió efectivamente en el caso de Alemania Occidental (ver Alber, 1981).

1977, el 22.4% del PIB. Suecia es el país que gasta más, con el 30.5%, Suiza el que gasta menos con el 16.1%. Sólo otras tres naciones —Finlandia (19.3%), Irlanda (18.3%) y Gran Bretaña (17.3%) permanecen por debajo de la tasa del 20% (cuadro 1). Durante toda la posguerra, las variaciones del ritmo de crecimiento anual de los porcentajes de gasto, típicas de cada fase, se distribuyeron en forma similar en las 13 naciones (cuadro 3). En promedio, la cuota de gasto social sobre el PIB creció medio punto porcentual cada año. Cinco fases caracterizan estos periodos de crecimiento acelerado en varios países: los años 1952-1953 con crecimiento medio de 0.68 y 0.42%; los años 1957-1958 con incrementos consecutivos de 0.52 y 0.68%; los años 1966-1968 con incrementos de 0.77, 0.73 y 0.58%; los años 1971-1972 con un crecimiento de 0.99 y 0.67%, y el periodo 1974-1976 en el que el porcentaje de gasto registró saltos de 0.97, 1.82 y 0.77%.

Es impresionante como estas fases de crecimiento acelerado son comunes a la gran mayoría de los países europeos. En 1952-1953, nueve naciones sobre 13 registran crecimientos superiores al promedio de 0.7%. En 1957-1958 solamente en Francia, Suiza y Gran Bretaña se verificó una baja en las tendencias comunes de crecimiento acelerado. En la segunda mitad de los años setenta los porcentajes de gasto crecieron en forma desproporcionada en todos los países sin excepción. En 1971-1972 solamente en Austria, Suiza y Gran Bretaña no hubo tasas de crecimiento considerables, mientras el imprevisto crecimiento de los porcentajes de gasto alrededor de 1975 fue nuevamente un fenómeno general y común a todos los países. Después de 1975 el ritmo de crecimiento comenzó a disminuir nuevamente. En varios países se registró estancamiento (Austria y Suiza), o, por fin, decrementos en la cuota de PIB utilizada para gastos sociales (Dinamarca, Alemania, Irlanda, Italia, Gran Bretaña). Está por verificarse si esta estimación del ritmo marca una inversión en la tendencia secular en relación a la expansión de *Welfare State*. Fases similares a ésta, verificadas en el pasado (1954-1955, 1959-1960, 1960-1970) fueron sólo temporales y no cambiaron la tendencia de largo plazo hacia la expansión. La posguerra está caracterizada por un modelo de crecimiento del gasto social, común a todas las democracias de Europa Occidental. No sólo la proporción del gasto social sobre el PIB creció considerablemente, sino el ritmo de tal crecimiento aumentó en el tiempo. Estas tendencias comunes se complementan con algunas importantes variaciones nacionales. En los hechos los países de Europa

CUADRO 1. *Porcentajes de gasto para la seguridad social en Europa Occidental: 1949-1977*

Año *	AU	BE	DA	FI	FR	GE	G.B.	IR	IT	OL	NO	SVE	SVI	Media	St. Dev.
1977	21.1	25.5	24.0	19.3	25.6	23.4	17.3	18.3	22.8	27.6	19.6	30.5	16.1	22.4	4.1
1976	21.0	24.4	24.2	18.0	24.7	23.4	17.4	19.1	22.8	27.0	18.9	27.4	15.9	21.9	3.6
1975	20.2	23.6	22.4	16.1	24.1	23.5	16.2	19.7	23.1	26.8	18.5	26.2	15.1	21.2	3.7
1974	18.2	20.9	21.0	15.4	21.6	20.3	14.6	15.8	21.4	24.8	17.8	24.4	13.9	19.2	3.4
1973	18.0	20.0	20.9	15.0	20.8	18.9	14.6	13.5	19.0	22.8	18.0	21.5	12.5	18.1	3.1
1972	18.2	19.4	20.5	15.1	20.3	18.5	14.1	13.6	20.1	22.3	17.5	20.7	10.4	17.7	3.3
1971	19.0	18.5	18.7	14.3	15.5	17.4	13.8	12.6	18.5	21.1	16.7	20.5	10.3	16.7	3.1
1970	18.8	18.1	16.6	13.1	15.3	17.0	13.8	11.6	16.3	20.0	15.5	18.8	10.1	15.8	2.8
1969	19.5	17.8	16.9	12.9	15.1	17.8	13.7	11.1	16.4	19.5	13.6	17.8	10.3	15.6	2.9
1968	19.4	18.2	15.6	13.3	14.4	18.3	13.4	11.1	16.0	18.8	12.9	17.1	9.4	15.2	3.0
1967	18.8	17.3	14.3	12.7		18.5	12.6	11.3	15.2	18.3	12.0	15.8	9.4	(14.7)	
1966	18.1	16.5	13.2	11.6	15.9	17.2	12.5	10.6	16.8	16.9	11.0	14.6	8.8	14.1	2.9
1965	17.8	16.1	12.2	10.6	15.8	16.6	11.7	10.3	14.8	15.7	10.9	13.6	8.5	13.4	2.8
1964	17.6	14.5	12.8	10.0	15.4	16.1	11.9	10.2	12.9	14.5	10.7	13.1	8.4	12.9	2.6
1963	16.2	15.3	12.4	9.8	15.1	15.9	11.2	9.9	12.7	13.6	10.6	12.3	7.8	12.5	2.5
1962	15.8	15.2	12.2	9.7	14.5	15.6	11.2	9.9	11.9	11.8	10.1	11.3	7.8	12.1	2.4
1961	14.7	15.3	10.9	9.1	14.0	15.6	10.9	9.7	11.4	11.4	9.4	10.9	7.7	11.6	2.4
1960	13.8	15.3	11.1	8.7	13.4	15.0	11.0	9.6	11.7	11.1	9.4	11.0	7.5	11.4	2.3
1959	14.5	15.6	11.7	9.0	13.4	16.3	10.9	10.1	11.9	11.0	9.5	11.0	7.6	11.7	2.5
1958	14.4	14.7	11.7	9.3	13.5	16.9	9.8	10.3	11.5	12.2	8.9	11.0	7.7	11.6	2.5
1957	13.1	13.3	10.5	9.0	13.7	15.9	9.6	10.1	10.6	10.1	8.0	10.5	7.5	10.9	2.3
1956	12.9	13.1	10.4	7.9	13.7	14.4	9.7	9.5	10.5	8.3	7.5	10.1	7.1	10.4	2.3
1955	12.8	13.2	9.8	7.6	13.4	14.2	9.5	9.3	10.0	8.4	7.5	9.9	6.8	10.2	2.4

1954	13.7	13.7	9.8	7.5	13.2	13.6	9.7	9.0	10.5	7.6	7.3	8.4	6.7	10.1	2.8
1953	14.5	13.6	9.8	8.1	12.9	13.9	10.2	8.9	9.8	7.6	7.1	8.9	6.4	10.1	2.6
1952	14.2	12.5	9.5	7.4	12.6	14.1	9.4		9.2	7.9	6.2	8.4	6.4	(9.7)	
1951	12.9	11.7	8.2	6.3		13.7	9.9		8.5	7.1	5.7	7.7	6.0	(9.1)	
1950	12.4	12.5	8.4	6.7		14.8	10.0		8.5	7.1	5.7	8.3		(9.3)	
1949	11.6	11.9	8.1	6.7					8.2	7.1	5.5	8.2		(9.2)	

* AU — Austria, BE — Bélgica, DA — Dinamarca, FI — Finlandia, GE — Alemania, G.B. — Gran Bretaña, IR — Irlanda, IT — Italia, OL Holanda, NO — Noruega, SVE Suecia, SVI Suiza. Las siglas de los países son iguales para todos los cuadros.

CUADRO 2. *Incrementos quinquenales de los porcentajes medios de gasto social en los países de Europa Occidental*

1950-1955	0.9	1950-1960	2.1
1955-1960	1.2		
1960-1965	2.0	1960-1970	4.4
1965-1970	2.4		
1970-1975	5.4	1970-1977	6.6
1975-1977	(1.2)		

CUADRO 3. Variaciones anuales de las cuotas de gasto para la seguridad social sobre el PIB en los países de Europa Occidental*

<i>Año **</i>	AU	BE	DA	FI	FR	GE	G.B.	IR	IT	OL	NO	SVE	SVI	<i>Media</i>
1977	0.1	1.1	-0.2	1.3	1.3	0.	-0.3	-0.8	0.	0.6	0.7	3.1	0.2	0.55
1976	0.8	0.8	1.8	1.9	1.9	-0.1	1.2	-0.6	-0.3	0.2	0.4	1.2	0.8	0.77
1975	2.0	2.7	1.4	0.7	0.7	3.2	1.6	3.9	1.7	2.0	0.7	1.8	1.2	1.82
1974	0.3	0.9	0.1	0.2	0.2	1.6	-0.1	2.1	1.7	1.4	0.6	2.9	0.7	0.97
1973	-0.2	0.6	0.4	-0.1	-0.1	0.4	0.5	-0.1	-1.1	0.5	0.5	0.8	2.1	0.32
1972	-0.8	0.9	1.8	0.8	0.8	1.1	0.3	0.3	1.6	0.8	0.8	0.2	0.1	0.67
1971	0.2	0.4	2.1	1.2	1.2	0.4	0.	1.0	2.2	1.1	1.2	1.7	0.2	0.99
1970	-0.7	0.3	-0.3	0.2	0.2	-0.8	0.1	0.5	-0.1	0.5	1.9	1.0	-0.2	0.20
1969	0.1	-0.4	1.3	-0.4	-0.4	-0.5	0.3	0.	0.4	0.7	0.7	0.7	0.9	0.26
1968	0.6	0.9	1.3	0.6	0.6	-0.5	0.8	-0.2	0.8	0.5	0.9	1.3	0.	0.58
1967	0.9	0.8	1.1	1.1	0.9	1.3	0.1	0.7	-1.6	1.4	1.0	1.2	0.6	0.73
1966	0.3	0.4	1.0	1.0	1.0	0.6	0.8	0.3	2.0	1.2	0.1	1.0	0.3	0.77
1965	0.2	1.6	-0.6	0.6	0.6	0.5	-0.4	0.1	1.9	1.2	0.2	0.5	0.1	0.50
1964	0.	-0.8	0.4	0.2	0.3	0.2	0.7	0.3	0.2	0.2	0.1	0.8	0.6	0.25
1963	0.4	0.1	0.2	0.1	0.6	0.3	0.	0.	0.8	1.8	0.5	1.0	0.	0.45
1962	0.9	-0.1	1.3	0.6	0.5	0.	0.3	0.2	0.5	0.4	0.7	0.4	0.1	0.45
1961	0.9	0.	-0.2	0.3	0.6	0.2	-0.1	0.1	-0.3	0.2	0.	-0.1	0.2	-0.14
1960	-0.7	-0.3	-0.6	-0.3	0.	-1.3	0.1	-0.5	-0.2	0.1	-0.1	0.	-0.1	-0.30
1959	0.1	0.9	0.	-0.3	-0.1	-0.6	0.9	-0.2	0.4	-0.2	0.6	0.	-0.1	0.12

1958	1.3	1.4	1.2	0.3	-0.2	1.0	0.2	0.2	0.9	0.9	0.9	0.5	0.2	0.68
1957	0.2	0.2	0.1	1.1	0.	1.5	-0.1	0.6	0.1	1.8	0.5	0.4	0.4	0.52
1956	0.1	-0.1	0.6	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.5	-0.1	0.	0.2	0.3	0.21
1955	-0.9	-0.2	0.	0.	0.2	-0.4	-0.2	0.3	-0.5	0.1	0.2	0.5	0.1	-0.06
1954	-0.8	0.1	0.	-0.6	0.3	-0.3	-0.5	0.1	0.7	0.	0.2	0.5	0.3	0.0
1953	0.3	1.1	0.3	0.7	0.3	-0.2	0.8		0.6	-0.3	0.9	0.5	0.	(0.42)
1952	1.3	0.8	1.3	1.1		0.4	-0.5		0.7	0.8	0.5	0.7	0.4	(0.68)
1951	0.5	-0.8	-0.2	-0.4		-0.9	-0.1		0.	0.	0.	-0.6		(-0.25)
1950	0.8	0.6	0.3	0.					0.3	0.	0.2	0.1		(0.29)

* Los cambios anuales no corresponden a las diferencias de los porcentajes reportados en el cuadro 1, en todos los casos en los cuales hubo modificaciones en los criterios estadísticos (para los años en los cuales tales modificaciones se produjeron ver el cuadro 1). Todas las variaciones de este cuadro se basan en idénticos criterios.

** Las siglas de los países son las mismas del cuadro 1.

Occidental no se tornaron más similares entre sí, durante la fase de expansión del *Welfare State*.

Si tomamos como indicador la *Standard deviation* del porcentaje de gasto social, no se registra ninguna tendencia hacia una convergencia, al contrario, la heterogeneidad tiende a crecer (cuadro 1), hasta 1964 la *Standard deviation*, del porcentaje de gasto permaneció prácticamente constante, fluctuando alrededor de 2.5%. En la segunda mitad de los años sesenta también el grado de heterogeneidad permaneció prácticamente constante, aunque a un nivel ligeramente más alto (con la *Standard deviation*, que alcanzaba alrededor del 2.9). A su vez en los años setenta se asistió a una tendencia casi constante en dirección a crecientes diversificaciones. La *Standard deviation* superó por primera vez la marca de 3%, para alcanzar el 4.1% en 1977. Como se demuestra en la figura 1, el margen entre el país que gasta más y aquel que gasta menos fue ampliándose continuamente. La creciente heterogeneidad en los niveles de gasto social fue acompañada por diferentes modelos nacionales de desarrollo del *Welfare State*, que alteraron en el tiempo, en forma significativa, la posición de los países según la cantidad del gasto (cuadro 4).

CUADRO 4. *Relación de los porcentajes de gasto social en 1950, 1960, 1970 y 1977*

Año *	AU	BE	DA	FI	FR	GE	IR	IT	OL	NO	SVE	SVI	G.B.
1950	3	2	7	11	4	1	9	6	10	13	8	12	5
1960	3	1	65	12	4	2	10	5	65	11	85	13	85
1970	3	4	6	11	9	5	12	7	1	8	2	13	10
1977	8	4	5	10	3	6	12	7	2	9	1	13	11

* Las siglas de los países son las mismas del cuadro 1.

