

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)

Working Paper 05-12

**La Reforma del Estado de Bienestar *Bismarckiano*:
Instituciones político-económicas, opinión pública y estilo
de la reforma de la protección por desempleo en
Francia y España**

Eloísa del Pino

eloisa.delpino@urjc.es

Universidad Rey Juan Carlos

Octubre de 2005

Resumen:

La gran variedad de cambios detectados en los últimos años en el Estado de Bienestar (EB) sugiere que es difícil encontrar una definición universal de reforma. Estos complejos cambios: 1) invitan a cuestionar las nociones de *continuidad institucional* o de *ajuste simple* que se había manejado hasta ahora; 2) aconsejan evitar la identificación del concepto de reforma con el de recorte del EB; 3) sugieren que para analizar la reforma del EB deben buscarse nuevos indicadores distintos al gasto público; 4) recomiendan desarrollar definiciones de reforma para cada política e, incluso, para cada régimen de bienestar. Con este trabajo se pretende contribuir a comprender mejor la reforma del EB y sus condicionantes actuales. Para ello se propone analizar la reforma del EB desde un nivel micro. Frente a los análisis desde un nivel macro o meso, que buscan poner de manifiesto cambios generales en la trayectoria del régimen de bienestar o del sector de política, el análisis micro se centra en la observación de reformas en un tiempo concreto, lo cual facilita la detección de cambios concretos y su análisis pormenorizado. Mediante el análisis comparado de la reforma de la protección por desempleo en Francia (PARE 2000) y en España (Decretazo 2002) en este trabajo se trata de responder a: ¿Cuáles son las condiciones en las que surgen las iniciativas de reforma del EB? ¿Qué condicionantes y actores son relevantes en el proceso de la reforma? ¿Cuál es el impacto de estos factores y actores en la mayor o menor capacidad de reforma del EB observada en distintos países y sectores? En concreto, se obtienen conclusiones sobre el peso de las instituciones político-económicas, las propias políticas de bienestar en marcha, la opinión pública y el propio estilo de reforma en la transformación deliberada del EB en países que han seguido una ruta bismarckiana.

Abstract:

Reforming the *Bismarckian* Welfare State: Political and Economic Institutions, Public Opinion and Reform Styles in Unemployment Protection in France and Spain

The large variety of changes detected in the Welfare State (WS) in the last years hints at the difficulty of coming up with a universal definition of reform. These complex changes: 1) invite questioning the idea of institutional *persistence* or of simple adjustment as it was used so far; 2) call for the avoidance of an all too simple identification of the concept of WS reform with that of retrenchment; 3) suggest that new indicators other than public expenditure should be found to analyze welfare reform; 4) require us to develop reform definitions that are suitable for each policy area and even for each welfare regime. This paper seeks to improve our understanding of Welfare Reform and their present conditions. To that end, it analyzes Welfare Reform from a micro level. In contrast to analyses from a macro or meso level, that seek to pinpoint general changes in welfare regimes or policy sector trajectories, the micro analysis focuses on the observation of particular reforms, which enables the identification of concrete changes and its meticulous analysis. Through a comparative analysis of the reform of unemployment protection in France (PARE 2000) and in Spain (“Decretazo” 2002) this paper tries to answer the following questions: Under which conditions initiatives of Welfare Reform arise? What factors and actors are relevant in the process of reform? What is the impact of these factors and actors in the *reform capacity* of Welfare Reform observed in different countries and sectors? Some conclusions are reached in particular on the influence of politico-economic institutions, the content of actual welfare policies themselves, public opinion and the reform style pursued in the deliberate transformation of the WS in countries that have followed a *bismarckian* route.

Índice

I.	El Estado de Bienestar se reforma: cuándo, cómo, quién, qué y cuánto	5
II.	La naturaleza del problema teórico: el difícil concepto de reforma del EB y la explicación de la reforma.....	10
1.	Cuándo y qué se reforma	10
2.	Los condicionantes de la reforma del Estado de Bienestar.....	14
a.	Los condicionantes electorales de la reforma del bienestar: la resistencia de la opinión pública y las estrategias gubernamentales para evitar de la culpa	16
b.	Los condicionantes derivados de las instituciones políticas en general ...	17
c.	El sistema de gobernación social.	18
d.	Las características del sector y los legados de políticas del bienestar	20
e.	El estilo y los temas de la reforma	21
f.	Los condicionantes derivados de la coyuntura política.....	23
III.	El peso de las instituciones, la opinión pública, los actores sociales y del proceso en la reforma de la protección por desempleo en los regímenes bismarckianos de Francia (2000/2001) y España (2002)	24
1.	La naturaleza de las reformas de la protección por desempleo en Francia (2000) y en España (2002).....	24
a.	Las características del sistema de protección por desempleo en España y Francia	27
b.	El contexto de la reforma en España y Francia.....	28
2.	La reforma de la protección por desempleo de 2002 en España: el “Decretazo”	30
a.	Los antecedentes y el proceso de la reforma.....	30
b.	El resultado sustantivo y político de la reforma	37
c.	Los condicionantes del resultado de la reforma.....	39
3.	La reforma de la protección por desempleo de 2000 en Francia: el PARE..	42
a.	Los antecedentes y el proceso de la reforma.....	42
b.	El resultado sustantivo y político de la reforma	47
c.	Los condicionantes del resultado de la reforma.....	48
IV.	Conclusiones.....	50
V.	Bibliografía	55

Siglas utilizadas

España

CC: Coalición Canaria
CCOO: Comisiones Obreras
CEOE: Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME: Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CES: Consejo Económico y Social
CiU: Convergencia i Unió
CGT: Confederación General de Trabajo
FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias
INEM: Instituto Nacional de Empleo
IU: Izquierda Unida
PER: Programa de Empleo Rural
PP: Partido Popular
PSOE: Partido Socialista Obrero Español
UGT: Unión General de Trabajadores

Francia

AC!: Agir ensemble contre le Chômage
ANPE: Agence Nationale d'Emploi
APEIS: Association pour l'Emploi, l'Information et la Solidarité
ASSEDIC: Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce
ARE: Aide au Retour à l'Emploi (Ayuda al Retorno al Empleo)
AUD: Allocation Unique Dégressive (Asignación Única Decreciente)
CFDT: Confédération Française Démocratique du Travail
CGT: Confédération Général du Travail
FO: Force Ouvrière
MEDEF: Mouvement des Entreprises de France
MNCP: Mouvement National des Chômeurs et Précaires
PAP: Project d'Action Personnalisé
PARE: Plan d'Aide au Retour a l'Emploi
PS: Participación Socialiste
UNEDIC: Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce

I. El Estado de Bienestar se reforma: cuándo, cómo, quién, qué y cuánto¹

Durante los años 90 algunos trabajos sostuvieron que a pesar de las fuertes presiones que soportaban los Estados, la resistencia de determinados obstáculos inhibía a los gobernantes de iniciar reformas impopulares en las instituciones y programas del bienestar². La tendencia de los gobiernos a evitar aparecer como culpables ante una opinión pública que pudiera castigarles en las urnas y el peso de algunas instituciones políticas, en general y de las propias instituciones y políticas del bienestar habrían actuado como factores condicionantes de la capacidad de reforma (Pierson, 1994; 1996). Esta situación acostumbraba a describirse de forma más trágica en los regímenes de Bienestar de tipo bismarckiano, donde, incluso en el caso de que una reforma llegara a iniciarse, nunca representaba más que un cambio modesto o más reducido que en otros regímenes del bienestar. Y la reforma era aún más difícil en determinados sectores de política, y en concreto, especialmente compleja en políticas como la de pensiones o la de protección por desempleo.

Estas conclusiones se vieron reforzadas durante años debido, por un lado, a que buena parte de los científicos sociales o políticos interesados en la evolución del Estado de Bienestar (EB) concentraron sus esfuerzos en el plano teórico³. Es ampliamente reconocido entre los estudiosos que este ingente esfuerzo teorizador desatendió la calidad y la cantidad de aproximaciones empíricas al fenómeno (Clasen y Siegel, 2005; van Kersbergen, 2000). Asimismo, las conclusiones citadas se vieron al resguardo de la crítica debido a que durante estos años hubo una cierta obsesión por definir la reforma de los regímenes de bienestar en términos de recorte (Green Pedersen, 2004). Parecía que si en los tiempos de la llamada “edad de oro” del EB los procesos que caracterizaba al mismo eran los de crecimiento y consolidación de las instituciones y los programas públicos, en los tiempos de la crisis había que hablar necesariamente, quizá por la influencia de los discursos de los gobiernos de R. Reagan en Estados Unidos y de M. Thatcher en Reino Unido, de recorte o retirada. En este contexto una vez constatado que el gasto social, que ha sido el indicador usualmente utilizado para medir el cambio en el EB, no se había modificado de forma muy significativa, cabía concluir que tal recorte no se había producido. El EB quedaba por tanto como un objeto inmutable debido a la fortaleza insoslayable de algunos obstáculos como los antes citados (Pierson, 1994, 1996, véase también van Kersbergen, 2000).

¹ Agradezco a Claude Sorbets, Jean-Louis Balans, César Colino y Ana Arriba sus valiosos comentarios.

