

# ESTUDIO COMPARADO DE *PATH DEPENDENCE* DEL ESTADO DE BIENESTAR EN LOS CASOS DE USA, SUECIA Y ESPAÑA

Por MANUEL SÁNCHEZ DE DIOS

## SUMARIO

RESUMEN.—INTRODUCCIÓN.—1. EL ENFOQUE DE *PATH DEPENDENCE*: *El nuevo institucionalismo histórico. Rasgos definitorios de la teoría de path dependence (trayectorias dependientes)*.—2. EL CASO DE USA. *La formación del modelo y la bifurcación de trayectorias. El periodo de retrenchment. El path reformista. Valoración general del caso*.—3. EL CASO SUECO. *La formación de un path socialdemócrata. El periodo de retrenchment y reforma. Valoración general del caso*.—4. EL CASO ESPAÑOL. *El path redistributivo. El path socialdemócrata. La reforma: ¿una nueva trayectoria? Valoración general del caso*.—5. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

En este trabajo se analiza y compara la formación del Estado de bienestar así como los cambios habidos en el período de *retrenchment* y por las reformas recientes en los casos de USA, Suecia y España. Para ello se sigue el enfoque de *path dependence* (trayectorias dependientes) promovido por P. Pierson. En la década de 1980 el neoliberalismo ejerció una gran presión sobre los fundamentos ideales del Estado de bienestar, pero ello sólo dio paso a una limitada reforma que en la época actual ha producido nuevos modos de gestión de los programas del bienestar. En USA la debilidad presente del partido demócrata explica el nuevo *path* de tipo conservador. En Suecia la estrecha vinculación entre los sindicatos y el partido socialdemócrata ha sido el soporte de un modelo que ofrece gran equidad. El caso español es fruto del impulso de una elite reformista y de las crecientes expectativas populares

expresadas electoralmente, y ha alcanzado gran equidad por iniciar pronto y rápidamente un *path* socialdemócrata.

#### INTRODUCCIÓN

El debate en torno al Estado de bienestar ha cambiado en los últimos años. Los trabajos sobre «la vieja política del *retrenchment*», como la ha llamado E. Scarbrough (2000), que ocurrió tras la crisis de la década de 1970, han sido sustituidos por otros donde se pone el acento en la «revitalización» (Ferrera y Rhodes, 2000) o la «nueva expansión» (Iversen y Cusak, 2000) de los Estados de bienestar maduros. Esto es más evidente, si cabe, cuando consideramos los Estados de bienestar emergentes en Europa Central, América Latina o en Asia (Esping-Andersen, 1998, 20).

En las sociedades capitalistas avanzadas el debate actual se refiere a cómo adaptar el Estado de bienestar a las nuevas condiciones económicas y sociales. Esto quiere decir que hay que considerar las condiciones endógenas y exógenas que determinan los cambios y el tipo de cambios que pueden darse en los Estados de bienestar. Para ello hay que buscar la perspectiva más amplia, ya que sólo es posible entender la naturaleza de las reformas con la visión más comprensiva posible de cada caso. Aunque seamos conscientes de que la reforma es un proceso nuevo y distinto del período de la expansión del Estado de bienestar, cuando comparamos varios casos como hacemos en este trabajo, es cuando vemos lo importante que es el período de formación, debido a que se desarrollan configuraciones o regímenes diversos.

Por otro lado, el proceso de formación sólo se puede entender, como explica Esping-Andersen (1990, 2), como la configuración de una estructura compleja que integra distintos componentes. La formación tiene que ser analizada como un proceso en el cual un conjunto de organizaciones e instituciones como sindicatos, organizaciones empresariales, las empresas, y las políticas sociales, las políticas del mercado de trabajo, etc., se desarrollan conjuntamente en largos períodos, reforzándose mutuamente en un proceso de mutuo ajuste y selección competitiva y generando importantes resultados (Pierson, 2000a, 812).

En este trabajo analizamos y comparamos la evolución de tres casos, USA, Suecia y España, siguiendo el enfoque de *path dependence* (trayectorias dependientes) que implica una metodología que sigue la pauta señalada más arriba. Para cada caso consideramos el proceso de formación y los cambios habidos en el período de *retrenchement* y posterior reforma. El caso español es peculiar en cuanto que se ha originado en el período de *retrenchment*. La metodología de *path dependence* aporta los conceptos analíticos y

explicativos del proceso evolutivo de cada Estado de bienestar. Por ello consideramos en cada caso las coyunturas críticas, las trayectorias de desarrollo, los factores que refuerzan unas u otras tendencias, las secuencias, los aspectos contingentes que determinan ciertos resultados, así como los «efectos» que produce la retroalimentación positiva de los *paths* establecidos.

En este trabajo introducimos una explicación inicial del enfoque de *path dependence* y la teoría de «los rendimientos crecientes» que propugna P. Pierson en el marco de lo que se conoce como el nuevo institucionalismo histórico. A continuación analizamos para cada caso el proceso de formación y las transformaciones en la etapa del *retrenchment* y las reformas más recientes.

## 1. EL ENFOQUE DE *PATH DEPENDENCE*

### *El nuevo institucionalismo histórico*

La teoría de *path dependence* se enmarca dentro del enfoque del llamado «institucionalismo histórico», que es un planteamiento que se desarrolla en los USA en los años noventa en el ámbito de lo que se conoce como «el nuevo institucionalismo». Para esta escuela la ciencia política, en principio, se puede considerar como el estudio de las instituciones entendidas en un sentido lato, como organizaciones, reglas y procedimientos formales e informales que estructuran la conducta de los actores. El nuevo institucionalismo se centra en elaborar teorías explicativas del proceso político a partir de la idea de que los factores institucionales determinan el comportamiento de los actores políticos, dando forma a sus objetivos y a la distribución del poder existente entre ellos en una situación determinada.

Para el institucionalismo histórico lo que interesa es saber cómo evolucionan las instituciones que canalizan las batallas políticas, ya que se considera que, aunque las instituciones son producto del conflicto político y de la elección, al mismo tiempo dan forma a las estrategias políticas y a los comportamientos (Thelen y Steinmo, 1992, 28). El institucionalismo histórico se basa en la premisa de que las instituciones no sólo importan porque alteran los límites en los que los actores adoptan sus estrategias, sino que el cambio institucional hace que los actores reformulen sus objetivos y las ideas que los animan a la acción política.

El institucionalismo histórico se diferencia del institucionalismo que sigue las tesis de la teoría de la elección racional. Para los «racionalistas» como Shepsle o Tsebelis las instituciones interesan en cuanto que factores del contexto estratégico de los actores. Sin embargo, para los institucionalis-

tas históricos como T. Skocpol o D. Asford las instituciones juegan un papel mucho más relevante en el desarrollo de los procesos políticos, y, en particular, la historia política. Se considera que los actores políticos no son tanto sujetos con un «conocimiento completo» cuyo comportamiento racional les permite alcanzar al máximo sus objetivos, sino que realmente son simples seguidores de las normas establecidas a las que dan cumplimiento o ejecutan. El institucionalismo histórico cuestiona la premisa central del institucionalismo racionalista de que los actores gozan de plena capacidad para diseñar y llevar a cabo soluciones óptimas en función de los problemas que se plantean.

Los institucionalistas históricos están más preocupados por los orígenes de las instituciones que por las funciones que éstas cumplen, y las instituciones interesan en cuanto que son un legado de un proceso histórico. Como veremos a continuación, la teoría de *path dependence* encaja perfectamente en esta perspectiva supone un retorno a la historia, como apunta Pierson (2000b, 263), pero únicamente para buscar los momentos originarios de determinadas pautas que se reproducen desde entonces. Se trata de un enfoque histórico nuevo distinto del desarrollado desde los años sesenta que describe Ferrera (1999, 154).

#### *Rasgos definitorios de la teoría de path dependence (trayectorias dependientes)*

La perspectiva dominante en la teoría de *path dependence* surge del trabajo de los economistas que tratan de entender el proceso del desarrollo tecnológico (David, 1985, y Arthur, 1994). Éstos pretenden dar explicación al hecho de que se impongan ciertas tecnologías sobre otras alternativas, que además prevalecen con el tiempo a pesar de que estas últimas pudieran haber sido más eficientes a largo plazo. Los politólogos han tomado de esta teoría la idea de que, al igual que en la tecnología, en la política hay elementos de azar, situaciones incontroladas, pero una vez que se adopta una pauta ésta acaba siendo un camino cerrado o un *path* único, una «trayectoria dependiente», y los actores tienen que ajustar sus estrategias al esquema establecido y prevaleciente.

Lo fundamental de la teoría de *path dependence* radica en la idea de que en la acción social, en la toma de decisiones, en la formación de políticas, etcétera, se produce un efecto de *positive feedback* o de «retroalimentación positiva». Es decir, que una vez que se establece una tendencia en la adopción de políticas ésta se va reforzando con el paso del tiempo, o, dicho en términos de Pierson (2000b, 252), que «los pasos dados en una dirección in-

ducen a nuevos movimientos en la misma dirección». La lógica de ello descansa en que los beneficios relativos que se obtienen por seguir la acción que está en marcha contrastan con el coste de abandonar la pauta adoptada, coste que aumenta con el paso del tiempo. P. Pierson analiza esta cuestión mediante la llamada «teoría de los rendimientos crecientes», que también se toma de la economía. La tesis de partida es que los rendimientos que produce una acción o una institución política siempre crecen con el paso del tiempo, aunque puedan generar o desarrollar un círculo vicioso o no virtuoso.

La teoría de *path dependence* tiene una concepción del desarrollo político centrada en la existencia de «coyunturas críticas» y «trayectorias de desarrollo» (Thelen, 1999, 387). De ello resulta que es algo fundamental, por un lado, el análisis de los momentos cruciales de formación de las instituciones pues éstos envían a los países a través de diferentes trayectorias de desarrollo, y, por otro, que las instituciones evolucionan adaptándose a las condiciones ambientales pero siempre sujetas o condicionadas por las trayectorias seguidas anteriormente. Resulta de ello como algo central en la teoría de *path dependence* la temporalidad, es decir, el tiempo o el momento en que se producen las coyunturas, y la secuencialidad de los procesos en que surgen y se desarrollan las instituciones. Es muy relevante distinguir los momentos de formación o de coyuntura de los momentos en que las instituciones se refuerzan.