Sólo en los años cincuenta se registró un periodo de evidente estabilidad, en el curso del cual todos los países mantuvieron prácticamente sus posiciones relativas. Por todo el decenio, ninguna nación sustituyó a los cuatro países, que desde el inicio tenían porcentajes de gasto superiores al 10%, (Alemania, Bélgica, Austria y Francia) ni a los

tres que estaban en los últimos lugares de la relación (Finlandia, Suiza y Noruega). La correlación entre las posiciones de los 50 con las de los 60 es entonces alta (0.90). Los años sesenta vieron una dinámica de cambio mucho más marcada. Con incrementos relevantes de los porcentajes de gasto social, Holanda y Suecia alcanzaron las posiciones más altas de la relación, mientras que Noruega ganó tres posiciones. Los porcentajes de gasto de Alemania, Francia y Gran Bretaña registraron a su vez, un crecimiento modesto, y en consecuencia las tres naciones cayeron abajo de la relación de gasto de las naciones de Europa Occidental. En 1970, Alemania, pionero constante de las políticas sociales europeas, se encontraba en la quinta posición mientras Gran Bretaña, que en 1950 ocupaba el quinto lugar, cayó al décimo, Suecia y Francia registraron en los años 70 una dinámica expansión del *Welfare State*, mientras que Austria, otro pionero de las políticas sociales junto con Alemania, siguió una línea mucho más restrictiva y cayó mucho más atrás que otras naciones. En 1977 la posición ocupada en la relación de cada país, era poco similar a la que ocupaban en 1950 ($r_s = 0.35$). En toda la posguerra Suecia, Holanda, Dinamarca, Italia y Noruega registraron, en el ordenamiento, los crecimientos más elevados en los porcentajes de gasto social. Suecia fue el país más dinámico aumentando la cuota de gasto social sobre el PIB por encima del 22%. Las otras tres naciones tuvieron crecimientos por encima de los 14 puntos porcentuales. En cambio, Austria, Irlanda, Alemania y Gran Bretaña registraron crecimientos inferiores a los 10 puntos porcentuales. Este modelo de crecimiento diferencial es, en parte, función de los niveles iniciales alcanzados en 1950. Con la única excepción de Irlanda, todas las naciones de crecimiento lento habían alcanzado en 1950 niveles de gasto por encima de la media. Por otra parte, todos los países con dinamismo mayor se encontraban en aquel año en el grupo de los *Welfare State* retardatarios (Italia y Dinamarca estaban en las posiciones medias, o sea en el sexto y séptimo puesto de la relación). No obstante estas tendencias, no sería exacta una interpretación del proceso de expansión del *Welfare State*, en la segunda posguerra, que lo considerase como un fenómeno de reagrupamiento de países, en el cual aquellos que al inicio eran retardatarios, ahora se acercan a los pioneros. Se trata, sobre todo, de un proceso de intercambio en el cual aquellos que al inicio estaban atrasados se pusieron a la cabeza (Suecia, Holanda) y los líderes tradicionales se desplazaron a la cola (Austria, Alemania).

En base al fuerte desarrollo registrado en los años setenta, los *Welfare State* de Europa Occidental pueden ser clasificados en tres grupos con perfiles de gasto social marcadamente diferentes. En un extremo tenemos naciones con amplio crecimiento y niveles elevados de gasto social en los años 70 (Suecia, Holanda, Francia, Dinamarca); en posición intermedia encontramos países de crecimiento moderado y con niveles medios de gasto social (Austria, Alemania, Italia); y al final, en el extremo, existen naciones con modestos o bajos niveles de crecimiento, en el periodo reciente de mayor expansión del *Welfare State* y bajos niveles de gasto social (Gran Bretaña, Noruega, Finlandia, Irlanda, Suiza), en el cuadro 5 esta clasificación está presentada sistemáticamente en forma cruzada. Por otra parte, en las diferentes vías de desarrollo del gasto social, existen otras dimensiones importantes de variación entre los *Welfare State* de Europa Occidental. Por ejemplo, la distribución funcional de los gastos puede variar, los sistemas de financiamiento muestran una considerable heterogeneidad y existen diferencias importantes relativas en los modelos institucionales de las políticas perseguidas en cada país. El cuadro 6 muestra la distribución por títulos de gasto, para los diferentes esquemas nacionales en 1977.

CUADRO 5. *Perfiles nacionales del desarrollo del gasto para la seguridad social en los años setenta*

<i>Nivel de gasto social en 1977</i>			
Incremento de los porcentajes de gasto en los años 70	Bajo (20)	Medio (20-23)	Alto (24 ó más)
Bajo (5)	G.B., NO	AU	
Medio (5-7)	FI, IR, SVI	GE, IT	
Alto (7 ó más)			SVE, OL, FR, BE, DA

Frecuentemente la parte del león se la lleva el sistema de pensiones, que en promedio gasta el 37% del total. En los distintos países la cuota del sistema de pensiones varía entre el 25% (Bélgica, Irlanda)

CUADRO 6. *Distribución de los gastos por seguridad social en los distintos programas a 1977 (gasto por cada prestación como porcentajes del gasto total)*

<i>País</i>	<i>Pen- siones</i>	<i>Sanidad</i>	<i>Subsidio familias</i>	<i>Empleo público</i>	<i>Desocu- pación</i>	<i>Seguro acci- dentes trabajo</i>	<i>Asis- tencia</i>	<i>Otros</i>
Austria	41.9	17.5	9.5	20.3	2.6	2.3	3.0	2.9
Bélgica	25.2	29.2	12.1	12.3	10.9	3.8	4.6	1.9
Dinamarca	27.1	26.9	4.1	3.8	13.6	0.7	23.6	0.2
Finlandia	33.9	27.9	4.4	14.8	3.4	1.4	11.7	2.5
Francia	34.3	30.5	11.1	12.1	2.7	0.1	9.2	0.0
Alemania	40.7	25.4	5.1	13.2	4.1	2.7	4.4	4.4
Gran Bretaña	34.0	31.7	2.8	8.4	3.4	1.2	17.1	1.4
Irlanda	25.4	41.2	5.6	11.3	12.2	1.6	2.6	0.1
Italia	48.2	25.3	5.0	9.8	2.2	2.4	5.2	1.9
Holanda	40.0	28.5	6.5	13.3	4.3	—	6.3	1.1
Noruega	40.4	39.4	4.4	5.3	1.2	0.3	7.8	1.2
Suecia	30.8	42.0	5.1	4.6	1.1	0.6	15.8	0.0
Suiza	52.2	28.7	0.3	5.4	1.0	4.2	8.1	0.1
Media	36.5	30.3	5.8	10.4	4.8	1.8	9.2	1.4

y el 52% (Suiza).⁵ En todas las naciones, con excepción de Bélgica, Irlanda y Suecia, el sistema de pensiones es entonces el que realiza la más alta parte del gasto social, seguido, en segunda posición, por el sistema sanitario. En realidad, cerca del 30% de todo el gasto de seguridad social se emplea con fines sanitarios (o sea seguro contra enfermedades y sanidad pública). La cuota porcentual de gastos sanitarios alcanza los niveles más elevados en Suecia (42%), Irlanda (41%) y

⁵ Estas variaciones reflejan en parte las diferencias institucionales. Mientras las pensiones de invalidez generalmente forman parte del sistema de pensiones, en Bélgica se provee a la invalidez en el ámbito de los esquemas de seguro contra enfermedades. Ninguno de los esquemas nacionales es plenamente comparable, en el sentido que instituciones con la misma denominación ejerzan también funciones similares. Cantidades variables de gasto en los esquemas para los empleados públicos pueden, por ejemplo, simplemente reflejar el nivel, en el cual las prestaciones para el empleo público están incorporadas en los esquemas de seguridad general antes que tener una administración autónoma.

Noruega (39%), mientras que le toca el nivel más bajo a Austria (17.5%). En los otros países registra variaciones cercanas al promedio europeo del 30%. Los sistemas de pensiones y salubridad absorben dos tercios del total del gasto de seguridad social. Entre los últimos rubros, tres en particular absorben cuotas de gastos considerables: indemnización por el empleo público (10% del gasto total), asistencia social (9%) y subsidios a las familias (6%). El gasto para el empleo público es extraordinariamente alto en Austria (20%), y particularmente bajo en los países escandinavos, con excepción de Finlandia y Suiza (alrededor o por debajo del 5%). Los esquemas de asistencia social absorben una considerable cuota de recursos en Dinamarca (24%), Gran Bretaña (17%) y Suecia (16%), mientras que juegan un papel puramente residual en Bélgica (5%), Alemania (4%), Austria (3%), Irlanda (3%). La cuota de subsidios a las familias es más alta en los países católicos, Bélgica (12%), Francia (11%), Austria (9%), mientras que es más baja en Gran Bretaña (3%) y Suiza (3%). Todavía el caso de Suiza es en gran medida un reflejo de su peculiaridad institucional.⁶

Los gastos por desocupación varían en medida estrecha con las oscilaciones del ciclo económico. Si bien los gastos por este concepto fueron creciendo en todos los países a partir de 1970, solamente en Dinamarca (14%), Irlanda (12%) y Bélgica (11%) gastan más del 10% del total de los fondos de seguridad social para fines de asistencia a la desocupación. En todos los otros países tales gastos permanecen por debajo de la cuota de 5%. Menos aún pesan los gastos por accidentes de trabajo. Los sistemas de seguro o contra accidentes de trabajo absorben en promedio solamente el 2% del total de gasto por seguridad social y en ningún país superan el nivel del 5%. Otros esquemas revisten cierta importancia solamente en Alemania, donde una discreta cuota de las indemnizaciones sociales es cubierta con subsidios para las víctimas de la guerra civil y por las víctimas de guerra.

Otra importante fuente de diversificación entre los *Welfare State* de Europa Occidental lo constituyen las diferencias en los *métodos de financiamiento* (cuadro 7). Este promedio, cerca del 39% de todos los recursos, deriva de las contribuciones de los empleados, mientras que el Estado (administración central y local) contribuye con el 37%. Aquellos que se benefician con los subsidios contribuyen solamente

⁶ Las cifras relativas a Suiza se refieren sólo al Programa Federal.

CUADRO 7. *Financiamiento de los programas de seguridad social en 1977 (cuota de financiamiento como porcentaje del total)*

<i>País</i>	<i>Trabajadores</i>	<i>Empleador</i>	<i>Estado</i>	<i>Otros</i>
Austria	26.4	48.6	22.5	2.5
Bélgica	18.1	41.7	35.3	4.9
Dinamarca	1.4	5.5	91.4	1.7
Finlandia	10.1	49.4	36.0	4.5
Francia	19.4	55.7	23.2	1.7
Alemania	29.5	41.1	26.4	3.0
Gran Bretaña	17.7	29.5	50.5	2.3
Irlanda	11.4	25.3	60.8	2.5
Italia	13.5	61.2	21.2	4.1
Holanda	35.7	38.2	18.0	8.1
Noruega	21.8	39.5	37.3	1.4
Suecia	1.2	44.1	47.3	7.4
Suiza	36.7	22.0	32.5	8.8
Media	18.7	38.6	36.9	5.8

con el 19%. El resto (poco menos del 6%) proviene de rentas del capital y otras fuentes. A partir de 1950, la cuota de financiamiento del Estado fue declinando (del 45% al 37%), mientras que las cuotas de los empleadores y de los asegurados registraron una tendencia a subir (respectivamente del 36 al 39% para patrones y del 16 al 19% para beneficiarios). Estos cambios todavía reflejan el crecimiento de esquemas asistenciales con diversos métodos de financiamiento y no significan cambios institucionales, a sabiendas, dirigidos a variar el peso de las contribuciones. Como se puede ver en el cuadro 7, las variaciones de país a país, en la distribución de los recursos son considerables. Por ejemplo, la cuota de financiamiento de los trabajadores varía del 1% en Dinamarca al 37% en Suiza. Las contribuciones de los patrones son muy elevadas en Italia (61%), Francia (56%), Finlandia (49%), Austria (49%), mientras que juegan un papel menor en Suiza (22%) y en Dinamarca (5.5%). En los otros países varían entre el 25 y el 44%. La

cuota del Estado es aplastante en Dinamarca (91%), alta en Irlanda (61%), Gran Bretaña (50.5%) y Suecia (47%) mientras que baja más allá de 25% en Francia, Austria, Italia y Holanda. Si se observa la distribución de las cuotas de financiamiento de los países en particular se pueden distinguir tres tipos. En primer lugar, hay un grupo de países con un sistema tripartito de financiamiento bastante equilibrado, en el cual ninguna de las partes aplasta a las demás y en donde los mismos beneficiarios contribuyen con una cuota de por lo menos un cuarto del total (Suiza, Holanda, Alemania y Austria). Un segundo grupo está constituido por países con sistemas de financiamiento preminentemente bipartitos, distribuidos entre Estado y empleadores y en el cual estos últimos soportan la mayor parte del financiamiento (Italia, Francia, Finlandia, Bélgica y Noruega). Finalmente hay un tercer grupo en el cual la cuota del Estado es predominante y en segundo lugar aparecen las contribuciones de los patrones (Dinamarca, Irlanda, Gran Bretaña y Suecia). La tercera dimensión de variación son las diferencias en los *tipos institucionales*, de los programas de seguridad social. Teóricamente pueden distinguirse tres modelos básicos de políticas sociales. Los programas de seguridad social universales que tienden a proporcionar un nivel mínimo de seguridad social para todos los ciudadanos, al prescindir de su posición en el mercado de trabajo. En los sistemas de este tipo todos los ciudadanos tienen derecho a la indemnización, y las transferencias sociales tienen una fuerza componente igualitaria, en el sentido que las indemnizaciones mínimas constantes juegan un papel preminente, también se pueden combinar con subsidios conexos a las ganancias. A su vez, los sistemas dirigidos a la preservación del *status* de trabajo definen el derecho a la prestación "welfarística", en términos de conexión estrecha con la posición de los beneficiarios sobre el mercado de trabajo. En estos sistemas, los programas de seguridad social son con frecuencia, fragmentados en una serie de programas sociales especiales para las diferentes categorías ocupacionales. El derecho a la prestación asistencial está ligado, frecuentemente, a los límites de la renta y las indemnizaciones conexas a las rentas del trabajo transmiten al sistema de transferencias sociales la posición que los beneficiarios han adquirido en el mercado de trabajo. En tal forma se tiende a preservar y no modificar la estructura de la desigualdad social. En fin, hay un modelo selectivo de política social que busca reservar las indemnizaciones públicas a los grupos de población indigente, que tienen poca o ninguna posibilidad de pro-

verse a sí mismos. En este modelo la definición del derecho a la prestación es altamente restrictiva, pero las indemnizaciones tienen un fuerte efecto redistributivo.

