

Debates sobre la reforma del Estado de Bienestar en Europa: conceptos, alcance y condiciones¹

Eloísa del Pino

pino@fcjs.urjc.es

Profesora de Ciencia Política
Universidad Rey Juan Carlos

Marzo de 2004

¹ Este trabajo es uno de los frutos de las actividades preparatorias del proyecto de investigación "Reformas en el Estado de Bienestar: actores y apoyos ciudadanos (REBAAC), <http://www.iesam.csic.es/proyecto/rebaac-en.htm>, dirigido por el profesor Luis Moreno. Una versión anterior fue presentada en Barcelona (España) durante Congreso Nacional de Ciencia Política en septiembre de 2003 y se ha beneficiado de los comentarios realizados por los integrantes del taller de Políticas Sociales Comparadas, en especial, de Elisa Chuliá. También agradezco sus valiosos comentarios a Luis Moreno y a César Colino.

Debates sobre la reforma del Estado de Bienestar en Europa: conceptos, alcance y condiciones

Eloísa del Pino²

Resumen

A partir de los años setenta se viene hablando persistentemente de la crisis del Estado de Bienestar y, sobre todo desde los ochenta, de la reforma del mismo. Algunos estudios muy significativos en cuanto a su impacto, sostuvieron que la fortaleza de los obstáculos contra la reforma había limitado las medidas adoptadas en esta última etapa a un ajuste incremental de las instituciones y programas del bienestar. Investigaciones posteriores han observado, sin embargo, que en la actualidad existen otros cambios que van más allá del simple ajuste. En este trabajo se discute el concepto de reforma y el alcance de la misma. Además, se analizan los factores que habían inhibido la reforma de los programas de bienestar implicando su persistencia o cambio limitado y se estudian las condiciones favorables y estrategias de que se sirven los gobiernos y las estrategias que utilizan para vencer la resistencia al cambio de la opinión pública, los grupos de interés, las instituciones y las propias políticas del bienestar.

Abstract

From the 1970s on there has been continuous discussion about the Welfare States crisis, followed in the next decade by a concern with welfare reform. Some very significant and influential studies and research argued that the force of some *immovable objects* had provoked that welfare state reform was only incremental, limited to adjustment of some welfare institutions or programmes. New empirical evidence, however, has established the occurrence of deeper reforms in welfare going beyond incremental changes. In this article I discuss the concept of reform and its scope. Additionally, I try to analyse what are the facilitating conditions and what strategies have been utilized by reformist governments to guarantee success and avoid the resistance to change of public opinion, the interest group, the institutions and the existing welfare policies.

² Es profesora de Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid (España). E-mail pino@fcjs.urjc.es.

Introducción

Existe un amplio consenso acerca de que el Estado de Bienestar ha contribuido a generar las condiciones sociales y políticas necesarias para la consolidación y la modernización democrática en Europa (Ferrera y Rhodes, 2000). Sin embargo, distintas presiones internas o externas —lo que Pierson (1996) ha denominado *irresistible forces*— a los Estados de Bienestar han provocado que el mantenimiento de las estructuras y los programas sociales básicos haya dejado de ser una tema sobre el que exista un acuerdo generalizado. La reforma del Estado de Bienestar es el primer asunto en la agenda política de muchos países desde hace algunos años. La mayoría de los gobiernos europeos han anunciado reformas, muchas de las cuales, en las semanas posteriores a su comunicación, están siendo contestadas por los ciudadanos, especialmente por los beneficiarios generados por esos programas públicos tras largos años en vigor.

Tras la huelga general de octubre, en Roma, los italianos salieron a la calle a finales de 2003 contra la reforma de las pensiones de jubilación propuesta por el gobierno conservador de S. Berlusconi, que retrasa la edad de jubilación, aumenta las cotizaciones y pretende abrir las puertas a la sustitución del vigente modelo de pensiones de reparto, basado en la solidaridad intergeneracional, por un modelo de capitalización, en que cada trabajador ahorra para poder disfrutar de una pensión en su jubilación futura. En noviembre de 2003 el primer ministro alemán, el socialdemócrata G. Schröder argumentaba que la única solución para Alemania era la reducción de las prestaciones sociales, ya que sería imposible aumentar los impuestos y pretender al mismo tiempo que su economía fuese competitiva. Recientemente, su ministra de sanidad, durante la presentación del Plan de sostenibilidad de las pensiones, ha anunciado que será necesario completar la pensión de jubilación con una pensión privada. Así el plan llamado Agenda 2010, que implica, entre otros, recortes en la sanidad y el subsidio de desempleo, el retraso de la edad mínima de jubilación y el gravamen de las pensiones de las rentas más altas, la reforma del mercado laboral facilitando el despido y penalizando a los desempleados que no acepten un empleo tras un año de prestación, etc. ha provocado una grave crisis en el SPD, una pérdida de afiliados sin precedentes, unos 100.000, una sensible disminución del apoyo popular a este partido que en enero de 2004 no alcanzaba el 30 por ciento y la dimisión de Schröder como presidente de esta formación política. En Francia pueden calificarse de masivas las manifestaciones de mayo y junio de 2003 contra los recortes sociales y la reforma de las pensiones propuesta por el gobierno de centroderecha de J. Chirac que alarga el periodo de cotización y fomenta los planes de ahorro particulares para la jubilación, entre otras medidas. En España, con un panorama social más tranquilo en el último año, debido sin duda a la prudencia del gobierno por la cercanía de las elecciones generales del mes de marzo de 2004, el progresivo distanciamiento entre los agentes sociales y el gobierno se puso de manifiesto hace dos años, con la huelga general de 20 de junio de 2002 que sacó a la calle a miles de personas contra el llamado “decretazo” que reformaba la protección del desempleo, huelga que obligó al gobierno a aceptar la mayor parte de las condiciones de los sindicatos.

En definitiva, los países citados han iniciado procesos de reforma, y otros tendrán al menos que intentarlo en breve, si como indican las proyecciones de la Comisión

Europea (2003a) para el 2050 las finanzas públicas entrarán en crisis sobre todo como consecuencia del incremento de los costes sociales derivados, especialmente, de las pensiones de jubilación. El riesgo es más elevado, por este orden, en Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Austria y Portugal, que tendrán que disminuir directamente el gasto sanitario y el gasto en pensiones, reducir el déficit y la deuda o diseñar instrumentos de política que conduzcan a este mismo objetivo de ahorro.

La reciente propuesta de la Comisión Europea (2003a) sugiere también que se inicien reformas estructurales y profundas y no pequeños ajustes, como parece que son, según esta institución, los realizados hasta ahora, que sólo retrasan la adopción de decisiones más serias para la reformulación del sistema. Sin embargo, el asunto acerca del cual las autoridades europeas no realizan sugerencia alguna es sobre cómo deben afrontar los gobiernos tales procesos de reforma para vencer los obstáculos que hasta la fecha parecen haber inhibido a los gobernantes para iniciar reformas en profundidad o han limitado la eficacia de las mismas (lo que Pierson (1996) ha llamado *immovable objects*).

Precisamente la diferente intensidad con que se han abordado las reformas de los programas públicos del bienestar y la eficacia de sus resultados está suscitando una abundante reflexión académica y un hondo esfuerzo empírico y de conceptualización desde la ciencia política. A pesar de haberse hablado durante décadas —al menos desde los 70— de la necesidad de reformas y de haberse iniciado éstas prácticamente en todos los países, existe todavía un profundo desacuerdo en torno a la calificación de las medidas adoptadas y, en concreto, sobre si las mismas pueden verdaderamente considerarse como una retirada o recorte de las estructuras tradicionales del bienestar, lo que se ha denominado *retrenchment* del Estado de Bienestar o, como sugiere el diagnóstico de las instituciones europeas, se trata sólo de ajustes marginales de los programas y las estructuras existentes.

Desde un punto de vista más práctico, los investigadores pero también los políticos y los responsables públicos están interesados en la búsqueda de argumentos que puedan dar cuenta de cómo y por qué unos gobiernos consiguen finalmente implementar una reforma y lograr que tenga éxito en términos de cambio. O en otras palabras, les gustaría averiguar qué estrategias han utilizado y qué condiciones han facilitado a los gobiernos reformadores vencer los obstáculos que hasta la fecha no habían podido superar y habían llevado a muchos investigadores y analistas a afirmar que la reforma del Estado de Bienestar en Europa se estaba limitando a un simple ajuste incremental de los programas existentes.

En este trabajo se abordan algunas de estas cuestiones comenzando por el concepto de recorte o *retrenchment* del Estado de Bienestar. Para ello, se realizará un breve repaso de este poliédrico concepto y de los principales problemas de su delimitación. A continuación, se abordan las principales teorías que desde la perspectiva de la ciencia política han tratado de explicar las razones de la estabilidad de las características básicas de los Estados de Bienestar. Finalmente, se introducen algunos de los argumentos teóricos y empíricos que en los últimos años han cuestionado la solidez de los obstáculos citados y, por tanto, la persistencia o continuidad del Estado del Bienestar, aconsejando la redefinición del concepto de reforma.

El desarrollo y reforma del Estado de Bienestar en la reciente ciencia política

Existe un extenso consenso acerca de que el Estado de Bienestar es uno de los fenómenos que de forma más significativa caracteriza a las democracias occidentales. A pesar de ello, puede constatarse cierto desinterés por este objeto de estudio por parte de la ciencia política, a diferencia de otras disciplinas como la economía o la sociología. Excluyendo los análisis de Castles (1982) durante los años ochenta que trataron de demostrar que, en contra de cierta extendida creencia, la política importaba en el desarrollo del Estado de Bienestar, la ciencia política sólo se ha interesado por este objeto de estudio recientemente en tiempos de su reforma o reestructuración (van Kersbergen y Becker, 2002)³. La aportación de Esping-Andersen y su tipología de los mundos o regímenes de bienestar ha tenido una gran influencia en el avance de la teoría y en la orientación de la investigación empírica sobre el bienestar y puede considerarse fundamental para el estudio comparativo del Estado de Bienestar. Esping Andersen (1990) distingue “tres mundos” o “regímenes del bienestar”: el socialdemócrata, el liberal y el corporatista o conservador, en función de tres criterios principales: 1) el grado de desmercantilización (*de-commodification*), o grado en que los ciudadanos son menos dependientes del mercado para satisfacer su bienestar; 2) la relación entre el Estado, la familia y el mercado en la provisión del bienestar; 3) el efecto de la provisión pública de los servicios en la estratificación social. Posteriormente, se ha sugerido la existencia de otros regímenes, como el asiático (Goodman y Peng, 1996) o el llamado mediterráneo⁴.

Un buena parte de la investigación se ha centrado desde entonces en la contrastación empírica de la tipología y en el estudio de la evolución de cada uno de los regímenes. Ferrera, Hemerijck y Rhodes (2003) resumen algunas características actuales de estos regímenes que pueden ayudar a comprender su configuración. El gasto social es más elevado en el régimen socialdemócrata, que también tiene un nivel impositivo alto,

³ Para una panorámica del interés reciente de los estudios de ciencia política comparada por el Estado de Bienestar es imprescindible el capítulo de van Kersbergen y Becker (2002). Los autores revisan las teorías más importantes para explicar el surgimiento y el desarrollo del Estado de Bienestar, las posibilidades metodológicas para su estudio y sus dificultades, los problemas de los enfoques y de los temas más relevantes de las aproximaciones empíricas actuales y los retos de la investigación politológica comparada en esta materia.