De aquí que esta teoría está especialmente indicada para analizar y explicar la emergencia de las instituciones, y en particular del Estado de bienestar institucional. Esta teoría es especialmente útil para explicar las causas y consecuencias de la formación de las instituciones en un sentido amplio. Pero esta teoría plantea un problema de determinismo según M. Thelen (1999, 385). Como la teoría está centrada en la explicación de las situaciones de equilibrio, tiende a ocultar los casos de «conflicto» y, así, difulta el análisis de la cuestión del cambio institucional. Como apunta Thelen, es fácil percibir las situaciones de cambio como momentos de ruptura, de colisión institucional o de vacío institucional; sin embargo, es difícil explicar el cambio siguiendo los principios generales de la teoría del *positive feedback* o de los rendimientos crecientes. A juicio de Thelen la clave de este asunto está en que las circunstancias que muestran el cambio dependen del mecanismo particular de reproducción (*feedback positivo*) que dan sustento a tales instituciones. Las instituciones descansan en un grupo de fundamentos ideales y materiales que si se remueven abren las posibilidades del cambio.

Hay cuatro aspectos centrales que según Pierson (2000b, 263) aporta la teoría de *path dependence* para dar rigor al análisis institucional:

1. El principio de «equilibrio múltiple», basado en la idea de que bajo un grupo de condiciones iniciales se pueden dar múltiples soluciones posibles. La predicción es por ello muy difícil.

2. El principio de la «contingencia», basado en el hecho de que acontecimientos a veces irrelevantes pueden tener gran importancia y consecuencias perdurables a largo plazo. Por ello no se puede despreciar ningún tipo de suceso y no necesariamente hay que buscar grandes explicaciones para dar cuenta de los desarrollos institucionales más importantes.

3. «El tiempo y la secuencia» de acontecimientos juegan un papel crítico en el análisis político. La determinación de «cuándo» se produce un acontecimiento es siempre crucial. Por otro lado hay que tener en cuenta que las primeras fases de una secuencia tienen mayor importancia, son más determinantes, que las posteriores.

4. «La inercia» es otro aspecto clave de la dinámica política, ya que, una vez que se establece el proceso de retroalimentación positiva, éste lleva a situación de equilibrio. Esto hace que toda pauta, institución, etc., se haga resistente al cambio.

Este enfoque destaca que las cuestiones centrales de los programas de análisis político tienen que ser principalmente dos:

a) La búsqueda de «*branching points*», es decir, de puntos de partida o ramificación, desde los que se generan las instituciones y las pautas o trayectorias que éstas siguen.

b) La identificación de los factores específicos que refuerzan las tendencias generadas en los puntos de ramificación.

El proceso de la retroalimentación positiva (*positive feedback*), por otra parte, se basa en unos mecanismos que generan un estructura de incentivos para la institucionalización, es decir, para establecer y perpetuar las instituciones. Pierson (2000b, 254) analiza tales mecanismos siguiendo la «teoría de los rendimientos crecientes» y destaca cuatro aspectos o «efectos» centrales, que son plenamente aplicables a la vida política y, muy en particular, al desarrollo institucional.

En primer lugar, está el mecanismo de los «elevados costes de establecimiento». Cuando el establecimiento de una política, de una organización o de un procedimiento tiene unos costes particularmente elevados, los actores están muy incentivados para identificarse y ajustar su actividad a una opción determinada.

En segundo lugar está el «efecto aprendizaje». El conocimiento obtenido en la operación de sistemas complejos (sean instituciones u otros) incentiva que se continúe el uso del sistema. De hecho, la repetición de lo aprendido en el manejo de sistemas hace que éstos se usen más eficazmente y se produzcan innovaciones.

Otro mecanismo es el «efecto coordinación», según el cual los actores adaptan su comportamiento a la nueva situación institucional cuando son conscientes de los beneficios que ello reporta. El efecto coordinación signi-

fica que una vez que las instituciones están en funcionamiento los actores adaptan sus estrategias tanto reflejando como reforzando la «lógica» del sistema. Paralelamente se genera el «efecto distribución» según Ikenberry (Thelen, 1999, 394). Éste explica que las instituciones refuerzan y reproducen ciertas pautas de distribución del poder político reforzando la posición de ciertos grupos, así como desarticulando y marginando a otros.

Finalmente, cabe hablar del «efecto adaptación de expectativas» basado en que la conciencia de los beneficios previstos que se derivan de seguir la pauta general, hace que los individuos adapten su actividad a tal pauta y, además, hace que las expectativas de los beneficios acaben siendo una realidad reforzando la pauta establecida.

Según P. Pierson estos cuatro mecanismos son especialmente relevantes en la acción política por varias razones. Primero, porque en la política prevalecen pautas de acción colectiva con fuerte tendencia a generar el llamado efecto *free rider* y, por tanto, ello activa el efecto de «adaptación de expectativas» en los actores. Segundo, porque la actividad política tiene una alta densidad institucional, ya que la consecución de los bienes u objetivos públicos (objeto de la política) requiere la construcción de instituciones. Esto activa los rendimientos crecientes o la retroalimentación positiva por los elevados costes de creación de instituciones, porque se genera el efecto aprendizaje y se requiere la coordinación y la adaptación de expectativas respecto de las nuevas instituciones. En tercer lugar, en la actividad política el ejercicio de la autoridad genera incrementos asimétricos de poder («efecto distribución») entre los distintos grupos. Finalmente, la política se caracteriza por su opacidad y complejidad al estar basada en la negociación de intereses y requiere procedimientos elaborados para la adopción de acuerdos y toma de decisiones, que tienen elevados costes de aprendizaje y requieren la adaptación de expectativas. A todo ello se puede añadir que el horizonte temporal de la política es siempre el corto plazo y que las instituciones tienden a ser resistentes al cambio, por razón de la inexistencia de mecanismos de competitividad real (entre actores, instituciones, etc.) y los elevados costes de aprendizaje y la citada complejidad de la política.

## 2. EL CASO DE USA

El Estado de bienestar de USA ha tenido varias fases de desarrollo. La primera fue en la década de 1930 con el programa del *New Deal*; otra se dio en la década de 1960 con los programas de la *Great Society* y la *War on Poverty* y, finalmente, en la década de 1970 se inició un proceso de *retren-*

chment (deconstrucción) y reforma bajo un molde conservador que llega a nuestros días.

### *La formación del modelo y la bifurcación de trayectorias*

El *New Deal* se debió a la crisis económica posterior al *crack* de 1929, teniendo que atender elevadas tasas de desempleo y la reorganización de la economía. Por medio del *National Industrial Recovery Act*, el *National Labor Relations Act* y el *Social Security Act*, entre otras normas, el Gobierno norteamericano en 1935 por primera vez en la historia inició una intervención en la economía. Se regularon la economía y las relaciones laborales y, además, se formó el Estado de bienestar en los términos en que actualmente lo conocemos. Entonces se establecieron los programas que hoy se conocen bajo la denominación de «seguridad social», como es el seguro de jubilación, al que se añadió en 1955 el seguro de incapacidad, y los programas llamados de «bienestar» (*welfare*) o de asistencia social, como son el de Ayuda a las Familias con Hijos Dependientes (AFDC) y el seguro de desempleo. Resultado de ello fue que el Estado de bienestar en USA ha seguido una «trayectoria» que desde entonces ha bifurcado institucional y simbólicamente el sistema de protección social en el que, de un lado, hay un grupo de programas universalistas y, de otro, hay un grupo de programas de tipo asistencial para los pobres, que hace que éstos queden estigmatizados (Weir, Orloff y Skockpol, 1988, 9).

El segundo período o «secuencia» de desarrollo fue debido a la entonces no resuelta cuestión de la pobreza. En 1965 el presidente Johnson proclamó la *War on Poverty* con el objetivo de integrar a los pobres en la «sociedad de la opulencia» norteamericana. La situación de pobreza radicaba principalmente en la comunidad negra que había emigrado a las regiones industriales del norte y donde no había puestos de trabajo para una población sin capacitación profesional.

La «guerra contra la pobreza» también estuvo vinculada con el movimiento de los derechos civiles para los americanos de color del sur, que por vía de diferentes procedimientos estaban impedidos de participar en las elecciones. Como consecuencia, la sociedad de la opulencia norteamericana de esta época era una sociedad en la que una parte importante de la población vivía en una profunda pobreza en *ghettos* y, al mismo tiempo, debido a causas raciales, no tenía ninguna influencia política. Los negros americanos fueron movilizados finalmente dentro de la coalición del partido demócrata para combatir esta situación.

Debido a la debilidad del partido demócrata, la «guerra contra la pobreza» del presidente Johnson no se definió bajo una estrategia de programa nacional de pleno empleo y, consecuentemente, no fue ideado para crear una alianza general que incluyera a los negros americanos, los trabajadores y las clases medias (Skocpol, 1995, 247). Su objeto únicamente era ayudar a la población de color pobre a salir adelante en una economía en crecimiento. El objetivo estratégico del partido era el de añadir a los negros americanos en la coalición demócrata en los centros urbanos, cosa que puede considerarse como un *branching point* o punto de ramificación para el desarrollo del Estado de bienestar de USA.

Por ello se tomaron varias iniciativas. La más importante fue la creación en 1965 de los programas públicos de asistencia sanitaria de *Medicare*, en el marco de la seguridad social para los jubilados mayores de 65 años y *Medicaid*, de tipo asistencial, para la población sin recursos. Complementariamente se crearon otros programas de tipo asistencial como *Food Stamps*, de ayuda para adquisición de alimentos a gente sin recursos, el programa de ayuda a las escuelas en zonas deprimidas, o la creación de clínicas de salud mental, etc. Finalmente, a través de las Agencias de Acción Comunitaria se pretendió favorecer la participación política de los receptores de los programas asistenciales. En general, estos programas siguieron una trayectoria inercial y no modificaron la estructura bifurcada que apareció en el *New Deal* y, con el tiempo, la separación entre la «seguridad social» y el «bienestar» (asistencia social) se incrementó.

Como ha apuntado T. Skocpol, las restricciones institucionales limitaron las posibilidades del desarrollo del Estado de bienestar, convirtiéndose en factores contingentes determinantes. De manera más precisa éstos fueron la debilidad del Estado por su estructura federal, la falta de un aparato burocrático estatal fuerte y la debilidad de los partidos políticos.

Un aspecto contingente muy importante hasta la reforma de la década de 1960 fue el sistema federal, porque dio poder de veto sobre el Estado del bienestar a los terratenientes de los Estados del sur, que controlaban la representación política con un sistema racista. Como miembros del partido demócrata, los congresistas sureños tenían el control de los comités parlamentarios debido al principio de antigüedad que rige las presidencias de los mismos. Por esta vía estos congresistas vetaban cualquier ley que pudiera reducir sus privilegios económicos y sociales, como eran los programas generales del Estado del bienestar.