Si bien el tercer modelo aparece frecuentemente en el reciente debate político sobre el *Welfare State*, en Europa Occidental tuvo poca relevancia práctica. Ninguno de los más importantes programas de *Welfare* es estrechamente selectivo en ninguno de los países que se toman en consideración. Bajo el perfil empírico solamente los programas de asistencia social se parecen en alguna manera a tal modelo. Los otros dos tipos de política social, el universal es aquel que tiende a preservar el *status*, son los empleados mayormente. En Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Gran Bretaña, los programas de política social se formulan según criterios universales. En estos países los esquemas de seguridad social tienden con frecuencia a proteger a todos los ciudadanos residentes, los programas se unifican bajo el perfil administrativo y las indemnizaciones están compuestas de una combinación de cuotas mínimas iguales y de cuotas conexas a las rentas del trabajo. En cambio, Austria, Bélgica, Francia, Alemania e Italia siguen el modelo de la preservación del *status*. En estos países los sistemas de seguridad social están institucionalmente fraccionados en una gama de programas especiales para las diferentes categorías ocupacionales, el derecho a la prestación está con frecuencia limitado en base a las cotizaciones, y las indemnizaciones conexas a la renta reflejan en forma determinante la posición en el mercado de trabajo. Holanda, Suiza e Irlanda pueden ser considerados como países que adoptan modelos mixtos, en cuanto que combinan elementos de ambos tipos. En Holanda y Suiza los esquemas de pensiones incluyen a todos los ciudadanos residentes, mientras otros programas tienen los límites de la renta, o bien dejan espacio a esquemas de seguro voluntario a través de asociaciones privadas. En Irlanda solamente el esquema de asignaciones familiares tiene carácter universal, pero las indemnizaciones mínimas están presentes en forma relevante en muchos programas.⁷ Entonces los *Welfare State* europeos presentan muchas características comunes, además de importantes variaciones nacionales. Todos los países tienen esquemas públicos de seguridad social que han registrado una considerable expansión en la segunda posguerra. Hoy el *Welfare State* constituye un elemento estructural común a todas

⁷ Las informaciones contenidas en este párrafo se refieren a la situación en los últimos años de los setenta (cfr. USHEW, 1977).

las democracias occidentales europeas. En 1977 también los países con las cuotas más bajas de gasto social sobre el PIB, o sea Suiza, habían alcanzado un nivel de gasto social que ningún otro país europeo había conseguido antes de la mitad de los años 60.

Por otra parte, las dinámicas de crecimiento del gasto social difieren marcadamente de país a país, y la distribución funcional del gasto muestra elementos comunes además de distintos modelos nacionales. Los sistemas nacionales de financiamiento son ampliamente diferentes, y los perfiles institucionales de las políticas sociales muestran relevantes variaciones. No obstante la tendencia común hacia la expansión los *Welfare State* de Europa Occidental no parecen encaminarse en direcciones convergentes. Mientras tanto los fenómenos —tendencias comunes y variaciones nacionales— necesitan una explicación. El científico social que estudia el desarrollo del *Welfare State*, se encuentra frente a una serie de cuestiones. ¿Por qué algunas naciones aumentaron los gastos sociales más que otras? ¿En qué forma los diferentes sistemas de financiamiento están asociados a tendencias diferentes de expansión? ¿Cuáles son las consecuencias del desarrollo del *Welfare State*, sobre las fracturas políticas y sociales de nuestras sociedades? ¿Cuál es el impacto de la expansión del *Welfare State* sobre el funcionamiento de la economía? ¿Están asociados los diferentes ordenamientos institucionales con las tendencias variables de expansión y con efectos colaterales negativos en la esfera económica o política? En las partes que siguen podremos afrontar solamente algunas de estas preguntas. En la segunda parte serán examinadas algunas de las hipótesis sobre las causas del crecimiento del gasto social y se buscará individualizar algunas fuentes de variaciones en el nivel de expansión. En la tercera, se afrontará, en forma elemental, la cuestión de si las naciones con crecimiento más elevado de gasto social están más sujetas a enfrentar dificultades económicas.

2. DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO DEL GASTO SOCIAL

Si bien en los últimos años la literatura sobre el *Welfare State* tuvo un gran florecimiento, aún hay carencia de teorías generales. Se pueden sin embargo distinguir tres grandes corrientes teóricas: la primera en el ámbito de la tradición marxista, la segunda en la tradición durkheimiana y la tercera, que consiste en una prospectiva propia de la

sociología política.⁸ Según una prospectiva marxista, el crecimiento del *Welfare State* encuentra sus raíces en la lógica de desarrollo capitalista. Desde un punto de vista durkheimiano, la expansión de las políticas sociales refleja debilitamiento de la integración social y las tendencias anómicas, propias de las sociedades modernas. En la óptica de la sociología política, el crecimiento del *Welfare State* constituye el subproducto de las cambiantes relaciones de poder de los países occidentales, en los cuales los sindicatos y partidos de izquierda han ganado una creciente influencia sobre las políticas gubernamentales. En tal forma el capitalismo, la anomía y el reformismo social democrático son señalados como las más importantes causas de la expansión del *Welfare State*.

Nos detendremos ahora sobre los conceptos fundamentales de estas teorías, elaborando algunos puntos que serán después sometidos a un primer análisis empírico. Según las teorías marxistas, el desarrollo capitalista está sujeto a entrar en crisis por tres motivos, y en consecuencia necesita la expansión de *Welfare State*. En primer lugar, la búsqueda de la ganancia induce una intensificación de la explotación que compromete la reproducción del trabajo. Por lo tanto, el Estado debe intervenir con la legislación fabril, con la protección contra los accidentes de trabajo, para defender la salud de los trabajadores con el fin de garantizar la continua reproducción del trabajo, que a su vez es la precondition para la producción del plusvalor. En segundo lugar, el carácter cíclico de la producción capitalista conlleva a problemas de sobreproducción que requieren de una estabilización de la demanda. Es necesario entonces un sistema de transferencias sociales con el fin de mantener el poder adquisitivo de aquellos grupos sociales que no tienen la renta del trabajo (desocupados, inválidos, ancianos). En tercer lugar, se necesita un esfuerzo constante para mantener el control social y la lealtad de la masa, dadas las contradicciones que induce el conflicto entre capital y trabajo. Si, en el curso del ciclo económico, una depresión sustrae un gran número de trabajadores del sistema primario de control social que se efectúa en la esfera del trabajo, entonces debe haber un sistema público de control social secundario, con el fin de comprimir la potencialidad explosiva de los conflictos. Haciendo depender la concesión de las in-

⁸ Para una discusión más amplia de las varias teorías sobre el desarrollo del *Welfare State* y para una comparación con datos empíricos en la perspectiva de un periodo histórico más largo, a partir de los primeros programas de seguro social hasta 1975 (Alber 1982).

demnizaciones de varias condiciones, el sistema de seguridad social asume esta función de control social, mientras la concesión de beneficios mantiene el descontento político a un nivel bajo y fácilmente gobernable. Según la óptica marxista, entonces el *Welfare State* surgió y se desarrolló en las democracias occidentales europeas en primer lugar porque se trata de sociedades capitalistas. Ejemplos de este tipo de argumentos se pueden encontrar en los trabajos de O'Connor (1973), Muller y Neusubs (1972), Narr y Offe (1976), Ginsburgh (1979) y Gough (1979).

En una óptica durkheimiana, el crecimiento del *Welfare State* está asociado al fenómeno más general de debilitamiento de la integración social y al agotamiento de la potencialidad de asistencia de los grupos primarios y secundarios de las sociedades modernas. El aflojamiento de los vínculos sociales de vecindad y entre las familias, libera las aspiraciones individuales de las restricciones limitantes del grupo e induce en tal forma demandas crecientes de *Welfare*. Al mismo tiempo al debilitarse los lazos familiares y el carácter transitorio de las relaciones sociales, en tiempos de movilidad creciente, se debilita el potencial asistencial de las asociaciones; de este modo, las aspiraciones crecientes se dirigen en mayor medida al Estado, considerado como fuente potencial de asistencia efectiva. Esta perspectiva teórica, que tiene una tradición de larga data en la sociología francesa (Tocqueville, Durkheim), fue recientemente retomada por Morris Janowitz (1976) y por Peter Flora (1981). Entre los múltiples teoremas de la tradición de la sociología política el denominador común está constituido por la consideración, según la cual el crecimiento del *Welfare State* está asociado al proceso de democratización de las decisiones y al creciente impacto político de grupos que tienen interés en obtener las transferencias sociales. Por ejemplo, los trabajadores dependientes sin propiedad, que han sido objetivo tradicional de los modernos programas de *Welfare*, han ido ganando progresivamente influencia en considerable medida. Mientras que el crecimiento de los sindicatos y los partidos socialistas determinó un aumento de sus recursos de poder, su importancia relativa en la composición del electorado ha ido aumentando al mismo tiempo, con la declinación de los trabajadores autónomos. Las clientelas, para las cuales las transferencias sociales constituyen la principal fuente de ingresos, han visto crecer en forma significativa su fuerza electoral.⁹ El mejoramiento de las competen-

⁹ En Alemania Occidental las personas que dependen de las transferencias sociales como

cias políticas del electorado, seguidamente de la expansión del sistema educativo y la difusión de los *mass media*, determinan un incremento del potencial de movilización de estos grupos en tal medida que se torna cada vez más difícil para el gobierno descuidar sus intereses.

La propensión histórica común a la tendencia de las relaciones de poder a favor de las clases sociales tradicionalmente subprivilegiadas puede servir para explicar la tendencia general hacia la expansión del *Welfare State*, mientras el nivel diferencial al cual las organizaciones de tales clases sociales de hecho detectan o controlan el poder político podría explicar las variaciones entre las naciones, en sus tendencias de crecimiento de las políticas sociales. Esta prospectiva teórica de reformismo socialdemócrata o de "socialismo servil" es en cierta forma compartida por autores marxistas y no marxistas (Korpi, 1978; 1980; Ginsburgh, 1979; Wilensky, 1975). Si fuese cierta la teoría marxista que une el desarrollo del *Welfare State* a la lógica del modo de producción capitalista, deberíamos esperar significativas diferencias en el desarrollo del gasto de seguridad social en los países de Europa Occidental en relación con los países de Europa Oriental; el cuadro 1 del Apéndice muestra el desarrollo de los porcentajes de gasto social en los países comunistas (no están disponibles los datos de Rumania). En la figura 1 se compara este desarrollo con la experiencia de los países europeos en la segunda posguerra. En la gráfica están representados los valores medios en las naciones occidentales y orientales y los respectivos valores máximos y mínimos de los porcentajes de gasto social.¹⁰

Hasta la mitad de los años sesenta el gasto para seguridad social en Europa Occidental y Oriental mostraba tendencias de desarrollo similares. El porcentaje medio de los países comunistas es levemente más bajo que los de las democracias capitalistas, mientras los porcentajes del país oriental con el máximo gasto social (Checoslovaquia corresponde muy cercanamente a aquel de las primeras naciones occidentales (Alemania, Bélgica, Austria). Los países orientales de retaguardia

fueron la principal fuente de ingresos representaban el 19% del electorado en 1960, y el 16% en 1980 (*cfr.* Alber 1982a).

¹⁰ Los porcentajes de gasto en los países de Europa Oriental expresan el gasto de seguridad social, como porcentaje de la producción neta de bienes. Dado que se excluye el sector de servicios, este concepto no es plenamente comparable con el PIB de los países occidentales europeos. Esta diferencia no debería sin embargo obstaculizar en forma grave la comparación de los desarrollos en el tiempo.

en el gasto social (Polonia, Hungría) directamente sobrepasan a Suiza, que constituye la retaguardia de los países occidentales. Esta semejanza comienza a desaparecer, solamente en la segunda mitad de los años sesenta, cuando la media de los países orientales europeos baja progresivamente por debajo de aquella de los países occidentales. Checoslovaquia, que permanece como el país con el gasto social más elevado entre aquellos de Europa Oriental, no alcanza ya el paso de los primeros países occidentales (Austria, Holanda y Suecia). Solamente las retaguardias, en cuanto al gasto social permanecen en el mismo nivel, en ambos contextos. En los años setenta también el porcentaje promedio de gasto en Europa Occidental supera el valor máximo de los países de Europa Oriental, mientras el promedio de estos últimos cae por debajo de los valores alcanzados en Suiza, retaguardia de los países occidentales. En su actual formulación, las teorías marxistas ortodoxas no parecen tener una explicación para estas tendencias.

Es obvio que los esquemas de *Welfare* no constituyen una peculiaridad de los países capitalistas. Tanto en éstos como en los países comunistas, el gasto para la seguridad social fue creciendo en la segunda posguerra. También el ritmo de crecimiento fue similar hasta la segunda mitad de los años 60, y solamente después se diferenció. Los autores marxistas podrían sostener que las crecientes diferencias reflejan la cada vez mayor necesidad de los países capitalistas de asegurarse la lealtad de las masas, después que finalizó el periodo de reconstrucción sucesivo a la segunda guerra mundial, pero a la luz de las tensiones internas en países como Polonia y Checoslovaquia, estas tesis parecen menos convincentes de las posibles hipótesis, en base a las cuales se podría sostener que el haber fallado en la ampliación de los esquemas de *Welfare*, a un ritmo similar al de las naciones occidentales, es uno de los fundamentos de las repetidas crisis de integración social en Europa Oriental.