⁴ Con relación a los países que se englobarían en cada uno, en este último régimen se incluyen Italia, España, Grecia y Portugal; en el llamado socialdemócrata suele considerarse a Noruega, Dinamarca, Suecia y Finlandia, en el corporativista a Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Holanda y Luxemburgo y, finalmente, el liberal o anglosajón, por lo que se refiere a Europa estaría constituido por el caso del Reino Unido —aunque algunos también incluyen Irlanda, otros prefieren clasificar a este país como más cercano al régimen mediterráneo, a pesar de su evidente distancia geográfica—. Para una discusión reciente sobre la validez y la consistencia interna del concepto de régimen del bienestar puede verse Kasza (2002). Para una explicación detallada de los regímenes en castellano puede utilizarse la traducción del libro del propio Esping Andersen (1993) o el trabajo de Moreno (2000a:67 y ss.). Para un análisis más detallado y actualizado del contenido del Estado de Bienestar en España puede verse los recientes trabajos de Navarro y Quiroga (2003) y Rodríguez Cabrero, Arriba y Marbán (2003).

seguido del corporatista, el anglosajón y el mediterráneo⁵. El régimen anglosajón se caracteriza por lograr más o menos buenas tasas de empleo, una alta dispersión salarial, elevadas tasas de pobreza, falta de equidad en la distribución de los ingresos de los hogares, mientras que el espectro distributivo es más ancho en los países del régimen conservador y en los del sur. Los países escandinavos son generosos, altamente desmercantilizados y su sistema público es caro, logrando elevados índices de empleo. El régimen continental es menos costoso y menos distributivo que el nórdico y con pobres índices de empleo. Los del sur de Europa están mucho menos desarrollados, son menos generosos, con poca equidad y mucho desempleo.

A pesar de las características distintas de cada uno de los regímenes y de sus desarrollos diversos, todos ellos parecen compartir un rasgo que se viene sosteniendo desde finales de los años setenta y principios de los ochenta: el Estado del Bienestar ha entrado en un nuevo período de reforma⁶. Inicialmente y probablemente por la influencia de las políticas de recorte impulsadas por los gobiernos conservadores de R. Reagan en Estados Unidos y de M. Thatcher en el Reino Unido en los años ochenta, esta etapa de reforma fue bautizada con el nombre de *retrenchment*, queriendo poner de manifiesto que después de la fase de crisis —nunca demostrada empíricamente (Green-Pedersen y Haverland, 2002)—, la reforma tomaba un sentido concreto, el de la retirada o recorte progresivo del Estado de Bienestar o, para los más alarmistas, incluso el del desmantelamiento de las estructuras públicas del bienestar.

Desde entonces algunos análisis empíricos sobre el desarrollo del Estado de Bienestar empezaron a cuestionar, al menos hasta la década de los noventa, que esta reforma, incluso en países como el Reino Unido o Estados Unidos, supusiera una retirada o un recorte, sino que detectaron más bien una continuidad o ajuste de las estructuras y los programas fundamentales de los Estados de Bienestar, debido a la influencia de variados factores como el peso de las clientelas alrededor de las políticas en marcha, la obstinada resistencia de la opinión pública contraria a los recortes o la inercia de las instituciones (Pierson, 1996a). Fruto de estos trabajos, durante algunos años, se extendió, en parte por la influencia de algunos autores como Pierson, la idea de la inmunidad del Estado de Bienestar contra cualquier tipo de ataque, cuestionándose, por tanto, la eficacia de la reforma en términos de cambio, y considerándose por parte de los investigadores que una gran transformación del *status quo* era improbable (van Kersbergen, 2000).

⁵ En 2000 la media de estos países era del 27,7 del PIB (OCDE) frente al 13,1 en América Latina (CEPAL), por ejemplo.

⁶ En su trabajo clásico, Hecló (1981) distingue tres fases en la configuración del Estado de Bienestar. La primera, el período de experimentación, es la comprendida entre los años setenta del siglo XIX y los años veinte del siglo XX, la segunda o período de consolidación entre 1930 y 40 y, el tercero o fase de expansión entre 1940 y los años sesenta. A partir de los años setenta se viene hablando persistentemente de la crisis del Estado de Bienestar y, sobre todo, desde los ochenta de la reforma del mismo. Desde entonces algunos estudios muy significativos en cuanto a su impacto han demostrado que las medidas adoptadas en esta última etapa se ha limitado a un ajuste incremental de las instituciones y programas del bienestar, pero cada vez hay más acuerdo en que en la actualidad existen otras reformas que van más allá del mero ajuste.

Sin embargo, trabajos posteriores han podido identificar un panorama más complejo y variado del que suponían estos estudios pioneros de la política de reforma, observando algunos casos de mayor alcance de la reestructuración cuya variación ha dependido normalmente del tipo de régimen (Esping Andersen, 1996, Merrien y Bonoli, 2000). Por ejemplo, especialmente el llamado régimen corporatista es el que, por sus propios rasgos, muestra mayor rigidez. Los regímenes actúan como una especie de límite al impacto de las presiones reformadoras que, aunque puedan ser comunes, son filtradas por las instituciones o las tradiciones nacionales o los problemas endógenos (Ferrera y Rhodes 2000; Ferrera, Hemerijck y Rhodes, 2003) y, como han demostrado Scharpf y Schmidt (2000), en cada régimen las presiones de la globalización y las provenientes de Europa tienen un impacto diferente.

En definitiva, a las predicciones sobre el recorte del Estado de Bienestar, les siguió una serie de estudios que señalaban que, al menos durante el decenio de los ochenta, el Estado de Bienestar se caracterizó bien por la continuidad o bien por el cambio limitado por la pertenencia a un régimen del bienestar. Algunos autores han mostrado su desacuerdo con que este diagnóstico pueda extenderse a la década de los noventa y han comenzado por criticar los propios conceptos utilizados para describir los posibles tipos de reforma por no ser capaces de capturar una realidad compleja y variada. Para algunos, el argumento de la persistencia de las estructuras y programas del bienestar ha sido llevado demasiado lejos debido al esfuerzo conceptualizador y teorizador sobre qué es, qué factores lo ocasionan y cómo se produce realizado durante una década (van Kersbergen, 2000).

Las presiones externas e internas sobre el Estado de Bienestar

Los regímenes de bienestar se han visto sometidos a fuertes presiones internas y externas. Entre las primeras se encuentran los cambios sociodemográficos, en especial, el envejecimiento de la población, los efectos de la post-industrialización, los cambios en la estructura de clases o en la esfera familiar⁷. Entre las externas es común considerar la importancia de la globalización económica, los compromisos entre los Estados y especialmente el efecto de la integración europea y la Unión Económica y Monetaria, por su impacto real o por haber sido utilizada como pretexto o excusa de la reforma (Falkner, 2000, Kuhnle y Alestalo, 2000, van Kersbergen, 2000)⁸. Parece que la

⁷ Como es bien conocido el problema del envejecimiento consiste esencialmente en el incremento de la esperanza de vida, que en la Unión Europea está en 78 años, la más alta del mundo tras Japón (Comisión Europea, 2003b), y en la disminución del índice de natalidad que en 2001 se situaba en 1,47 hijos por mujer en edad fértil frente, por ejemplo, al 2,40 de México en 2000 (OCDE, 2004). Los efectos de la post-industrialización en la productividad económica y en la fuerza trabajo han generado un alto índice de desempleo y subempleo, incrementándose así el coste en subsidios y en políticas de empleo. También se han producido cambios en la esfera familiar y en las relaciones de género debido a la masiva (aunque muy desigual en función de los países) incorporación de la mujer al trabajo. Este y otros factores, como el incremento de familias monoparentales, han generado nuevas necesidades para las familias que antes se resolvían en el hogar pero que ahora necesitan ser cubiertas por otras instituciones.

⁸ En cuanto a las presiones externas, la globalización ha supuesto la apertura de nuevos mercados de trabajo con costes laborales muy bajos en los países en vías de desarrollo. Los NIC (NIC's, *Newly Industrialising Countries*) obligan a desregular y reducir costes laborales para competir y poder evitar las

perseverancia y magnitud de unas y otras han obligado a los Estados a ir más allá del simple ajuste incremental, al menos en los últimos años (Schludi, 2001).

Así, a pesar de las diferencias nacionales pueden identificarse algunas tendencias de cambio generales (Ferrera y Rhodes, 2000): 1) la implementación de ajustes estructurales derivados de cambios sociodemográficos, 2) el diseño de políticas activas, especialmente en la gestión de los programas de desempleo, 3) la concentración de los medios en los más necesitados, usando un sistema de comprobación de recursos (*means tested*) o incluyendo o reforzando requisitos para el disfrute del programa, 4) actuaciones sobre la financiación de la protección social mediante la reducción de cargas a empresarios y trabajadores, y clarificando la división entre impuestos y contribuciones para la financiación del bienestar.

En definitiva estos estudios recientes parecen cuestionar la idea de continuidad básica —*path dependency* o *policy stability*— que no refleja ya las profundas modificaciones que realmente se están produciendo en distintos países de la OCDE, por ejemplo, Italia, Suecia o Alemania últimamente, por citar sólo una muestra de Estados que pertenecen a distintos regímenes de bienestar, y que, utilizando la terminología de P. Hall (Hall, 1993, Clayton y Pontusson, 1998, Ferrera y Rhodes, 2000, Hering, 2003), pueden incluso clasificar sus cambios cómo de tercer orden⁹. Por ejemplo, Palier (2001) refleja como, desde los años noventa, se han producido tres tipos de cambios en las políticas del bienestar en Francia. Basándose en la tipología de Hall, Palier describe como los primeros consistieron en una utilización más amplia de los instrumentos de política existentes y los segundos en una modificación de tales instrumentos que, sin embargo, no suponía un cambio en la naturaleza del régimen de bienestar. Finalmente el último grupo de cambios, de tercer orden, es consecuencia de políticas que trataban de responder a presiones y argumentos más poderosos a favor de la reforma modificando los instrumentos de política e introduciendo una nueva lógica del bienestar. Palier (2002b) y Natali y Rhodes (2003:8) han distinguido entre las consecuencias institucionales y el impacto social de la reforma. Independientemente de que los cambios puedan ser de primer y segundo orden (*path dependent changes*) o de tercer orden (*innovative changes*) su impacto puede ser radical o incremental, lo que puede tener consecuencias en cuanto a su aceptación.

deslocalizaciones que ocasionan desempleo y, por tanto, la necesidad de incrementar el gasto social. También el impacto de la UE y, especialmente, los criterios de entrada a la EMU han funcionado como una presión para la reforma del Estado de Bienestar. Un análisis y valoración dispar de las distintas fuentes de presión, especialmente las relacionadas con la globalización, en los Estados de Bienestar puede verse en las contribuciones de Misra (1999), Schwartz, Iversen y Pierson (2001b) en Pierson (2001), Scharpf y Schmidt (2000) y Ferrera y Rhodes (2000).

⁹ P. Hall (1993: 278 y 279) distingue tres tipos de cambios en las políticas. Los primeros consisten en una utilización distinta de los instrumentos de política, aunque sus principales objetivos y sus instrumentos sigan siendo los mismos. Los segundos reflejan una modificación de los instrumentos de política aunque sus objetivos sigan siendo los mismos. Los cambios de tercer orden implican la modificación tanto de los instrumentos como en los objetivos de la política. Mientras que los cambios de primer y segundo orden se pueden considerar como parte de la actividad normal en la elaboración de las políticas, los de tercer orden implican un cambio radical.

Pierson (2001c) ha encontrado también que el tipo de reforma perseguido en cada régimen es distinto: si los liberales tienden más a la re-mercantilización (*recommodification*) o grado en que un individuo pasa a ser más dependiente de mercado, los nórdicos se inclinan por la contención del gasto (*cost-containment*) y los continentales se dirigen a la recalibración (*recalibration*), bien a través de la racionalización de los programas públicos para que sigan pudiendo satisfacer los viejos objetivos del bienestar, o bien mediante la actualización de los programas con la finalidad de alinearlos con las características del nuevo entorno económico y social. Ante una reforma de tercer orden, el concepto de continuidad o de simple ajuste es claramente inapropiado. Para algunos autores tampoco resulta suficiente referirse a un cambio dependiente de la pertenencia a un régimen de bienestar concreto. En ocasiones, en un sólo país, que cumple con la mayor parte de los rasgos que permiten encajarle en uno de los regímenes de bienestar, se producen cambios diversos que no son los mismos que los ocurridos en otros países del mismo régimen de bienestar que han tenido otras experiencias de reforma y que necesitan poder ser definidos.