Las dos secuencias de desarrollo fueron dirigidas por el partido demócrata. Bajo el presidente Roosevelt en la década de 1930 se formó una coalición en la que las fuerzas principales eran los trabajadores industriales del norte y los citados terratenientes del sur. En la década de 1960 bajo el presidente

Kennedy la coalición demócrata incluyó a la comunidad de los negros americanos. Pero un aspecto contingente relevante es que el partido demócrata siempre fue una organización débil debido a la naturaleza del federalismo americano y debido a que los trabajadores y la comunidad afroamericana fueron meramente soportes, nunca una parte integrante del partido.

Otro aspecto contingente ha sido que, aunque los sindicatos americanos apoyaron el *New Deal*, no quedaron estrechamente vinculados al Estado del bienestar. Como ha explicado Orloff (1988), desde el siglo XIX los sindicatos se centraron en negociar las relaciones laborales con los empresarios, en lugar de luchar en el ámbito político por un Estado de bienestar integral. Una vez que no se había establecido un sistema de bienestar público universal tras el *New Deal*, los trabajadores, cuyos sindicatos eran realmente poderosos para esta época, comenzaron a negociar mejoras en las pensiones y en los seguros sanitarios en el marco de los contratos de trabajo. De esa manera en el período de posguerra los trabajadores con empleo estable estaban bien protegidos por el sector privado ante cualquier contingencia.

Los trabajadores que estaban protegidos por el sector privado siempre se opusieron a cualquier política que implicara elevar los impuestos para el bienestar de los pobres y de los desempleados. Por ello es por lo que los trabajadores sindicados nunca presionaron para la expansión del Estado de bienestar. Esto también explica la creciente profundidad del *cleavage* racial en USA, ya que la mayor parte de la población viviendo de la asistencia social ha procedido de la comunidad negra.

El *cleavage* étnico ha afectado al partido demócrata a lo largo del tiempo. Por ejemplo, una vez que se adoptaron los programas a favor de la población negra en la década de 1960, los miembros sureños abandonaron el partido rápidamente (Piven y Cloward, 1997, 104). Más tarde los trabajadores blancos dejaron de apoyar al partido en general. Como resultado de todo ello se puede aceptar la idea de Furniss y Tilton (1979, 164) de que el *cleavage* racial es una contingencia que dificulta el desarrollo del Estado de bienestar en USA. Sin embargo, como señala Ware (1985), la comunidad negra normalmente apoya electoralmente al partido demócrata aunque no esté integrada en el partido. El vínculo entre la comunidad negra y el partido se lleva a cabo por medio de intermediarios, los «porteros» de la comunidad, que son los líderes políticos, municipales y religiosos.

### *El período de retrenchment*

El período de *retrenchment* del Estado de bienestar en USA comenzó con la presidencia de R. Reagan en la década de 1980. Este *branching point* está vinculado con el ascenso de la ideología neoconservadora de la «nueva

derecha», que continúa hasta el siglo XXI. Para los conservadores el Estado del bienestar tiene que estar basado en programas residuales que han de formar un «nicho de seguridad» para los pobres, pero que nunca deben interferir con el mercado. Para tal justificación, como han señalado Piven y Cloward (1997, 199), la nueva derecha recobró los mitos del «laissez faire» y del orden natural de la economía basada en el mercado.

Según Pierson (1994, 6) las políticas del partido republicano en el período del *retrenchment* se orientaron a remodelar el sistema institucional para hacer imposible el crecimiento del Estado del bienestar por la vía del gasto social en lugar de eliminar los programas existentes. Las principales medidas del *retrenchment* se refirieron a la política fiscal mediante el control del déficit y una fuerte oposición a la subida de impuestos. (*Economic Recovery Act de 1981, Tax Equity and Fiscal Responsibility Act de 1981 y Tax Reform Act de 1986*). En la práctica se redujo el gasto de los programas de AFDC, *Food Stamps y Medicaid* mediante la limitación de la cuantía de los beneficios y controlando la adquisición del derecho a las prestaciones, pero no desaparecieron (Quadagno, 1998, 2). Lo mismo ocurrió con los subsidios para vivienda y por desempleo; sin embargo, los programas de la seguridad social permanecieron sin cambios. Como consecuencia, debido a la bifurcación y división del sistema, las ganancias de los programas de la seguridad social se produjeron, en un juego de suma cero, a expensas de los programas asistenciales.

Al mismo tiempo, parte de las políticas del *retrenchment* se orientaron a debilitar a los sindicatos, por ejemplo al cambiar la composición de la *National Labor Review Board* (Pierson, 1994, 160). El activismo republicano orientado a debilitar a los sindicatos se reforzó gracias a la caída de afiliación sindical, que disminuyó la capacidad de los sindicatos para negociar.

El período de *retrenchment* afectó principalmente a los sectores más empobrecidos, que son los peor organizados, si acaso lo están, y no fueron capaces de presionar por el mantenimiento de la protección social (Pierson, 1996, 165). Donde había apoyo para los programas junto con influencia política, como es la seguridad social por parte de las clases medias, no hubo «deconstrucción» en absoluto sino todo lo contrario: más bien se produjo el efecto de «adaptación de expectativas» para los grupos de pensionistas.

### *El path reformista*

En el comienzo de la presidencia demócrata de Clinton, cuando el partido demócrata controlaba el Congreso, el gasto social se incrementó y los programas del «bienestar» fueron los principales beneficiarios, pero las co-

sas cambiaron cuando los republicanos adquirieron el control del Congreso desde 1994, convirtiéndose tal control en un aspecto contingente clave en la época. Se impuso la tendencia conservadora de reducir el déficit público, equilibrar el presupuesto y la reducción de impuestos, cosa que ha llevado a recortes de la asistencia social. La política social se empezó a guiar por una nueva propuesta: la eliminación de «la cultura de la dependencia», lo que significaba reducir la dependencia de los pobres respecto de los programas del bienestar. Ello, en definitiva, suponía remover los fundamentos «ideales» del *path* de la asistencia social.

De acuerdo con esta propuesta, la «nueva política» —conservadora— del Estado del bienestar debe servir para «corregir» un comportamiento «desviado» que tienen los pobres dependientes de la asistencia social. Se presupone que los programas del bienestar tienden a erosionar la ética del trabajo entre los subsidiados, los cuales prefieren vivir de la asistencia social a trabajar por un salario (Bogard y McConell, 75). Esto es lo que llevó a la aprobación en 1996 del *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* que sustituyó el programa AFDC y otros programas menores por el de *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF).

Diseñado para integrar a los subsidiados que dependen de la asistencia social en el mercado de trabajo (Clayton y Pontusson, 1998, 87), el TANF supone una modificación material del *path* de la asistencia social. Ha establecido un límite máximo de cinco años para la percepción de subsidios además de establecer limitaciones al acceso de los inmigrantes al programa de *Food Stamps*, al acceso de los inmigrantes al subsidio por incapacidad laboral, y la reducción de los fondos federales para los servicios sociales y los programas de nutrición infantil. Por otra parte el TANF se basa en el esquema de subsidios federales a los Estados (*block grants*), descentralizando el Estado de bienestar. Este factor refuerza el nuevo *path* porque, debido a la competición fiscal entre el gobierno federal y los Estados (Miles, 128), tal medida provoca que haya nuevos recortes en el nivel de los Estados generando, además, un incremento de las diferencias en las prestaciones entre los Estados, en particular en los subsidios por desempleo.

Uno de los elementos simbólicos del período demócrata ha sido la reforma sanitaria de la década de 1990, que además constituye un excelente elemento para la comparación institucional (Immergut, 1992, 57). El objetivo inicial del Gobierno de Clinton era reforzar la naturaleza pública del sistema sanitario, cosa que hubiera supuesto un cambio del modelo pues, como apunta Esping-Andersen (1999, 75), el Estado de bienestar de USA es extremadamente residual debido a la falta de un sistema nacional de salud. Debido a la oposición del *lobby* de los seguros sanitarios, el proyecto demócrata no se pudo llevar a cabo, y, en cambio, hubo una auténtica revolución

(Mintz, 1998, 219). A causa del «efecto distribución» (asimetría de poder reforzada) que caracterizó el *path* seguido en USA en política sanitaria, los empresarios promovieron la transformación del sistema reforzando la acción de las fuerzas del mercado. Las grandes empresas impusieron el sistema HMO basado en la competición entre las *Health Maintenance Organizations* que ofrecen planes al menor coste, determinando una reducción de la calidad de la prestación sanitaria y de la protección sanitaria de los trabajadores, que la obtienen de estas organizaciones privadas en función de sus contratos de trabajo.

Por otra parte, debido al importante número de contratos laborales a tiempo parcial y temporal de trabajos subcontratados sin protección, junto a la existencia de un importante número de pequeñas empresas que no dan protección sanitaria a sus empleados, el número de personas, especialmente de trabajadores de bajos ingresos, sin seguro sanitario es muy elevado en USA. Al mismo tiempo, el gasto público en sanidad debido a los rendimientos crecientes del programa *Medicare* ha venido creciendo constantemente. Todo esto ha resultado en una profundización de la segmentación social y de la desigualdad en términos de salud (Giamio y Manow, 1999, 993). De hecho más de 40 millones de personas (15 por 100 del total de la población) no tienen protección sanitaria (Mishra, 2000, 118) salvo la de naturaleza puramente asistencial (*Medicaid*).

El proceso de reforma ha tendido a potenciar el *path* dominante en el caso USA de que el mercado es el que debe dirigir el desarrollo del Estado de bienestar. El modelo se orienta así definitivamente bajo los criterios de primar la eficiencia económica frente a la igualdad y la solidaridad, y de promover «la sociedad del bienestar» por el crecimiento económico y el enriquecimiento general de la población.

La política económica de la etapa reformista se ha orientado a la reducción del sector público, la liberalización de la economía, la reducción del déficit público y la bajada de impuestos, apoyando la política monetaria en lugar de la fiscal y la descentralización para reducir la intervención federal y el gasto social. Un factor que refuerza la nueva trayectoria se da en el ámbito laboral con la flexibilidad y la desregulación de los contratos, la promoción de contratos temporales o a tiempo parcial, y con el incremento del número de puestos de trabajo de baja remuneración. Se busca elevar del número de personas empleadas a costa de que muchas lo sean con salarios bajos y a costa de una alta segmentación laboral, con muchos trabajadores sobreviviendo cerca de la línea de la pobreza. A ello han ayudado las restricciones citadas en los programas del bienestar, la reducción del subsidio de desempleo, la falta de políticas activas del mercado de trabajo y la crisis sindical.