Dada la analogía del desarrollo de gasto social en los dos primeros decenios de la posguerra, el problema que se nos presenta consiste en preguntarse, qué cosa permitió que los países de Europa Occidental hayan podido expandir sus esquemas de *Welfare*, en forma tan amplia a partir de la segunda mitad de los años 60. En este sentido las teorías sobre la integración social pueden presentar un valor explicativo. En efecto, la fase de mayor expansión del *Welfare State* coincidió con dos grandes cambios de instituciones cruciales para la integración social: la familia, con un impresionante crecimiento de la inestabilidad fami-

liar y el sistema educativo con una poderosa expansión de la educación.¹¹ Entre estos dos desarrollos presumiblemente han intensificado la inseguridad y la anomia, mientras que el debilitamiento de los lazos familiares desvió hacia el Estado el potencial de efectivo sostén social. Si hubiese una relación sistemática entre estos cambios y el desarrollo del *Welfare State*, deberíamos esperar, para los países con elevada inestabilidad familiar, el crecimiento más alto del gasto social. Hasta la mitad de los años 60, en Europa la tasa de divorcio se mantuvo más o menos constante. En una óptica comparada, eran niveles relativamente altos en Austria, Dinamarca y Suecia y niveles relativamente bajos en Bélgica, Francia, Holanda, Noruega y Gran Bretaña. Los otros países se mantenían cercanos al promedio europeo (*cf.* Flora, 1981). En 1965 no se encontraba relación alguna entre el nivel de inestabilidad de la familia y el nivel de gasto social ($r = 0.05$).¹² En 1975,¹³ no había aún ninguna correspondencia entre las dos variables ($r = 0.09$), pero como muestran los cruces del cuadro 8, los países con incrementos relevantes en las tasas de divorcio en el periodo 1965-1975 tendían también a tener mayores incrementos en los porcentajes de gasto social en los mismos periodos. El crecimiento promedio del porcentaje de gasto aumenta uniformemente de 6.2%, en los países con pocos cambios en la inestabilidad familiar a 7.3% en el grupo con los más altos incrementos en las tasas de divorcio. Un examen más atento de la relación representada en el diagrama de dispersión de la gráfica 2, pone de manifiesto cómo cambios similares en la inestabilidad familiar no impiden tendencias divergentes de desarrollo del *Welfare State*. Todavía la correlación entre ambos cambios es netamente positiva ($r = 0.45$). Si se excluye el caso desviante de Gran Bretaña, el coeficiente de correlación subiría hasta 0.79.¹⁴ De hecho el debilitamiento de la integración social con el rápido crecimiento de la inestabilidad familiar a partir de la mitad de los años 60 parece ser una de las raíces de la acelerada expansión del *Welfare State*. Las teorías sobre la anomia no están en grado de recoger los motivos por los cuales algunos países vieron crecer

¹¹ Para una amplia discusión de los cambios sociales en Europa Occidental después de la segunda guerra mundial (Flora 1981a).

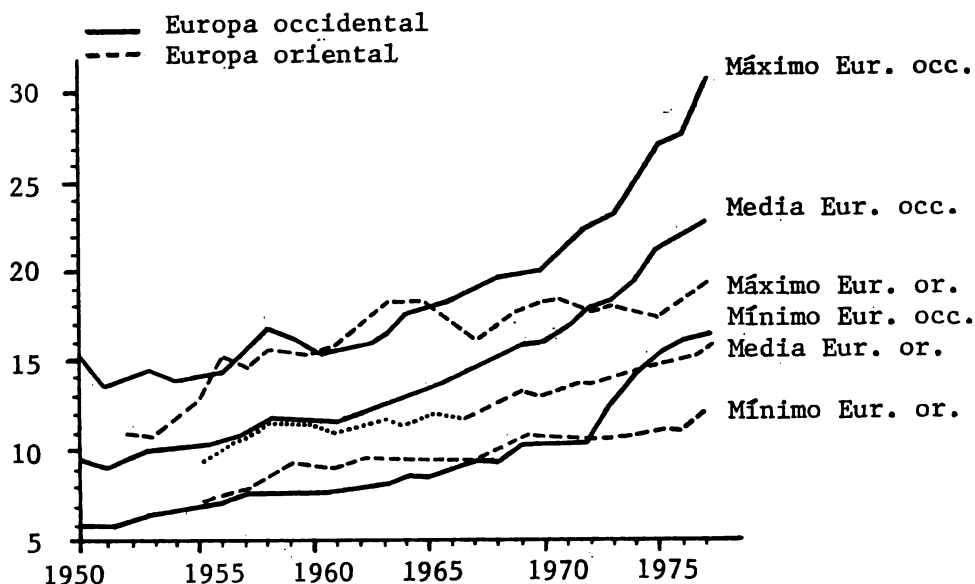
¹² Los datos se refieren a once países, en tanto Irlanda e Italia no tenían divorcio (ver cuadro 2 del apéndice).

¹³ El análisis se refiere a 1975 en lugar de 1977, porque la investigación HIWED sobre tasas de divorcio se detiene en 1975.

¹⁴ Las tasas de divorcio de Gran Bretaña se refieren exclusivamente a Inglaterra y Gales. Incluyendo Escocia e Irlanda del Norte el crecimiento en la tasa de divorcio sería más baja.

el gasto social independientemente del debilitamiento de la integración social y de todo cuanto sucedió en los otros países. La óptica de análisis en términos de sociología política podría servir para sostener que esto, al menos en parte, depende de las variaciones en las relaciones de poder en diferentes contextos nacionales.

GRÁFICA 1. *El desarrollo de los porcentajes de gasto social en Europa Occidental y Oriental en la posguerra.*



Si fuese cierto que el nivel de expansión del *Welfare State* es función de los recursos de poder de las clases subprivilegiadas y si la participación socialista en el gobierno refuerza su posición de poder, entonces se debería entender que los diferentes tipos de crecimiento reflejan la composición partidista de los gobiernos. Tradicionalmente, la estrategia utilizada para comprobar esta hipótesis consiste en efectuar comparaciones estáticas transnacionales de los porcentajes de gasto social, en países con diferentes periodos de duración de la represen-

tación socialista en el gobierno. Basándonos en nuestra serie temporal de datos podemos analizarlos en forma más específica si diferentes composiciones partidistas en los gobiernos tuvieron un impacto sobre los cambios anuales, en relación al PIB, del gasto social en las naciones de Europa Occidental. El cuadro 3 del Apéndice proporciona los datos sobre la composición de los elencos gubernamentales.¹⁵ En el cuadro 9 se representa el crecimiento del gasto social según las diferentes composiciones de los gobiernos en cada país. Los gobiernos de centro derecha están compuestos de los partidos conservadores, demócratacristianos y liberales y excluyen a los partidos de izquierda. Las coaliciones de centro izquierda se refieren a gobiernos en los cuales los partidos de los trabajadores están en condiciones minoritarias. Los gobiernos de

CUADRO 8. *Inestabilidad familiar y desarrollo del gasto para seguridad social 1965-1975 **

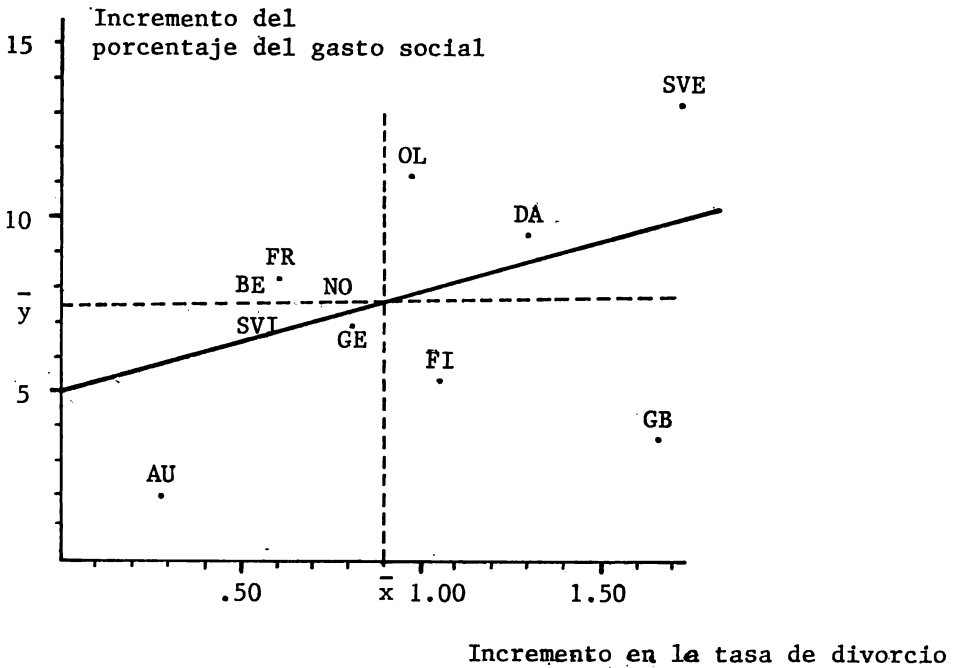
Incremento de la inestabilidad familiar 1965-1975	Nivel de inestabilidad familiar a 1975			
	Bajo < 1.4	Medio 1.40-1.73	Alto 1.98 o más	Incremento medio del % de gasto
Bajo 0.27-0.55	BE 23.6/7.5 FR 24.1/8.3	AU 20.2/2.4		6.2
Medio 0.68-0.73	SVI 15.1/6.6 NO 18.5/7.6	GE 23.5/6.9		7.3
Alto 0.97 o más		OL 26.8/11.1	FI 16.1/15.5 G.B. 16.2/4.5 DA 22.4/10.2 SVE 26.2/12.6	8.8
Nivel medio del porcentaje del gasto a 1975	20.3	23.5	20.2	

* La primera cifra se refiere a los porcentajes de gasto en 1975; la segunda al incremento de tal porcentaje entre 1965 y 1975.

¹⁵ La clasificación se basa en una búsqueda de datos sobre la composición de los gobiernos a partir de la primera guerra mundial. Tal búsqueda fue realizada por el autor de este artículo para el volumen de datos de la HIWED (*cfr.* Flora *et. al.*, 1982).

izquierda-centro están tanto en coalición con predominio socialista, como en gobiernos controlados exclusivamente por partidos de izquierda. Del cuadro 9 se desprende que el *Welfare State* se desarrolló con todos

GRÁFICA 2. Incremento en las tasas de divorcio y en los porcentajes de gasto social 1965-1975



los tipos de gobierno, pero que los gobiernos de izquierda tienden a hacer crecer los porcentajes de gasto social en mayor medida que los gobiernos que excluyen los partidos socialistas y de las coaliciones de centro-izquierda (0.57; 0.42; 0.36% por año respectivamente). La diferencia entre gobiernos monopartidistas de izquierda y de derecha es particularmente acentuada (0.53 contra 0.20). La participación de los partidos liberales o conservadores en el gobierno de predominio socialista no parece ser un freno al desarrollo del *Welfare State*. En

CUADRO 9. Incremento por naciones y para diferentes tipos de gobierno del porcentaje de gasto social *

País	Centro-derecha			Coalición centro-izquierda	Izquierda-centro ¹			Media
	Total	Monopartido	Coalición		Total	Coalición	Mono-partido	
Austria	.48(4)	.43(4)	—	.29(16)	.21(8)	—	.21(8)	.29
Bélgica	.76(13)	.43(4)	.91(9)	.26(10)	.28(5)	.28(5)	—	.50
Dinamarca	.74(8)	.10(1)	.83(7)	—	.50(20)	.30(8)	.63(12)	.57
Finlandia	.30(11)	.10(3)	.45(8)	.51(8)	.53(9)	.53(9)	—	.44
Francia	.53(22)	—	.53(22)	.03(3)	—	—	—	.47
Alemania	.08(16)	—	.08(16)	.10(3)	.73(8)	.73(8)	—	.27
Gran Bretaña	.16(16)	.16(16)	—	—	.36(11)	—	.36(11)	.24
Irlanda	.21(17)	.21(17)	—	.71(7)	—	—	—	.35
Italia ¹	.33(11)	.11(7)	.70(4)	.35(8)	.83(9)	.83(9)	—	.50
Holanda	.63(12)	—	.63(12)	.32(9)	1.06(7)	1.06(7)	—	.64
Noruega	.85(6)	—	.85(6)	—	.45(22)	.60(4)	.41(18)	.53
Suecia	3.10(1)	—	3.10(1)	—	.45(22)	.60(4)	.41(18)	.53
Suiza	.20(6)	—	.20(6)	.41(20)	—	—	—	.36
Media	.42(143)	.20(52)	.55(91)	.36(84)	.57(126)	.61(56)	.53(70)	.46

* Incrementos medios anuales (entre paréntesis duración en años de los gobiernos).

¹ Clasificación especial: el centro-izquierda incluye a los socialdemócratas y excluye a los socialistas, las coaliciones en las cuales los socialistas forman parte del gobierno son consideradas de izquierda-centro.

ALGUNAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS

efecto, los porcentajes de gasto social crecieron en medida directamente acentuada con gobiernos de coalición de izquierda y no con gobiernos compuestos de los partidos socialistas, solamente (0.61 contra 0.53). También las coaliciones de centro-derecha promovieron un crecimiento del gasto social en forma más pronunciada que los gobiernos formados por un solo partido "burgués" (0.55 contra 0.20). Más bien el crecimiento del gasto social en los periodos en los cuales gobernaron las coaliciones de centro-derecha se acercó a aquella de los gobiernos dominados por los partidos de izquierda. Entre los gobiernos de coalición, solamente aquellos de centro-izquierda no han registrado un crecimiento acentuado del gasto social. En efecto, bajo los gobiernos de las coaliciones de centro-izquierda los porcentajes de gasto social crecieron en medida inferior que bajo los gobiernos de centro-derecha (0.36 contra 0.42). La tendencia general a un crecimiento más acentuado de los porcentajes de gasto social bajo los gobiernos de izquierda no encuentra posteriores confirmaciones en siete países,¹⁶ Austria, Bélgica, Dinamarca y Noruega tuvieron crecimientos más acentuados en la cuota de gasto social sobre el PIB, cuando estuvieron en el poder los partidos de derecha. El ejemplo de los dos países escandinavos sirve para demostrar en forma clara cuanto pueden ser engañosas las conclusiones basadas sobre los datos transaccionales. Si bien ambos países fueron gobernados por la izquierda durante mucho tiempo, una parte considerable del crecimiento del gasto social se verificó bajo gobiernos liberal-conservadores. En Francia y en Suecia los gastos sociales crecieron en más amplia medida cuando estaban en el poder los partidos de "derecha", pero por causa del largo dominio temporal de un solo tipo de gobierno, ambos países ofrecen pocos puntos para comparaciones sistemáticas de los desarrollos del *Welfare State* bajo gobiernos diferentes. Los cambios de los porcentajes de gasto social son en gran medida un reflejo de los cambios en la producción económica. Si el crecimiento económico es bajo, el aumento del gasto social se manifiesta en crecientes porcentajes, mucho más fácilmente de cuanto no sucede en tiempo de prosperidad económica. No se puede excluir, entonces, que los gobiernos de izquierda aparezcan como promotores del desarrollo del *Welfare State* simplemente porque se encuentran en el poder cuando el crecimiento económico está disminuyendo.