La vuelta al concepto de *retrenchment*, sus problemas y la búsqueda de alternativas

Ante la situación descrita en los últimos años, con renovada evidencia empírica sobre la reforma del Estado de Bienestar, algunos autores han revivido la noción de *retrenchment* o recorte. Sin embargo, se trata de un concepto que no está exento de polémica, como lo demuestra la extensa literatura científica que tiene como intento principal o secundario discutir el problema de la “variable dependiente” de la reforma o el cambio del Estado de Bienestar (Clayton y Pontusson 1998, Palier 2001, Pierson, 2001c, Green Pedersen, 2003, entre otros). Para algunos, este concepto trata de reflejar la existencia de cambios en el Estado de Bienestar que van más allá de su continuidad básica. De modo que todos los cambios que supongan una desviación sobre lo establecido podrían denominarse así. Parece más acertado, sin embargo, reservar el concepto de *retrenchment* para referirse a un tipo de reforma, aquella que suponga un cambio, y únicamente cuando lo que se trata de describir es un recorte de los programas y las estructuras del bienestar de un régimen. A pesar de esta elección, los problemas no quedan zanjados, puesto que, como se ha visto, entre la idea de continuidad básica y la reforma consistente en el recorte, existen numerosas posibilidades e igualmente estos dos conceptos son difíciles de operacionalizar y medir.

En definitiva, se discute acerca de reforma del bienestar, cuya definición para empezar depende de lo que se entienda por Estado de Bienestar, que es a su vez objeto de debate científico y la causa de que muchos temas distintos sean discutidos bajo el mismo enunciado (van Kersbergen y Becker, 2002:210). Estos conceptos resultan insuficientes no sólo porque dicen poco sobre el grado del cambio —cómo distinguir el cambio radical de ajustes incrementales— sino porque tampoco reflejan su naturaleza y características —origen del cambio, grado de innovación, factores que lo explican, etc.—. Asimismo, una de las principales disputas está relacionada con el tipo de datos e indicadores que deben utilizarse para medir la reforma y el horizonte temporal que estos deben contemplar. Por ejemplo, para evaluar la reforma, algunos investigadores consideran manifiestamente insuficientes los indicadores de tipo cuantitativo como la reducción del gasto público o del gasto social, ya que pueden esconder procesos de

rebaja de las transferencias públicas derivadas del crecimiento de las necesidades sociales, del incremento de la pobreza o el desempleo. Clayton y Pontusson (1998) proponen incluir indicadores cuantitativos más complejos, relacionados con la organización del sector público, las formas de prestación de los servicios y el desarrollo del empleo público. Para Cox (2001) deben introducirse indicadores de tipo cualitativo con el objeto de analizar si los cambios en la política —pueden ser recortes significativos o no— han supuesto una reconsideración de la concepción de los derechos de ciudadanía como ha ocurrido, por ejemplo, en los casos de Holanda o Dinamarca, en los que el establecimiento o el endurecimiento de los requisitos para recibir las prestaciones públicas, como la prestación por desempleo o la asistencia sanitaria, se han hecho más severos a través de la introducción de criterios de acceso o de comprobación de recursos y han supuesto la sustitución de uno de los fundamentos morales en los que tradicionalmente se ha asentado su Estado de Bienestar.

Pierson (1996b), por ejemplo, entiende que deben utilizarse indicadores cualitativos y cuantitativos y tanto en el corto como en el largo plazo para evitar perder información en las reformas que se realizan de forma indirecta y con efectos dilatados en el tiempo. Para este autor, existen reformas que indican cambios estructurales en el Estado de Bienestar cuando se produce: 1) el incremento significativo de la utilización de criterios de comprobación de recursos; 2) las políticas de transferencia de responsabilidades públicas al sector privado; o 3) los cambios en las prestaciones o en los criterios de acceso a los programas. Para otros autores la privatización no siempre puede ser calificada como un recorte —por ejemplo en el régimen liberal— a no ser que suponga una pérdida de derechos y, sin embargo, sí pueden considerarse como una retirada del Estado de Bienestar la introducción de instrumentos de política que ocasionen una ruptura de la universalidad, por ejemplo, en un régimen socialdemócrata, aunque afecten a un pequeño grupo.

En definitiva, la controversia continúa sobre lo qué debe calificarse con una u otra denominación. Las líneas de debate giran alrededor de si es posible buscar una definición general sobre el recorte o depende del régimen de bienestar al que la experiencia pertenezca (Hering, 2003) o incluso al sector de política (ver Schludi, 2001), dado que cada uno tiene su propia dinámica de problemas y oportunidades de reforma. Se discute sobre si deben utilizarse indicadores de tipo cuantitativo o son más adecuados los cualitativos o ambos para medir el cambio. Tampoco existe acuerdo sobre si lo importante es el efecto de la reforma en los ciudadanos (con cómo les afecta el cambio, a cuántos de ellos y cuándo, podrían ser criterios a utilizar para medirlo) y la posible modificación de la esencia de un sistema de bienestar —el mercado como proveedor básico de recursos en el régimen liberal, la equidad y la ciudadanía en el régimen socialdemócrata o el status y el empleo en el continental— o debe tenerse sobre todo en cuenta el cambio en las instituciones o en las políticas y sus instrumentos —modo de acceso, estructura de prestaciones, mecanismos de financiación y actores que gestionan y controlan la decisión—.

DEBATES POLITOLÓGICOS SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO DE BIENESTAR	
OBJETO DE DEBATE	POSIBILIDADES DE RESPUESTA
	<ul style="list-style-type: none"> • Temporalmente se podría hablar de varias generaciones de reformas después de la crisis de los años

<p>EL CONCEPTO DE REFORMA</p>	<p>70:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde los años 80 y parte de los 90, la reforma parece limitarse a una respuesta que supone continuidad estructural o persistencia institucional (<i>policy stability</i> o <i>path dependence</i>). • A partir de los 90 la reforma va más allá de la continuidad básica y hasta llegar al retrenchment (recorte). Entonces se habla de reforma: <ul style="list-style-type: none"> ○ Como recorte de las prestaciones públicas ○ Como reconfiguración de las instituciones públicas (no siempre ha de suponer recorte) ○ Cuando hay una modificación en las instituciones y las políticas ○ Cuando hay una modificación en los derechos ciudadanos ○ Cuando afecta a un número significativo de ciudadanos ○ Cuando se modifica la esencia del régimen de bienestar ○ Sólo se puede definir en función de cada régimen ○ Depende de la perspectiva, bien macro o estructural, bien micro o sectorial
<p>LOS TIPOS DE REFORMA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Por su contenido: <ul style="list-style-type: none"> • Re-mercantilización o grado en que un individuo es de nuevo más dependiente de mercado • Contención del gasto y recortes • Recalibración a través de la racionalización o de la actualización de los programas públicos • Por su impacto en las instituciones existentes puede haber reformas: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Path-dependence</i>: utilización o modificación de los instrumentos de política existentes • <i>Innovadoras</i>: implica nuevos instrumentos y cambio en la lógica del bienestar • Por sus consecuencias en la aceptación de los actores críticos: <ul style="list-style-type: none"> • Incrementales • Radicales
<p>CÓMO MEDIR EL CAMBIO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cualitativamente –p. ej., gasto público-- • Cuantitativamente –p. ej., organización del sector público y quién presta los servicios • A largo plazo
<p>FACTORES QUE LO EXPLICAN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presiones internas –envejecimiento, postindustrialización, cambio en las familias-- • Presiones externas --europeización, globalización,...-- • Presiones y otros factores –como el apoyo popular existente--
<p>OBSTÁCULOS AL CAMBIO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La resistencia de opinión pública y los intentos del gobierno de evitar la culpa (<i>blame avoidance</i>) • La resistencia de las elites, p ej. la burocracia • La firmeza de los intereses creados por el bienestar, que refuerzan la estrategia de la evitación de la culpa (<i>blame avoidance</i>) • Legados de política: las políticas discurren por un sendero cada vez más difícil de abandonar (fenómenos de <i>policy legacies</i>, <i>policy stability</i> y <i>path dependency</i>) • Inercia institucional determinado tipo de configuraciones institucionales puede dificultar una reforma (<i>path dependency</i>)
<p>CONDICIONES QUE PUEDEN SER FAVORABLES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fisuras en la opinión pública (el apoyo depende de la política, de la percepción de capacidad y viabilidad del sistema, de percepción de las nuevas incertidumbres,...) • Incapacidad para castigar de los grupos de interés • Un sistema con múltiples puntos de veto
<p>ESTRATEGIAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Traspaso de la culpa (<i>blame shifting</i>) • Búsqueda de objetos intercambio o compensaciones (<i>trade-off</i>) que disuadan de la confrontación o el castigo • Aprovechar las <i>ventanas de oportunidad</i> para modificar las políticas • Construcción de sendas alternativas de política (<i>path shaping</i>) • Persuasión mediante estrategias discursivas

Esta situación hace afirmar a Palier (2001) que analizar los cambios en los Estado de Bienestar como *retrenchment* es reduccionista y que sería más útil la búsqueda de otros conceptos. Sin ir tan lejos, lo que sí resulta imprescindible es tratar de acotarlo eligiendo y especificando su nivel de análisis —bien macro o estructural bien micro o sectorial (Knill y Lenschow, 2001)— y delimitando lo que se pretenda analizar —él éxito o fracaso de las estrategias, los obstáculos aparecidos en cada caso, etc.—. Las diferencias entre las definiciones pueden producir resultados engañosos cuando se valora cada experiencia y, sobre todo, cuando se compara con otras (Green-Pedersen, 2003).

¿Qué factores habían inhibido la reforma de los programas de bienestar permitiendo sólo un ajuste de los mismos?

Además de la discusión para acotar la variable dependiente, la producción científica en torno a la reforma del Estado de Bienestar trata en los últimos años de encontrar respuestas para poder explicar qué factores la explican. Como se ha mencionado, la mayor parte de los análisis sobre la reforma sostienen que, al menos durante los noventa, ésta se limitó a ajustes en los programas de bienestar existentes.

Distintas investigaciones han analizado las causas de la limitada eficacia de las reformas, concluyendo que los gobiernos deben ser lo suficientemente hábiles y capaces para superar los obstáculos que debe tener en cuenta cualquier intento de reforma del Estado de Bienestar. La resistencia de la opinión pública, la fortaleza de los intereses creados alrededor de los programas de bienestar, la inercia y la firmeza de las instituciones políticas y de las propias políticas de bienestar explican la continuidad actuando, por tanto, como obstáculos o amortiguadores para que se produzca un cambio o para que éste sea radical (Pierson, 1996a; Hering, 2003).

Pierson se pregunta “¿Bajo qué condiciones pueden los decisores públicos iniciar reformas significativas, y de qué tipo? El punto de partida de este análisis es el hecho de que en las democracias ricas el ejercicio de la autoridad pública requiere generalmente de la aprobación electoral. Decir esto no significa que los votantes sean todopoderosos, pero sí se sugiere que son actores muy relevantes. Argumento que el fracaso en tomar a los votantes en serio ayuda a explicar por qué los analistas subestiman la resistencia del Estado de Bienestar en las dos últimas décadas” Pierson (2001b:8).