*Valoración general del caso*

Desde 1995, gracias a la revolución tecnológica en informática y telecomunicaciones, y debido al crecimiento sostenido y a una situación de casi pleno empleo, los niveles salariales empezaron a recuperarse y las rentas familiares se recobraron. Como señala Bluestone (2000, 162) para que esto ocurriera los trabajadores se vieron obligados a ampliar la jornada de trabajo con el multiempleo, para obtener recursos suficientes debido a los bajos salarios. También hubo factores añadidos, como el desarrollo del consumo por el uso masivo de las tarjetas de crédito y el crecimiento especulativo de la bolsa. Sin embargo, el modelo económico adaptado no permite mantener un crecimiento indefinido y con el cambio de ciclo, que ya se ha producido, y la desorganización de los mercados de trabajo y las reformas de los programas de protección social, en el caso de un fuerte crecimiento del desempleo se va a incrementar rápidamente y de manera aguda la pobreza y la desigualdad. Según Edlund (1999, 363) esto puede ser la espita que provoque un incremento del conflicto social a medio plazo que genere una nueva coyuntura crítica para el Estado de bienestar en USA.

En todo caso no hay que olvidar que actualmente hay dos aspectos contingentes determinantes para el desarrollo del Estado de bienestar en USA. Por un lado los trabajadores han quedado desmovilizados tanto en términos políticos como sindicales. Los cambios en la estructura productiva, con la incorporación de la mujer al trabajo, las migraciones hacia los nuevos centros económicos en los Estados del sur, la sustitución de las grandes empresas industriales por otras nuevas y la estrategia conservadora de reducir el poder sindical, han provocado una progresiva reducción de la sindicación que de acuerdo con el *US Bureau of Census* era de menos del 15 por 100 en 1998. Por otra parte, el partido demócrata, que ha sido el factor fundamental de la construcción del Estado de bienestar en USA, actualmente está muy fragmentado (Akard, 1998, 188) y dominado por una tendencia conservadora debida a la presión de los empresarios que financian las caras campañas electorales. La división del partido se debe al *cleavage* étnico analizado y éste determina el *path* de los programas de protección social (Walters, 1998, 37). También el *cleavage* étnico ha sido la causa del crecimiento del conservadurismo social en el partido demócrata.

## 3. EL CASO SUECO

El caso sueco es bien conocido como el mejor ejemplo de modelo social-demócrata, en términos de Esping-Andersen (1999, 78), de Estado de

bienestar, por ser el que ha alcanzado el grado más elevado de bienestar colectivo e igualdad. Los suecos están orgullosos de su sistema y por muchos años ha sido el ejemplo a seguir en muchos países y por gobiernos de tipo socialista.

### *La formación de un path socialdemócrata*

El origen del Estado de bienestar en Suecia data del histórico pacto de *Saltsjobaden* de 1938, en el cual se estableció un acuerdo de suma positiva entre capital y trabajo (Esping-Andersen, 1985, 200). En este *branching point* se fijó el marco en el que las negociaciones entre trabajadores y empresarios tendrían lugar desde entonces y ha servido como fundamento de unas relaciones laborales armónicas, con acuerdos sobre salarios, condiciones laborales y seguros complementarios. El consenso inicial se extendió más tarde por el «efecto coordinación» y como fundamento del Estado de bienestar entre los trabajadores agrícolas, los empleados «de cuello blanco» y los trabajadores del sector público.

La expansión del Estado de bienestar sueco tuvo lugar tras la Segunda Guerra mundial muy rápidamente. El gasto público era del 24 por 100 del PNB en 1950 y alcanzó el 62 por 100 en 1980, siendo gasto social el 60 por 100 del total. Como señala S. E. Olsson (1990, 117) hubo varios pasos en el desarrollo de una política social universal e intensiva en servicios sociales. Tras la guerra, al mismo tiempo que los programas de vivienda y de empleo, se introdujeron las pensiones básicas, la asistencia a la infancia y el subsidio por incapacidad laboral. Las pensiones complementarias, determinadas según niveles de rentas salariales, fueron integradas en la década de 1950. En la década de 1960 se expandieron los servicios públicos de sanidad y educación. Desde la década de 1970 se fueron ampliando los derechos a prestaciones y mejorando el nivel de las mismas en una clara trayectoria de rendimientos crecientes.

Los acuerdos corporativos fueron posibles por la contingencia de que los sindicatos suecos son organizaciones fuertes, centralizadas y con amplio apoyo. El sindicato de trabajadores (LO) tiene afiliados al 90 por 100 de los mismos, y el de empleados de «cuello blanco» (TCO) al 60 por 100. Paralelamente las organizaciones empresariales están centralizadas (SAF) y, como hemos apuntado, desde la década de 1930 llegan a acuerdos sociales con los sindicatos. Suecia es así un claro exponente de Estado de bienestar derivado del poder sindical de la clase obrera (Pierson, 1996, 150).

Pero no solamente han sido relevantes los acuerdos corporativos, sino que también lo ha sido la estrecha relación entre el poder sindical y los Go-

biernos socialdemócratas, contingencia que, podemos afirmar, es el principal soporte del Estado de bienestar sueco. De acuerdo con O. Ruin (1990, 230) el caso sueco se puede explicar por la preeminencia de los gobiernos socialistas y la estabilidad del sistema de partidos, ya que desde los años de 1930 el partido socialdemócrata suele obtener en torno al 45 por 100 del voto y suele dirigir los gobiernos. Solamente en 1976-82 y 1991-94 el partido socialista no participó en el gobierno.

También hay que destacar un fundamento ideal del *path* seguido en el caso sueco que ha explicado muy bien T. Tilton (1990). En Suecia la cultura socialdemócrata ha sido dominante, teniendo entre sus principios inspiradores la idea de «democracia integral» de O. Palme, y la de *folkhemmet* (el Estado es la casa del pueblo) de Hanson, relacionadas con la base consensual de la toma de decisiones. También los son las tesis defendidas por G. Myrdal de la existencia de una estrecha relación entre la eficiencia económica y la igualdad social (Tilton, 1990, 145) o la de Erlander sobre que la expansión del sector público permite ampliar la libertad y la seguridad de los ciudadanos (Ruin, 1990, 214). La socialdemocracia sueca ha estado siempre a favor del mercado para tener una economía eficiente, pero al mismo tiempo ha defendido la tesis de que debe haber cierto control social sobre el mismo.

En términos concretos, las ideas de la socialdemocracia sueca se han convertido en una estrategia económica basada en una «política activa del mercado del trabajo» y una «política salarial solidaria», fundadas en la negociación colectiva centralizada. Esto dio como resultado que los trabajadores aceptaran recortes o limitaciones salariales a cambio del pleno empleo y del Estado de bienestar. Bajo lo que llamamos el «efecto aprendizaje», R. Meidner y G. Rhen inspiraron tal estrategia y diseñaron así una típica política económica expansiva keynesiana, apoyada en la moderación salarial y en el control fiscal, pero, y esto es el punto más relevante, con el objetivo de organizar una economía pequeña y abierta, orientada hacia las exportaciones, que al mismo tiempo tenía que ser competitiva y eficiente.

El aspecto central de la política económica era trasladar los recusos a los sectores de alta capacidad productiva. Esto afectaba directamente al mercado de trabajo donde se trataba de conseguir que, a un mismo tiempo, se diera una alta productividad y se provocara lo que en términos de Esping-Andersen se conoce como la «desmercantilización del trabajo». En otras palabras, esto suponía que mediante la recualificación profesional, los programas de relocalización de los trabajadores y la creación selectiva de empleo las empresas no competitivas se iban eliminando. Esto además, acompañado del cambio tecnológico y de la mejora de la competitividad de la economía, facilitaba su cambio estructural. Mientras tanto esta política eliminaba la presión que hay sobre los trabajadores por el temor al desempleo debido al cambio tecnológico.

La política económica orientada hacia el pleno empleo ha sido un aspecto central del modelo económico sueco y el fundamento del Estado del bienestar, específicamente porque la universalización del sistema de protección social está estrechamente vinculada a la universalización del empleo (Clayton y Pontusson, 1998, 77). En términos de empleo un rasgo que caracteriza el caso sueco es la participación de la mujer en el mercado de trabajo, con una ratio del 80 por 100, la más elevada en el mundo. Ésta ha sido posible por la creación de servicios de guardería, los subsidios y la regulación de bajas laborales por maternidad y, en particular, por el desarrollo intensivo de servicios sociales que sustancialmente están gestionados por las mujeres. Esto, probablemente, está generando una nueva secuencia en este modelo y es sumamente relevante porque, como apunta Esping-Andersen (1998, 13), ha producido la igualdad efectiva entre el hombre y la mujer y la pobreza entre familias monoparentales es insignificante, en claro contraste con lo que ocurre en USA, por ejemplo.

El éxito del modelo socialdemócrata era completo antes de la crisis de 1971-1973; hubo alto crecimiento económico, elevados salarios y un sistema de bienestar social universal, amplio, generoso y equitativo. Debemos poner atención en el hecho de que el modelo sueco sigue una secuencia particular, ya que la política social, basada principalmente en servicios prestados por el Estado, ha sido resultado de una política económica exitosa. De hecho, una diferencia del caso sueco es que la secuencia de construcción del Estado de bienestar se ha invertido en relación con otros casos: primero se desarrolló la política económica basada en la negociación colectiva; el segundo paso, dependiente del éxito del primero, fue la política social redistributiva. Por eso el sistema de seguridad social se estableció más tarde que en otros países y sólo fue posible una vez que hubo un elevado crecimiento ligado a la productividad del trabajo. Esto es por lo que los servicios sociales solamente se desarrollaron a partir de los años sesenta.

### *El periodo de retrenchment y reforma*

Debido a la crisis económica los socialistas perdieron el gobierno en 1976 y comenzó, según Hecló y Madsen (1986, 61), un periodo de indecisión e incomprensión de los problemas económicos, en el que se comenzó a subsidiar a las empresas y se tomaron otras medidas erróneas. En 1982, cuando los socialistas volvieron al poder, la crisis se había agudizado con alto desempleo, elevada inflación, y elevados niveles salariales que limitaban la capacidad de maniobra de la «política activa del mercado de trabajo».

En esta época se abrió un debate sobre la viabilidad del Estado de bienestar sueco cuestionándose los fundamentos ideales dominantes hasta entonces. Los liberales y conservadores, como G. Heckser (1984), acusaban a los socialdemócratas de perder el tren neoliberal que estaba atravesando Europa y USA. Éstos hacían propuestas de desregulación, fortalecimiento del mercado, privatización y *retrenchment* o «deconstrucción» del Estado de bienestar. Por la parte socialista se desarrolló un nuevo punto de vista liderado por el ministro de Economía Feldt, que manifestaba la necesidad de recuperar la competitividad de las empresas suecas mediante el reforzamiento de los incentivos de los empresarios y mediante la moderación salarial y la reforma fiscal (Sánchez de Dios, 1993, 301).