¹⁶ Incluyendo Suiza, con su peculiar sistema de gobierno, para el cual la noción de composición del gobierno no es plenamente adecuada. Excluyendo a Suiza del cálculo de las medias europeas todas las tendencias encontradas permanecerían idénticas.

Para controlar el impacto de diferentes contextos económicos, en el cuadro 10, se examinan los incrementos, en base anual, de los porcentajes de gasto social bajo gobiernos diferentes (prescindiendo de los diferentes contextos nacionales). También, este análisis confirma que

CUADRO 10. *Incrementos de los porcentajes de gasto social bajo distintos gobiernos **

Año	Centro-derecha	Centro-izquierda	Izquierda-centro	Media
1977	1.38 (4)	-.30 (2)	.31 (7)	.55
1976	.80 (3)	.70 (3)	.79 (7)	.77
1975	1.45 (4)	2.55 (2)	1.81 (7)	1.82
1974	.40 (3)	1.40 (2)	1.08 (8)	.97
1973	.30 (3)	.38 (4)	.30 (6)	.32
1972	.55 (4)	.87 (3)	.65 (6)	.67
1971	1.08 (5)	.60 (3)	1.14 (5)	.99
1970	.56 (5)	.10 (3)	-.10 (5)	.20
1969	.40 (6)	.00 (3)	.25 (4)	.26
1968	.66 (7)	-.25 (2)	.88 (4)	.58
1967	.95 (6)	.95 (2)	.38 (5)	.73
1966	.45 (6)	.75 (2)	1.16 (5)	.77
1965	.45 (4)	.78 (4)	.32 (5)	.50
1964	.32 (6)	.07 (3)	.38 (4)	.25
1963	.47 (6)	.33 (4)	.57 (3)	.45
1962	.33 (6)	.35 (4)	.80 (3)	.45
1961	.14 (7)	.37 (3)	-.10 (3)	.14
1960	-.30 (8)	-.40 (2)	-.23 (3)	-.30
1959	.08 (9)	.10 (1)	.20 (3)	.12
1958	.47 (6)	.55 (2)	.98 (5)	.68
1957	.60 (6)	.10 (2)	.60 (5)	.52
1956	.23 (3)	.20 (5)	.20 (5)	.21
1955	-.08 (4)	-.20 (5)	.12 (4)	-.06
1954	-.02 (5)	-.18 (4)	.20 (4)	.00
1953	.48 (6)	.18 (4)	.70 (2)	.42
1952	.54 (5)	.90 (4)	.60 (2)	.68
1951	-.48 (4)	.03 (3)	-.23 (3)	-.25
1950	.30 (2)	.37 (3)	.20 (3)	.29

* Cambios medios anuales en puntos porcentuales (entre paréntesis: número de países con tipos de gobierno para cada año).

un crecimiento acentuado del gasto social se verificó bajo gobiernos con predominio de partidos socialistas. En 12 años, de los 28 sucesivos a la guerra, los porcentajes de gasto crecieron en forma mucho más acentuada cuando estaban en el gobierno coaliciones de izquierda-centro. Cuando estuvieron en el poder los gobiernos de centro-izquierda un crecimiento muy acentuado se registró en 9 años, mientras que los gobiernos de centro-derecha, sin participación socialista, registraron los incrementos más elevados del gasto social solamente en 7 de 28 años. Y mientras los gobiernos de centro-derecha, tuvieron los incrementos más bajos en 10 años sobre el total del periodo bajo estudio, los gobiernos con predominio socialista registraron la dinámica más baja de crecimiento del gasto social, solamente en 5 años (de los cuales en uno hay paridad de méritos).

CUADRO 11. *Relación de los incrementos de los porcentajes anuales de gasto social bajo diferentes gobiernos (número de años para cada una de las posiciones en la relación)*

	<i>Centro-derecha</i>	<i>Centro-izquierda</i>	<i>Izquierda-centro</i>	<i>Años</i>
1	7	9	12	28
2	11	6.5	10.5	28
3	10	12.5	5.5	28
Años	23	28	28	

En el cuadro 11 se presenta el cruce con la relación detallada de los incrementos anuales. El impacto de la composición partidaria de los gobiernos parece sin embargo disminuir en el tiempo. En los años 70, en efecto, hay solamente un año en el cual el porcentaje de gasto social creció en medida más alta bajo gobiernos de izquierda-centro: el año 1971. A su vez en los años 60 y 50, respectivamente, seis o cinco años (con uno a paridad de méritos) de diez, registraron los más fuertes incrementos del gasto social cuando estaban en el poder los gobiernos de izquierda. En consecuencia, los gobiernos de centro-derecha registraron el más alto crecimiento del gasto social solamente en un año (a pares méritos) en los años 50 y 60 pero en tres años de 8 en los

años 70. Como resulta de la comparación de los incrementos medios anuales bajo cualquier tipo de gobierno (cuadro 12), el porcentaje de gasto social creció en la medida más elevada bajo los gobiernos de izquierda-centro en los años 50 y 60, pero no en los años 70, cuando los gobiernos de centro-derecha tomaron la delantera. A su vez, los gobiernos de centro-izquierda han registrado siempre los más bajos incrementos anuales. Con todo, las diferencias entre el grupo más dinámico y aquel más retardatario fueron constantemente disminuyendo de un decenio al otro. Contrariamente a lo sostenido por Hecló (1981),

CUADRO 12. *Incrementos medios anuales de los porcentajes de gasto social según los distintos tipos de gobierno en los años cincuenta, sesenta y setenta*

<i>Decenio</i>	<i>Centro-derecha</i>	<i>Centro-izquierda</i>	<i>Izquierda-centro</i>
1950-1960	0.24	0.19	0.37
1960-1970	0.36	0.30	0.47
1970-1977	0.85	0.71	0.78

según el cual los conflictos partidarios caracterizan las políticas sociales, en forma mucho más evidente en periodos de austeridad económica, el impacto de los partidos en periodos con la disminución de las tasas de crecimiento económico verificada en los años 70.¹⁷

Para valorar la significación teórica de estos hallazgos empíricos tenemos absoluta necesidad de investigaciones posteriores más sistemáticas. Sería menester examinar si el crecimiento absoluto del gasto social (a precios constantes) varía en forma similar con la composición partidaria del gobierno. Como se ha subrayado, el porcentaje de gasto social puede proporcionar sólo indicaciones muy toscas de los esfuerzos de política social de los gobiernos, en cuanto que tal porcentaje está influenciado por una multitud de factores no políticos que lo perturban. Hasta ahora ni siquiera los análisis que se basan sobre este mismo indicador de política social permiten arribar a conclusiones unánimes.

¹⁷ Ver seguidamente del capítulo 3, las informaciones relativas a las tasas de desarrollo del crecimiento económico en la segunda posguerra.

Los resultados de nuestro análisis, por ejemplo, concuerdan con aquellos obtenidos por David Cameron (1981), pero son diferentes de los de un reciente análisis de los desarrollos del gasto social en Europa Occidental conducido por Kohl (1981). Kohl encuentra la misma incertidumbre en el crecimiento del gasto social bajo los gobiernos monopartidarios de la derecha, pero sus resultados no confirman el crecimiento muy elevado bajo los gobiernos de izquierda-centro. Gran parte de esta diferencia se debe a una distinta forma de clasificar a los gobiernos.¹⁸

Pero la relevante heterogenidad de los descubrimientos empíricos torna necesarias repeticiones sistemáticas de las investigaciones, si se quiere obtener una comprensión acumulativa de las dinámicas de desarrollo del *Welfare State*. Antes de discutir varias estrategias útiles para futuras averiguaciones, en la sección que sigue examinaremos ciertas consecuencias económicas del crecimiento del gasto social.

3. ALGUNAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO SOCIAL

En los últimos años, el *Welfare State* se transformó en objeto de un ataque creciente por parte de algunos críticos, que imputan las dificultades del funcionamiento de la economía a la dinámica de crecimiento del gasto social. Autores de inclinación liberal y marxista convergen en afirmar que el rápido crecimiento del gasto social distorsionó los recursos para la inversión, encaminándolos hacia los consumos, redujo las tasas de ganancia, acrecentó el déficit público y las tasas de inflación, y contribuyó al debilitamiento del crecimiento económico.¹⁹

¹⁸ Si bien toma los datos, de una versión preliminar de la misma serie de datos sobre los gobiernos aquí utilizados, Kohl adopta un esquema de clasificación diferente en el cual la etiqueta de "izquierda" o de "centro-izquierda" se limita a unos pocos gobiernos. Por ejemplo, la gran coalición de gobierno en Austria aquí es clasificada como "centro-izquierda" para subrayar la participación socialista en un gobierno dominado por la "Volkspartei", o sea un partido conservador, mientras que la misma, Kohl la incluye entre los gobiernos de centro. Análogamente la participación socialista en los gobiernos de Holanda es etiquetada como coalición de "centro" por Kohl y, a su vez, como coalición de "centro-izquierda" o de "izquierda" (si es dominada por el partido de los trabajadores) en este artículo.

En fin, a diferencia de todo lo que hacemos aquí, Kohl, clasifica los gobiernos de "centro-izquierda" en Italia, conjuntamente con todos los otros gobiernos italianos como coalición de "centro-derecha". Además, sus datos sobre las transferencias sociales los obtiene de la OCDE, y no son plenamente comparables con los datos de la ILO que aquí utilizamos.

¹⁹ Para interpretaciones marxistas de este tipo ver Gough (1979), Vobruba (1978). Para acusaciones similares por parte de los liberales ver Janowitz (1976) y Bacon y Eltis (1976).

Dadas las repercusiones políticas inmediatas de este debate, no siempre es posible separar el análisis científico de las tentativas políticas de influenciar a la opinión pública. El problema fundamental de las pesadas críticas al *Welfare State*, en boga hoy por hoy, está dado por el hecho de que las hipótesis sobre los efectos colaterales negativos pecan frecuentemente de sofisticación y son más fácilmente afirmados en la teoría, que sostenidos en investigaciones empíricas. Los estudios empíricos hasta aquí emprendidos han contribuido en forma relevante a promover un debate científico más diferenciado. Por ejemplo, Geiger y Geigen (1978) subrayan el hecho que eficiencia y *Welfare* no necesariamente deben ser tratados como un juego de intercambio o suma cero. Poniendo atención sobre los crecimientos sin precedentes registrados en los últimos cien años, tanto en el *Welfare* como en la eficiencia, estos autores subrayan y atestiguan la posibilidad de una interacción con suma positiva entre el crecimiento del *Welfare State* y la prosperidad económica. Basándose sobre el estudio de seis países de *Welfare* europeos (Dinamarca, Noruega, Suecia, Alemania, Holanda y Gran Bretaña), ellos intentan distinguir tipos de ordenamientos del *Welfare* y métodos de financiamiento que pueden interactuar positivamente con la productividad de los sectores de mercado, y a la inversa tipos que obstaculizan el funcionamiento de la economía. En un estudio sobre 19 naciones de la OCDE, Cameron (1981) llega a la conclusión de que los países con acentuado gasto social tienden a tener tasas inferiores de crecimiento económico, déficit público más elevado y una mayor erosión de las tasas de inversión respecto a los estados del *Welfare* menos desarrollados. Por otra parte, él encuentra que un gasto social elevado sirve para frenar las reivindicaciones salariales y para tener la inflación relativamente baja. Y concluye que, "antes que ser dañino e incompatible con el capitalismo, un *Welfare State* consistente y en expansión puede ser útil y ayudar en una economía capitalista, justamente a aquellos grupos que son más cruciales en ella" (Cameron, 1981, p. 26). No se puede negar que el elevado crecimiento del gasto social, a partir de la segunda mitad de los años 60, fue acompañada de una declinación en las tasas de crecimiento económico. En los 13 países de Europa Occidental aquí estudiados, el crecimiento económico en términos reales alcanzó en promedio el 4.0% en los años 50, el 4.9% en los 60 y sólo el 3.4% en los 70.²⁰ El problema teórico consiste en veri-

²⁰ Tasas calculadas sobre datos absolutos de la OCDE (1981). Para muchos países los datos para los años cincuenta no incluyen 1950 y 1951.

ficar si tales cambios denotan tendencias de crisis en el *Welfare State* o del *Welfare State*. En otras palabras, debemos saber si las naciones europeas, en las cuales existe el *Welfare State*, se encuentran frente a los problemas económicos de carácter general, como un inicio de saturación de la demanda, una competencia creciente por parte de los países en vía de desarrollo, altas tasas de cambio del dólar y así sucesivamente, o, bien, si tales países se encuentran con crecientes dificultades económicas porque expandieron el *Welfare State* más allá de ciertos límites razonables. Si fuese cierta esta última hipótesis, deberemos suponer que los países en los cuales el *Welfare State* se expandió mayoritariamente y velozmente en los últimos años, sean también aquellos más sujetos a la crisis.

Como se ha visto en la primera parte de este artículo, a fines de los años 60, los *Welfare State* de Europa Occidental se pueden dividir en 3 grupos. Están aquellos con bajos niveles de gasto social y crecimiento bajo o moderado en los años 70 (Gran Bretaña, Noruega, Finlandia, Irlanda, Suiza); aquellos con niveles intermedios de gasto social y crecimiento moderado (Austria, Alemania, Italia); y aquellos con altos porcentajes de gasto social y altas tasas de crecimiento (Suecia, Holanda, Francia, Bélgica y Dinamarca). Si la hipótesis de crisis del *Welfare State* fuese correcta, los países de este último grupo deberían ser evidentemente los candidatos a la crisis económica. En el cuadro 13 se examinan los datos relativos a tal hipótesis.²¹ Brevemente, los países con rápido desarrollo del *Welfare State* en los años 60, registran tasas de crecimiento similar a aquellas naciones con gasto social más contenido, pero tienden a tener bajas tasas de inflación, un déficit público menor, menos endeudamiento y niveles inferiores de crecimiento del déficit en el periodo entre 1970 y 1977. Particularmente impresionantes son los datos sobre la deuda pública. Mientras en 1970 no hay relación entre niveles de gasto social y déficit ($r = 0.02$), en 1977 las naciones con gasto social contenido tienden a tener déficit más altos ($r = 0.23$). Medianamente la deuda pública en los países de Europa Occidental alcanzaba en 1977, el 39% del PIB. Entre los primeros cinco *Welfare State*, solamente Bélgica superaba este valor, con el 54% de

²¹ Los datos sobre la inflación y sobre el crecimiento económico se obtuvieron de la OCDE (1981). Los datos sobre los déficit provienen de varias ediciones del *Finanzbericht* alemán y en el caso de Finlandia e Irlanda del *Statistischen Jahrbuch* alemán. Naturalmente, los análisis son válidos en la medida en que estos datos son comparables.