Estos son los factores que se han utilizado tradicionalmente como variables independientes en los estudios. Veamos algunos de ellos:

La resistencia de la opinión pública y la tendencia gubernamental a la evitación de la culpa (blame avoidance)

Tradicionalmente se ha pensado que la opinión pública es un factor que actúa como uno de los mayores obstáculos a las reformas del bienestar. La tendencia de los gobiernos a la evitación de la culpa (Weaver, 1986, Pierson, 1996) es una razón de suficiente entidad para explicar por qué los gobernantes se abstienen de iniciar reformas que sean impopulares. La expansión de los programas públicos y su amplia cobertura en términos de ciudadanos beneficiarios hace que los políticos asuman que los costes electorales de su retirada o reducción pueden resultar prohibitivos. A diferencia de los

políticos, los investigadores no han considerado el factor opinión pública con la seriedad que realmente merece a juicio de Pierson. La similitud de las actitudes ciudadanas independientemente del régimen de bienestar analizado y el parecido entre los tipos de reforma finalmente emprendidos ha hecho poner en duda a algunos investigadores la importancia de este factor para explicar el cambio (Sainsbury, 2001). No puede decirse que la opinión pública sea el único factor del que depende la adopción de medidas relativas a la reforma del Estado de Bienestar. Se ha sugerido que, en todo caso, es tanto o más útil el estudio de la opinión de las elites por su capacidad de decidir y por su capacidad de convencer o hacer cambiar de opinión a los ciudadanos (Hecló, 1974, Forma, 1999, Edelman, 1977; Ross, 2000). Desde este punto de vista la opinión de algunos colectivos, por ejemplo, el de los burócratas, podrían analizarse como un obstáculo para la reforma del Estado de Bienestar (Marier, 2002)¹⁰ o lo contrario. En contra de este argumento, distintos estudios ya clásicos han demostrado que la opinión pública importa y que es especialmente trascendente, aunque no sea determinante, por su capacidad de influir en la dirección de las políticas más relevantes en un país, y entre ellas de las políticas sociales (Burstein, 1998:41; Page y Shapiro, 1983, Whiteley, 1981; Monroe, 1998). En lo que se refiere al Estado de Bienestar debe seguirse un razonamiento similar. A pesar de ello, la diferencia en el tipo de reforma elegido por un gobierno y el resultado final de la misma no debe ser atribuible sólo a las actitudes ciudadanas predominantes, sino a la conjunción de éste y otros factores como la intensidad y la naturaleza de las presiones reformadoras. Las distintas combinaciones han dado lugar a una agenda de reforma diferente (Pierson 2001:455). Por ejemplo, en el régimen de bienestar liberal, se combina tanto un apoyo popular moderado como presiones de ajustes moderadas, el socialdemócrata participa de un apoyo elevado y afronta sólo moderadas presiones, y en el conservador se conjugan tanto el sólido respaldo ciudadano como las duras presiones.

El Estado de Bienestar es uno de los procesos de nuestro tiempo sobre el cual ha existido un consenso entre los ciudadanos más extendido en occidente, derivado del convincente discurso gubernamental que en sus orígenes reclamaba el apoyo ciudadano destacando la necesidad de los programas públicos de bienestar como mecanismo para garantizar la cohesión social, la modernización económica y la democracia. Los años sesenta y setenta fueron prolíficos en la producción de teorías que auguraban la crisis del Estado del Bienestar y de la misma democracia, derivadas ambas del lado de la demanda ciudadana. La creciente intervención pública generaría más expectativas sobre lo público, lo que exigiría, de nuevo, más esfuerzo de las instituciones públicas. La complejidad de las demandas y los actores reducirían la capacidad del gobierno y del sistema para salir airoso de esas demandas crecientes. Como consecuencia de ello, los ciudadanos se sentirían cada vez más insatisfechos con las instituciones públicas lo que, además, redundaría en la disminución del apoyo al sistema político (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) y, para los más pesimistas, en la crisis de la democracia.

¹⁰ La contribución de Marier es especialmente interesante. Tomando como referencia el trabajo de Hecló (1974), reclama un lugar para el papel desempeñado por los burócratas en los estudios sobre la reforma del bienestar, variable ésta a la que en esta fase del Estado de Bienestar se le ha prestado poca atención.

Los augurios sobre la crisis democrática no parecen haberse cumplido tal y como demuestra la investigación empírica, de modo que al menos en Europa, los ciudadanos siguen prefiriendo la forma democrática de gobierno de forma mayoritaria y, con excepción de los partidos políticos, el resto de las instituciones mantienen niveles estables de confianza ciudadana (Kaase y Newton, 1995)¹¹. La tesis de la incontinencia de las peticiones ciudadanas se vio matizada posteriormente por aquellos que han sostenido que las demandas de los ciudadanos tendrían un límite, el derivado de la "contraofensiva del contribuyente" (Peters, 1999a:117). Algunos grupos concretos, por ejemplo las clases medias, sintiendo que aportan a las arcas públicas más que lo que reciben, dejarían de respaldar el crecimiento del Estado (Wilensky, 1975). En nuestros días el argumento del supuesto avance en la sociedad y entre las elites de valores contrarios a la procura del bienestar por parte del Estado, se utiliza para justificar el mantenimiento, cuando no el recorte, del tamaño de lo público.

Sin embargo, a pesar de las teorías presagiando una crisis del Estado del Bienestar por el lado de la demanda, los estudios coinciden en la evidencia de que las actitudes favorables al Estado de Bienestar no han cambiado, o no lo han hecho de forma tan significativa como para permitir a los gobiernos asumir riesgos de nuevas reformas (Taylor-Gooby, 2001b). Por ejemplo, el apoyo al mantenimiento y/ o crecimiento de las pensiones y las transferencias a los hogares a cambio de mantener o incrementar las contribuciones actuales representaba en 2000 en Italia el 57 por ciento de la población, en Francia el 65, en Alemania el 73 y en España el 84 (Boeri, Börsch- Supan y Tabellini, 2001). Las razones de este apoyo son claras en Occidente (Pierson, 1996 [1994], 2001c). Las clientelas en torno al Estado de Bienestar —empleados públicos del bienestar, pensionistas, minusválidos, desempleados y beneficiarios de la asistencia social— han crecido, hasta representar en 1995 casi el 60 por ciento del electorado en Suecia, el 51 en Alemania y el 33 en USA. Porcentajes estos a los que habría que añadir los que incluirían a los ciudadanos que serán receptores en un futuro, y perciben sus derechos como adquiridos e inexpropiables, y los que se benefician de lo que otros miembros del hogar reciben, y todo ello sin tener en cuenta que en algunos países hay programas universales que cubren a toda la población, como es el caso de la sanidad española con una cobertura que alcanza el 99 por ciento de la población (Carrillo y Tamayo, 2000)¹². El apoyo al Estado de Bienestar está además condicionado por dos factores: a) los costes están concentrados, pero los beneficios son difusos; b) Los que apoyan están en una posición de fuerza para mantener los beneficios existentes. Es el

¹¹ . En el marco del proyecto comparado dirigido por Newton y Kasse durante seis años (Beliefs in Government, BiG), tras el análisis de varios indicadores, Fuchs y Klingemann (1995) no encuentran evidencia empírica suficiente en Europa Occidental que permita avalar las teorías de la crisis democrática. Algunos de los resultados anteriores son cuestionados por Dalton (1999) que sí constata un distanciamiento más acusado con los partidos políticos, las instituciones políticas y el gobierno. En todo caso, el apoyo a la forma democrática de gobierno alcanza porcentajes alrededor del 80 por ciento.

¹² Un 99 por ciento de la población está cubierto por la sanidad pública y en un 86 por ciento de los hogares todos o parte de sus miembros tienen una cobertura exclusivamente pública. Asimismo, un 89 por ciento de los hogares que tienen estudiantes, estos acuden a un centro público o mixto (Carrillo y Tamayo, 2000).

“sesgo negativo” de los votantes que reaccionan más intensamente a una potencial pérdida que las ganancias (Pierson, 2001c).

Sin embargo, la complicidad entre gobernantes y ciudadanos en lo relativo al apoyo al *status quo* del bienestar parece haberse roto. De modo que existe una mayoría de ciudadanos que se resiste a la retirada del Estado de Bienestar y unos gobiernos que, independientemente de su color político (George, 1998), parecen deseosos o se sienten obligados a recortar las prestaciones públicas o/y elevar los impuestos, sin que ninguna de las dos opciones resulte fácil de explicar a los contribuyentes¹³. En ocasiones, la conocida persistencia a lo largo del tiempo de las actitudes ciudadanas y la solidez de las mismas cuando se refieren a este peculiar objeto político, han hecho desistir a los políticos de intentar cambios en el Estado de Bienestar, temiendo ser castigados en las urnas.

El peso de los grupos de interés creados alrededor del bienestar

Junto a la resistencia de la opinión ciudadana, la firmeza de los grupos de interés es un importante obstáculo para la retirada del Estado de Bienestar. En la etapa de expansión del Estado de Bienestar, la teoría de los recursos de poder (Korpi, 1978) demostró su capacidad para explicar fenómenos de refuerzo del mismo allí donde existía una presencia significativa de los partidarios tradicionales del Estado de Bienestar como los partidos de izquierda y los sindicatos de clase. Sin embargo, la pérdida de poder de estos actores tradicionales no puede explicar para Pierson (1996a) la continuidad de los programas públicos del bienestar que parecen seguir persistiendo incluso aunque la capacidad de presión de estos actores se haya visto muy disminuida. Según Pierson, el análisis debe cambiar el énfasis en los sindicatos por ejemplo, y presta una atención mayor a las más variadas clientelas —receptores de pensiones de tercera edad o de minusvalías, empleados del bienestar, por ejemplo— que producen los programas del bienestar y que pueden convertirse en importantes actores políticos, incluso pueden reforzar el problema de “la evitación de la culpa” si son capaces de movilizar a los votantes, haciendo más visibles las potenciales reformas que propone el gobierno y, por tanto, más difíciles.

¹³ Precisamente, el dilema que afrontan muchos gobiernos —y que incluso también se contempla en el debate académico donde existen propuestas tanto de recortes como también de un nuevo intervencionismo— consistente por un lado en recortar las prestaciones públicas a cambio de recortar impuestos y contribuciones y, por otro lado, en aumentar prestaciones aumentando los impuestos y contribuciones es una de las cuestiones utilizadas en los estudios de opinión para ver hasta qué punto existe un apoyo sólido a los programas públicos del bienestar. Como se ha mencionado en el texto en Alemania, Italia, Francia y España, los datos indican un porcentaje de ciudadanos mayoritario si se trata de mantener o aumentar el Estado de Bienestar. Desagregando más los datos se obtienen los siguientes resultados: en Francia un 35 por ciento de los entrevistados que responden a esta cuestión estaría a favor de reducir tanto impuestos como prestaciones, un 51 de mantenerlo y un 14 de aumentar ambas variables. En Alemania, los porcentajes alcanzan un 27, 59 y 14, respectivamente, en Italia 43, 40 y 17, respectivamente. Finalmente en España es destaca porque el porcentaje de ciudadanos a favor del aumento es casi el doble (31 por ciento) que el de aquellos que prefieren la reducción (16 por ciento) en impuestos y en prestaciones (Boeri, Börsch-Supan y Tabellini, 2001).

Igualmente, la validez de esta teoría ha sido cuestionada para justificar fenómenos de retirada del Estado de Bienestar. Algunos estudios han explicado que en ciertos países y, sobre todo, en determinados sectores de política, la resistencia de los sindicatos sí ha limitado la eficacia de las políticas de reforma (Anderson, 2001, Palier, 2002a). Se ha demostrado que en lugares como Alemania, el gobierno durante una década de un partido conservador, CDU, no emprendió cambios significativos en los programas públicos que, sin embargo, sí se están dando con el último gobierno socialdemócrata del SPD (Cox, 2001, Hering, 2003, ver Kitschelt, 2001).

Los factores institucionales, en especial, los puntos de veto

La resistencia y la inercia de las instituciones y de los legados de política también han sido contempladas como obstáculos para iniciar las políticas de retirada del Estado de Bienestar. Con respecto a las instituciones, desde un punto de vista teórico, determinado tipo de configuraciones constitucionales pueden facilitar o dificultar los intentos de reforma. Desde la perspectiva de los programas públicos, las opciones de política preexistentes producen una trayectoria específica de política que condiciona las decisiones posteriores, pudiendo llegar a frenar o frustrar la reforma.

Desde un punto de vista macro, para discutir el impacto de las instituciones en la política del Estado de Bienestar, hay que diferenciar entre dos dimensiones del diseño institucional: 1) horizontal, que se refiere al grado de concentración/ dispersión del poder en función de las instituciones constitucionales; 2) el nivel de integración vertical, es decir, el grado en que el poder está concentrado nacionalmente o delegado en otras autoridades locales (Pierson, 1996a).