Las medidas que se adoptaron entonces fueron las de reducción de gasto público, eliminación de los subsidios empresariales, restricciones salariales, desregulación de los mercados financieros y devaluación de la Corona. Para 1985 la demanda internacional se recuperó y el desempleo y el déficit se redujeron; sin embargo se adoptaron algunos cambios importantes como la reforma del impuesto de la renta de 1989, que redujo a la mitad el tipo aplicable a los perceptores de rentas más elevadas.

Una nueva crisis en 1991 provocó un cambio de gobierno al tener los socialdemócratas unos resultados electorales desastrosos (38 por 100 del voto), imponiéndose una estrategia conservadora que impulsaba una nueva trayectoria al Estado de bienestar sueco. Uno de sus aspectos centrales era reducir el poder sindical. Con este objetivo la organización empresarial SAF decidió en 1990 no continuar con la negociación colectiva centralizada, que sin embargo se mantuvo a nivel regional, y en 1991 retiró a sus representantes de todas las agencias estatales (Stephens, 1998, 50). En la misma dirección el gobierno «burgués» separó a los sindicatos de la gestión de los subsidios de desempleo en 1993. Por otra parte el Gobierno reguló una privatización parcial del suministro de servicios. En educación fue introducido el sistema de «bonos» para permitir que las familias pudieran escoger entre escuelas públicas o privadas, con lo que el Estado comenzó a financiar parcialmente la enseñanza privada. También el Estado empezó a financiar las guarderías, y en el sistema sanitario se estableció la posibilidad de escoger al médico de familia.

La situación económica empeoró en estos años, hubo crecimiento negativo de la economía y el desempleo alcanzó el 12,5 por 100 en 1993 (el gasto social superó el 40 por 100 del PNB este año). Los socialistas volvieron a ocupar el Gobierno tras las elecciones de 1994, momento en el que se produjo un gran debate electoral en torno al Estado del bienestar. Los socialdemócratas mantuvieron buena parte de los cambios introducidos en la prestación de servicios justificándolos en la necesidad de combatir la tendencia a la

irresponsabilidad y al distanciamiento de la burocracia. No parece que estas medidas hayan sido especialmente determinantes a largo plazo, porque sólo afectan a un porcentaje muy pequeño del gasto y, como apunta Kuhnle (2000), la naturaleza estatal de la protección social ha permanecido. Además estas medidas tuvieron un alcance muy limitado en comparación, por ejemplo, con el caso británico (Clayton y Pontusson, 1998, 92), no pudiéndose hablar en este caso, por tanto, de que se iniciara nueva trayectoria.

Otras decisiones tomadas por el Gobierno «burgués», como recortes en las pensiones, desempleo y subsidios por enfermedad, fueron apoyadas por los socialistas (Stephens, 1998, 48). En contraste con el caso de USA, los recortes introducidos por los gobiernos desde 1990 se han extendido más o menos igualmente entre la totalidad de los programas de bienestar (Clayton y Pontusson, 1998, 87).

Entre las reformas introducidas en estos años hubo un acuerdo general para cambiar el sistema de pensiones, para lo que se aprobó una ley en 1998 y se acordó una reforma en un período de veinte años. La reforma de las pensiones fue acordada por una coalición de múltiples partidos que incluía a los socialdemócratas y a los otros partidos no socialistas, con el apoyo tácito, además, de los distintos sindicatos. La reforma explícitamente vincula la cuantía de las percepciones a las contribuciones realizadas y por tanto el nuevo sistema va a perder en gran medida su carácter redistributivo (Anderson, 2001, 1079)

Sin embargo con el Gobierno socialista ha habido un cambio significativo en la gestión del seguro de desempleo, que es muy representativo de lo que ha pasado recientemente en el Estado de bienestar corporatista sueco. El hecho es que en el seguro de desempleo las prestaciones son gestionadas por los sindicatos y están estrechamente vinculadas a la política activa del mercado de trabajo, debido a que los subsidios pueden ser indefinidos cuando el parado participa en los programas de recualificación profesional. Cuando la coalición «burguesa» tomó el control del Gobierno en 1991 la reforma del seguro del desempleo se convirtió en una prioridad (Anderson, 2001, 1080), en razón de la elevada tasa de paro que apareció repentinamente en ese momento. Juntamente con recortes en las prestaciones, el Gobierno decidió terminar con el poder sindical en la gestión de los subsidios, como hemos visto. Sin embargo, al volver a ocupar el Gobierno los socialdemócratas eliminaron la legislación conservadora y al mismo tiempo que acordaron con los sindicatos un recorte de las prestaciones, les devolvieron la gestión del seguro, procediendo, además, a incrementar el gasto en las políticas activas del mercado de trabajo. Todo esto significa, como dice Kuhnle (2000, 219), que el Estado de bienestar sueco se ha mantenido desde el principio como un sistema basado en la polarización de las clases sociales, y también que la rela-

ción entre el Gobierno y los sindicatos es, como ya hemos dicho, el fundamento de la retroalimentación positiva de la trayectoria socialdemócrata que sigue.

### *Valoración general del caso*

La evaluación que se puede hacer del caso sueco es que aunque ha habido importantes reformas en el sistema, podemos afirmar con Lindbom (2001, 187) que Suecia a principios del siglo XXI permanece siendo un Estado de bienestar de trayectoria socialdemócrata. Además, se puede asegurar con Anderson (2001, 1064) que el partido socialdemócrata y los sindicatos son actores centrales en las luchas políticas por el Estado de bienestar. De hecho, como han apuntado Clayton y Pontusson (1998, 96), las reformas en Suecia pueden ser consideradas como una respuesta política a la presión de la coalición interclasista de empresarios y trabajadores del sector exportador y multinacional de la economía, que, por otra parte, suponen una mejora del modelo consecuencia del «efecto aprendizaje». Por otro lado, el esquema consensual desde el que se ha montado el Estado de bienestar sueco hace que las reformas sean complicadas ya que goza de un gran apoyo y legitimidad, resultado de la adaptación de expectativas de la población.

Del análisis realizado se deducen dos grandes aspectos contingentes determinantes del caso. Primero, que el sistema sueco de bienestar ha sido y permanece siendo resultado de un modelo económico relacionado con el desarrollo de una pequeña economía orientada hacia el sector exportador (Lindbom, 2001, 188). Sabemos que en la práctica el sistema de bienestar social ha tenido poca o muy poca importancia con relación a los problemas económicos de los años noventa (Stephens, 1998, 33). En segundo lugar, se entiende que los acuerdos corporativos han sido necesarios para mejorar la productividad de la economía, al mismo tiempo que han ayudado al cambio tecnológico. Esto es por lo que sólo con el acuerdo de los sindicatos ha sido posible reformar el Estado de bienestar, ya que el mantenimiento de la seguridad social básica ha sido una condición de los sindicatos del sector privado para apoyar reformas y recortes en el sector público (Clayton and Pontusson, 1998, 97).

De ello resulta que el Estado de bienestar socialdemócrata permanece con buena salud y continúa siendo altamente redistributivo. Además, está orientado a hacer una economía abierta realmente eficiente con pleno empleo, de tal forma que no se dé incompatibilidad entre la eficiencia económica y la igualdad social. La base de todo el sistema, el factor que refuerza la tendencia del modelo, es la fortaleza de la socialdemocracia y de los sindicatos (Anderson,

2001, 1088). El enigma sobre cómo va a evolucionar el caso sueco en el futuro parece que está menos relacionado con su eficiencia económica que con la cuestión de que aparentemente ha llegado a sus límites en inclusión, universalismo y generosidad (Stephens, 1998, 55; Kuhnle, 2000, 224).

#### 4. EL CASO ESPAÑOL

El Estado de bienestar español se originó con la dictadura franquista (1939-75) bajo un patrón paternalista, autoritario y residual. El Estado de bienestar «institucional» se estableció en la década de 1960 cuando el programa de liberalización económica, el Plan de Estabilización, comenzó a ponerse en marcha. Fue consecuencia de la modernización industrial y de la necesidad de mejorar la preparación técnica de los trabajadores, al mismo tiempo que consecuencia de las demandas de la nueva clase media urbana. La Ley de Bases de la Seguridad Social, que fue aprobada en 1963 y entró en vigor en 1967, paso a paso modificó dando uniformidad al sistema mutualista anterior caracterizado por unas prestaciones insuficientes y una organización y financiación caóticas (Gutiérrez Junquera, 2000, 256). Años más tarde fueron adoptadas una Ley de Educación y un plan de financiación de la vivienda.

El régimen de Franco generó una trayectoria que impedía que los grupos sociales pudieran introducir demandas en el sistema político y subordinaba el desarrollo del Estado del bienestar al objetivo de la acumulación capitalista. Es destacable en este sentido la existencia de un sistema fiscal regresivo que no permitía realizar una política redistributiva (Rodríguez Cabrero, 1989, 81). Es verdad que el gasto social se incrementó entre 1960 y 1975 pasando de 9,7 por 100 al 13 por 100 del PNB, pero esta tasa estaba muy lejos del 33,8 por 100 de promedio de los 15 países de la Unión Europea en ese momento (Gutiérrez, Junquera, 2000, 252). Como apunta Navarro (1994, 41), la situación presente del Estado de bienestar español es consecuencia de un retraso inicial provocado por el régimen autoritario franquista.

#### *El path redistributivo*

El Estado de bienestar «redistributivo» se estableció en España al mismo tiempo que el sistema democrático, y se puede decir que éste formó parte de la propia «transición a la democracia». Es destacable, además, que ello ocurrió al mismo tiempo que la economía española resultaba afectada por la crisis del petróleo de 1973. Por tanto, la peculiaridad del caso español es que el

Estado de bienestar se desarrolló en una coyuntura crítica que era el tiempo del *retrenchment*, de la «decostrucción» del mismo en los países occidentales. Por esto en el desarrollo inicial del Estado de bienestar español se ha dado una peculiar mezcla de factores que no definían una tendencia clara, ya que como apunta Castles (1995, 306): «la democracia liberó una transformación socioeconómica que estuvo ligada a un alto nivel de desempleo».

Un rasgo distintivo de la transición española fue el consenso entre las fuerzas sociales y políticas, que resultó ser un factor determinante de la trayectoria que iba adoptar el Estado de bienestar, redujo sus costes de establecimiento y provocó el efecto coordinación de los actores. Así desde el primer momento los partidos políticos, los sindicatos y otros grupos de presión que estaban estrechamente interesados en la consolidación de la democracia canalizaron sus demandas en el sistema político por la vía del compromiso y de la acomodación de intereses (Encarnation, 1997, 338). El internacionalmente conocido «Pacto de la Moncloa» firmado por los partidos políticos en 1977, que comprendía un plan de estabilización económica, inició el proceso de consenso. Un año después fue aprobada la nueva Constitución que estipula que los derechos sociales y los principios sociales deben inspirar la acción de gobierno.