En ausencia de investigaciones originales sobre las finanzas públicas la calidad de los datos comparativos sobre los déficit públicos deben ser considerados con cierta cautela.

CUADRO 13. *Desarrollo del gasto social y problemas económicos en los años setenta*

	Desarrollo del gasto social*		
	Bajo GB, NO, FI, IR, SVI (GB, NO, AU)	Medio AU, GE, IT (FI, IR, SVI, GE, IT)	Alto SVE, OL, FR, BE, DA, (SVE, OL, FR, BE, DA)
<i>Problemas económicos</i> ¹			
Tasa de crecimiento 1970-1977	3.1 (3.8)	3.6 (3.0)	3.4 (3.4)
Tasa de inflación 1970-1977	10.6 (9.3)	8.5 (10.1)	8.6 (8.6)
Nivel del déficit 1977	45.5 (45.4)	37.7 (40.8)	34.1 (34.1)
Endeudamiento, 1977	6.2 (5.9)	5.6 (6.2)	4.2 (4.2)
Incremento del déficit 1970-1977	128 (162)	206 (155)	120 (120)
Incremento del porcentaje del déficit 1970-1977	4.0 (—3)	15.4 (9.8)	—4.7 (—4.7)

* Sin paréntesis: Clasificación según los niveles de gasto (*cf.* cuadro 5). Entre paréntesis: clasificación según el crecimiento del porcentaje de gasto (*cf.* cuadro 5).

¹ *Crecimiento*: tasas de crecimiento medias anuales 1970-1977; *inflación*: tasas medias anuales de inflación 1970-1977; *Nivel de déficit*: déficit público como por ciento del PIB; *endeudamiento*: intereses sobre la deuda pública del gobierno-central; *incremento del déficit*: crecimiento de la deuda pública a precios constantes, 1970 = 100; *incremento del porcentaje del déficit*: crecimiento del déficit público como por ciento del PIB en puntos porcentuales desde 1970 a 1977.

deuda pública, mientras Francia (14%) y Dinamarca (25%) quedaban netamente por debajo. Los déficit de Suecia (37%) y Holanda (39%) eran estrechamente similares al promedio europeo. Entonces el déficit medio del grupo de los *Welfare State* más desarrollados, que alcanzaba el 34%, era netamente más bajo de la media de los países de Europa Occidental. Entre los países del *Welfare* menos desarrollados, el déficit público alcanzaba, en cambio, medianamente el 45.5% del PIB, y solamente Finlandia (9%) se colocaba netamente por debajo de la media europea. Desde el momento en que el nivel de déficit refleja en gran medida tradiciones nacionales de endeudamiento público, un examen de las variaciones del déficit en los años 70 representa un indicador más atendible de las consecuencias económicas del desa-

rrollo del *Welfare State*. En promedio, el déficit público de los países europeos occidentales creció de un número índice 100 en 1970, a un número de 143 en 1977 (a precios constantes). Tal incremento corresponde a un aumento medio de 1.9% (sobre el PIB) del nivel de endeudamiento. Entre los seis países con incrementos del déficit superiores a la media (Italia, Austria, Noruega, Alemania, Dinamarca e Irlanda, en orden decreciente) solamente Dinamarca tuvo un crecimiento elevado del gasto social en los años 70. Los cinco *Welfare State* que crecieron en forma más dinámica (Suecia, Holanda, Francia, Bélgica y Dinamarca) tuvieron un crecimiento medio del déficit público mucho más bajo que las otras naciones (medianamente el índice creció de 100 a 120 con una correspondiente reducción media de 4.7 puntos porcentuales del peso del déficit sobre el PIB). Las cinco naciones con incrementos intermedios de gasto social (Finlandia, Irlanda, Suiza, Alemania e Italia) tuvieron un crecimiento también intermedio del déficit (del 100 a 155); mientras que causa sorpresa el hecho que los tres países con el más bajo nivel de crecimiento del gasto social (Gran Bretaña, Austria y Noruega) hayan tenido el más elevado porcentaje medio de crecimiento del déficit público (de 100 a 162). En este grupo, los déficit de Austria y Noruega crecieron a una velocidad netamente superior al promedio europeo, mientras que sólo Gran Bretaña tuvo la posibilidad de reducir el peso tradicionalmente alto de su deuda pública, en el contexto de un crecimiento del porcentaje de gasto social y crecimiento del déficit en los años 70 claramente negativo ($r = 0.29$; *cfr.* la figura 1 en el apéndice).

También, la acusación de que el crecimiento del *Welfare State* sería una de las más importantes fuentes de inflación, adolece de investigaciones empíricas. Los cuatro países en los cuales las tasas de inflación se mantienen por encima del 10% en los años 70 (Irlanda, Italia, Gran Bretaña y Finlandia) tenían porcentajes de crecimiento del gasto social bajos o modestos. Mientras la relación existente entre el crecimiento del gasto social y la inflación es prácticamente igual a cero ($r = 0.04$), la tasa media de la inflación en los *Welfare State* que han crecido más dinámicamente fue más bajo (8.6%) de aquel de los países con crecimiento moderado (10.1%), o bajo (9.3%) del *Welfare State*. En los años 70 solamente las tasas de crecimiento económico tienden a ser levemente más elevadas en los países que han mantenido bajo el crecimiento del gasto social ($r = 0.18$).²² Todavía las más bajas

²² La correlación se refiere al crecimiento del porcentaje de gasto social entre 1970 y 1977,

tasas de crecimiento económico se registraron en Suiza (1.5%) y Gran Bretaña (2.2%), países en donde el gasto social no registró grandes incrementos. Entre los países con mayor dinamismo del *Welfare State*, solo Suecia (2.3%) y Dinamarca (3.0%) tuvieron tasas de crecimiento económico inferior a la media de Europa Occidental, mientras los otros tres países (Bélgica, Francia, Holanda) se colocaron todos por encima de las tasas medias de crecimiento económico (3.4%).

La acusación según la cual el *Welfare State* sería la causa principal de los síntomas de crisis económica, recibe entonces pocas verificaciones en el análisis empírico de las variaciones *concomitantes* de gasto social y problemas económicos. Lo que no significa todavía que una poderosa alza del *Welfare State* no puede producir efectos colaterales negativos en *sucesivos* periodos. En referencia a esto, particular atención ameritaría la experiencia de naciones que han registrado una expansión del gasto social no obstante el modesto crecimiento económico de los años 70. Tal análisis estaría más allá del ámbito de este ensayo: En el capítulo siguiente se buscará, a su vez, sintetizar los principales resultados del análisis aquí realizado y discutir algunas de las vías posibles para futuras investigaciones.

4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS Y PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIONES FUTURAS

El *Welfare State* se transformó en un elemento estructural central de todas las sociedades de Europa Occidental. En la segunda posguerra en todas las naciones se registra un impresionante crecimiento del gasto social, dado que su porcentaje sobre el PIB se duplicó, pasando del 9 al 22%. A partir de la segunda mitad de los años 60, se registró en todos los países un crecimiento acelerado de los programas sociales que comenzó a sufrir una disminución en la segunda mitad de los años 70. No obstante esta tendencia de crecimiento del gasto social, los *Welfare State* de Europa Occidental no se transformaron en similares a lo largo del tiempo. Los gastos crecieron en medida diferente y velocidad variable y su composición estructural pone al descubierto relevantes variaciones nacionales, más allá de los elementos comunes. Diferencias importantes continúan, además de existir, en el financiamiento de los

por un lado, y las tasas anuales medias de crecimiento económico, por otro (en el mismo periodo).

programas del *Welfare State*. Mientras que algunos países se confían en forma relevante a entradas estatales, otros obligan a los patrones y trabajadores a soportar gran parte de los costos. En fin, son diferentes los tipos institucionales de programas. Algunos *Welfare State* miran, como primer objetivo, preservar el *status* social adquirido en el mercado de trabajo, mientras que otros buscan garantizar *standard* de vida similar (y mínimos) a todos los ciudadanos. Tanto las tendencias comunes como las diferencias entre naciones necesitan explicaciones científicas. En este ensayo se tomaron en cuenta solamente los determinantes del crecimiento del gasto social, prescindiendo de las razones que han señalado el surgimiento de modelos diferentes de financiamiento o de diversos modelos institucionales de políticas sociales. Las teorías marxistas que interpretan el *Welfare State* como una característica específica de las sociedades capitalistas tienen poco sostén empírico. Los esquemas de seguridad social se introdujeron y difundieron también en los países de Europa Oriental, donde han mostrado tener tendencias de crecimiento muy similar a aquellas de los países de Europa Occidental hasta la mitad de los años 70. Sólo a partir de esta fecha el crecimiento del gasto social fue netamente más alto en las naciones europeas occidentales. Son, de todas maneras, necesarias posteriores investigaciones para precisar si esto es una consecuencia de la mayor capacidad de respuesta de los regímenes democráticos, o bien, específicos prerequisites económicos o políticos de las sociedades "tardíamente capitalistas". Particularmente significativas, desde el punto de vista teórico, podrían ser las comparaciones sistemáticas y detalladas de la modelación institucional de los programas sociales en las naciones de Europa Oriental y Occidental. Quizás las comparaciones por pares de naciones con tradiciones históricas similares —por ejemplo, Francia/Polonia, Holanda/Checoslovaquia, las dos Alemanias— podría permitir una mejor profundización. Entre las naciones de Europa Occidental, el crecimiento del *Welfare State* se correlaciona con el debilitamiento de la integración social y el control partidista del gobierno. Países con elevados incrementos en las tasas de divorcio registraron una tendencia a tener incrementos relativamente elevados también en los porcentajes de gasto social. Las teorías sobre la anomía según la tradición durkheimiana interpretarían este fenómeno como una prueba de que la disolución de los grupos primarios liberó aspiraciones hedonistas y debilitó el potencial de ayuda recíproca de las asociaciones, dejando al Estado como único agente para atemperar efi-

cazmente la inestabilidad familiar, en las funciones de seguridad social. Todavía la inestabilidad familiar es sólo una dimensión de la integración social. No se puede, entonces, concluir que ese relajarse de los lazos familiares sea en sí mismo una precondition de la decadencia del "familismo amoral" y de las consiguientes intensificaciones de los valores solidarios, que a su vez inducen a demandas públicas de expansión del *Welfare State*.

La interacción entre modelos de integración social, actitudes y necesidades de seguridad variables, por un lado y los valores o solidaridad social intensificada, por otro, hace necesario sin duda un estudio más intensivo. Una relación de las tendencias de los años más recientes parecería indicar: el rápido ascenso de las tasas de divorcio se acompañó con una multiplicación de "grupos de mutua ayuda" que buscan sustituir los programas del *Welfare State* con "nuevas" formas de asistencia social antes que expandirlas. Las hipótesis que asocia el crecimiento del *Welfare State* al reformismo social demócrata o al los crecientes recursos de poder de la clase obrera tiene un sostén empírico bastante fuerte. Si bien todos los partidos del amplio arco centro-democrático han contribuido al crecimiento del *Welfare State* en Europa Occidental, los gobiernos guiados por los partidos de los trabajadores registraron incrementos del porcentaje del gasto social mayor, que aquellos gobiernos que excluyen a los partidos de izquierda. El crecimiento más alto del gasto social bajo los gobiernos de izquierda fue confirmado, independientemente del impacto específico en cada nación, de los varios gobiernos (prescindiendo del contexto temporal) y del impacto de fases específicas (prescindiendo entonces de los contextos nacionales). Como quiera que sea, el impacto de la composición partidaria de los gobiernos registró en el tiempo una disminución y es menos marcada en los años 70 que en los años 50 y 60.

Para valorar los resultados de los análisis aquí emprendidos es menester repetirlos con operaciones alternativas de las variables dependientes para el mismo grupo de países. El porcentaje de gasto social que se analizó en este trabajo es, probablemente, el indicador más ampliamente utilizado de realización del *Welfare Stat*, pero es ciertamente también el más tosco. Se trata de una fracción y en cuanto tal refleja cambio tanto de las salidas sociales como del PIB. El primer paso debería consistir, entonces, en aislar las variaciones en el gasto social de aquellas del *output* económico, estudiando las tasas de cambio anuales del gasto social a precios constantes. También, tales va-

riaciones, de todas maneras, no son fácilmente sujetas a interpretaciones teóricas. Obviamente, los gastos sociales crecen, no sólo por que los gobiernos acrecientan la oferta estatal de beneficios sociales sino, también, por que cambia la distribución de riesgos y necesidades sociales. Si el gasto social crece más velozmente bajo un tipo de gobierno que en otro, serían entonces conclusiones apresuradas, desde un punto de vista teórico, las que asociaran esto a mayores esfuerzos de política social por parte de aquel tipo de gobierno particular. Podría darse más simplemente que determinados riesgos, como desocupación, invalidez o enfermedad, se difunden más rápidamente o más ampliamente bajo ciertos tipos de gobiernos. Interpretaciones teóricas no equivocadas de las causas de crecimiento del gasto social, requieren una claridad conceptual de los diferentes componentes de tal crecimiento y una definición más exacta de la variable dependiente, por cuya vía proceder a la medida de las políticas sociales.