Algunos estudios han encontrado cierta relación causal entre las instituciones y las políticas de expansión del Estado del Bienestar (Bonoli, 2001:238 y ss.). De modo que, en general, cuando el poder está disperso el resultado ha sido la producción de Estados de Bienestar más pequeños, como es el caso Suizo y estadounidense, debido a que la elevada fragmentación ha mejorado las oportunidades para la presión de los grupos contrarios al desarrollo del Estado de Bienestar. Sin embargo, esto sólo puede ser aplicado parcialmente al caso del recorte. Siguiendo esta argumentación, cabría esperar que los gobiernos con sistemas con poder concentrado fueran más eficaces en sus reformas, mientras que en los sistemas fragmentados, obligados a negociar y, por tanto, a hacer concesiones, la eficacia de las mismas podría quedar en entredicho.

Sin embargo, distintos análisis no han encontrado evidencia que demuestre una relación clara. Tanto la concentración y la dispersión de poder tienen ventajas pero también inconvenientes para el recorte. Mientras que la concentración de poder crea las oportunidades mencionadas para el recorte, también atrae la culpa ya que la rendición de cuentas también está más centralizada, produciéndose una tendencia gubernamental a la evitación de la culpa que inhibe o ralentiza la reforma (Pierson, 1996); o en caso de seguir adelante con la misma, el gobierno se arriesga a que tenga carencias de legitimidad, lo que puede producir problemas de aceptación ciudadana. En el sistema fragmentado la necesidad de negociar la reforma puede contribuir a su legitimidad, pero también puede ponerse en entredicho la eficacia de su implantación.

El análisis de los casos de Reino Unido, Francia y Suiza, cada uno de ellos representativo de sistema con distinto grado de concentración de poder, llevado a cabo por Bonoli (2001) tampoco ha encontrado una relación clara en el problema expuesto. Sin embargo, el grado de concentración de poder sí parece estar vinculado con la forma de adaptación que se produce en los Estados de Bienestar. En un contexto de fuerte concentración de poder, la reforma tiende a ser unilateral y conducir hacia el recorte. En los Estados con más puntos de veto, la reforma tiende a combinar medidas de recorte con otras de expansión y mejora de los programas existentes¹⁴.

Las características del sector y los legados de política

Desde un punto de vista meso, algunos autores han prestado atención a los distintos sectores de políticas, especialmente pensiones (Myles y Pierson, 2001, Haverland, 2001, Schludi, 2001, Hering, 2003, Natali y Rhodes, 2003, Green-Pedersen y Lindbom, 2003) y sanidad (Giaino, 2001; Schmidt, 1999), por ser susceptibles de poseer características propias que pueden condicionar su reforma. Sin duda, el caso más significativo es el sector de las políticas de pensiones y, específicamente, cuando el sistema de reparto (*pay-as-you-go system*) es el utilizado para proveer a los ciudadanos de este tipo de prestaciones¹⁵. Myles y Pierson demuestran en su estudio sobre los sistemas de pensiones en la OCDE que el grado de madurez de los mismos dificulta su reforma, debido en el caso de los sistemas de reparto, entre otras razones, al aparentemente irresoluble *problema del doble pago*. La introducción de un sistema de capitalización supondría un esfuerzo doble para los trabajadores actuales que deberían pagar las pensiones de los jubilados de hoy —ya que expropiarles de las mismas es una opción que ningún gobierno podría asumir— y ahorrar para poder disponer de su propia prestación en el futuro; asimismo habría que afrontar el problema de los la percepción de derechos adquiridos que todo contribuyente tiene por el hecho de serlo. Desde este punto de vista, las políticas públicas, los programas específicos, los actores, las organizaciones e instituciones implicados en ellos, discurren por un sendero que con el paso del tiempo y el incremento de los compromisos es cada vez más difícil de abandonar o cambiar (Pierson, 2000).

¿De qué condiciones favorables se sirven los gobiernos y qué estrategias utilizan para vencer la resistencia al cambio e ir más allá del ajuste incremental de los programas de bienestar?

A pesar de estos obstáculos, a lo largo de los años noventa los gobiernos han acabado por adoptar medidas que van más allá de un simple ajuste. ¿Por qué algunos gobiernos han iniciado reformas, en principio, contrarias a las prioridades ciudadanas aún suponiendo que esta actitud podía depararles un posible fiasco electoral? ¿Cómo superar la barrera que constituye la opinión pública y la cuestión de los intereses creados? ¿Cómo neutralizar los problemas de la resistencia e inercia institucional? En

¹⁴ Sobre el uso de esta explicación ver Immergut (1992) aplicada a las políticas sanitarias.

¹⁵ Aunque como argumentan Green-Pedersen y Lindbom (2003) también el paso de un sistema de capitalización a uno de reparto encuentra sus propios problemas.

definitiva, ¿cómo consiguen los gobiernos neutralizar los obstáculos, aprovechar las oportunidades que el contexto les ofrece utilizando estrategias para crear condiciones para poner en marcha políticas de reforma? Las actuales teorías sobre la reforma del bienestar y las diversas aportaciones empíricas de los últimos años especifican algunas condiciones que pueden ser utilizadas estratégicamente para contribuir al éxito de las reformas superando la resistencia de los grupos de interés y los votantes y los legados de política. Se trata, entre otras, de estrategias de traspaso de la culpa (*blame shifting*), de búsqueda de objetos de intercambio o compensaciones (*trade-off*), de utilización de un discurso legitimador de las reformas, y del establecimiento de sendas paralelas/alternativas de política. Sin embargo, para entender estas estrategias es necesario cuestionar algunos supuestos usuales sobre los obstáculos reconocidos en las teorías anteriormente revisadas (Hering, 2003; van Kersbergen, 2000):

La opinión pública no siempre desapruueba los cambios, depende del sector de política

Como se recordara, la teoría de la evitación de la culpa asume que los recortes planteados por los gobiernos en las políticas del bienestar son siempre impopulares, al contrario de lo que ocurría con las políticas de expansión que eran respaldadas por una mayoría de ciudadanos. Es posible, sin embargo, que no todas las reformas propuestas por los gobernantes sean siempre desaprobadas por los ciudadanos. A veces se producen fisuras en la opinión pública y los gobiernos pueden utilizar estratégicamente estas brechas. En este sentido, la política de los gobiernos no tiene porque reducirse a evitar la culpa y puede reclamar del apoyo ciudadano iniciando reformas (Ross, 2000).

Existe evidencia de que las actitudes de los ciudadanos hacia los distintos programas públicos no son homogéneas. Distintos tipos de programas públicos pueden tener diferentes grados de apoyo. Por regla general los programas con una larga tradición y que han generado amplias clientelas beneficiarias, son más difíciles de modificar. Además, está comprobado que las políticas de equidad tienen un respaldo más reducido que las políticas de seguridad socioeconómica (Roller, 1995; Pettersen, 1995; Taylor Gooby, 2001b). Por ejemplo, tres políticas sirven para analizar la dimensión de seguridad en el caso español (del Pino, 2003). La política de sanidad y la política de pensiones tratan de proteger a las personas contra las contingencias de la enfermedad y vejez. La prestación de desempleo tiene como objetivo proteger a aquellos individuos que se hallan en situación de paro. El propósito de amparo de estas políticas configura la dimensión de seguridad del Estado del Bienestar. Entre los españoles, por ejemplo, la dimensión de seguridad recibe un fuerte apoyo. Aunque todas las políticas reciben un respaldo que siempre está en torno al 90 por ciento de la población, es más nítido el apoyo hacia aquellas políticas que benefician a más población, cuyos costes se perciben también como repartidos, las “políticas mayoritarias” utilizando la clásica distinción de Wilson (2000)¹⁶, en este caso, la política de sanidad y la política de pensiones. La prestación por desempleo, aunque también recibe un apoyo mayoritario, lo que es

¹⁶ Wilson (2000) clasifica las políticas en función de que los costes se perciban como concentrados o difusos y los beneficios se perciban como distribuidos o concentrados. Las afirmaciones sobre el caso español se basan en datos del CIS (del Pino, 2003).

coherente con la creencia ciudadana de que es el principal problema que tiene el país, merece, no obstante, una consideración distinta. También la tipología de Wilson puede contribuir a explicarlo. El paro afecta con mayor intensidad a sectores concretos de la sociedad y, por lo tanto, quienes se benefician de la protección por desempleo son estos grupos específicos y los costes de la política los pagan de forma difusa todos los cotizantes. Pero dicha explicación debe completarse con otra. En primer lugar, los ciudadanos perciben la existencia de fraude en las prestaciones de desempleo y existe la creencia extendida de que la prestación de desempleo desincentiva de la búsqueda de un trabajo a quienes lo perciben. En este sentido, la población parece percibir con más justicia la provisión de un empleo que las prestaciones de tipo económico. En España, por tanto, las políticas de equidad tienen, como en otros países, un apoyo más reducido que las políticas de seguridad, a pesar de que el respaldo a tales política es muy amplio¹⁷.

La opinión pública puede cambiar debido las dudas sobre la viabilidad del Estado de Bienestar

Las actitudes de los ciudadanos hacia el Estado de Bienestar pueden cambiar, a lo que hay que añadir que mucha de las evidencias sobre las actitudes ciudadanas provienen de los primeros años noventa (van Kersbergen, 2000). Algunos estudios han detectado variaciones en el respaldo de los ciudadanos hacia las reformas cuando existen dudas sobre la viabilidad futura del mismo (Goul Andersen, 1999). La mayoría de quienes estudian las actitudes ciudadanas se muestran de acuerdo en que éstas están formadas por la conjunción de valores —más relacionados con la preferencia por la equidad social o la ética del trabajo— e intereses (Hasenfeld y Rafferty, 1989)¹⁸. La percepción de una situación de crisis o riesgo futuro que se entiende como una amenaza para uno mismo o para la familia puede provocar que los intereses predominen sobre los valores y que aquellos aconsejen apoyar una reforma (Blomberg y Kroll, 1999). El riesgo en la viabilidad del sistema de pensiones es frecuentemente utilizado por los gobiernos para convencer de la necesidad de introducir reformas en el sistema de pensiones.

Algunas experiencias han demostrado que la apertura de un debate nacional, o el impacto de presiones diversas sobre el Estado de Bienestar ha conseguido modificar en un espacio corto de tiempo las actitudes ciudadanas hacia el Estado de Bienestar. Ejemplos de este caso son los de Dinamarca y Holanda donde un debate sobre los

¹⁷ Un argumento más extenso sobre las actitudes ciudadanas hacia las políticas y los servicios públicos se desarrolla en del Pino (2004).

¹⁸ En general, la literatura académica se refiere a cuatro tipos de determinantes de las actitudes ciudadanas hacia el Estado de Bienestar: 1) el propio interés, 2) las normas y valores relacionados con las creencias sobre la justicia y referidas a cómo deben ser distribuidos los bienes en una sociedad y quién debe encargarse de esta labor; 3) las pautas de socialización que afectan de forma distinta a diversos grupos sociales (edad, género o educación, por ejemplo) pueden influir en los valores e intereses; 3) las culturas nacionales del bienestar, el devenir histórico de un país, sus características sociodemográficas y sus instituciones predominantes pueden afectar a la configuración de los valores (Andreß y Heienm, 1998).

efectos perversos del Estado de bienestar logró modificar en dos años las actitudes ciudadanas de apoyo a los programas públicos (Cox, 2001). Algunas investigaciones han encontrado como el impacto de la reunificación ha debilitado el apoyo a los programas públicos en la Alemania occidental (Fuchs y Roller, 2002 en Hering 2003) y casos en los que el consenso partidista ha hecho virar las actitudes ciudadanas al hacer menos sospechosas las ansias de reforma.