² Junto a los trabajados académicos se podría mostrar como ejemplo el diagnóstico de la Comisión Europea (2003a), según el cual las reformas en el bienestar han consistido sólo en ajustes marginales de los programas existentes. Estos resultarán insuficientes si, como indican sus proyecciones, para el 2050 las finanzas públicas entran en crisis sobre todo como consecuencia del incremento de los costes sociales derivados, especialmente, de las pensiones de jubilación.

³ Hoy puede afirmarse que la calidad de las teorías en el ámbito del EB no encuentra equivalente en otros terrenos del estudio de la transformación de Estado.

Ya a comienzos de este nuevo siglo, con más aportaciones empíricas disponibles se ha constatado que la realidad es mucho más compleja de lo que las teorías predecían⁴. Estos estudios recientes parecen cuestionar la idea de continuidad básica —*path dependency* o *policy stability*— por no reflejar ya las profundas modificaciones que realmente se están produciendo en distintos países, por ejemplo, Italia, Suecia o Alemania últimamente, por citar sólo una muestra de Estados que pertenecen a distintos regímenes de bienestar. Sin duda, la característica más valiosa de estos trabajos ha sido la manera más *elástica* con la que se ha definido teórica y empíricamente el concepto de reforma del EB. La gran variedad de cambios que estos estudios han detectado sugieren que es difícil encontrar una definición universal de reforma del EB y fruto de ellos pueden obtenerse algunas conclusiones relevantes: 1) aconsejan evitar el simplismo de identificar el concepto de reforma con el concepto de recorte del EB; 2) sugieren que para analizar la reforma del EB deben buscarse nuevos indicadores distintos al gasto público; 3) recomiendan desarrollar definiciones de reforma para cada política e, incluso, para cada régimen de bienestar, ya que por ejemplo, determinado cambio puede tener más importancia en un régimen de bienestar que en otros.

Como se ha dicho, si en ciertos momentos se había utilizado una definición de reforma demasiado restringida, una consecuencia importante de los nuevos análisis ha sido la de definir la reforma del EB de modo quizá demasiado elástico. Si bien esta manera más elástica de definir la reforma tiene muchas ventajas trae también consigo serios inconvenientes. Entre las ventajas, con una definición de reforma del EB más flexible, la idea de que la reforma no se produce o sólo se produce de forma muy limitada se ha sustituido por la de que efectivamente existe una cierta reforma. Así, en los últimos años, se ha pasado de estudiar “la no reforma” y los obstáculos que la impedían o los condicionantes que la limitaban a analizar “la capacidad de reforma” y, especialmente, el proceso mediante el que las reformas se adoptan. Centrándose primordialmente en el proceso, distintos trabajos han tratado de responder a las cuestiones de cuándo o bajo qué circunstancias se inician; quién las inicia y quién interviene; dónde, en que países y en qué sectores, es más o menos fácil reformar; qué se reforma, cómo transcurre el proceso de reforma y cuánto de la inicial propuesta de reforma queda al final del proceso (Rhodes y Natali 2003; Hering 2003).

En este trabajo se parte de la base de que esta forma más amplia de definir la reforma del EB puede ser muy ventajosa porque amplía los niveles de análisis. El estudio de la reforma del EB se puede abordar desde tres niveles de análisis (cuadro 1). El análisis desde un nivel macro o meso de la reforma del EB, busca poner de manifiesto cambios generales en la trayectoria del régimen de bienestar o la política. Sin embargo, esta perspectiva puede soslayar otros cambios más difíciles de detectar pero que también son significativos para el EB. Una vez admitida la posibilidad de encontrar reformas no tan fáciles de detectar, el análisis micro cobra mayor relevancia. Aunque el análisis micro tiene en cuenta una perspectiva general del régimen de bienestar y de la propia política analizada, exige tener en cuenta un conocimiento más preciso de la reforma y el sector concreto. El análisis micro se centra en la observación de reformas en un tiempo concreto, lo cual facilita su análisis pormenorizado que permite estudiar cómo afecta cada uno de los factores condicionantes de forma detallada y cómo

⁴ Véanse Bonoli, 2001, Cox, 2001, Ferrera y Rhodes, 2000, Palier 2001, Pierson, 2001a, Scharpf y Schmidt 2000, entre otros muchos.

interaccionan entre sí. Esta es la razón por la que en este trabajo se han elegido dos estudios muy concretos acotados en cuanto a su contenido y muy delimitados en el tiempo: la reforma de la protección por desempleo en España y Francia.

Cuadro 1. Niveles de Análisis de la Reforma del Estado de Bienestar

<i>Macro</i>	<i>Meso</i>	<i>Micro</i>
<p>El EB como el conjunto de instituciones y política bajo la rúbrica del gasto social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambios en el Gasto social y en las características generales del régimen a lo largo del tiempo • ----- • ----- 	<p>El EB como una política e institución sectorial bajo la rúbrica de gasto social sectorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambios en el Gasto social y en las características generales del régimen a lo largo del tiempo • Cambios en las políticas a lo largo del tiempo • ----- 	<p>El EB como un programa o varios dentro de una política o institución sectorial bajo la rúbrica del gasto social sectorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • ----- • Cambios en las políticas a lo largo del tiempo • Cambios desde la propuesta inicial de reforma a la reforma finalmente adoptada

Fuente: elaboración propia

El análisis micro no pretende, en principio, alcanzar conclusiones generales sobre el cambio global en el EB. El interés principal de centrarse en el proceso de reforma concreto es tratar de responder a la pregunta sobre cuáles son las condiciones para que el EB tenga mayor o menor capacidad para reformarse.

Precisamente porque el objeto de estudio se ha modificado, cabe suponer que, junto a los condicionantes de la reforma que ya habían sido identificados en los trabajos de los 90, generalmente como obstáculos a la misma, otros factores actuantes en el propio proceso de reforma deben ser tenidos en cuenta. Nuevas generaciones de investigaciones han reconocido ya la relevancia de factores vinculados al propio sector de política que se reforma u otros elementos como el sistema de gobernación social (*social governance*) (Myles y Pierson 2001; Wood, 2001). Además, para comprender el resultado de la reforma son especialmente importantes las oportunidades y limitaciones que se derivan del propio proceso de reforma (Rhodes y Natali 2003). Como han demostrado algunos autores, el intento de los reformadores de responder a presiones muy diversas configura una serie de objetivos plurales. La existencia de varios objetivos en el proceso de reforma, hace que en principio los reformadores tengan un amplio margen de maniobra, al ser posible negociar con un abanico de varios de estos objetivos. A pesar del creciente número y calidad de los trabajos sobre los condicionantes y la reforma del EB, es, sin embargo, poco frecuente encontrar análisis que traten de tener en cuenta todos estos factores que se han ido haciendo más evidentes a medida que la definición de reforma ha cambiado.

Con este trabajo se pretende contribuir a comprender mejor la reforma del EB y sus condicionantes actuales para explicar la mayor o menor capacidad de reforma. En concreto, se pretende responder a tres preguntas: ¿Cuáles son las condiciones en las que surgen las iniciativas de reforma? ¿Qué condicionantes y actores son relevantes en el proceso de la reforma? ¿Cuál es el impacto de estos factores y actores en la mayor o menor capacidad de reforma del EB observada en distintos países y sectores?

Antes de analizar cuáles son estos condicionantes, conviene clarificar lo que se entiende por capacidad de reforma. La capacidad alta, media o baja de reforma se evalúa comparando la propuesta inicial de reforma y la reforma finalmente adoptada (o no adoptada). Aunque el análisis micro tiene en cuenta si se ha producido o no un cambio respecto a la política existente, se trata más bien de observar si existe una distancia entre la propuesta inicial de reforma y la propuesta finalmente adoptada (o no adoptada).

Cuadro 2. Operacionalización de la Capacidad de Reforma

Éxito de la iniciativa en la dimensión sustantiva	Éxito de la iniciativa en la dimensión política	Capacidad de Reforma
Sí	Sí	Alta
Sí	No	Media
No	Sí	
No	No	Baja

Fuente: elaboración propia

La capacidad de reforma puede considerarse a su vez compuesta por dos dimensiones. La dimensión sustantiva o programática se refiere al contenido de la reforma. La reforma puede considerarse exitosa en términos sustantivos cuando el contenido de la reforma definitivamente adoptada es idéntico o muy parecido al inicialmente propuesto. Será un fracaso cuando la reforma no se adopta o su contenido definitivo ha rebajado mucho las expectativas iniciales. La segunda dimensión de la capacidad de reforma es la política. Desde un punto de vista político, la reforma será exitosa si la percepción generalizada es que todos los actores han salido ganando del proceso de reforma. Será un fracaso cuando se percibe un claro ganador sobre los demás, a los que se percibe como perdedores (Cuadro 2). Podrá afirmarse que existe una alta capacidad de reforma cuando se produce un éxito de la iniciativa en las dos dimensiones. Habrá una capacidad media de reforma cuando una sola de las dimensiones es exitosa y baja cuando se puede hablar de fracaso en las dos dimensiones⁵.