Durante la transición hubo varios acuerdos corporativos. En 1980 el AMI, Acuerdo Marco Interconfederal, y en 1981 el AMI-2 que fueron firmados por el sindicato socialista UGT y la principal organización empresarial CEOE. El ANE, Acuerdo Nacional de Empleo, fue firmado en 1982 por el Gobierno y los sindicatos más importantes: el comunista CCOO y el socialista UGT. Éste fue más bien un pacto simbólico después del intento fallido de golpe de Estado de 1981. Estos acuerdos sirvieron en particular para prevenir la hiperinflación, principalmente restringiendo salarios, y para organizar las relaciones laborales y la negociación colectiva a partir del Estatuto de los Trabajadores vigente desde 1980.

Un aspecto contingente de este período es que estos pactos no fueron firmados por unos sindicatos fuertes o unas organizaciones empresariales muy desarrolladas. De hecho la sociedad civil española se caracterizaba por un déficit organizativo (Encarnation 2001, 5). A pesar de que en los primeros días de la transición los niveles de presión social por movilizaciones y la elevada tasa de afiliación sindical fueron los promotores del incremento del gasto social (Ochando y Carrasco, 2000, 272), en realidad la afiliación sindical en 1978, con una tasa del 28 por 100 de los trabajadores asalariados, era un espejismo porque la densidad sindical bajó al 13 por 100 dos años más tarde (Subirats y Goma, 1997, 412). La confederación española de empresarios, CEOE, era una organización completamente nueva en ese momento y tenía una naturaleza fundamentalmente reactiva (Molins y Casademont,

1998, 126). De igual modo se puede añadir que los partidos políticos eran organizaciones débiles recién formadas.

Si su fundamento fue el consenso, no se puede decir, sin embargo, que el origen del Estado de bienestar redistributivo en España fuera resultado de un proceso de acuerdos corporativos similar al que hubo en Suecia o en Austria. Como ha apuntado P. Heywood (1998, 107) la concertación social y política fue debida al generalizado deseo de compromiso y consenso entre la elite reformista preocupada con la consolidación de la democracia. Adicionalmente los Gobiernos vieron los pactos como un medio para ganar legitimidad hacia decisiones políticas potencialmente impopulares, como eran los recortes salariales. Finalmente, los líderes sindicales creían que los pactos sociales les daban un papel clave como representantes de intereses funcionales en la negociación política.

En la transición política el gasto social se incrementó muy rápidamente, alcanzando el 22,6 del PNB en 1982. Las transferencias de renta fueron la principal parte del gasto social, particularmente en el seguro de desempleo, debido los efectos de la crisis económica y la rápida pérdida de puestos de trabajo. Las pensiones de jubilación ocuparon el segundo lugar en importancia y se generalizaron entre la clase media y los trabajadores agrícolas. No fue posible en ese momento establecer un sistema completamente universal de bienestar en sanidad y educación. El proceso de institucionalización del nuevo Estado de bienestar estuvo basado en una redistribución de la renta a través de un nuevo sistema fiscal progresivo de 1977 (IRPF), y comenzó el proceso de descentralización política.

### *El path socialdemócrata*

Desde 1982 a 1996 hubo un gobierno socialista en España que se convirtió en un *branching point* del Estado de bienestar el cual, según apunta Rodríguez Cabrero (1998, 144), se desarrolló a partir de entonces bajo dos ejes. Por una lado bajo un *path* típicamente socialdemócrata, centrado en el establecimiento de un sistema universal de servicios sociales, y, por otro, bajo influencia de un *path* de corte neoliberal, caracterizado por el establecimiento de una protección social de baja intensidad en pensiones y desempleo y por el uso, como resultado, de prestaciones de tipo asistencial. Ello fue debido a que al mismo tiempo que se quería desarrollar un sistema universal de servicios sociales, se tenía que realizar un control férreo del gasto público, aspecto contingente debido al compromiso político de la integración en la Unión Europea.

El Estado de bienestar del periodo de gobierno socialista tiene que ser entendido sobre todo en relación y en la secuencia de un proyecto general de modernización económica: cambio estructural, expansión del mercado y desarrollo económico. Este plan estaba además vinculado al proceso de integración de España en la UE desde 1986. Por ello España tuvo que aceptar los compromisos de liberalización de los mercados, preservación de la estabilidad interna, el control del gasto público y del déficit público y la creación de un ámbito autónomo para la política monetaria, dando autonomía del Banco de España.

El proceso de liberalización económica y de modernización desde 1982 se basó en un nuevo programa de estabilización desarrollado al mismo tiempo que una política monetaria restrictiva, una política fiscal progresiva, la reforma de la industria nacionalizada y la reforma del mercado de trabajo. Hubo también una gran expansión de la inversión en infraestructuras y en capital humano en el periodo. Debido a que la concertación social no fue posible desde 1987, el gobierno socialista tuvo que implementar la política económica restrictiva mediante medidas monetarias para combatir la inflación (Boix, 1997, 37).

Consecuentemente, el Gobierno modernizó el sistema fiscal: en 1985 el IRPF se hizo más progresivo y en 1986 se introdujo el IVA. Además, para hacer la economía española más competitiva, el ejecutivo estimuló la integración empresarial y las empresas públicas fueron reformadas y un grupo importante de ellas fueron privatizadas. Por otro lado, el Gobierno centró su estrategia en mejorar la estructura económica por medio de inversión pública siguiendo un patrón típicamente keynesiano. Por la política fiscal los ingresos públicos crecieron de manera sistemática (8,3 por 100 del PNB entre 1982 y 1995) y por la contención del gasto social en los noventa, el déficit público también se contuvo, resultando un crecimiento de la tasa de inversión pública que entre 1982 y 1990 duplicó la de la OCDE. La inversión se canalizó hacia las infraestructuras. El gobierno del PSOE desarrolló también una política activa del mercado de trabajo mediante la formación profesional y el gasto en educación que pasó de 3 al 4,3 por 100 del PNB entre 1982 y 1995.

El programa del PSOE de modernización socioeconómica fue apoyado principalmente por el electorado y sólo de forma muy limitada incluido en acuerdos corporativos. No fue posible un pacto social en el periodo porque los sindicatos eran débiles, el sistema de negociación colectiva dominante en España es sectorial y por la política económica y laboral adoptada por el Gobierno. Hubo tres acuerdos antes de 1987 referentes a límites salariales para combatir la inflación: AI en 1983, AES1 en 1985 y AES2 en 1986, pero solamente el primero fue firmado por los dos sindicatos dominantes, UGT y CCOO. Los comunistas rechazaron los otros dos acuerdos. En 1988 hubo

una huelga general en contra de la política de flexibilidad laboral, que dividió y profundizó el desacuerdo entre el Gobierno socialista y los sindicatos. Desde entonces los pactos sociales no fueron posibles.

Una cuestión especial del período socialista fue la política laboral, cuya trayectoria estaba determinada por un alto desempleo estructural bien conocido de la economía española y que constituye un factor contingente que puede alterar fácilmente una situación de equilibrio. De hecho, es aceptado de forma general que la economía española difícilmente puede alcanzar la situación de pleno empleo, señalándose como hace S. A. Pérez (1999, 660) que el caso español «representa un caso extremo en el escenario europeo.»

En los ochenta y en los noventa el paro creció en primer lugar porque gran cantidad de jóvenes llegaron al mercado de trabajo debido al *boom* de natalidad de los años sesenta; en segundo lugar, porque comenzó la incorporación de la mujer al trabajo y, en tercer lugar, por la reforma económica (Viña, 1997, 162), con la que está relacionada la cuestión de la baja cualificación de los trabajadores, pues la falta de formación profesional ha sido uno de los principales obstáculos para la creación de puestos de trabajo (Boix, 1997, 42). Además hubo dos períodos de crisis económica, uno al principios de los ochenta y otro después de 1992.

Los programas de estabilización y modernización junto con el elevado desempleo llevaron al gobierno del PSOE a relacionarse con los trabajadores a través del control salarial y la flexibilización del mercado laboral (S. A. Pérez, 199, 673). En 1984 se aprobó una nueva ley laboral que permitía los contratos a plazo y a tiempo parcial. El resultado de esta reforma fue una división o segmentación de los trabajadores en dos grupos. Uno, integrado por los trabajadores bien remunerados, cuyos salarios se fijaban en la negociación sectorial. Estos trabajadores disfrutaban de contratos indefinidos con cláusulas de rescisión agravadas y, al mismo tiempo, eran trabajadores sindicados. El otro grupo es el de los trabajadores en los sectores de riesgo, que pueden ser fácilmente despedidos a bajo coste, que tienen contratos a plazo y que tienen baja tasa de afiliación sindical. Un elevado número de estos trabajadores son mujeres. Las grandes empresas emplean trabajadores del primer grupo, mientras que las pequeñas y medianas empresas lo hacen del segundo. Una nueva reforma laboral en 1994 aumentó la flexibilidad laboral permitiendo nuevas formas de contratación temporal.

La política económica del gobierno socialista tuvo un gran éxito al mejorar el crecimiento económico, el desarrollo y la competitividad de la economía, produciendo la modernización del sistema. Además, ello permitió demostrar que no había contradicciones entre una política de intervención directa o regulativa para promover la competitividad de la economía, con el proceso de privatizaciones y, si fuera necesario, con cierta desregulación y

flexibilidad. Sin embargo la política del PSOE no pudo acabar con el problema estructural del desempleo y tuvo los efectos no intencionados de elevar la alta tasa de desempleados de larga duración y de segmentar el mercado de trabajo entre empleo estable e inestable.

La política social del PSOE básicamente continuó el *path* de la tendencia liberal reformista del período de la transición, mejorando los programas universales de acuerdo con la idea de establecer los servicios del bienestar social como derechos sociales y como parte del proceso modernizador. El período socialista se caracterizó por la universalización de los programas. La principal diferencia respecto del período anterior fue que éstos pasaron a generarse básicamente por el sector público, lo que es un factor que impulsó y sirve de refuerzo de una trayectoria típicamente socialdemócrata. En este período hubo un incremento regular del gasto social que era del 22,6 por 100 del PNB en 1982 y alcanzó 27,7 en 1995. Adicionalmente, parte de la gestión del bienestar se cedió a los gobiernos regionales, de tal forma que en 1996 el 63 por 100 del gasto en educación y el 60 por 100 del gasto en sanidad estaban descentralizados (Carrillo, 2001, 325).