La opinión pública puede cambiar debido a la percepción de deterioro de lo público

La confianza en las instituciones públicas y la preferencia ciudadana por los servicios públicos puede variar, como ya planteó Hirschman (1977), con el mal funcionamiento reiterado de los servicios. De modo que los ciudadanos acaben prefiriendo fórmulas alternativas para la provisión o la producción de los servicios públicos. Cuando los ciudadanos más afortunados económicamente, que son generalmente los más instruidos, huyen del servicio público debido a su mal funcionamiento para consumir servicios privados, lo público se deteriora aún más. Quedan en el servicio público sólo los consumidores con menos capacidad de influir ya que no se sienten competentes para ejercer presión en las decisiones de las instituciones públicas. El abandono del servicio público conduce a su deterioro, justificando así la salida del sistema público de todo el que pueda permitírselo generando de este modo un círculo vicioso de abandono y deterioro que puede acabar minando el apoyo a Estado. Esta situación puede agravarse, como han sugerido algunos autores, debido al deterioro de los servicios producido por el recorte presupuestario que en los últimos años se ha producido en algunos programas públicos.

La opinión pública puede cambiar debido a las nuevas fracturas sociales

Se ha sugerido que las nuevas fracturas originadas por el cambio del entorno puede ahondar en las divisiones sociales existentes e incluso generar otras nuevas —por ejemplo, desempleo de larga duración frente al empleo, ciudadanos nacionales *versus* ciudadanos inmigrantes, jóvenes *vs.* mayores; capital *vs.* trabajo; izquierda *vs.* derecha— que modifiquen el consenso ciudadano básico del bienestar. Esta situación y los recortes y cambios en los programas públicos como la introducción o endurecimiento de criterios de acceso a los mismos puede alterar los pareceres ciudadanos sobre quién merece ser receptor del bienestar público, por qué razones y qué tipo de prestaciones (van Oorschot, 2000)¹⁹. Algunos estudios han considerado la

¹⁹ En concreto, van Oorschot (2000) se pregunta qué criterios de elegibilidad son reconocidos por los ciudadanos, cuál es la importancia relativa que les conceden, si la solidaridad de unos ciudadanos con otros está condicionada y qué grupos de la sociedad tiende a condicionarla y por qué. Distingue cinco de estos criterios en su análisis: grado de responsabilidad en la propia situación de penuria, grado de necesidad, identidad en el sentido de pertenencia al grupo -familiar, social, nacional-, la actitud de exigencia o no ante los servicios sociales y el grado de reciprocidad. En el caso holandés, en línea con análisis previos de otros países, los ciudadanos se muestran más solidarios con los grupos que no son responsables de su situación en el sentido de que pueden hacer poco por salir de ella, el segundo criterio en importancia es la identidad y el tercero la reciprocidad. Asimismo, demuestra que el perfil del ciudadano más selectivo en cuanto al apoyo a la provisión pública de los más necesitados se corresponde con un ciudadano mayor, con un bajo nivel educativo y laboral, votante conservador y que percibe más

posibilidad de que estas fracturas dependan del régimen de bienestar y de los efectos que las políticas adoptadas en su marco hayan tenido en la sociedad. Taylor- Gooby (2001b) ha analizado estas cuestiones en distintos regímenes esperando encontrar distintas líneas de disenso en cada uno de ellos —Alemania, entre los que están dentro y fuera del mercado; en Suecia, como representante del régimen sector socialdemócrata, entre géneros y entre sector público y privado; en Reino Unido, entre aquellos que son fuertes o más débiles en el mercado—. Como otros autores han concluido, las clásicas divisiones sociales siguen siendo muy importantes, más que las nuevas.

Los grupos de interés no siempre son conscientes del cambio

La teoría del *blame avoidance* y de los intereses creados asumen el castigo automático por los votantes si las acciones del gobierno violan sus intereses. Sin embargo, la capacidad de castigar y la intensidad de la penalización dependen de varios factores. Uno de ellos es la visibilidad de las reformas. Los gobiernos pueden utilizar diversas estrategias para difuminar la culpa. La poca visibilidad de los pequeños cambios, el número mínimo de perjudicados que pueden estar además poco organizados, el retraso en la implantación de la decisión o el retardo en el efecto de la misma, por ejemplo en el caso de la reforma de las pensiones de 1995 en Italia, son una forma de evitar o reducir la culpa (Hering, 2003). Asimismo, los gobiernos pueden buscar chivos expiatorios a quién atribuir la culpa. Es el caso, por ejemplo, de los sistemas federales y los gobiernos multinivel, en que es posible achacar algunas responsabilidades a los niveles subnacionales. El gobierno francés culpó a las presiones europeas derivadas del pacto de estabilidad y la Unión Económica y Monetaria de la necesidad de introducir recortes en el sistema y el gobierno italiano apeló al orgullo nacional para no quedarse atrás en Europa.

Los grupos de interés no siempre quieren o pueden castigar a los gobiernos

La generación de la culpa depende también de la voluntad que tengan otros actores sociales para trasladar la culpa al gobierno. El reciente caso alemán en el que un partido de izquierda —el SPD— ha promovido la reforma del sistema de pensiones refleja esta situación, en que la oposición conservadora no se ha opuesto radicalmente. El gobierno puede desear la participación de otros en la reforma para evitar aparecer como culpables únicos, para además reforzar la legitimidad de la misma y garantizar su duración y sostenibilidad (Myles y Pierson, 2001). Los sindicatos, a quienes desde un punto de vista ideológico correspondería la defensa del *status quo*, pueden percibir sin embargo la necesidad de la reforma para encarar la crisis económica, priorizar objetivos a largo plazo o aprovechar la oportunidad para negociar su apoyo a cambio de réditos sustanciosos. Se ha argumentado que los partidos socialdemócratas están en mejor situación para iniciar reformas del Estado de Bienestar, puesto que los ciudadanos les consideran defensores del Estado de Bienestar. En este sentido una estrategia posible para los gobiernos conservadores es buscar amplias coaliciones de los partidos de izquierda y los sindicatos dispuestos a pactar una reforma que les haga arriesgar menos en el intento de cambio. En el intento de buscar consenso para la reforma, Schludi

los efectos perversos de las estructuras del bienestar. Al contrario, el perfil de ciudadano que más apoya la solidaridad colectiva es joven, con una elevada instrucción y un buen empleo.

(2001) explica que pueden darse distintas probabilidades para conseguirlo. Ante una iniciativa propuesta por el gobierno, estas posibilidades varían en función de cual sea la postura de la oposición con relación a los aspectos sustantivos de reforma de la política en cuestión (más o menos alejada) y de cual sea su estrategia de competición partidista (más conflictiva o más cooperativa). Esta última puede variar, a su vez en el sector de las pensiones, en función de cual sea la expectativa de alcanzar el gobierno y del formato ideológico del sistema de partidos.

Le Grand y Winter (1987), entre otros, han explicado la evolución del Estado de Bienestar en función de los intereses de la clase media —como pagadora de impuestos, receptora de servicios y también como proveedora de los mismos— y sus recursos de poder —capacidad de movilizarse, su poder en las instituciones y su potencial electoral—. Algunos autores han mantenido que la clase media, en sus diversos papeles mencionados como proveedora (asistentes sociales, maestros, médicos), receptora y como contribuyente, puede aprovechar su potencial electoral y preferir, en determinados momentos e incluso sobre programas concretos, formar una coalición con las clases más desfavorecidas (bajas o determinadas minorías étnicas) y con el gobierno a favor del mantenimiento del Estado de Bienestar. Pero también puede optar por lo contrario, puede aliarse con las clases altas a favor de un recorte del Estado de Bienestar y en contra de un Estado excesivamente intervencionista que trata de extraer demasiados impuestos (para el caso americano ver Edsall y Edsall, 1992).

La capacidad de generar culpa por parte de los grupos de interés depende asimismo, de la capacidad y la eficacia de las organizaciones opositoras contrarias a la reforma. La falta de organización o la escasa capacidad de presión juegan en contra de los grupos de oposición. Por el contrario, un elevado número de afiliados, la habilidad de los líderes para influir en las decisiones públicas y para convencer a los responsables públicos y los políticos de su capacidad de movilización son bazas importantes para la conseguir dividendos importantes en la negociación (Pierson, 1996a).

La resistencia de las instituciones y las políticas: la búsqueda de un objeto de intercambio

Como ya se ha mencionado, la resistencia de las instituciones al cambio puede ser aprovechada como una oportunidad para promover el cambio. Por ejemplo, el impedimento que podría suponer un sistema con múltiples “*veto players*” (ver Tsebelis, 1995)²⁰, puede ser utilizado por los gobiernos en estrategias de traspaso de la culpa, con la desventaja de que el resultado de la reforma será posiblemente menos transformadora (Hering 2003). El riesgo electoral y de pérdida de legitimidad asumido por los gobiernos que concentran poder es probablemente más elevado pero su ventaja consiste en que el potencial transformador e innovador de las reformas es también más alto. En

²⁰ Para Tsebelis (1995:320 y ss.) las posibilidades de cambio en una política o en el sistema pueden predecirse por la presencia de determinados actores (*veto players*), en principio instituciones y partidos, cuyo consentimiento sea necesario para un cambio en el *status quo*. Para una revisión de Tsebelis puede verse Merkel (2003) que contrasta su teoría en tres sectores de política (fiscal, pensiones y mercado de trabajo).

todo caso, la experiencia francesa analizada por Vail (1999) demuestra hasta qué punto la autonomía del Estado ha sido una ventaja o no. Ello ha dependido del carácter de las relaciones entre el Estado y los actores no estatales (el colectivo médico, por ejemplo) en arenas de políticas concretas, así como de la capacidad de las elites de compensar las desventajas percibidas por estos grupos.

Hering (2003:19) explica cómo la reciente reforma del sistema de pensiones por el gobierno alemán del SPD ha supuesto el ataque a las teorías que explican la imposibilidad de la reforma debido a la fortaleza de los distintos obstáculos, entre ellos el legado de políticas encarnado en este caso en la resistencia de un consolidado sistema de pensiones de reparto. La experiencia demuestra que es posible vencer la resistencia del legado de políticas, que asume la madurez del sistema de pensiones de reparto como un inhibidor para el cambio, que había llegado a ser considerado incuestionable e infranqueable por anteriores gobiernos conservadores. El gobierno alemán ha conseguido crear una senda paralela de política (*path shaping*, Torfing, 1999), que ha llevado a un proceso de *path departure*. Para Hering los requisitos necesarios para que se produzca la *path departure* son más duros y el proceso más arriesgado que si el resultado de la reforma es solamente un ajuste incremental. En todo caso, la resistencia de los compromisos creados por los propios programas públicos puede reducirse buscando un *trade-off* que resulte interesante como objeto de regateo (ver Natali y Rhodes, 2003). En el caso alemán, la estabilidad de las contribuciones había sido objeto de extensa polémica en los años anteriores y fue precisamente la rebaja de las mismas uno de los argumentos utilizados como compensación para reducir la culpa por la introducción, entre otros cambios, de un pilar privado —finalmente no obligatorio— en el sistema público de pensiones. A esto hay que añadir que cada régimen de bienestar, e incluso cada política, con sus diferentes propósitos, dimensiones, programas y beneficiarios, puede ofrecer oportunidades diversas para un paquete de reforma que satisfaga al menos algunos los objetivos complejos —y a veces no fácilmente compatibles— de cada uno de los actores críticos implicados en el programa (ver Natali y Rhodes, 2003). En este sentido, es posible que por ejemplo, la introducción de un pilar privado que complete el sistema de reparto de las pensiones vigente en un lugar, pueda ser aprovechado por un gobierno que lo puede presentarse ante los ciudadanos como preocupado por complementar su pensión y ofrecerlo a los sindicatos como una oportunidad para mejorar su participación en la gestión del sistema.

Las razones y motivos de los políticos: a veces arriesgan con la esperanza de convencer o.... imponer

Los gobiernos y los principales actores políticos juegan un papel muy importante en la reforma del Estado de Bienestar y pueden explicar la transformación y la estabilidad del mismo. En momentos determinados, las presiones pueden servir como excusa para abrir una ventana de oportunidad que debe ser aprovechada por los gobiernos y los líderes. En el caso alemán las presiones procedentes de las instituciones europeas forzaron la apertura de una ventana de oportunidad dejando poca alternativa aparente para una reforma de las pensiones (es decir, se produjo una *interferencia institucional*) y los líderes políticos aprovecharon esta oportunidad y asumieron el riesgo del *oportunismo creativo*, empleando estrategia e ideas poco convencionales (Hering, 2003).