En este trabajo se parte de la idea de que es necesario investigar la lógica los procesos de reforma micro, ya que es posible observar en un pequeño y acotado estudio de caso la influencia los condicionantes de la reforma. En los casos que aquí se proponen además de los condicionantes identificados en la literatura académica de los años 90, otros factores (los propios del sector de política que se reforma, el sistema de gobernación social y el propio proceso de reforma) han de ser incluidos si se quiere entender la reforma del bienestar. Estos factores deben ser considerados además de forma conjunta. Tradicionalmente los sistemas continentales conservadores que han seguido una ruta predominantemente bismarckiana han sido identificados como los más difíciles de reformar. Determinadas características de sus propias políticas y programas del bienestar o la configuración de los actores sociales han actuado como obstáculos a la reforma. Este rasgo de su especial capacidad para bloquear las reformas los hace

⁵ Véase Bovens, Hart y Peters (2001).

especialmente interesantes puesto que es probable que en ellos concurren numerosos de los condicionantes identificados más arriba y además lo hagan de forma compleja (Ferrera y Rhodes 2000; Ferrera, Hemerijck y Rhodes, 2003).

Se elige además un sector de política poco estudiado en comparación con otras políticas o programas del bienestar como las pensiones. Ello se debe probablemente a que la protección por desempleo ha estado a caballo entre las políticas de protección social y las políticas de mercado de trabajo y económicas. Sin embargo, este es un caso que resulta interesante para este estudio por dos razones: 1) en primer lugar, porque se trata de una política en la que frecuentemente hay una implicación de los actores sociales que aquí estamos interesados en observar; 2) en segundo lugar, porque precisamente el hecho de que en los últimos años la política de desempleo se incline más hacia el lado laboral y económico, es un síntoma muy elocuente de que es una política que está siendo reformada.

Finalmente se adopta en este trabajo una perspectiva comparada. Con el objetivo de poder controlar los posibles efectos de las características del sector y el legado de política en ambos, se han elegido reformas similares, en el mismo sector de política. Tanto en Francia (2000-01) como en España (2002) se han puesto en marcha en los últimos años procesos de reforma del mercado de trabajo y, en concreto de la prestación por desempleo. Ambos países se suelen ubicar, bien que con matizaciones, en el tipo continental de régimen de bienestar que ha seguido un camino bismarckiano⁶. En ambos países las instituciones del bienestar están vinculadas al estatus de empleado (y menos al hecho de ser ciudadano o tener necesidad), y se basan en prestaciones contributivas, financiadas a través de contribuciones sociales y gestionadas por un sistema que es más o menos dependiente del Estado y en el que de alguna forma intervienen los actores sociales. Se puede pensar que ambos sistemas están sometidos a un tipo parecido de presiones en pro de la reforma y al tener ambos características de los sistemas continentales les hace tener además obstáculos parecidos. Finalmente, como se ha dicho más arriba, se trata por tanto de un estudio que se centra en un sector de política concreto y en una reforma con contenido similar en Francia entre 2000 y 2001 y España en 2002. El contenido a primera vista más significativo de ambas reformas consistía en un intento de introducir en ambos países políticas activas del mercado de trabajo

⁶ Como es sabido, existen varias tipologías de sistemas de bienestar. Además de la tipología de Esping Andersen (1990) que distingue entre “tres mundos” o “régimenes del bienestar”: el *socialdemócrata*, el *liberal*, y el *corporatista o conservador* y que se presentará más abajo, también suele distinguirse de forma más simple entre sistemas de tipo Beveridge y de tipo Bismarckiano. Tanto en el caso de Francia como en el de España, algunos autores han reclamado su excepcionalidad respecto a estas dos tipologías. En el caso francés, Levy (2000) sostiene que el sistema nada entre dos aguas, con características del sistema Beveridge y del Bismarckiano. En el caso español sucede lo mismo. Algunos autores han creído conveniente completar la clasificación de Esping con más tipos. Se ha sugerido la existencia de otros regímenes, como el asiático (Goodman y Peng 1996) o el llamado mediterráneo. España pertenecería, junto a Italia, Grecia Portugal e incluso Irlanda –a pesar de la evidente distancia geográfica–, a este último tipo (Ferrera 1996; Moreno 2000). Aún teniendo en cuenta estas precisiones no pensamos que haya inconveniente, tal como se verá al tratar el sistema en ambos países, en calificar en este caso ambos tipos como sistemas bismarckianos en el sentido de que la protección por desempleo está muy ligada a la filosofía que define este tipo de regímenes, la contributiva, de modo que está mejor protegido aquel que ha tenido una larga y estable carrera laboral, tradicionalmente el varón en su papel de sustentador de la familia. En todo caso, para una discusión reciente sobre la validez y la consistencia interna del concepto de régimen del bienestar puede verse Kasza (2002).

consistentes en vincular la protección por desempleo no sólo a la contribución anterior, sino a un comportamiento posterior del desempleado.

Las anteriores cuestiones, el objetivo de analizar pormenorizadamente las reformas propuestas como caso, así como algunos rasgos de los condicionantes mencionados que se verán más adelante (por ejemplo la importancia del discurso) aconsejan realizar una aproximación cualitativa al objeto de análisis. Además de otros textos de carácter científico que han tratado alguno de los aspectos de las reformas estudiadas, tanto para reconstruir el proceso de reforma como para el análisis de la misma se han utilizado principalmente documentos oficiales, declaraciones institucionales o análisis de los medios de comunicación del momento. En los dos países se ha elegido un periódico económico (*L'Expansion* y *Cinco Días*) y otro/s de información general (*El País/ ABC* y *Le Monde*).

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se discute el concepto de reforma para concluir que, precisamente el no ser prolijos en la definición mejora las oportunidades para comprender la compleja y cambiante realidad de los EB. A continuación, se intenta profundizar en la naturaleza del problema de la reforma del EB, observando qué condiciones afectan a su éxito o fracaso (ver cuadro 4⁷). Para ello se revisan las aportaciones existentes en la literatura científica sobre los factores que inciden en la reforma y se intenta establecer cuál es el sentido de esta influencia. El resultado de este intento aconseja el estudio de forma conjunta de todos los factores mencionados para ver sus interacciones. En el apartado siguiente se presentan los casos a estudiar y se aplican las hipótesis, tratando de observar la influencia de los factores condicionantes durante todo el proceso de la reforma. El análisis de los casos se presenta primero de forma separada para poder valorar mejor cada una de las interacciones. En el último apartado, las conclusiones del trabajo muestran que ninguno de los factores explicativos es determinante. Aunque es la interacción entre ellos lo que puede explicar el éxito o fracaso de la reforma, algunos factores destacan por encima de otros.

II. La naturaleza del problema teórico: el difícil concepto de reforma del EB y la explicación de la reforma

1. Cuándo y qué se reforma

En su trabajo clásico, Hecló (1981) distingue tres fases en la configuración del EB. 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 periodo de consolidación entre 1930 y 1940 y, el tercero o fase de expansión entre 1940 y los años sesenta, periodo al que otros han denominado edad de oro del bienestar. Mientras que a partir de los años setenta algunos comenzaron a hablar de la edad de plata de los EEB, la mayoría empezó persistentemente a calificar esta nueva etapa, como de crisis del EB y, sobre todo desde los 80, no se cuestiona que el EB está sometido a intentos más o menos conseguidos de reforma⁸.

Desde que Esping Andersen propusiera su tipología de regímenes de bienestar una buena parte de la investigación se ha centrado en la contrastación empírica de la

⁷ El lector puede si lo prefiere ver es este cuadro un resumen de la literatura científica.

⁸ Véase van Kersbergen y Becker (2002) y Amenta (2003).

tipología y en el estudio de la evolución de cada uno de los regímenes⁹. 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, seguido del corporativista, el anglosajón y el mediterráneo. 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 distintas características 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 70 y principios de los 80: el EB ha entrado en un nuevo período de crisis y reforma. 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 familiar. Entre las externas es frecuente considerar la importancia de la globalización económica, las regulaciones supranacionales 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, Scharpf y Schmidt 2000, Ferrera, Hemerijck y Rhodes 2003)¹⁰.

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

⁹ Como se recordará, Esping Andersen (1990) distingue “tres mundos” o “regímenes del bienestar”: el *socialdemócrata*, en el que suele ubicarse a Noruega, Dinamarca, Suecia y Finlandia; el *liberal*, que por lo que se refiere a Europa estaría constituido por el caso del Reino Unido; y el *corporativista o conservador*, al que pertenecerían Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo, Italia o España, 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. 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).

¹⁰ 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). 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).

de *retrenchment*¹¹. Si durante la “edad de oro”, el EB había crecido y consolidado, parecía lógico suponer que ante la magnitud de la crisis los Estados estarían reaccionando con el recorte progresivo del Estado de Bienestar o, para los más alarmistas, incluso el del desmantelamiento de las estructuras públicas del bienestar. Las políticas de algunos de estos países con gobiernos conservadores así parecían confirmarlo.

Para sorpresa de todos, uno de los primeros análisis empíricos más influyentes, detectó 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, 1996). 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).