Una contribución importante para tal clarificación fue proporcionada por los estudios de la OCDE sobre la distribución de los recursos (*cf.* OCDE, 1976). La OCDE distingue tres componentes del desarrollo del gasto social, definidas como "tasa demográfica", "tasa de elegibilidad" y "tasa de transferencia". La tasa demográfica designa el porcentaje de la población expuesta a un determinado riesgo (por ejemplo, el porcentaje de población anciana). La tasa de elegibilidad define el porcentaje de población sujeta a riesgo que efectivamente recibe beneficios sociales, (por ejemplo, los pensionados como porcentaje de los ancianos). Finalmente, la tasa de transferencia expresa el gasto por beneficiario como porcentaje del PIB per cápita. Esta distinción permite definir el porcentaje de gasto social como producto de las tres componentes y calcular la contribución proporcionada por cada una de las componentes, a los cambios de los porcentajes.²⁸ Basándose en los datos de 1962 y 1972, la OCDE llega a la conclusión que cerca de un tercio del crecimiento del porcentaje de gasto social se debe a cambios demográficos, mientras poco menos de dos tercios

²⁸ El procedimiento consiste en una simple ecuación matemática que puede ser fácilmente ilustrada: si el gasto social per cápita se expresa como producto de tres componentes. Se tendría entonces la siguiente identidad $\frac{S}{P} = \frac{R}{P} \cdot \frac{B}{R}$, donde S indica los gastos sociales, P la población total, R la población sujeta a riesgos y B los beneficiarios de los pagos sociales. Siguiendo la misma lógica, la cuota de gasto social sobre el producto social se expresa como $\frac{S}{PIL} = \frac{R}{P} \cdot \frac{B}{R} \cdot S/B/PIL/P$.

se debe a extensión de la elegibilidad. Solamente la pequeña parte restante refleja incrementos en el monto medio de las prestaciones sociales. Los estudios de la OCDE han contribuido ciertamente en forma significativa a una mejor comprensión de la dinámica del gasto social. Su gran mérito reside en la demostración empírica de que las intervenciones políticas intencionales constituyen sólo un factor entre los otros, en el crecimiento del gasto social, y que una cuota considerable del incremento se debe a tendencias de crecimiento no previstas legislativamente, automáticas o naturales, de los programas de *Welfare*. Todavía ni siquiera en la aproximación de la OCDE se distingue suficientemente entre tendencias de crecimiento voluntariamente políticas y automáticas y no políticas. También las tasas de elegibilidad y transferencia, que son interpretadas como indicadores de intervenciones gubernamentales deliberadas, pueden cambiar prescindiendo del accionar político. Por ejemplo, la tasa de elegibilidad puede reflejar la fuerza diferente de cohortes de la edad en posesión de un derecho a la pensión, que hacen su ingreso en edad apta para la pensión. En forma análoga, la tasa de transferencia se abate automáticamente si el número de beneficiarios crece más velozmente que la población total (con paridad de las otras condiciones).

Evaluaciones solidamente fundadas de las realizaciones de políticas sociales de gobiernos y regímenes diferentes necesitan, entonces, una distinción aún más precisa entre cambios políticamente inducidos o tendencias automáticas de crecimiento de los gastos sociales. Los estudios sobre los desarrollos legislativos parecen representar sólo una aproximación que pueda garantizar un análisis, no equivocado, del impacto de las fuerzas políticas. En el estudio de los desarrollos institucionales es necesario, posteriormente, distinguir entre dos tipos de legislaciones. Por un lado hay leyes que sirven simplemente para mantener las características tradicionales de los programas sociales, al adaptarlas al cambio de las condiciones sociales, como por ejemplo, las alteraciones en el poder adquisitivo determinado por la inflación. Tales leyes permiten que los gastos sociales "aumenten para que sean mantenidos constantes" (Gough, 1979, p. 93). Por otro lado, hay leyes que modifican reglamentaciones institucionales ya sea mejorando o cortando las prestaciones sociales. Detley Zollner (1963), que introdujo por primera vez esa distinción, define el primer tipo de legislación como "orientado a la adaptación", y el segundo como "orientado al cambio". Basándonos en estas consideraciones, podemos elaborar una tipo-

logía de los cambios en los sistemas de seguridad social, con la cual distinguir entre intervenciones deliberadas o tendencias automáticas de cambio causadas por factores que escapan al control inmediato de los gobiernos. El diagrama 1 proporciona un cuadro de los factores relevantes para el desarrollo del gasto social, las salidas de los sistemas de seguridad social son función de los cambios en cuatro direcciones: 1) el número de riesgos cubiertos (ámbito); 2) los sujetos cubiertos por un determinado programa (cobertura); 3) el número de beneficiarios (elegibilidad); y 4) la calidad de las prestaciones (copiosidad). En el interior de estas dimensiones la tipología intenta distinguir entre cambios inducidos por modificaciones institucionales y tendencias de cambio automáticas o naturales. Desde el momento que la tipología retoma la distinción de Zollner entre reglamentaciones legislativas orientadas a la adaptación y orientadas al cambio, ella permite abrir la posibilidad de tornar operativo el concepto, muy utilizado pero raramente precisado, de no-decisiones políticas. Si las reglamentaciones adaptables previstas en el diagrama 1 no son realizadas, no obstante los cambios que se producen en el ambiente, entonces los programas sociales resienten una reducción real debido a la falta de realización de las intervenciones políticas.

Basándonos sobre esta tipología es posible clasificar el desarrollo anual de los programas de seguridad social en cinco tipos: 1) expansión basada en la reglamentación orientada al cambio de una o más de las cuatro dimensiones; 2) cambios para adaptar basados en la intervención que preservan el *status* en el contexto de cambios ambientales; 3) cambios políticamente neutros basados en factores ambientales; 4) reducciones voluntarias basadas en no-decisiones en presencia de cambios externos; y 5) abolición deliberada a través de una legislación dirigida a cortar los gastos sociales. Una vez estudiadas las tasas anuales de cambio de los gastos sociales a precios constantes y los desarrollos institucionales de las políticas sociales, una tercera y promisoría dirección de investigación podría consistir en el análisis de las variables dinámicas de crecimiento de tipo institucionalmente diferente del *Welfare State*. Podrían de tal forma ser sistemáticamente comparados los perfiles de crecimiento de los sistemas con diferentes métodos de financiamiento o con diferentes modelos de política social (universales o de preservación del *status*). Este tipo de análisis sería probablemente de gran e inmediata relevancia para los hombres de gobierno. Los estudios sobre las consecuencias del crecimiento del *Welfare State* serían

DIAGRAMA 1.

<i>Dimensión de cambio</i>	<i>Factores automáticos de cambio sin intervención legislativa (tendencias naturales de cambio de los programas sociales)</i>	<i>Modificaciones institucionales</i>	
		<i>Legislación orientada para adaptar</i>	<i>Legislación orientada para el cambio</i>
Riesgos cubiertos (ámbito)			Introducción de nuevos programas o tipos de indemnización dirigidos a cubrir riesgos adicionales.
Sujetos cubiertos por los sistemas de seguridad social (coberturas)	Modificación de los salarios (vía inflación o contratación colectiva). Cambios estructurales de la población activa (en los casos en los cuales la cobertura está ligada al <i>status</i> ocupacional); Fluctuaciones cíclicas de la fuerza de trabajo.	Adaptación de los límites de renta por cobertura obligatoria, en las modificaciones de los niveles salariales. (Manteniendo constante el porcentaje de fuerza de trabajo cubierto).	Limitación o extensión de la cobertura obligatoria a específicas categorías sociales; modificaciones reales de los límites de renta, para la cobertura obligatoria (con las consiguientes modificaciones en la relación entre límites de la renta y salario medio).
Número de beneficiarios. (elegibilidad)	Cambios demográficos (variaciones en la dimensión de los grupos en edad de pensionarse). Ciclos económicos que modifican el número de desocupados. Variaciones en los niveles de renta; cambios en la distribución de los riesgos en el curso del desarrollo socio-económico (nuevas enfermedades, incidentes industriales, etcétera).	Adaptación a los cambios en el nivel de los salarios, de los límites de renta que definen el derecho o la prestación.	Modificaciones de las condiciones de elegibilidad (cambios en los periodos de calificación o de espera). Extensión del derecho a la prestación a los familiares de las personas directamente protegidas.
Calidad de la prestación (copiosidad)	Modificaciones en el costo de la vida y los salarios, aumento de los costos (sueldo de las burocracias sociales, cambios tecnológicos en la medicina, inflación del sector público, etcétera).	Indemnizaciones agregadas para proteger de la inflación. Indexación de las indemnizaciones por modificaciones en los precios y los salarios.	Modificaciones reales de los niveles de las indemnizaciones con el efecto de alterar las medidas en las cuales las transferencias sustituyen a las ganancias. Prolongar o acortar el periodo de la indemnización.

promovidos hacia direcciones similares a ésta. Los análisis toscos aquí emprendidos sólo pueden demostrar que la relación entre problemas económicos y el crecimiento del gasto social no es tan lineal como afirman algunas de las actuales teorías de moda. Los *Welfare State* más desarrollados de Europa Occidental han debido afrontar concretamente problemas económicos menos severos, respecto a aquellos países que han tenido niveles moderados y lento crecimiento del gasto social en los años 70. Esto no prueba todavía que el crecimiento del gasto social no produzca efectos económicos colaterales negativos.

Con el fin de promover una comprensión más adecuada de las consecuencias del desarrollo del *Welfare State*, aparecen potencialmente fructíferos dos tipos de investigaciones empíricas. En primer lugar se deberían estudiar en mayor detalle las consecuencias económicas, tomando en consideración no sólo los variados métodos de financiamiento en los *Welfare State* con niveles similares de gasto, si no también el impacto de otras variables que influyen la producción económica, como la tasa de cambio y la tasa de interés. Esta necesidad de análisis multivariable no significa necesariamente que el número de países a estudiar deba aumentar, considerada la existencia de grandes problemas de comparabilidad internacional de estadísticas recogidas nacionalmente, estudios sistemáticos y detallados de pocos países (de dos a cuatro) podrían, visceversa, decirnos mucho más que un análisis cuantitativo sobre un gran número de naciones que tornan imposible la verificación de la calidad de los datos o del específico significado contextual de los indicadores en apariencia idénticos. En segundo lugar, los estudios sobre las consecuencias del crecimiento del *Welfare State* necesitan entre sí una integración con estudios sobre las consecuencias políticas y sociales. Si el *Welfare State* produce debilitamiento creciente de la solidaridad social, crea fracturas sociales y produce efectos económicos perversos, entonces debemos verdaderamente pensar en una profunda reestructuración institucional. Si, por otra parte, se debería probar que tasas más bajas de crecimiento económico y una más alta inflación son precios a pagar para la conservación de un nivel elevado de integración social y legitimación política, entonces la evaluación de los actuales ordenamientos del *Welfare State* se presentaría bajo una luz distinta. Ésta y otras cuestiones similares urgen análisis empíricos que ayuden a sustituir la abundancia de convencimientos ideológicos ampliamente difundidos, con más profundos conocimientos racionales.

APÉNDICE

CUADRO A-1. *Porcentajes de gasto social en los países de Europa Oriental**

Año	Bulgaria	Checoslovaquia	Alemania Oriental	Hungría	Polonia	USSR	Yugoslavia	Media**
1977	16.2	19.0	16.2	15.1	11.8	13.4		15.3
1976	15.5	18.2	15.4	15.2	11.1	13.6		14.8
1975	16.0	17.2	15.3	14.8	11.0	13.8		14.7
1974	16.2	17.5	15.6	13.6	10.7	12.4		14.3
1973	14.6	17.9	16.1	12.2	10.6	12.4		14.0
1972	14.2	17.5	15.3	11.6	10.5	12.7		13.6
1971	14.5	18.1	13.6	11.3	10.4	12.2	12.9	13.4
1970	13.7	18.0	13.2	11.1	10.7	11.9	13.2	13.1
1969	14.7	17.7	13.4	10.6	10.7	12.1	12.4	13.2
1968	13.6	16.7	13.1	10.9	9.9	12.0	12.3	12.7
1967	11.4	16.1	12.8	10.8	9.4	11.6	12.1	12.0
1966	10.0	17.0		11.2	9.4	11.1	12.3	(11.7)
1965	10.0	18.0		10.9	9.3	10.9	11.9	(11.8)
1964	10.1	18.2		9.8	9.3	10.0	10.7	(11.5)
1963	11.0	17.8		9.6	9.4	10.2	11.3	(11.6)
1962	11.2	16.7		9.3	9.5	10.0	12.2	(11.3)
1961	10.7	15.9		8.8	9.1	10.4	12.1	(11.0)
1960		15.3			9.0	10.2	11.0	(11.5)
1959		15.3			9.3		10.6	
1958		15.5			8.5	10.2	10.8	(11.4)
1957		14.6			7.7		9.4	
1956		15.1						
1955		12.7			7.1	8.2	9.2	(9.3)
1954								
1953			10.7				10.1	
1952			10.8				11.5	

* Gasto social como porcentaje de la producción neta de bienes, excluidos los servicios.

** En el cálculo de la media no está incluida Yugoslavia.

FUENTE: *International Labour Office*.