Algunos autores han argumentado que los líderes políticos inician un proceso de reforma aun poniendo en riesgo su supervivencia electoral porque están convencidos de su necesidad y ven posibilidades de trasladar su convicción al resto de los actores. En este sentido, un buen número de estudios ha puesto el énfasis en la importancia de las elites, los factores ideacionales y el discurso normativo como complemento o alternativa a las teorías que no consiguen explicar satisfactoriamente los procesos políticos de reforma o retirada del Estado de bienestar, como por ejemplo el institucionalismo racional, histórico o sociológico, más preparados para explicar la continuidad (Cox, 2001; Ross, 2000; Seeleib-Kaiser, 2002; Schmidt, 2001 y 2002; Vail, 1999, entre otros)²¹. Estos trabajos parten de la idea de que la argumentación política y la justificación pueden jugar un importante papel en la reforma y puede ser una de las razones del *path breaking*.

Cox (2001) identifica la presencia o ausencia de una elite de adopción de decisiones convencida o no de la necesidad de cambios como determinante del éxito de la reforma. La habilidad de las elites para construir un discurso de cambio según Cox es la razón por la cual unos países con una cultura política similar, parecidas instituciones e historia, fueron capaces de afrontar cambios en el Estado de Bienestar y otros no. Mientras en los años noventa en Dinamarca y Holanda los líderes políticos fueron capaces de movilizar el debate público por un proceso denominado *path shaping* —estructurando los temas de modo que generaran un amplio apoyo para las iniciativas de reforma—, los alemanes no fueron tan hábiles.

El constructivismo social se ha desarrollado como “una nueva escuela de pensamiento comprometida con explicar el modo en que las ideas son desarrolladas, diseminadas e implementadas como políticas públicas” (Cox, 2001:495). Los constructivistas argumentan que “las creencias y preferencias de los individuos no pueden ser deducidas desde asunciones preconcebidas de la naturaleza humana sino que ellas son construidas en un entorno social donde las creencias y preferencias sostenidas por otros miembros de la comunidad constituyen la base para lo que es considerado que debe ser socialmente valorado y preferido” (Cox, 2001:473). Para Cox el concepto de Estado de Bienestar es un ejemplo ideal de concepto socialmente construido propicio para el *path shaping*. Si en la etapa de expansión hubo un esfuerzo por construir la idea de bienestar apelando a distintos valores e intereses como la cohesión social, la responsabilidad individual, la equidad social, la democracia, la solidaridad, la paz o, en el caso español por ejemplo, la modernización y la igualación con Europa (Moreno, 2000b), cabe deducir que entonces también la necesidad de su reforma debe construirse, ya que, finalmente la decisión sobre la reformulación es política y no para todo el mundo resulta evidente su urgencia ni todo el mundo estaría dispuesto a aceptar estas reformas en principio (Cox).

Para Schmidt (2001:247) el discurso está constituido por un conjunto de ideas de política pública y valores normativos y un proceso interactivo de construcción de

²¹ Como es sabido el institucionalismo considera la importancia de las instituciones (cada uno de los tres tipos las define de un modo distinto) como un elemento limitador de la reforma de las propias instituciones y de las políticas públicas (ver Peters, 1999b).

política y comunicación. La dimensión ideacional del discurso cumple dos funciones: 1) convencer de la necesidad del cambio, debiendo, por tanto, basarse en factores cognitivos, para lo cual es necesario hacer un esfuerzo de conexión entre hechos y la actuación pública (Seeleib-Kaiser, 2002) y 2) convencer apelando a valores nacionales e identitarios, los propios de cada régimen de bienestar, de su adecuación, de que es conveniente y oportuno. De este modo, se logrará legitimar más sólidamente la propuesta de cambio que apelando a otras razones como la competitividad. Por ejemplo, la propuesta de cambio basada en la necesidad de la reforma debido al mal estado de la economía no puede atentar contra los valores de solidaridad nacional que pueden estar en las raíces de un Estado de Bienestar determinado (Cox; Schmidt). El discurso británico de Thatcher logró su cometido no sólo argumentando la necesidad de cambio debido al fracaso de las políticas anteriores sino también apelando a los valores centrales de la tradición británica, como la responsabilidad individual (Schmidt, 2002). En el caso de Dinamarca, el cambio de los valores tradicionales que habían sustentado el Estado de Bienestar desde los primeros años de la década de los sesenta se cimentó en dos artículos de la constitución danesa. Basándose en el demostrado abuso por parte de ciertos colectivos de los programas públicos del bienestar, el gobierno quiso trasladar a los ciudadanos un sentimiento de corresponsabilidad, resaltando que junto al derecho a trabajar y al derecho a un subsidio público hay que situar la contrapartida de asumir los deberes correspondientes (Cox, 2001).

La dimensión interactiva del discurso tiene dos funciones (Schmidt, 2001:247): 1) la coordinativa, que es más importante en los sistemas de múltiples actores, ya que opera proporcionando un lenguaje común, a través del cual los grupos implicados pueden llegar a un acuerdo sobre la construcción de un programa de política y la 2) la comunicativa, más relevante en los sistemas de un solo actor, que opera sirviendo como el medio para persuadir al público (a través de la discusión y deliberación) de que las políticas desarrolladas en la fase coordinativa son necesarias y apropiadas.

Sin embargo, el elemento ideacional como único factor explicativo de los procesos de cambio ha sido puesto en cuestión, necesitándose otros elementos más *poderosos* para convencer a los actores implicados de la necesidad de una reforma. Las oportunidades de cambio dependen de múltiples factores, entre los cuales el ejercicio del poder de veto por parte del partido político al que pertenece el líder que propone la reforma es uno de los más determinantes. Hering (2001) contrasta la teoría del cambio ideacional dentro del SPD –el propio partido era el primer y principal actor a convencer-- y respecto a la reforma de las pensiones. Su descubrimiento es que el cambio en ideas e intereses no sigue de las pautas señaladas en la literatura académica sobre este asunto. Este cambio se produce según el autor por conversión y poder y no mediante un largo proceso de persuasión mutua o consulta como sugiere la teoría clásica de la formación de la agenda de políticas públicas (Majone, Kingdon, Hecló). En este caso concreto, la estrategia seguida consistió en la reorganización del partido (polarizando el partido y marginando a los que no creían en sus nuevos principios). La negociación jugó un papel importante para silenciar a la oposición y evitar la culpa, pero al igual que en las políticas de ajuste incremental la negociación es empleada al inicio del proceso, en los casos de un significativo cambio institucional se utiliza al final, como un intento conseguir un clima de paz, no para evitar el conflicto, ya que la negociación demasiado prematura puede restar eficacia a la decisión y a la

implementación de este tipo de cambios. En conclusión, aunque no sea suficiente, el poder del “poder” no puede ser subestimado como condición que explica el cambio, como tampoco ha de serlo el de la negociación o la capacidad de elaboración de un discurso que logre vincular hechos y política.

En definitiva, la revisión de estos y otros supuestos sobre la opinión pública y los grupos de interés, las instituciones y las políticas abre la puerta al establecimiento de algunas hipótesis atractivas para ser contrastadas en el análisis empírico de la reforma del Estado de Bienestar. Además sugiere la revisión de los conceptos de reforma y de otros que tratan de especificar la dirección de la reforma (como “continuidad básica” o “recorte”), teniendo en cuenta varias de las dimensiones que parecen que son más importantes en el debate: el grado de cambio (tanto en las instituciones o políticas como en los efectos sobre los ciudadanos), la firmeza de los obstáculos y las oportunidades para desarrollar estrategias.

Bibliografía

- Anderson, K. 2001, “The politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State: Reform of Swedish Pension and Unemployment Insurance”, *Comparative Political Studies*, 34, 9, 1063-1091.
- Andreß H.-J. y T. Heien. 1998. “Explaining attitudes towards the Welfare State. Problems of a current research project”, WME Arbeitspapiere, 3. Paper presentado en la conferencia “*Welfare States at the Crossroads*”, Balsta, Sweden.
- Blomberg, H. y Ch. Kroll. 1999. “Who Wants to Preserve the “Scandinavian Service State”? Attitudes to Welfare Services among Citizens and Local Government Elites in Finland, 1992-1996” en S. Svallfors y P. Taylor–Gooby (eds.). *The end of the Welfare State? Responses State Retrenchment*. Londres: Routledge, 52-86.
- Boeri, T., A. Börsch-Supan y G. Tabellini. (2001), “Welfare State Reform. A Survey of What Europeans Want”, *Economy Policy*, abril, 8-50.
- Bonoli, G. 2001. “Political Institutions, Veto Points and the Process of Welfare States Adaptation”, en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 238-264.
- Bonoli, G. 2003. “Trade Unions, Veto Points and Modernising Compromises in Pension Reform”, Paper preparado para la reunion annual de la Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE), Aix-en-Provence.
- Borre, O. y E. Scarbrough. (ed.). 1995. *Beliefs in Government Volume Three: The Scope of Government*. Nueva York: Oxford University Press, 189-233.
- Burstein, P. 1998 “Bringing the Public Back in: Should Sociologists Consider the Impact of Public Opinion on Public Policy?”, *Social Forces*, 77, 1, 27-62.
- Carrillo, E. y M. Tamayo. 2000. “Estudio del consumo familiar de bienes y servicios públicos a partir de la encuesta de presupuestos familiares”, *Papeles de Trabajo*, 2, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Castles, F. G. (ed.) 1982. *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.
- Clayton, R y J. Pontunsson. 1998. “Welfare State Retrenchment Revisited”, *World Politics*, 51, 67-98.
- CEPAL (2002) *Panorama social en América Latina 2000-2001*. CEPAL, Naciones Unidas.
- Comisión Europea (2003a) *Les finances publiques dans l’EUM—2003 {SEC(2003)571}*

- Comisión Europea (2003b) *The Social Situation in the European Unión*.
- Cox, R. H. 2001. "The Social Construction of An Imperative. Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany", *World Politics*, 53, 463-498.
- Crozier, M., S. P. Huntington y J. Watuki. 1975. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York: University Press.
- Edelman, M. 1977. *Political Language: Words that Succeed and Politics that Fail*, Nueva York: Academic Press.
- Edsall, T. B. y M. D. Edsall. 1992. *Chain Reaction: The Impact of Race, Rights and Taxes on American Politics*. Nueva York: Norton.
- Esping Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping Andersen, G. 1993. *Los tres mundo del Estado de Bienestar*. Burjassot: Ed. Alfons El Magnànim.
- Esping Andersen, G. (ed.) 1996. *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Londres: Sage.
- Dalton, R. J. 1999. "Political Support in Advanced Industrial Democracies" en P. Norris (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 57-77.
- Falkner, G. 2000. "The Treaty on European Union and its Revision. Sea Change or Empty Shell for European Social Policies?" en S. Kuhnle (ed.). *Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge, 186-201.
- Ferrera, M. 2000. "Reconstructing the welfare state in Southern Europe", en S. Kuhnle (ed.), *Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge, 166-181.
- Ferrera, M. y M. Rhodes. 2000. "Recasting European Welfare States: An introduction" en M. Ferrera y M. Rhodes (eds.). 2000. *Recasting European Welfare States*. Londres: Frank Cass, 1-10.
- Ferrera, M. y M. Rhodes (eds.). 2000 *Recasting European Welfare States*. Londres: Frank Cass.
- Ferrera, M., A. Hemerijck y M. Rhodes. 2003. "Recasting European Welfare States", en Hayward, J. y A. Menon (eds.), *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 346-366.
- Flora, P. y A. K. Heidenheimer (eds.). 1981. *The Development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books, Princenton.
- Forma, P. 1999. "Welfare State Opinions among Citizens, MP-candidates and elites", en S. Svallfors y P. Taylor- Gooby (eds.). *The end of the Welfare State? Responses State Retrenchment*. Londres: Routledge, 87-105.
- Fuchs, D. y H-D. Klingemann. 1995. "Citizens and the State: a Relationship Transformed?", en H-D. Klingemann y D. Fuchs (ed.), *Beliefs in Government Volume One: Citizens and The State*. Nueva York: Oxford University Press, 419-443.
- George, V. 1998. "Political Ideology, Globalization and Welfare in Europe", *Journal of Social Policy*, 27, 1, 17- 36.
- Giaimo, S. 2001. "Who Pays form Health Care Reform", en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 334-367.
- Goodman, R. y I. Peng, 1996. "The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Strategy and Nation-Building", en G. Esping Andersen (ed.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Londres: Sage.
- Goul Andersen, J. 1999. "Changing Labour Markets, New Social Divisions and Welfare States Support" en S. Svallfors y P. Taylor- Gooby (eds.). *The end of the Welfare State? Responses State Retrenchment*. Londres: Routledge, 12-33.