Más tarde, sin embargo, nuevos trabajos 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. Así, por ejemplo, a pesar de las diferencias nacionales Ferrera y Rhodes (2000) identificaron algunas tendencias de cambio generales: 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 endureciendo los 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.

También Pierson (2001c) ha encontrado diferentes tipos de reforma: la remercantilización (*recommodification*) o grado en que un individuo pasa a ser más dependiente de mercado, la contención del gasto (*cost-containment*) y la recalibración (*recalibration*), bien a través de la racionalización de los programas públicos para que

¹¹ Como se verá brevemente, 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. Se discute sobre el significado del concepto, cuya definición para empezar depende de lo que se entienda por EB, objeto a su vez de debate científico (van Kersbergen y Becker 2002: 210), sobre los tipos —cómo distinguir el cambio radical de ajustes incrementales—, sobre la insuficiente capacidad explicativa —origen del cambio, grado de innovación, factores que lo explican, etc.—. La controversia continúa alrededor de si es posible buscar una definición general sobre el recorte o depende del régimen de bienestar al que la experiencia pertenezca o incluso al sector de política. 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. Mientras algunos investigadores consideran manifiestamente insuficientes los indicadores de tipo cuantitativo como la reducción del gasto, otros proponen incluir indicadores cuantitativos. Para profundizar el tema, se remite al lector los paper de un seminario organizado recientemente para discutir el problema (<http://www.dass.stir.ac.uk/sections/ccrsw/seminar/>). Sin embargo, como punto de partida se aconseja leer con detenimiento los trabajos de Pierson (1996b), Clayton y Pontusson (1988), Cox (2001), por este orden y Green Pedersen (2004) para la mejor síntesis de estos problemas.

puedan seguir satisfaciendo los viejos objetivos del bienestar, o bien mediante la actualización de los programas con la finalidad de adaptarlos a las características del nuevo entorno económico y social. El tipo de reforma perseguido en cada régimen de bienestar es distinto: si los liberales tienden más a la re-mercantilización, los nórdicos se inclinan por la contención del gasto y los continentales se dirigen a la recalibración.

Palier (2001), por su parte, detecta desde los años noventa tres tipos de cambios en las políticas del bienestar en Francia. Basándose en la tipología de Hall (1993), 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 bienestar¹². Los cambios de tercer orden son 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. Por sus consecuencias institucionales los cambios puede ser de primer y segundo orden (*path dependent changes*) o de tercer orden (*innovative changes*). Cualquiera de los dos tipos de cambio, inercial o innovador, puede tener un impacto social radical o incremental, lo que puede tener consecuencias en cuanto a su aceptación (el primero será más probablemente protestado, mientras que el segundo tendrá más posibilidades de ser aceptado pacíficamente).

Finalmente, distintos autores han sugerido que a la hora de valorar las reformas de los programas públicos del bienestar, debe analizarse algo más que una posible modificación del gasto social en el sector concreto de política. Si se mira sólo el gasto social podría darse el caso, por ejemplo, de un descenso de las prestaciones que reciben los ciudadanos. Pero también podría ocurrir que el gasto no se haya modificado. En principio el primer caso sugiere reforma y el segundo no. Sin embargo, puede suceder que, aún no habiéndose modificado el gasto, se produzca una reforma que afecta a la configuración de los derechos de los ciudadanos.

Por ejemplo, puede ocurrir que aún aumentando el número de parados el gasto en desempleo permanezca igual porque se ha endurecido la regla de cálculo de la prestación. A la hora de analizar reformas deben tenerse en cuenta otras muchas iniciativas de cambio como, por ejemplo, modificaciones en la gestión de los propios programas, a la reasignación de riesgos entre distintos grupos sociales o de responsabilidad entre el sector público y privado, los cambios en las condiciones para acceder o permanecer en las prestaciones. En concreto, Clasen y Clegg (2005) proponen identificar reformas en el EB estudiando los cambios en los niveles de condicionalidad de las prestaciones (cuadro 3). La primera condición para ser receptor de prestaciones sociales es siempre la pertenencia a una categoría social: ser desempleado para recibir las prestaciones, ser jubilado para la pensión... En muchos casos, sin embargo, estos criterios de acceso pueden no ser suficiente condición para recibir la prestación. Así, un

¹² P. Hall (1993: 278 y 279) distinguía tres tipos de cambios en las políticas. Los de primer orden 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.

segundo nivel de condicionalidad se refiere a los principios distributivos en los que se basan muchas prestaciones (por ejemplo, la necesidad o la reciprocidad). En la práctica, ello implica introducir mecanismos tales como la comprobación de recursos u otros que sirvan para asegurar una relación entre contribución y prestación). Si en el primer nivel de condicionalidad el criterio es el estatus, en el segundo son las acciones pasadas del beneficiario las que determinan la elegibilidad, el acceso, y los criterios para ser receptor. El tercer nivel de condicionalidad va más allá y el criterio ahora remite al futuro, en concreto al comportamiento futuro del receptor. De modo que para ser receptor no es suficiente con ser un desempleado, ni con haber contribuido sino que ahora el desempleado tiene que acreditar un determinado comportamiento si quiere beneficiarse de una prestación. En función de cómo sea la configuración de estos criterios en un régimen o en una política concreta y cómo se pretenda cambiar puede constituir una transformación relevante en los derechos de los ciudadanos.

Cuadro 3. Niveles de Condicionalidad

<i>Condiciones de estatus</i>	<i>Condiciones relacionadas con principios distributivos</i>	<i>Condiciones para continuar recibiendo prestaciones</i>
Pertenenencia (Membership)	Necesidad	Comportamiento
	Beveridge	
	Reciprocidad ----- Bismarckiano	
	Universalidad	

Fuente: Clasen y Clegg (2005).

2. Los condicionantes de la reforma del Estado de Bienestar

En general los trabajos teóricos o empíricos sobre el EB han identificado diferentes condicionantes de las reformas que actúan en distintos momentos del proceso de la reforma del bienestar y pueden condicionar el éxito o fracaso de ésta (véase el cuadro 4 para un resumen de estos factores y el sentido en el que afectan a la reforma). Estos factores pueden ser estructurales o de coyuntura. Las oportunidades que los actores tienen de actuar estratégicamente sobre ellos también son desiguales. Asimismo, puede distinguirse entre varias generaciones en el uso que se ha hecho de ciertos factores explicativos. Una primera generación de factores usaba factores calificados de obstáculos respecto a la reforma. La resistencia de la opinión pública y las características de las instituciones político-económicas son factores que condicionan el proceso de reforma desde su inicio, hasta el punto de que pueden inhibir la puesta en marcha de una reforma. Una segunda generación usaba factores explicativos vinculados a las propias instituciones y políticas de bienestar. Inicialmente, estos factores se analizaron para explicar la continuidad actuando, por tanto, como obstáculos o amortiguadores para que se produjera el cambio o para que éste fuera significativo (Pierson, 1996; Hering, 2003). Respecto a ellos existe también cierta capacidad estratégica de los actores. Finalmente, una tercera generación de factores identificada más recientemente una vez que se ha comenzado a estudiar los pormenores de la reforma, está vinculada a la configuración del propio proceso de reforma, cuya influencia en el proceso de reforma depende, en principio de la voluntad y objetivos de los actores. Veamos a continuación estos factores y el sentido en que afectan al proceso de reforma.

Cuadro 4. Los condicionantes políticos de la reforma de los programas de bienestar

	Definición	Sentido en que afectan al proceso de reforma
Condicionantes electorales	Tendencia de los actores a evitar reformas impopulares para la mayoría del electorado	<ul style="list-style-type: none"> • La reforma no se inicia • La reforma es más difícil a no ser que: <ul style="list-style-type: none"> ○ se aprovechen fisuras en la opinión pública ○ se adopten estrategias de evitación de la culpa (<i>blame avoidance/ credit claiming</i>) ○ se logre convencer de la necesidad de la misma
Condicionantes derivados de las instituciones políticas existentes	El grado de concentración de poder (vertical y horizontal), las relaciones entre el ejecutivo y legislativo, el número de jugadores con veto, gobierno mayoritario o en coalición	<ul style="list-style-type: none"> • La reforma será más fácil o más difícil en función de la configuración institucional • En general, será más fácil adoptarla si el poder está concretado o hay pocos jugadores con veto. También será más arriesgado si se trata de imponer. • Si el poder está disperso es más difícil adoptarla pero hay más posibilidades de usar estrategias de traspaso de culpa o de compartir la responsabilidad • Si el poder está concentrado, serán más probables estrategias de recorte y reformas unilaterales
Condicionantes derivados del sistema de gobernación social	Sistema de participación social en las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • El mayor o menor protagonismo del gobierno y de los actores sociales hace que la reforma sea más o menos sencilla • Los sindicatos pueden actuar como jugadores con veto • Si los actores sociales participan ampliamente de la gestión del sistema, el gobierno tiene más margen para negociar la reforma al existir más temas sobre los que poder intercambiar
Condicionantes derivados de la política pública	Los beneficiarios de la prestación; la estructura de las prestaciones; los mecanismos de financiación; los actores que gestionan el sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Las prestaciones para todos son más defendibles que las que son para unos pocos • La reforma es más difícil si los beneficiarios han organizado un fuerte grupo de presión (la población como un todo está poco organizada) • Si la prestación está vinculada a contribuciones anteriores es más difícil de modificar • La reforma será más difícil si el que paga no se beneficia también
Condicionantes derivados de la propia reforma	Número de temas, en bloque o separada, impuesta o negociada, con recurso; por exigencia o convenciendo	<ul style="list-style-type: none"> • El número de temas incrementa las oportunidades de negociar • La reforma en bloque o con pocos temas dificulta la reforma • La reforma impuesta puede ser más eficaz pero se arriesga a encontrar la oposición de quienes no quieren aparecer como vencidos • La reforma que invoque una aceptada idea de legitimidad tiene más oportunidades de éxito • El discurso puede mejorar las oportunidades de reforma, pero a veces hay que recurrir al poder
Condicionantes de la coyuntura política o económica	Color del gobierno en el poder Composición del gobierno y el parlamento Situación socioeconómica y presiones del entorno	<ul style="list-style-type: none"> • Si la reforma se inicia desde la izquierda tiene más posibilidades de éxito; la reforma es más fácil si quien la propone busca aliados, sobre todo entre la izquierda • Con minorías la reforma es complicada, con mayorías la reforma es más posible (pero menos legítima, lo que la hace peligrar) • La bonanza económica puede ser aprovechada para iniciar reformas sin perjudicar a muchos beneficiarios, pero también puede no comprenderse el recorte en época de abundancia • Las presiones del entorno puede abrir ventanas de oportunidad