CUADRO A-2. *Tasas de divorcio en Europa Occidental*
(número de divorcios por cada 1 000 personas)

Año	AU	BE	DA	FI	FR	GE	GB	OL	NO	SVE	SVI	SC	Año
1975	1.43	1.12	2.62	1	1.27	1.73	2.45	1.47	1.39	1	1.39	1.50	1975
1974	1.41	1.04	2.60	2.14	0.96	1.59	2.31	1.42	1.29		1.27	1.29	1974
1973	1.33	0.86	2.52	1.89	0.96	1.40	2.16	1.33	1.18	2.09	1.25	1.28	1973
1972	1.33	0.81	2.63	1.78	0.94	1.40	2.43	1.12	1.02	2.22	1.20	0.99	1972
1971	1.34	0.73	2.70	1.56	0.93	1.31	1.52	0.88	0.96	2.06	1.11	0.80	1971
1970	1.39	0.66	1.93	1.31	0.79	1.26	1.20	0.79	0.88	1.91	1.02	0.82	1970
1969	1.35	0.67	1.53	1.27	0.75	1.20	1.06	0.71	0.82	1.80	0.96	0.75	1969
1968	1.32	0.63	1.56	1.17	0.72	1.10	0.95	0.64	0.80	1.72	0.91	0.85	1968
1967	1.21	0.63	1.43	1.13	0.75	1.06	0.90	0.59		1.55	0.86	0.53	1967
1966	1.19	0.61	1.40	1.06	0.74	0.99	0.82	0.55		1.56	0.82	0.63	1966
1965	1.16	0.58	1.37	1.01	0.72	1.00	0.79	0.50		1.41	0.84	0.52	1965
1964	1.16	0.58	1.37	0.98	0.69	0.96	0.74	0.51		1.38		0.47	1964
1963	1.14	0.56	1.38	0.93	0.63	0.88	0.68	0.49	0.67	1.27	0.82	0.43	1963
1962	1.12	0.51	1.38	0.89	0.65	0.87	0.62	0.48	0.67	1.25	0.83	0.39	1962
1961	1.14	0.50	1.43	0.88	0.71	0.88	0.55	0.49	0.68	1.21	0.86	0.35	1961
1960	1.14	0.56	1.46	0.83	0.66	0.88	0.52	0.49	0.66	1.23	0.87	0.35	1960
1959	1.20	0.48	1.42	0.84	0.66	0.89	0.54	0.49	0.62	1.30	0.89	0.33	1959
1958	1.17	0.47	1.46	0.84	0.70	0.88	0.50	0.47	0.59	1.25	0.85	0.35	1958
1957	1.17	0.50	1.43	0.81	0.69	0.86	0.53	0.48	0.58	1.23	0.89	0.34	1957
1956	1.22	0.48	1.46	0.71	0.71	0.86	0.59	0.51	0.60	1.26	0.85	0.37	1956
1955	1.29	0.50	1.53	0.85	0.72	0.91	0.60	0.51	0.58	1.29	0.89	0.41	1955
1954	1.32	0.45	1.52	0.83	0.72	0.96	0.63	0.52	0.62	1.27	0.90	0.43	1954
1953	1.35	0.47	1.49	0.83	0.73	1.03	0.69	0.52	0.62	1.26	0.90	0.46	1953
1952	1.42	0.48	1.55	0.85	0.78	1.12	0.77	0.56	0.64	1.21	0.87	0.53	1952
1951	1.48	0.50	1.55	0.89	0.79	1.25	0.66	0.59	0.65	1.23	0.90	0.38	1951
1950	1.52	0.59	1.61	0.92	0.83	1.67	0.70	0.64	0.71	1.21	0.90	0.42	1950

* Las siglas de los países son las mismas del cuadro 1.

CUADRO A-3. *Composición de los gobiernos en Europa Occidental, 1949-1977*

<i>País</i>	<i>Centro-derecha</i>		<i>Centro-izquierda</i>	<i>Izquierda-centro</i>	
	<i>Menopartido</i>	<i>Coalición</i>		<i>Coalición</i>	<i>Monopartido</i>
Austria	66-69		49-65		70-77
Bélgica	50-53	59-60 66-68 74-77	49 61-65 69-72 73	54-58	
Dinamarca	74	51-53 68-71		57-64	49-50 54-56 65-67 72-73 75-77
Finlandia	59-61	50 57-58 62-65 75 52-55	51-53 54-55 70-71 76	56 66-69 72-74 77	49
Francia		59-77	49-50 51 56-57 56-57 58		
Alemania		49-66	67-69	70-77	
Irlanda	51-54 57-72		49-50 55-56 73-77		
Italia	53 57-58 60-61 76-77	51-52 59 75	49-50 54-56 62-63 72-73	64-69 70-71 74	
Holanda		59-64 67-72	49-56 65-66	57-58 73-77	

CUADRO A-3 (Continúa)

País	Centro-derecha		Centro-izquierda Coalición	Izquierda-centro	
	Menopartido	Coalición		Coalición	Monopartido
Noruega		66-70		74-77	49-65
		73			71-72
Suecia		77		52-57	49-51
Suiza		54-59	49-53		
			60-77		
Gran Bretaña	52-64				49-51
	71-73				74-77
					74-77

FUENTE: HIWED, (Flora *et. al.*, 1982). En algunos casos los datos fueron corregidos con respecto al original.

CUADRO A-4. Déficit público Europa Occidental, 1970-1978

Año	AU	BE	DA	FI	FR	GE	GB	IR	IT	OL	NO	SVE	SVI
a) Deuda pública a precios corrientes, en millones de la respectiva divisa													
1978	285.2	1 742	97.6	13.0	337.7	365.5	100.6	5.25	141 137	116.5	104.2	170.6	46.8
1977	239.4	1 511	71.6	(11.8)	270.4	325.2	88.1	4.25	105 769	103.3	84.8	135.3	47.8
1976	198.5	1 315	50.7	10.5	244.7	292.3	81.8	3.66	93 573	95.6	64.2	115.4	46.7
1975	157.2	1 150	33.4		218.5	253.1	71.5	2.79	72 870	85.0	52.4	106.4	41.0
1974	109.0	1 014	26.9	5.1	160.5	188.8	64.6	2.00	56 923	75.7	44.3	91.8	35.7
1973	93.3	935	26.1		146.3	165.3	59.3		33 459	70.5	36.8	79.9	31.1

1972	83.8	880	25.8	6.2	140.0	154.2	54.2	1.1	26 768	69.3	33.1	71.8	28.1
1971	73.8	761	24.7			137.4	48.1	1.2	21 340	84.9	28.5	63.0	27.2
1970	72.8	719	21.9	(7.3)	132.5	123.4	43.7	1.1	18 273	78.3	25.5	57.2	25.3

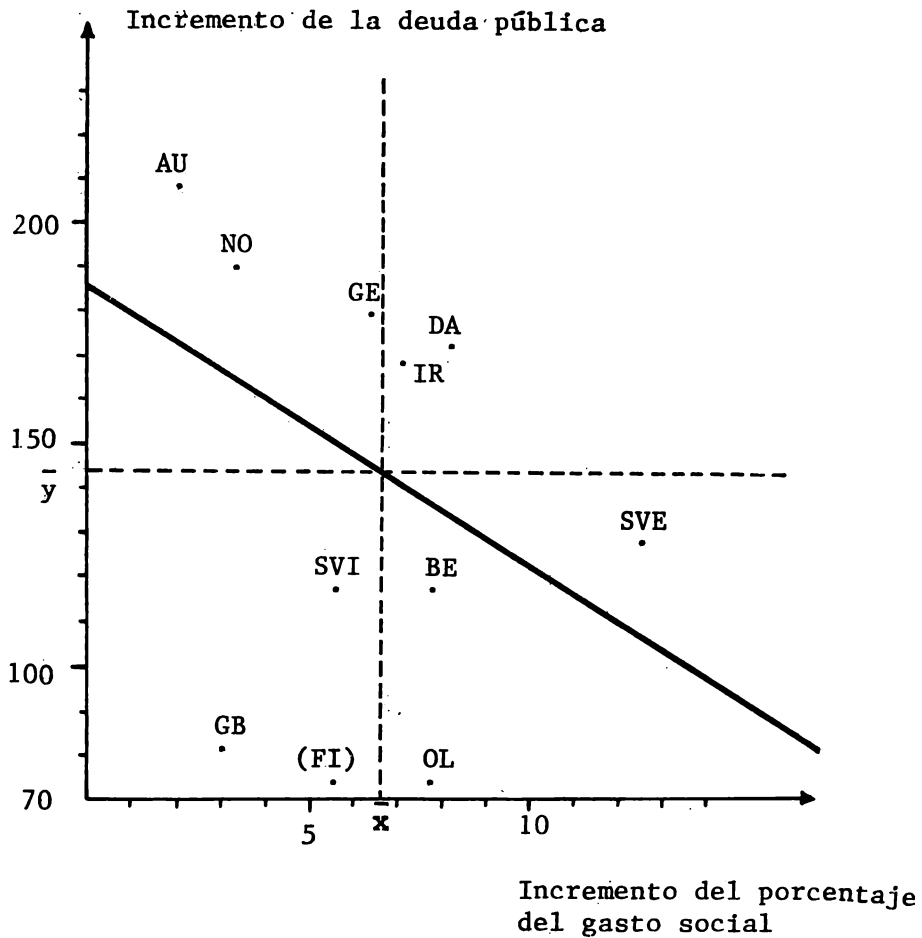
b) Deuda pública a precios constantes 1975

1978	249.9	1 449	75.3	9.7	257.5	328.1	69.8	3.53	88 057	95.7	83.4	125.3	43.9
1977	219.6	1 310	60.5	(9.5)	225.8	303.5	67.6	3.15	75 262	89.2	72.8	109.1	46.4
1976	190.6	1 223	46.7	9.3	222.7	283.1	71.5	3.05	79 287	87.8	59.7	103.3	45.5
1975	157.2	1 150	33.4		218.5	253.1	71.5	2.79	72 870	85.0	52.4	106.4	41.0
1974	118.9	1 142	30.3	5.9	182.0	201.5	81.9	2.44	66 892	84.2	48.2	105.3	38.2
1973	111.7	1 181	33.0		184.4	188.6	86.6		46 578	85.7	44.6	99.6	35.6
1972	107.2	1 188	35.8	10.0	190.2	186.5	84.7		41 592	91.3	43.8	95.9	34.8
1971	101.2	1 092	37.4			175.4	81.4	1.86	35 231	122.4	39.6	90.2	37.0
1970	105.4	1 088	35.8	(13.7)	202.1	169.7	90.8		32 336	122.5	37.8	88.1	37.6

c) Porcentaje de la deuda pública (deuda pública como % del PIB)

1978	34.1	58.4	31.1	9.3	15.8	28.3	61.5	83.7	63.5	41.4	49.1	41.7	30.9
1977	30.3	54.4	25.3	(9.2)	14.4	27.1	61.7	9.3	55.6	39.5	44.3	36.8	32.8
1976	27.4	51.1	19.9	9.1	15.0	24.5	66.0	81.2	59.7	39.8	37.6	34.0	32.9
1975	23.9	50.6	15.3		15.0	24.5	78.1	75.8	58.1	40.6	35.2	35.6	29.3
1974	17.8	49.3	13.8	5.8	12.6	19.1	78.1	67.9	51.4	39.8	34.1	36.1	25.3
1973	17.4	53.3	14.9		13.1	18.0	81.5		37.3	41.9	32.9	35.6	23.9
1972	17.6	56.9	17.0	10.8	14.3	18.7	85.8		35.6	47.2	33.6	35.6	24.0
1971	17.6	55.1	18.8			18.2	84.2		31.1	65.5	32.0	34.1	26.4
1970	49.4	57.0	18.4	(16.3)	16.9	18.2	85.9	63.3	29.1	68.3	31.9	33.7	27.9

GRÁFICA A-1. *Incremento de los porcentajes de gasto social y deuda pública*



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alber, J. (1981), Politiche sociali e benessere nella Repubblica federale tedesca: un bilancio, in M. Ferrera (a cura di), *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, Firenze; Le Monnier, pp. 59-121.
- . (1982), *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt: Cam p. 16.
- . (1982a), *The Emergence of Transfer Classes in West Germany*. Contributo al 10o. Congreso Mundial de Sociología 15-21 agosto 1982, Mexico City.
- Baco I, R., Eltis, W. (1976), *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, London: MacMillan.
- Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht*, Bonn: Hager (Serie Annuale).
- Cameron, D. R. (1981), *On the Limits of the Public Economy*. Paper preparato per l'Incontro annuale dell'American Political Science Association, Settembre 1981, New York.
- European Communities, *Report on the Development of the Social Situation*, Brussels/Luxembourg. (Serie annuali a partire dal 1958).
- Flora, P. (1981), Solution or Source of Crisis? The Welfare State in Historical Perspective, in W. J. Mommsen (a cura di), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, London: Croom Helm, pp. 343-289.
- . (1981a), *Social Change and Modernization in Western Europe*. Paper per il Colloquium on Understanding Political Sociology, 18-22 maggio 1981, Bad Homburg.
- . Heidenheimer, A. J. (a cura di), (1981), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction.
- . Alber J., Eichenberg, R., Kohl, J., Kraus, F., Pfenning, W. Seeböhm, K. (1982), *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975, A Data Handbook*. Vol. I: *The Growth of Mass Democracies and Welfare States*, Frankfurt: Campus.
- Geiger, T., Geiger F. M. (1978), *Welfare and Efficiency. Their Interactions in Western Europe and Implications for International Economic Relations*, Washington, D. C.: National Planning Association.
- Ginsburgh, N. G. (1979), *Class, Capital and Social Policy*, London: Macmillan.
- Gotgh, I. (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, London: Macmillan.
- Heclo, H. (1981), Toward a New Welfare State, in P. Flora e J. Heidenheimer, *op. cit.*, pp. 383-406.
- International Labour Office, *The Cost of Social Security*. Geneva. (Serie irregolari: 1958 (1949-1954), 1961 (1949-1957), 1964 (1958-1960), 1967 (1961-1963), 1972 (1964-1966), 1976 (1967-1971), 1979 (1972-1974), 1981 (1975-1977)).
- Janowitz, M. (1976), *Social Control of the Welfare State*, New York, Amsterdam; Elsevier.
- Kohl, J. (1981), Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development

- in Western Europe and North America, in P. Flora, A. J. Heidenheimer, *op. cit.*, pp. 307-344.
- Korpi, W. (1978), *The Working Class in Welfare Capitalism*, London Routledge and Kegan Paul.
- . (1980), *Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies*. Contributo alla ECPR. Joint Sessions of Workshops, 24-29 marzo 1980, Firenze.
- Müller, W. Christel N. (1971), *Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital*. Prokla, Sonderheft 1: 7-70.
- Narr, W. D., Offe, C. (a cura di) (1976), *Wohlfahrtsstaat und Mas loyalität*, Köln: Kiepenheuer und Witsch.
- O'Connor, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York: Martin's Press (trad. it., 1977, *La crisi fiscale dello stato*, Tori Einaudi).
- OECD (1976), *Public Expenditure on Income Maintenance Programs* Paris: Studies in Resource Allocation 3.
- . (1978), *Public Expenditure Trends*, Paris: Studies in Resour Allocation 5.
- . (1981), *National Accounts of OECD Countries, 1950-1979*. Vol. I: *Main Aggregates*, Paris.
- Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart und Mainz: Kohlhammer. Serie Annuali.
- us Department of Health, Education and Welfare (1977), *Social Security Programs Throughout the World*, Washington, D. C.
- Vobruba, G. (1978), Staatseingriff und Okonomiefunktion, Der Sozial staat als Problems für sich selbst, in *Zeitschrift für Soziologie*, 7, pp. 130-156.
- Wilensky, H. L. (1975), *The Welfare State and Equality*, Berkeley, University of California Press.
- Zöllner, D. (1963), *Offentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche End wicklung*, Berlin: Duncker und Humbolt.