- Green-Pedersen, Ch. y M. Haverland. 2002. "The New Politics and Scholarship of the Welfare State", Review Essay, *Journal of European Social Policy*, 12,1, 43-51.
- Green-Pedersen, Ch. 2003. "The Dependent Variable Problem within the Study of the Welfare State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions" en www.ps.au.dk/greenp
- Green-Pedersen, Ch. y Lindbom, A. 2003 "Politics within Paths: The Trajectories of Danish and Swedish earnings-related pensions" en www.ps.au.dk/greenp
- Hall, P. 1993. "Policy Paradigm Social Learning and the State. The Case of Economic Policy in Britain", *Comparative Politics*, 25, 3: 275-296.
- Hasenfeld, Y. y J. A. Rafferty. 1989. "The Determinants of Public Attitudes toward the Welfare State", *Social Forces*, 67, 4: 1027-1048.
- Haverland, M. 2001. "Another Dutch Miracle? Explaining Dutch and German Pension Trajectories, *Journal of European Social Policy*, 11, 4, 308-323.
- Heclo, H. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Heclo, H. 1981. "Toward a New Welfare State?", en P. Flora y A. K. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books, Princeton.
- Hering, M. 2001. "The New Approach to Welfare State Reform in German Social Democracy", Paper preparado para la presentación en "Third Ways in Europe", ECPR, Grenoble.
- Hering, M. 2003. "The Politics of Institutional Path-Departure: A Revised Analytical Framework for the Reform of Welfare State", Arbeitspapiere, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 65, Mannheim.
- Heywood, P., E. Jones y M. Rhodes (eds.). 2000. *Developments in West European Politics*. Basingstoke: Palgrave.
- Hirschman, A. O. 1977. *Salida, Voz y Lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Immergut, E. 1992: "The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden", in: Steinmo, S. et al. (Hrsg.): Structuring policies. Historical Institutionalism in Corporative Analysis. Cambridge, University Press, 1992.
- Iversen, T. 2001. "The Dynamics of Welfare State Expansion. Trade Openness, De-Industrialization and Partisan Politics", en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Kaase, M. y K. Newton (ed.). 1995. *Beliefs in Government Volume Five: Beliefs in Government*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kasza, G. J. 2002. "The Illusion of Welfare Regimes", *Journal of Social Policy*, 31, 2, 271-287.
- Keman, H. (ed.). 2002. *Comparative Democratic Politics*. Londres: SAGE Publications.
- van Kersbergen, K. 2000. "The Declining Resistance of Welfare States to Change?" en S. Kuhnle (ed.). *Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge, 19-36.
- van Kersbergen, K. y U. Becker. 2002. "Comparative Politics and the Welfare State?" en H. Keman (ed.). *Comparative Democratic Politics*. Londres: SAGE Publications, 185-212.
- Kitschelt, H. (2001), "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: when do Politicians choose unpopular policies", en Pierson (eds.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp-265-302.
- Knill, C. y A. Lenschow 2001. "Seek and Ye shall find! Linking Different Perspectives on Institutional Change", *Comparative Political Studies*, 34, 2, 187-215.
- Korpi, W. (1978) *The Working Class in Welfare Capitalism*, Routledge and Kegan Paul, London.
- Kuhnle, S. y M. Alestalo. 2000. "Introduction. Growth, Adjustments and Survival of European Welfare States" en S. Kuhnle (ed.). *Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge, 4-18.
- Kuhnle, S. (ed.). 2000. *Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge.

- Le Grand, J. y D. Winter 1987. "The Middle Classes and the Welfare State", *Journal of Public Policy*, 6:4, 399-430.
- Marier, P. 2002. "Where did the Bureaucrats go? Role and Influence of the Public Bureaucracy in the Swedish and French pension reform debate", Paper preparado para el seminario "Politics of Ageing" en ECPR Joint Sessions, en Turín.
- Merkel, W. 2003. "Institutions and Reform Policy: Three Case Studies on the Veto Players Theory", Working Paper, 186. Instituto Juan March.
- Merrien, F-X. y G. Bonoli. 2000. "Implementing Major Welfare State Reforms. A Comparison of France and Switzerland- a New-institutionalist Approach", en S. Kuhnle (ed.). *Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge, 128-145.
- Monroe, A. D. 1998. "Public Opinion and Public Policy, 1980-1993". *Public Opinion Quarterly*, 62, 1, 6-28.
- Moreno, L. 2000a. *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social*. Barcelona: Ariel.
- Moreno, L. 2000b. "The Spanish development of Southern European Welfare", en S. Kuhnle (ed.), *Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge, 146-165.
- Misra, R. 1999. *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, Elgar.
- Myles, J. y Pierson, P. 2001. "The Comparative Political Economy of Pension Reform", en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 305-333.
- Natali, D. y M. Rhodes. 2003. M. "The "New Politics" of the "Bismarckian Welfare States: Pension Reform in Continental Europe".
<http://www.iue.it/SPS/People/Faculty/CurrentProfessors/PDFFiles/RhodesPDFfiles/NewPolitics.pdf>
- Navarro, V y Á. Quiroga. 2003. La protección en España y su desconvergencia con la Unión Europea. Informe preparado para el Seminario "La convergencia social en España con la Unión Europea", Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Santander.
- OCDE. 2004. Society at a Glance 2002.
http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en_2649_37419_2671576_1_1_1_37419,00.html
- van Oorschat, W. 2000. "Who Should Get What, and Why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public?", *Policy and Politics*, 28,1, 33-48.
- Page, B. y R. Shapiro. 1983. "Effects of Public Opinion on Policies". *American Political Science Review*, 77, 1, 175-190.
- Palier, B. 2001. "Beyond Retrenchment", Center for European Studies, Working Paper Series 77.
- Palier, B. 2002a. "The Necessity for French Governments to Negotiate Welfare State Reforms with the Social Partners", Paper para the Thirteenth Conference of Europeanists, Chicago.
- Palier, B. 2002b. "The Politics of Bismarckian Welfare State Reforms", Paper para the European Welfare States, Dynamics and Patterns of Change. Challenges, Institutions and Actors", Sandbjerg Castle.
- Peters, G. B. 1999a. *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Peters, G. B. 1999b. *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. Londres: Pinter.
- Pettersen, P. A. 1995. "The Welfare State: The Security Dimension" en O. Borre y E. Scarbrough. (ed.), *Beliefs in Government Volume Three: The Scope of Government*. Nueva York, Oxford University Press, 189-233.
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. 1996. "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, 48, 143-179.

- Pierson, P. 2000. "Three Worlds of Welfare State Research," *European Journal of Political Research*, 33, 6/7: 791-821.
- Pierson, P. 2001a. "Introduction. Investigating the Welfare State at Century's End", en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 1-14.
- Pierson, P. 2001b. "Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States", en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 80-103.
- Pierson, P. 2001c. "Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies", en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 410-456.
- Pino, E. del 2003. "¿Qué esperan los ciudadanos del gobierno? Las expectativas sobre las políticas de bienestar en España", en *Sistema*, 172, enero, 55-84.
- Pino, E. del 2004. *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rhodes, M. 2002. "Globalization, EMU and Welfare States Futures" en P. Heywood, E. Jones y M. Rhodes (eds.). 2000. *Developments in West European Politics*. Basingstoke: Palgrave, 37-55.
- Rhodes, M. y D. Natali. 2003. "Welfare Regimes and Pension Reform Agendas", Paper preparado para la Conference "Pension Reform in Europe: Shared Problem and Sharing Solutions". London School of Economics and Political Science, diciembre.
- Rodríguez Cabrero, G., A. Arriba y V. Marbán. 2003. "Spain's National Report on Policy Maps of Welfare Reform", *Documento de Trabajo*, 03-11, Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Roller, E. 1995. "The Welfare State: The Equality Dimension" en O. Borre y E. Scarbrough (ed.) *Beliefs in Government Volume Three: The Scope of Government*, Oxford University Press, Nueva York, 163-197.
- Ross, F. 2000a. "Beyond the Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare", *Governance*, 13,2, 155-183.
- Ross, F. 2000. "Interests and Choice in the "Not Quite so New" Politics of Welfare" en M. Ferrera y M. Rhodes (eds.). 2000. *Recasting European Welfare States*. Londres: Frank Cass, 11-34.
- Sainsbury, D. 2001. "Welfare State Challenges and Responses: Institutional and Ideological Resilience or Restructuring?", *Acta Sociologica*, 44,257-265.
- Seeleib-Kaiser, M. 2002. "A Dual Transformation of the German Welfare State", *West European Politics*, 25, 4, 25-48.
- Scharpf, F. W. y A. Schmidt. (eds) (2000). *Welfare and Work in the Open Economy* (2 vols.), Oxford: Oxford University Press.
- Schludi, M. 2001. "The Politics of Pensions in the European Social Insurance Countries", MPIfG Discussion Paper 01/11, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung,
- Schwartz, H. 2001. "Round up the Usual Suspects! Globalization, Domestic Change and Welfare State Change", en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 18- 44.
- Schmidt, V. A. 2001. "The Politics of Economic Adjustment in France and Britain: When does Discourse Matter?", *Journal of European Public Policy*, 8, 2, 247-264.
- Schmidt, V. A. 2002. "Does Discourse Matter in Politics of Welfare State Adjustment?", *Comparative Political Studies*, 35, 2, 168-193.
- Seeleib-Kaiser, M. 2002. "A Dual Transformation of the German Welfare State", *West European Politics*, 25, 4, 25-48.
- Svallfors, S. y P. Taylor- Gooby (eds.). 1999. *The end of the Welfare State? Responses State Retrenchment*. Londres: Routledge.

- Taylor– Gooby, P. 1999. “ “Hollowing out” versus The New Interventionism. Public Attitudes and Welfare Futures” en S. Svallfors y P. Taylor– Gooby (eds.). *The end of the Welfare State? Responses State Retrenchment*. Londres: Routledge, 1-12.
- Taylor– Gooby, P. (ed.). 2001a. *Welfare States under Pressure*. Londres: Sage Publications.
- Taylor– Gooby, P. 2001b. “Sustaining State Welfare in Hard Times: Who Will Foot the Bill?”, *Journal of European Social Policy*, 11,2, 133-147.
- Torfiging, J. 1999. “Toward a Schumpeterian Workfare Postnational Regime: Path-Shaping and Path-Dependency in Danish Welfare State Reform”, *Economy and Society*, 28, 3, 369.
- Tsebelis, G. 1995. “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”. *British Journal of Political Science*, 25, 289-326.
- Vail, M. I. 1999. “The Better Part of Valour: The Politics of French Welfare Reform”, *Journal of European Social Policy*, 9,4: 311-329.
- Vail, M. I. 2003. “Rethinking Corporatism and Consensus: The Dilemmas of German Social Protection Reform”, *West European Politics*, 26,3, 41-66.
- Weaver, R. K. 1986. “The Politics of Blame Avoidance”, *Journal of Public Policy*, 6(4): 371-398
- Whiteley, P. 1981. “Public Opinion and the Demand for Social Welfare in Britain”, *Journal of Social Policy*, 10, 4, 453-470.
- Wilensky, H. L. 1975. *The Welfare State and Inequality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley
- Wilson, J. Q. 2000. *American Government*, Houghton Mifflin Company, Boston.