Fuente: elaboración propia

a. Los condicionantes electorales de la reforma del bienestar: la resistencia de la opinión pública y las estrategias gubernamentales para evitar de la culpa

La opinión pública es un factor que actúa como uno de los mayores obstáculos a las reformas del bienestar. Pierson (2001: 8) 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”.

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 puedan resultar prohibitivos.

Sin embargo, a pesar de que existe evidencia sobre el mantenimiento de un conjunto de actitudes favorables al Estado de Bienestar (Taylor-Gooby, 2001b), la evidencia empírica demuestra que determinadas condiciones pueden producir fisuras en el apoyo sólido de la opinión pública a los programas de bienestar (Hering, 2003; van Kersbergen, 2000):

- a) La opinión pública puede cambiar debido a las dudas sobre el futuro del EB. Algunos estudios han detectado variaciones en el respaldo de los ciudadanos hacia las reformas cuando existen dudas sobre la viabilidad futura del EB (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)¹³. 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).
- b) 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.

¹³ 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; 4) 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).

- c) 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,...— que modifiquen el consenso ciudadano básico del bienestar. 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)¹⁴.

Además los gobiernos pueden utilizar todo tipo de estrategias para evitar aparecer como culpables (Weaver 1986, Hering, 2005). Por ejemplo, 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.

La teoría del traspaso o evitación de la culpa (*blame avoidance*) y de los intereses creados asumen el castigo automático por los votantes si las acciones del gobierno violan sus intereses (Weaver 1986, Hering 2005, Vis y van Kersbergen, 2005). 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. Aquí también 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, en algunos casos, la apertura de un debate nacional, o el impacto de presiones diversas sobre el EB ha conseguido modificar en un lapso 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 efectos perversos del Estado de bienestar logró modificar en dos años las actitudes ciudadanas de apoyo a los programas públicos (Cox, 2001) y casos en los que el consenso partidista ha hecho virar las actitudes ciudadanas al hacer menos sospechosas las ansias de reforma.

b. Los condicionantes derivados de las instituciones políticas en general

La configuración institucional constitucional puede facilitar o dificultar los intentos de 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, 1996).

¹⁴ 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.

Algunos estudios han encontrado una 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 de la reforma. 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 podido demostrar una relación clara. Tanto la concentración y la dispersión de poder tienen ventajas pero también inconvenientes para las reformas. Mientras que la concentración de poder incrementa la capacidad para adoptar la reforma, también atrae la culpa ya que la rendición de cuentas está más centralizada, produciéndose una tendencia gubernamental a la evitación de la culpa que inhibe o frena 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 un sistema fragmentado, la necesidad de negociar durante el proceso de reforma puede contribuir al aumento de su legitimidad, pero también tendrá sus consecuencias respecto a rebajar el contenido de la reforma e, incluso, cuando la reforma está adoptada, puede poner en entredicho la eficacia de su implantación.

El análisis llevado a cabo por Bonoli (2001) de los casos de Reino Unido, Francia y Suiza, cada uno de ellos representativo de sistemas con distinto grado de concentración de poder, 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 EB. 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 existentes¹⁵.

c. El sistema de gobernación social.

El sistema de gobernación social o sistema de participación de los actores sociales en las políticas públicas predominante en un Estado, aparece en los análisis recientes como un elemento relevante para comprender la capacidad de reforma (Ebbinghaus 2002). Como se recordará, la teoría de los recursos de poder (Korpi, 1978) demostró su capacidad para explicar fenómenos de refuerzo del EB allí donde había fuerte presencia de los partidarios tradicionales del EB como los partidos de izquierda y los sindicatos de clase. Sin embargo, la pérdida de poder de estos actores tradicionales no podía explicar para Pierson (1996) 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.

Algunos estudios han mostrado 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). Estos análisis recientes sugieren

¹⁵ Sobre el uso de esta explicación ver Immergut (1992) aplicada a las políticas sanitarias.

que el protagonismo de los actores sociales, sus estructuras y sus relaciones con el gobierno pueden ser elemento clave para explicar la reforma. Por ejemplo, igual que en el caso de las instituciones políticas, el impedimento que podría suponer un sistema con múltiples actores sociales actuando como “*veto players*” (ver Tsebelis, 1995)¹⁶, 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). Asimismo, la presencia de los actores sociales en el sistema puede representar una oportunidad para la construcción de coaliciones muy ventajosas. Los actores sociales contribuyen a legitimar las reformas impopulares y, si están implicados, en la gestión de las instituciones que después van a implementar la reforma, pueden garantizar que ésta no se bloquee.

Dado que en muchas de las políticas del bienestar los sindicatos tienen un papel relevante, la inclusión desde el principio del proceso de objetivos que puedan ser atractivos para ellos, puede representar una oportunidad para mejorar el éxito de la reforma. Rhodes y Natali (2003) argumentan que los actores sociales, igual que los partidos (Mulé, 2001, Immergut, Jochem y Schulze, 2001), actúan en el proceso de reforma con varios objetivos derivados del desempeño simultáneo de tres papeles: 1) seguidores de votos (*vote seekers*); 2) perseguidores o ocupantes de cargos (*office seekers*); 3) proponentes o defensores de programas (*policy-seekers*). Estos tres objetivos pueden facilitar un intercambio (*trade off*) entre los decisores y los actores, de forma que unos puedan ceder en determinados aspectos de la reforma y ganar en un aspecto lo que pierden en otro¹⁷.

La resistencia de los compromisos creados por los propios programas públicos puede reducirse buscando un equilibrio o arbitraje que resulte interesante como objeto de regateo (ver Natali y Rhodes, 2003)¹⁸. 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 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.

¹⁶ 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 con veto (*veto players*), en principio instituciones y partidos, cuyo consentimiento sea necesario para un cambio en el *status quo*. Para una aplicación al caso alemán de Tsebelis puede verse Merkel (2003) que contrasta su teoría en tres sectores de política (fiscal, pensiones y mercado de trabajo).

¹⁷ Desde el punto de vista del investigador algunos de estos intercambios no son fáciles de detectar. Puede ocurrir que sea deseo de los actores que las negociaciones permanezcan secretas, no se publicitan o los elementos del intercambio pertenecen a una negociación distinta, incluso puede que a otra política, en principio sin nada que ver con la reforma estudiada.

¹⁸ Por ejemplo, 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.

d. Las características del sector y los legados de políticas del bienestar

La resistencia y la inercia de las instituciones y de los legados de la política del bienestar también han sido consideradas como obstáculos para iniciar las políticas de retirada del Estado de Bienestar. 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, condicionándose así la reforma (Pierson, 2000).

Algunos autores han prestado atención a los distintos sectores de políticas¹⁹, por poseer características propias que pueden condicionar su reforma. Ferrera (1996) y Bonoli y Palier (1998) distinguen cuatro dimensiones de las políticas o sectores del bienestar: 1) las reglas y criterios de elegibilidad de los beneficiarios; 2) el tipo y estructura de las prestaciones; 3) los mecanismos de financiación; 4) los actores que gestionan el sistema. La configuración de estas cuatro dimensiones afecta a la capacidad de reforma. En principio, las prestaciones que benefician a todos los ciudadanos son más difíciles de modificar que aquellas que benefician sólo a unos pocos. Por regla general, los programas con una larga tradición y que han generado amplias clientelas beneficiarias, son más difíciles de modificar. Así, existen pruebas de que las actitudes de los ciudadanos hacia los distintos programas públicos no son homogéneas. Está comprobado que algunas políticas, como la de vivienda que beneficia a un grupo reducido de personas, tienen un respaldo más reducido que las políticas de seguridad socioeconómica como la de pensiones o sanidad, las “políticas mayoritarias” utilizando la clásica distinción de Wilson (2000)²⁰ (véase Roller, 1995; Pettersen, 1995; Taylor Gooby, 2001b). Es posible, aquí también, que estas preferencias en la opinión pública por algunos programas puedan ser utilizadas estratégicamente por los gobiernos para reformar estos. En este caso, la política de los gobiernos no tendría por qué reducirse a evitar la culpa y puede podría el apoyo ciudadano para iniciar reformas (Ross, 2000).