Desde 1993 hubo un gobierno socialista minoritario y también fue introducida una nueva política económica basada en los acuerdos del Tratado de Maastricht. Con el objetivo de reducir el déficit público al mismo tiempo que se universalizaban los servicios públicos, este Gobierno procedió a incrementar las prestaciones de tipo asistencial, en una trayectoria por la que se trataba de llegar al mayor número posible de beneficiarios pero con la clase de beneficios más económica posible. En particular el desarrollo de los subsidios asistenciales, que es un tipo de programa orientado a combatir la pobreza severa (75 por 100 del salario mínimo), estuvo estrechamente relacionado con la evolución del desempleo. Así, mientras que el 18 por 100 de los parados subsidiados percibían estos subsidios en 1982, en 1995 alcanzaban al 57 por 100.

Con el gobierno del PSOE hubo una gran reforma en educación. Se estableció el autogobierno de las universidades en 1983, la participación democrática en las escuelas en 1984, la educación básica se hizo obligatoria y gratuita hasta la edad de 16 años bajo una nueva estructura en 1990. Al mismo tiempo la enseñanza pública se reforzó mediante el incremento del número de escuelas. El sistema sanitario también tuvo un cambio relevante tanto en organización como en descentralización (Bel, 1997, 87). En 1986 se puso en vigor una nueva Ley General de Sanidad que fue un paso decisivo para la creación de un servicio social. Inspirado por los ejemplos británico e italiano se formó un Servicio Nacional de Salud.

Se puede considerar que la política social del gobierno del PSOE tuvo un impacto positivo en la expansión de los derechos sociales y como parte del

proceso de modernización, cuyo objetivo era colocar a España en línea con los estándares europeos (Hopkin, 2001, 28). Hubo una universalización de servicios en sanidad, educación y pensiones de jubilación y se desarrolló un vasto sistema de protección de los parados. Sanidad fue la política más importante para la redistribución y la generación de igualdad social. Es remarkable que la sanidad, casi en su totalidad, y la educación, en una buena proporción, se gestionan desde el sector público como servicios sociales universales. Es evidente que desde la perspectiva socialdemócrata la política social del gobierno socialista ha compensado los efectos negativos de la política laboral.

Pierson (2000a, 809) apunta que el hecho de que la política social se haya generado en una rápida secuencia por un gobierno socialdemócrata ha sido un factor determinante de su actual naturaleza igualitaria y, en nuestra opinión, también de su gran desarrollo, cosa que se ve al comparar el caso español con otros modelos que emergen recientemente.

Para mejor evaluar la política económica y social se puede decir que hay evidencia de que, a diferencia de otros países de la OCDE, en este periodo en España se dio un crecimiento de la renta personal y una reducción de la desigualdad económica junto a una gran redistribución económica, mayor que en ningún momento histórico anterior (Ayala, 1997, 389; Bel, 1997, 85).

### *La reforma: ¿una nueva trayectoria?*

Desde 1996 se ha establecido un gobierno de centro derecha en España. El gobierno del Partido Popular era minoritario inicialmente, pero desde el año 2000 es mayoritario. Sus políticas económica y social han sido determinadas en gran medida por los acuerdos de la Unión Monetaria Europea, que han forzado la continuación de la tendencia de los últimos gobiernos socialistas del control del déficit y del gasto público. Por otro lado ha habido un incremento de la actividad económica que se ha reforzado en los últimos años y ha supuesto un importante aumento del empleo y del ingreso público, con bajos tipos de interés y todos los beneficios de una economía con buena salud.

Con el Partido Popular se inició un proceso de cambio en el Estado de bienestar con una importante reforma inicial del mercado de trabajo en 1997, reestructurando el trabajo temporal, lo que ha tenido como resultado que el número de contratos temporales se ha incrementado rápidamente alcanzando la cantidad de más de 11 millones en el año 2000 (Anuario *El País*, 2001, 431). Por esta razón el problema del desempleo y sus consecuencias sociales se ha reducido notablemente. También el sistema de pensiones se reformó en 1997 basándolo en un acuerdo anterior de los partidos políti-

cos en 1994, el Pacto de Toledo. Las pensiones contributivas han quedado protegidas contra la inflación; por otra parte, los requisitos para conseguir los derechos se han reforzado y también se ha procedido a estimular fiscalmente el desarrollo de las pensiones privadas.

La nueva trayectoria que se quiere iniciar se perfila sobre todo en la sanidad y educación. Los gobiernos regionales han expandido el gasto en salud y han introducido cambios para mejorar la calidad gracias a una nueva Ley de 1997, que ha abierto la posibilidad de gestión privada de los centros sanitarios a través de fundaciones públicas como factor determinante. Por otra parte se ha establecido la elección libre del médico de asistencia primaria. En educación hay una nueva tendencia dirigida a reforzar la posición del sector privado mediante la financiación pública del mismo por medio de centros «concertados». En política fiscal se han introducido algunos cambios para reducir la progresividad. Una nueva ley de 1998 ha reforzado la relevancia de los impuestos indirectos y ha modificado el impuesto de la renta. También se ha continuado el proceso de privatización de las empresas públicas.

La liberalización económica, que es el fundamento ideal del nuevo *path* conservador, se ha basado en la idea de que más puestos de trabajo, incluso aunque sean temporales, han de aumentar el bienestar social. Mientras tanto la redistribución se ha reducido por el gobierno del Partido Popular por la vía de las reformas fiscales y las modificaciones en el sistema educativo (Del Campo y Ferri, 2001, 357).

### *Valoración general del caso*

En una evaluación general del caso español encontramos que las políticas referentes al Estado de bienestar y la elite que las puso en marcha han tenido fundamentalmente un soporte electoral. No han estado especialmente vinculadas a acuerdos corporativos, o pactos sociales, y tampoco son debidas al poder sindical, ya que no había grupos de interés estructurados en torno a las mismas. En su desarrollo ha sido determinante el «efecto coordinación» entre las élites y el «efecto adaptación de expectativas» por parte de la ciudadanía. También ha tenido su importancia el «efecto aprendizaje» por parte de quienes estructuraron el *path* socialdemócrata.

El Estado de bienestar español ha sido principalmente el fruto de la acción de la elite modernizante y una agenda reformista. En el caso español, el papel de los líderes políticos ha sido muy importante en el sentido en que apunta Ross (2000, 13): «los líderes dan forma a la opinión pública, agregan intereses e imponen por el ejercicio de la autoridad las opciones que definden». Sin embargo la elite fue ayudada por la arquitectura institucional del

sistema político, que refuerza especialmente la posición del poder ejecutivo (Heywood, 1998, 118) y ha sido apoyada por un electorado moderado de centro (Laiz, 2001, 143). Los partidos no han jugado un papel determinante debido a su debilidad organizativa y su pobre desarrollo programático (Subirats y Goma, 1997, 411).

De hecho, los primeros Gobiernos reformistas tuvieron el apoyo electoral de las clases medias y altas y de las zonas rurales, pero no había detrás una estrategia racional para la movilización de esa base electoral (Hopkin, 2001, 123). El gobierno del PSOE tuvo una estrategia socialdemócrata de redistribución a través del Estado de bienestar y fue apoyado por sectores de las clases bajas, los trabajadores agrícolas y los sectores subsidiados (Hamann, 2000, 8), pero de acuerdo con Hopkin (2001, 129), los seguidores del partido socialista actuaron más bajo una base «colectiva» que «selectiva». Éstos votaron por el partido nacional y no por candidatos locales, por ello el «clientelismo» no se puede decir que haya tenido mucho peso en el caso español (Espin-Andersen, 1999, 90) en contra de lo apuntado por Ferrera (1996, 85). Además el liderazgo socialista estaba vinculado al reformismo de los tecnócratas del Banco de España (S. A. Pérez, 1999, 628) que diseñaron las políticas modernizadoras siguiendo el *path* socialdemócrata.

Estos mismos argumentos se pueden emplear también respecto del gobierno del Partido Popular, ya que el liderazgo y el cambio de apoyo electoral han sido la razón del cambio de gobierno en 1996, cuando este partido ganó las elecciones, y de nuevo en el año 2000 cuando consiguió una gran mayoría parlamentaria (Torcal y Medina, 2002, 58).

## 5. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha puesto de relieve la perfecta adaptación de la teoría de *path dependence* al análisis del Estado de bienestar. No en vano uno de sus promotores, P. Pierson, es uno de los más relevantes especialistas en la materia. Esta teoría política permite una mejor racionalización y explicación de los procesos de desarrollo del Estado de bienestar. Facilita la identificación de las coyunturas críticas que dan forma a los Estados de bienestar, la catalogación de las travesías que pueden adoptar, la secuenciación de los momentos y fases por las que pasan, la identificación de los factores, sean contingentes o no, que refuerzan las tendencias y, finalmente, los efectos que favorecen la reproducción o retroalimentación positiva de sus instituciones.

De este análisis se deduce también que la comparación entre los tres casos resulta complicada, habida cuenta de la reciente formación del Estado de bienestar español. A pesar de ello se pueden obtener algunas conclusiones

en relación con la formación, con los procesos de *retrenchment* y reforma y en la valoración general de los casos.

En la formación de los casos hay diferencias notables que explican su naturaleza. En USA el Estado de bienestar es fruto de una gran movilización social generada en torno al partido demócrata. La actual debilidad del mismo y la desafección por el partido de los trabajadores debido al *cleavage* étnico explican el nuevo *path* reformista de tipo conservador. En Suecia la estrecha vinculación entre los sindicatos y el partido socialdemócrata y la movilización generada por éstos ha sido y es el soporte de un Estado de bienestar que ofrece gran equidad. En el caso español el Estado de bienestar es fruto del impulso de una élite reformista y las crecientes expectativas populares expresadas electoralmente. En éste los costes de establecimiento han sido limitados por el desarrollo inicial que el Estado de bienestar tuvo en la etapa franquista.

Por lo que respecta al proceso de *retrenchment* de los años ochenta se observa en todos los casos la gran presión ejercida por la ideología neoliberal sobre los fundamentos ideales del Estado de bienestar, pero ello sólo dio paso a medidas limitadas de reforma, que en la época de los noventa han producido nuevos modos de gestión de los programas del bienestar. Sin embargo, hay que distinguir que, mientras que en el caso USA el conservadurismo dominante ha desviado el *path* de la asistencia social (*welfare*) hacia un esquema reductor vinculado a la ética del trabajo, en el caso español han sido compatibilizadas las propuestas reformistas neoliberales, por ejemplo en la política laboral, con el desarrollo de un *path* igualitario socialdemócrata.

En la valoración general de los casos observamos que la tendencia seguida en el caso USA en las políticas económica, laboral, social, etc., puede desembocar en una nueva coyuntura crítica si quiebra el ciclo económico y se eleva súbitamente el nivel de desempleo, mientras que en Suecia se observa el desarrollo de un nuevo *branching point* que puede producir una nueva secuencia por la creciente igualación entre sexos debido a la masiva incorporación de la mujer al trabajo. En el caso español el arraigo básicamente electoral del modelo está permitiendo la variación del *path* en un sentido más conservador.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AKARD, P.: «Where Are All the Democrats? The Limits of Economic Policy Reform», en C. Y. H. LO y M. SCHWARTZ (eds.): *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell, 1998, 187-210.