Sin embargo, sabemos también que, en ocasiones, políticas con pocos beneficiarios pueden ser complejas de modificar si este grupo tiene cierta capacidad de organización o está respaldado por un grupo de presión. De modo que junto a la resistencia de la opinión ciudadana, la firmeza de los grupos de presión en la defensa de determinados sectores de bienestar es un importante obstáculo para la reforma del EB. Ya sean los sindicatos, o como Pierson sugiere, las más variadas clientelas —receptores de pensiones de tercera edad o de minusvalías, empleados del bienestar, por ejemplo— que producen los programas del bienestar, lo cierto es 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.

A todo ello hay que añadir, no obstante, que la capacidad de generar culpa por parte de los grupos de interés depende, asimismo, de la capacidad y la eficacia de las

¹⁹ Especialmente las pensiones (Myles y Pierson, 2001, Haverland, 2001, Schludi, 2001, Hering, 2003, Natali y Rhodes, 2003, Green-Pedersen y Lindbom, 2003), la sanidad (Gaiimo, 2001; Schmidt, 1999) o la protección por desempleo (Clasen 2000, Clasen y Clegg, 2003).

²⁰ 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. Véase un análisis sobre el caso español basado en datos del CIS (del Pino, 2005).

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, una política con larga trayectoria alrededor de la cual se hayan constituido organizaciones potentes aglutinando un elevado número de afiliados, junto con 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 conseguir dividendos importantes en la negociación (Pierson, 1996).

Sabemos también que cuando las prestaciones están vinculadas a contribuciones pasadas, los receptores de la misma se opondrán con más fuerza a su modificación. Esto ocurre incluso en los sistema de reparto de las pensiones. Aunque, los contribuyentes al sistema no están capitalizando para su pensión futura sino para los pensionistas actuales, perciben que tienen una especie de derecho adquirido al haber cotizado que no se les podrá arrebatar en el futuro. Esto es todavía más significativo en programas como los de protección por desempleo contributivos, donde los beneficiarios consideran que la percepción de una prestación es una especie de salario diferido por la que ya han pagado.

e. El estilo y los temas de la reforma

Las explicaciones basadas en el estilo de la reforma parecen relevantes en cualquier proceso en el que haya al menos dos actores. Se entiende aquí por estilo de gobierno la concepción que los responsables públicos tienen del ejercicio del poder -su definición y su finalidad- y la utilización que del mismo hacen en el proceso de adopción de decisiones de reforma y en su relación con las fuerzas políticas y sociales y con los ciudadanos. Como componentes del estilo de reforma podrían enumerarse 1) el carácter negociado o impuesto de la misma; 2) el número de temas que incluye el paquete de reforma; 3) su presentación como un bloque indisociable o no; o 4) la convicción de las elites y la utilización de argumentos, evidencias o discursos para convencer al resto de los actores o el recurso al poder y la imposición de la reforma. El hecho de que la reforma proponga un número elevado de temas puede mejorar las oportunidades para que se produzcan negociaciones entre los actores. Sin embargo, si la reforma se presenta como un bloque compacto o con pocos temas a negociar será más difícil lograr un acuerdo. Lo mismo puede ocurrir si la reforma trata de imponerse a actores que no pueden permitirse aparecer como vencidos ante la opinión pública. Aunque las reformas impuestas (Hering 2003) mejoran las oportunidades de cambio, son más arriesgadas; las consensuales reducen el riesgo electoral y son sostenibles pero no son tan transformadoras. De nuevo el *trade-off* entre eficacia y legitimidad, constituye un dilema. El trabajo de Hering sugiere la existencia de caso en los que se ha podido escapar a la trampa legitimidad-eficacia. Se trata de iniciar el proceso de reforma con un estilo impositivo y negociar sólo al final del proceso, como un intento de hacer la paz, no como un intento de evitar el conflicto. Ello evita que una negociación demasiado prematura pueda restar eficacia a la decisión y a la implementación de los cambios.

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, las ideas 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, que parecen más adecuados 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 cambio de rumbo de las políticas (*path breaking*).

La presencia o ausencia de una elite de decisiones convencida de la necesidad de cambios y su habilidad en trasladar a los actores la convicción de la misma puede determinar el éxito de la reforma. La habilidad de las elites para construir un discurso de cambio es, según Cox, 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 no²². 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. 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).

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 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, Kingdom, Hecló). En este caso concreto, la estrategia seguida consistió en la reorganización del partido (polarizando el partido y marginando

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, 1999).

²² 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). Ver también Seeleib-Kaiser (2002) y Schmidt (2002 y 2001: 247) para quien el discurso está constituido por un conjunto de ideas de política pública y valores normativos y un proceso interactivo de construcción de política y comunicación.

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.

f. Los condicionantes derivados de la coyuntura política

Existen también factores de coyuntura que tienen su importancia en el proceso de cambio. La existencia de un gobierno en coalición o mayoritario puede dificultar la reforma si no se es capaz de convencer a los socios de gobierno. Además el color del gobierno en el poder puede facilitar o dificultar la misma. Algunos autores han demostrado que todos los gobiernos, independientemente de su color político están interesados en emprender reformas del EB (George 1998; ver Kitschelt 2001).

Se ha argumentado que los partidos socialdemócratas están en mejor situación para iniciar reformas, puesto que los ciudadanos les consideran defensores del Estado de Bienestar o consideran que un partido conservador no haría nada diferente. Además los partidos conservadores no deberían oponerse *a priori* a recortes más cercanos a su ideología. 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.

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. 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.

En situaciones en las que haya sólo un partido liberal de mercado la coalición puede no ser necesaria de cara a la reelección (Kitschelt 2001). Kitschelt argumentaba que en los años 90 países con dos partidos defensores del EB no iniciaban tan fácilmente reformas o sus propuestas eran más limitadas. Hering (2005) argumenta, sin embargo, que ello no explica la variación en el tiempo del tipo de propuestas de reforma, que sí se llevaron a cabo con mayor intensidad más tarde en estos mismos países. Hering sugiere, de forma más plausible que en vez de ver la configuración partidista en esta dimensión es más útil analizar el nivel de alternativas de política que proponen los competidores clave.

En la misma línea Schludi (2001) explica que en el intento de buscar consenso para la reforma, 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.

Finalmente, otros factores del entorno pueden mejorar las oportunidades de la reforma. Por ejemplo, una situación socioeconómica positiva puede ser aprovechada por los gobiernos para proponer reforma suponiendo que los beneficiarios de las prestaciones del bienestar se verán afectados menos negativamente. Sin embargo, ciertas reformas o recortes pueden no ser entendidos o compartidos precisamente por la bonanza económica. 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).

Como ha podido observarse, ninguno de los condicionantes analizados puede explicar por sí solo la reforma. Además, un mismo factor puede influir a la reforma en sentidos contrarios. Por ejemplo el hecho de que exista mayoría absoluta en el parlamento ofrece ciertas oportunidades para la reforma pero también pone en bandeja a la oposición la posibilidad de movilizar a la opinión pública contra ella. Ello aconseja realizar un esfuerzo para estudiar la interacción conjunta de los mismos. El estudio de reformas micro de los programas de bienestar ofrece excelentes oportunidades metodológicas, aunque para ello se requiere aumentar el número de casos estudiados y el uso del análisis comparativo. A continuación se propone el estudio comparativo de casos de iniciativas de reforma en España y Francia.

III. El peso de las instituciones, la opinión pública, los actores sociales y del proceso en la reforma de la protección por desempleo en los regímenes bismarckianos de Francia (2000/2001) y España (2002)

1. La naturaleza de las reformas de la protección por desempleo en Francia (2000) y en España (2002).

Los sistemas continentales o bismarckianos ofrecen un excelente marco para analizar los procesos de reforma del EB. Durante mucho tiempo la literatura científica se ha referido a estos sistemas con el adjetivo de “congelados”. Esta peculiaridad hace suponer que en estos regímenes de bienestar existen obstáculos más poderosos o que actúan de una forma más virulenta que en otros, ofreciendo por ello una buena oportunidad para detectar numerosos o potentes condicionantes de la reforma. En los últimos años, sin embargo, una simple observación de la realidad de países como Italia o Alemania así como algunos estudios recientes parecen desmentir el hecho de que en estos regímenes de bienestar no se puedan producir reformas (Rhodes y Natali 2003 y Vail 2004, entre otros). Aunque es posible que las reformas sean más limitadas que en otros regímenes de bienestar, lo cierto es que la reforma se produce y por lo tanto puede estudiarse.