- ANDERSON, K. M.: «The Politics of Retrenchment in a Socialdemocratic Welfare State. Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance», *Comparative Political Studies*, vol. 34-9, 2001, 1063-1091.
- Anuario El País*, Madrid, 2001.
- AYALA, L.: «Distribución de la renta», en S. MUÑOZ, J. L. GARCÍA y L. GONZÁLEZ (eds.): *Las estructuras del bienestar*, Civitas, 1997, 33-95.
- ARTHUR, W. B.: *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994.
- BEL, G.: «Desigualdad social, redistribución y Estado de Bienestar», en *Sistema*, 137, 1997, 81-91.
- BLUESTONE, B.: «Crecimiento económico y desigualdad social: el modelo de Estados Unidos», en R. MUÑOZ DE BUSTILLO (ed.): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Alianza, Madrid, 2000, 137-173.
- BOGARD, C. J. y J. F. MACCONNELL: «Rethoric, Recision, and Reaction, The Development of Homlessness Policy», en C. Y. H. LO y M. SCHWARTZ (eds.): *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell, 1998, 72-95.
- BOIX, C.: «Dos décadas de política económica española», en *Claves de razón práctica*, 77, 1997, 34-44.
- CAMPO, E. DEL y J. FERRI: «Las políticas públicas», en P. ROMÁN (ed.): *Sistema político español*, McGraw-Hill, Madrid, 2001, 339-365.
- CARRILLO, E.: «Los gobiernos locales» en P. ROMÁN (ed.): *Sistema político español*, McGraw-Hill, Madrid, 2001, 315-339.
- CASTLES, F. G.: «Welfare State Development in Southern Europe», en *West European Politics*, 18-2, 1995, 291-313.
- CLAYTON, R. y J. PONTUSSON: «Welfare-State Retrenchment Revisited», en *World Politics*, 51, 67-98.
- DAVID, P. (1985): «Clio and the Economics of QWERTY», en *American Economic Review*, 75, 1998, 332-7.
- EDLUND, J.: «Trust in government and welfare regimes: Attitudes to redistribution and financial cheating in the USA and Norway», en *European Journal of Political Research*, 35, 1999, 341-370.
- ENCARNATION, O.: «Social Concertation in Democratic and Market Transitions», en *Comparative Political Studies*, 30-4, 1997, 387-419.
- «Civil Society and the Consolidation of Democracy in Spain», en *Political Science Quarterly*, 116-1, 2001, 53-79.
- ESPING-ANDERSEN, G.: *Politics against Markets*, Princeton University Press, New Jersey, 1985.
- *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990.
- *Welfare States in Transition*, SAGE, 1998.
- *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, 1999.
- FERRERA, M.: «Il modello sud-europeo di welfare state», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 36.1, 1996, 67-101.

- La comparación y el Estado del Bienestar ¿Un caso de éxito?, en G. SARTORI y L. MORLINO (comps.): *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza, Madrid, 1999, 151-177.
- FERRERA, M. y M. RHODES: «Recasting European Welfare States: An Introduction», en *West European Politics*, 23-2, 2000, 1-11.
- FURNISS, N. y T. TILTON: *The Case for the Welfare State*, Indiana University Press, 1979.
- GIAIMO, S. y P. MANOW: «Adapting the Welfare State. The Case of Health Care Reform in Britain, Germany, and the United States», en *Comparative Political Studies*, 32-8, 1999, 967-1000.
- GUTIÉRREZ JUNQUERA, P.: «El Estado de Bienestar en España: una visión de conjunto», en R. MUÑOZ DE BUSTILLO (ed.): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Alianza, Madrid, 2000, 247-279.
- IMMERGUT, E.: «The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden», en K. THELEN, S. STEINMO and F. LONGSTRETH (eds.): *Estructuring Politics*, Cambridge University Press, 1992, 57-90.
- HAMANN, K.: «Linking Policies and Economic Voting. Explaining Reelection in the Case of the Spanish Socialist Party», en *Comparative Political Studies*, 33-8, 2000, 1018-1048.
- HECLO, H. y H. MADSEN: *Policy and Politics in Sweden*, Temple University Press, 1986.
- HECKSER, G.: *The Welfare State and Beyond, Success and Problems in Scandinavia*, University of Minnesota Press, 1984.
- HEYWOOD, P.: «Power Diffusion or Concertation? In Search of the Spanish Policy Process», en *West European Politics*, 21-4, 1998, 103-123.
- HOPKIN, J.: «A "Southern Model" of Electoral Mobilisation? Clientelism and Electoral Politics in Spain», en *West European Politics*, 24-1, 2001, 115-136.
- IVERSEN, T. y T. R. CUSACK: «The Causes of Welfare State Expansion. Deindustrialization or Globalization?», en *World Politics*, 52, 2000, 313-49.
- KUHNLE, S.: «The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable», en *West European Politics*, 32-2, 2000, 209-228.
- LAIZ, C.: «Las elecciones y los sistemas electorales», en P. ROMÁN (ed.): *Sistema político español*, McGraw-Hill, Madrid, 2001, 125-155.
- LINDBOM, A.: «Dismantling the Social Democratic Welfare Model?», en *Scandinavian Political Studies*, 24-3, 2001, 171-193.
- LO, C. Y. H. y M. SCHWARTZ (eds.): *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell, 1998.
- MILES, J.: «When Markets Fail: Social Welfare in Canada and the United States» en G. ESPING-ANDERSEN (ed.): *Welfare States in Transition*, SAGE, 1998, 116-141.
- MINTZ, B.: «The Failure of Health-Care Reform. The Role of Big Business in Policy Formation», en C. Y. H. LO y M. SCHWARTZ (eds.): *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell, 1998, 210-225.
- MISHRA, R.: *The Welfare State in Crisis*, R. Harvester, 1984.

- «El Estado de Bienestar en transición: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda en la década de los noventa», en R. MUÑOZ DE BUSTILLO (ed.): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Alianza, Madrid, 2000, 109-137.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (ed.): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Alianza, Madrid, 2000.
- MOLINS, J. y A. CASADEMUNT: «Pressure Groups and the Articulation of Interests», en *West European Politics*, 21-4, 1998, 124-146.
- NAVARRO, V.: «La economía y el Estado del Bienestar», en *El socialismo del futuro*, 9/10, 1994, 29-47.
- OCHANDO, C. y S. CARRASCO: «The role of “the resources of the power hypothesis” in explaining the Spanish welfare state between 1975-1995», en *European Journal of Political Research*, 38, 2000, 261-284.
- ORLOFF, A. S.: «The Political Origins of America’s Belated Welfare State», en M. WEIR, A. S. ORLOFF y SKOCPOL, T.: *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press, 1988, 38-81.
- PÉREZ, S. A.: «From Labor to Finance. Understanding the Failure of Socialist Economic Policies in Spain», *Comparative Political Studies*, 32-6, 1999, 659-689.
- OLSSON, S. E.: *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Lund, Arkiv, 1990.
- PIERSON, P.: *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press, 1994.
- «The New Politics of the Welfare State», en *World Politics*, 48, 1996, 143-179.
- «Three Worlds of Welfare State Research», en *Comparative Political Studies*, 33-6/7, 2000a, 791-821.
- «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», en *American Political Science Review*, 94-2, 2000b, 251-267.
- PIVEN, F. F. (ed.): «The Decline of Labor Parties: An Overview», en *Labor Parties in Postindustrial Societies*, Polity Press, 1991, 1-20.
- PIVEN, F. F. y R. A. CLOWARD: *The Breaking of the American Social Compact*, The New Press, 1997.
- QUADAGNO, J.: «Social Security Policy and the Entitlement Debate», en C. H. LO y M. SCHWARTZ (eds.): *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell, 1998, 95-117.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.: «Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en perspectiva histórica. Una visión general», en *Política y Sociedad*, 2, 1989, 79-87.
- «El Estado del Bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional», en R. GOMA y J. SUBIRATS (eds.): *Políticas públicas en España*, Ariel, 1998, 135-152.
- ROSS, F.: «Interests and Choice and the “Not Quite so New’s Politics of Welfare»», en *West European Politics*, 23.2, 2000, 11-35.
- RUIN, O.: «El desarrollo político en Suecia», en J. GOÑI (ed.): *Democracia, desarrollo y equidad*, CIMO/Nueva Sociedad, 1990, 55-69.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M.: «El modelo sueco de Estado de Bienestar», en *Revista de Estudios Políticos*, 79, 1993, 283-303.
- SCARBROUGH, E.: «West European welfare states: The old politics of retrenchment», en *European Journal of Political Research*, 38, 2000, 225-259.

- SKOCPOL, T.: *Social Policy in the United States*, Princeton, 1995.
- STEPHENS, J. D.: «The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis and Prospects», en G. ESPING-ANDERSEN (ed.): *Welfare States in Transition*, SAGE, 1998, 32-66.
- SUBIRATS, J. y R. GOMA: «Las políticas públicas», en M. ALCÁNTARA y MARTÍNEZ (eds.): *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, 405-429.
- SWANK, D. y C. JO MARTÍN, 2001: «Employers and the Welfare State», en *Comparative Political Studies*, 34-8, 889-923.
- THELEN, K. y S. STEINMO: «Historical institutionalism in comparative politics», en K. THELEN, S. STEINMO y F. LONGSTRETH (eds.): *Estructuring Politics*, Cambridge University Press, 1992, 1-33.
- THELEN, K.: «Historical institutionalism in comparative politics», en *Annual Review of Political Science*, núm. 2, 1999, 369-404.
- TILTON, T.: *The Political Theory of the Swedish Social Democracy*, Clarendon, 1990.
- TORCAL, M. y L. MEDINA: «Ideología y voto en España 1979-2000: los procesos de reconstrucción racional de la identificación ideológica», en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 6, 2002, 57-97.
- VIAÑA, E.: «Mercado de trabajo y paro», en S. MUÑOZ, J. L. GARCÍA y L. GONZÁLEZ (eds.): *Las estructuras del bienestar*, Civitas, 1997, 151-217.
- WEIR, M., A. S. ORLOFF y T. SKOCPOL: *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press, 1988.
- WALTERS, R.: «The Democratic Party and the Politics of Welfare Reform», en C. LO y M. SCHARTZ: *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell, 1998, 37-53.
- WARE, C.: *The Breakdown of Democratic Party Organization 1940-1980*, Clarendon, 1985.