Como es conocido, a diferencia de otros regímenes de bienestar en los sistemas bismarckianos de la posguerra, el bienestar colectivo se apoyaba en el pleno empleo del varón. El varón tenía una carrera prolongada y segura a lo largo de la cual percibía un

salario que le permitía hacer frente a las necesidades familiares. Las contribuciones que realizaba fruto de su relación laboral también le garantizaban que, en determinadas circunstancias, como el desempleo, la enfermedad o la vejez, pudiera disfrutar de una especie de salario diferido por el que había cotizado a lo largo de su vida. Esta fuerte dependencia de los trabajadores y sus familias del sistema contributivo ha condicionado las posteriores reformas del EB en tiempos de su crisis. Cuando durante los años 80 los EB comenzaron a ver como crecía el desempleo, las medidas de los sistemas continentales en orden a responder a la crisis se dirigieron a preservar el empleo del varón cualificado, expulsando o alejando a otros grupos, especialmente a las mujeres, del mercado laboral (Esping Andersen, 1996). En la mayoría de los países continentales tanto las políticas de prejubilaciones o como las indemnizaciones por despido eran apoyadas y sufragadas por el Estado.

Los efectos negativos de estas medidas, la dualización de la cobertura social que marginaba a muchos grupos como los jóvenes o las mujeres, y el abultado coste económico y social de estas medidas, hizo que en los primeros años 90 comenzaran a barajarse otras alternativas. En general, se han utilizado medidas como el endurecimiento de las condiciones para ser receptor de una prestación, se ha actuado sobre el nivel y la duración de las prestaciones o se han hecho más gravosas las condiciones para el mantenimiento de la prestación. En el caso del empleo, en los regímenes continentales se han utilizado también algunas de estas medidas. Además de alternativas como la disminución de las cotizaciones, en la creencia de que si eran demasiado elevadas generaban desempleo por falta de competitividad, por ejemplo, se ha extendido el número de años de cotización necesario para poder recibir una prestación que es además menos generosa (Mandin y Palier 2002 y 2003; Vail 2004). También existe una tendencia a la puesta en marcha de las llamadas políticas de activación²³. Como en otros países, durante la primera mitad de los 90 los programas de protección por desempleo se sitúan a caballo entre las políticas de protección social y las políticas de empleo o las políticas económicas. Aunque existe una gran variedad de mecanismos que tratan de conseguir que el trabajador mantenga una actitud activa respecto al mercado de trabajo, este estudio está interesado sobre todo en algunos de ellos. En los dos casos estudiados aquí la reforma de la protección por desempleo que se pretendía podría situarse dentro de este tipo de políticas activas. La propuesta de ambas reformas consistía en condicionar la percepción de la prestación por desempleo a la demostración de una actitud activa por parte del parado, siendo posible en caso contrario ser castigado incluso con la retirada de la prestación.

Paradójicamente, estos programas de activación laboral, que frecuentemente implican cambiar derechos, pero que también imponen obligaciones, son difícilmente clasificables como un recorte del EB, porque normalmente llevan aparejado más gasto (Clasen, 2000). Además, las políticas de activación del empleo pueden verse desde un punto de vista ideológico muy distinto. Para unos estas políticas son una imposición de los tiempos modernos y deben ser saludadas como una forma de autoresponsabilización individual necesaria que hace frente al efecto desincentivador y paternalista del EB. Estas nuevas políticas son criticadas por aquellos que ven un espacio para las propuestas

²³ Las políticas pasivas tienen como finalidad la protección de los desempleados mediante rentas económicas que garanticen la cobertura de sus necesidades básicas mientras vuelven a retornar al mercado de trabajo. La política activa está más orientada a adoptar medidas que persiguen la inserción laboral y el mantenimiento del empleo.

neoliberales de recorte de los derechos sociales, un margen más amplio para el control social y una progresiva estigmatización de los que no son capaces de integrarse en el mercado laboral²⁴.

Lo cierto es que tanto en uno y otro país las propuestas iniciales de las reformas analizadas pueden considerarse como un cambio respecto de las políticas existentes. Suponían un desplazamiento de los criterios de merecimiento tradicionales típicos de un sistema de protección contributivo. Se pasaba de la idea de que las prestaciones por desempleo constituían un salario diferido por el que el trabajador ya había cotizado previamente, a la idea de que el trabajador tenía que ganarse el salario si demostraba determinadas condiciones y voluntad. Suponía además desplazar la protección del desempleo del ámbito de las políticas de protección social al de las políticas de mercado de trabajo y las políticas económicas.

En opinión de Clasen y Clegg (2005), en el caso de las reformas elegidas no cabe duda de que el planteamiento inicial de las reformas incluía modificaciones de los criterios de condicionalidad del segundo y del tercer nivel. En ambos casos, el status, la condición de desempleado no es suficiente para ser beneficiario de las ayudas por desempleo; más bien son las acciones pasadas del beneficiario (nivel II) o sus acciones futuras (nivel III) las que determinan la elegibilidad y el acceso. Antes de la reforma en los dos países la prestación contributiva (y también en parte la no-contributiva) se vincula a acciones del pasado, al hecho de haber trabajado y contribuido. La reforma en ambos países implicaba revisar los criterios de condicionalidad dentro del nivel II a través de diversas medidas y además pasar al nivel III. En cuanto al nivel III la propuesta de reforma planteaba que el desempleado debía firmar un contrato por el que se comprometía a buscar activamente empleo. Es más, en ambos casos se prevenían sanciones para el que incumpliera el contrato o simplemente no lo firmara. En otras palabras, no basta con ser un desempleado (nivel I), ni haber contribuido (nivel II), es necesario algo más (nivel III). En ambas reformas, además, también se revisaban los criterios de condicionalidad en el nivel II. En el caso español, por ejemplo, es el caso de la modificación así como otras propuestas, tales como la eliminación de los salarios de tramitación, que son los que el empresario debe pagar al trabajador en el caso de despido y hasta que el juez determine la procedencia o no del despido. Estas medidas suponían que el parado tenía cada vez menos posibilidad de ser beneficiario de la prestación contributiva y más de ser perceptor del subsidio o incluso la renta de inserción basadas en el criterio de necesidad. En el caso francés igualmente, aunque el trabajador hubiera contribuido, podría verse en la situación de tener que optar por otro tipo de prestaciones distintas a las contributivas. Se trataba por tanto, de cambios significativos en la configuración del EB tal y como se concibe en estos dos países. Las dos reformas que se analizan suponían en sus planteamientos iniciales un endurecimiento de los requisitos para poder disfrutar de las prestaciones por desempleo, lo que podría considerarse un menoscabo de los derechos sociales y una reforma de este sector del EB²⁵.

²⁴ Véase, por ejemplo, Barbier 2002, Dufour, Boismenu y Noel 2003, Clasen, 2000, Garsten y Jacobsson 2004. Véase, sobre activación en otras políticas y discurso, Aust y Arriba (2004).

²⁵ *Social Protection in Europe 2001(2002)* documentaba que el gasto en protección por desempleo había caído entre 1990 y 1999 más que el desempleo. Esto se explica bien por el endurecimiento de los criterios para ser elegido como perceptor de la prestación por desempleo, bien porque hubiera cambiado la estructura del mercado laboral y se hubieran incorporado más jóvenes, que, en principio, sin haber

a. Las características del sistema de protección por desempleo en España y Francia

En el caso español, la protección por desempleo se reguló por primera vez en 1961 a través de la Ley del Seguro de Desempleo. Desde entonces ha experimentado numerosos avatares y en la actualidad se halla regulada en una norma de 1994. En su configuración actual la protección por desempleo en España está dirigida a “quienes, queriendo y pudiendo trabajar pierden su empleo o ven reducida su jornada ordinaria de trabajo”²⁶. Está estructurada en dos niveles: 1) el nivel contributivo de la *prestación por desempleo*; 2) el nivel asistencial del *subsidio por desempleo* para aquellos que, en principio después de haber tenido una prestación contributiva, ya no resultan protegidos por la misma. Finalmente existen las llamadas rentas de inserción dirigidas a aquellos colectivos que no pueden estar cubiertos por ninguna de las anteriores. La gestión de las prestaciones por desempleo corresponde a un organismo público, el Instituto Nacional de Empleo (INEM), quien debe reconocer el derecho a las prestaciones y realizar los pagos²⁷. Los sindicatos y las organizaciones empresariales participan institucionalmente en el INEM. Curiosamente en 1993, el ministro C. Solchaga presentó en el Parlamento una propuesta de reforma del INEM que hubiera asemejado el sistema de protección por desempleo español al francés, que se verá más abajo (de hecho la propuesta tomaba como referencia el sistema francés). Sin embargo, la propuesta fracasó al ser rechazada tanto por partidos de la derecha como de la izquierda y por los propios sindicatos. La cesión de la gestión del seguro de desempleo a las fuerzas sociales era una demanda antigua de los sindicatos y la patronal. Sin embargo, el necesario equilibrio financiero de la institución paritaria que proponía al gobierno, en un contexto de creciente desempleo, asustó a los agentes sociales que no querían verse en el desagradable papel de tener que incrementar las cotizaciones o recortar las prestaciones. En los debates parlamentarios el gobierno fue acusado de querer quitarse de encima a los parados y de desplazar las medidas impopulares a los agentes sociales (Oliet 2004: 415 y ss).

Para el análisis de la reforma francesa es muy importante detenerse en la historia del sistema de protección. El seguro de desempleo francés fue creado tres años antes que el español, en 1958. La creación de un régimen de seguro contra el paro, UNEDIC (Unión Nacional para el Empleo en la Industria y el Comercio), fue en Francia el resultado de un *acuerdo paritario* entre los sindicatos y las organizaciones empresariales. El Estado participa mediante la financiación del régimen de solidaridad. Ello le confiere, de hecho, un régimen de gestión, que se encuentra en los organismos ligados a la formación o al empleo con más de 700 ANPE (Agencia Nacional para el Empleo). La confusa división de funciones, recursos y financiación entre las instituciones privadas-paritarias y las públicas (ANPE) hace que se pueda afirmar que el sistema francés es muy fragmentado. La fragmentación le hace especialmente propenso a conflictos entre los actores sociales y políticos tanto en la fase de adopción de decisiones sobre las políticas, como en la fase de implantación de las mismas (Clasen y Clegg 2004; véanse

trabajado no tendrían derecho a prestación o subsidio alguno. El documento también recoge el crecimiento de las sanciones, incluso la retirada la prestación, a aquellos que no cooperen lo suficiente o rechacen reiteradamente un empleo, así como la reestructuración de los servicios públicos de empleo.

²⁶ Real Decreto Legislativo 1/1994 de 20 de junio que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

²⁷ El INEM ha pasado a denominarse en 2003 Servicio Público de Empleo Estatal. Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (ver título I y disposición adicional primera).

algunos de estos problemas en Mandin y Palier 2004). Las prestaciones son pagadas a través de la ASSEDIC (Asociación para el Empleo en la Industria y el Comercio)²⁸ (Mandin y Palier 2002 y 2003, Vail 2004).

En el caso francés, la protección por desempleo también se estructura en dos niveles: 1) el nivel contributivo, con la prestación por desempleo; y 2) el nivel asistencial o de solidaridad al que se puede acceder una vez agotada la prestación y una vez que demuestre, como en el caso español, la carencia de empleo y de recursos por encima de cierto límite. También igual que en el caso español, existe una última red de protección en forma de Renta Mínima de Inserción. La protección fue reformada en 1992, año en que se unificaron todas las prestaciones contributivas existentes en la AUD (Asignación Única Decreciente). La prestación intentaba conseguir una mayor correlación entre la duración de la afiliación y el periodo de indemnización para lo que, cada ciertos meses, era aplicado un coeficiente que tenía el efecto de ir menguando la prestación con el objetivo de que el trabajador tuviera así siempre presente un incentivo para buscar un empleo. La reforma 2000-2001 que se analiza aquí, acabó con el coeficiente e instauró la ARE (Ayuda de Retorno al Empleo)²⁹.

Ambos sistemas tienen también en común que a diferencia de otros países, como el Reino Unido, en los que para la delimitación legal del ámbito subjetivo de la protección por desempleo se utiliza un criterio único y universal de inclusión, en Francia y España, los criterios hacen referencia a diversos niveles y regímenes, quedando excluidos algunos colectivos de desempleados (Márquez 2001).

b. El contexto de la reforma en España y Francia

En ambos países el marco en que se adoptan las reformas es similar al menos en cuanto a las presiones y a la coyuntura económica. La mayoría de los países de la UE sigue siendo sensible aún a los provenientes de la post-industrialización en la productividad económica y en la mano de obra. Ello ha generado un alto índice de desempleo y subempleo, incrementándose así el coste en subsidios y en políticas de empleo. A pesar de que en algunos países, como en España, se ha asistido a una etapa de creciente creación de empleo, algunos factores como la masiva incorporación de la mujer al trabajo ha hecho que el desempleo persista. Al mismo tiempo, es cada vez más frecuente que los Estados más desarrollados sienta peligrar su competitividad. Entre otros efectos, 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 deslocalizaciones que pueden acabar ocasionando más desempleo. También el impacto de la UE y, especialmente, los criterios de entrada a la UEM han funcionado como una presión para la reforma del Estado de Bienestar.

Aunque sea difícil precisar cuál es su influencia (Rudischhauser y Zimmermann 2003), en ambos casos, las reformas se vieron afectadas por las recetas de flexibilidad que frente a estas presiones se lanzaban por la OCDE y otros organismos internacionales. Como miembros de la UE, ni España ni Francia permanecen ajenos al contexto europeo. Ya desde el Consejo Europeo de Madrid de 1995 se enfatizaba la potenciación de las políticas activas de empleo. En la misma línea se mantuvieron la

²⁸ *Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (UNEDIC)*; Agences Nationales pour l'Emploi (ANPE); *Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (ASSEDIC)*.

²⁹ *Allocation Unique Dégressive (AUD)*; *Aide au Retour à l'Emploi (ARE)*.

Cumbre de Luxemburgo en 1997 o la de Lisboa de 2000. Esta última se marcaba como el objetivo de volver a alcanzar el pleno empleo con políticas liberalizadoras y a través de políticas activas de empleo. Asimismo, en el marco de la Estrategia Europea de Empleo se insiste en la modernización de las políticas de empleo y en una utilización conjunta de estas con las políticas de protección social, de modo que los desempleados puedan ocupar encontrar un trabajo en el menor tiempo posible³⁰. Esta era la filosofía también de la influyente, al menos en el terreno de los discursos políticos, propuesta del primer ministro británico Blair, llamada la “Tercera Vía”. La reforma no era nueva en el contexto europeo, ya que otros países además de los nórdicos o el propio Reino Unido habían empezado a poner en marcha reformas similares.

Las presiones generales que afectan a cualquiera de los regímenes de bienestar y a todas las políticas sociales en general, así como los problemas propios de los regímenes continentales y de las políticas de protección y desempleo (sobre todo el elevado y persistente desempleo, más grave entre los trabajadores no cualificados, los mayores, las mujeres y los jóvenes, así como la deficiente protección de algunos sectores de la población, o los elevados costes de los sistemas de protección) configuran un complejo y variado conjunto de posibles objetivos para una reforma. Como Rhodes y Natali (2003) revelaban respecto a las pensiones, también con relación a la política de protección pueden enumerarse los siguientes objetivos: 1) De viabilidad económica del sistema; 2) De búsqueda de la competitividad empresarial; 3) De equidad respecto a los peor protegidos; 4) De búsqueda de la eficacia del sistema de modo que sea posible la rápida reinserción del desempleado en el mercado laboral.

En cuanto a la coyuntura económica más inmediata, tanto en el caso español como en el caso francés la evolución del mercado de trabajo se había mostrado favorable. En los dos casos una mejora de los datos económicos y de empleo por primera vez en años era aprovechada para reclamar la reforma. En el caso francés la perspectiva del pleno empleo, los excedentes de UNEDIC y la dificultad para encontrar mano de obra, imputada entre otras cosas a la desmotivación que se atribuye a las prestaciones por desempleo, habrían motivado la propuesta de reforma (Freyssinet 2002). En el caso español la misma mejora, aunque todavía lejana del pleno empleo, se presentaba también como oportunidad de adoptar reformas. Así textualmente se afirmaba «la necesidad de no desaprovechar las nuevas oportunidades, más variadas que las que se presentaban en etapas anteriores» y poder responder ante «la cambiante situación de la economía internacional y la necesidad de incidir en una situación de paro todavía elevada», por, y «para evitar comportamientos que impidan o dificulten alcanzar los objetivos previstos en la norma»³¹. En ambos casos, sin embargo, la visión de los actores de cuál debía ser el tipo de reformas era, en parte, distinta.

³⁰ Véase Ballester (2005) para un análisis actualizado de la Estrategia Europea de Empleo con relación a las políticas de mercado de trabajo en España.

³¹ Exposición de Motivos del Real Decreto que aprobó temporalmente la reforma.

2. La reforma de la protección por desempleo de 2002 en España: el “Decretazo”.

a. Los antecedentes y el proceso de la reforma

El problema tradicional del mercado de trabajo español ha sido el desempleo³². La primera reforma importante del mercado de trabajo desde la reinstauración de la democracia a mediados de los años 70, llevada a cabo por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de F. González en 1984, perseguía combatir este problema. La reforma introducía en el Estatuto de los Trabajadores de 1980 el contrato temporal. Fruto de esta reforma, y como consecuencia de la incorporación española a la UE en enero de 1986, se generó una gran cantidad de empleo. Sin embargo, no se consiguió reducir el desempleo debido a que se produjo un incremento paralelo del número de personas con expectativas de trabajar, sobre todo mujeres. Además, y esto es quizá lo más importante, se desencadenó el segundo de los graves problemas del mercado de trabajo español: la alta temporalidad, que llegó a representar el 35 por ciento de los asalariados en 1995 y el 30 por ciento en el año de la reforma analizada, siendo la más elevada de la UE.

Estos dos problemas principales del mercado de trabajo español, el elevado desempleo y la alta tasa de la temporalidad, han sido abordados por distintas reformas con desigual grado de consenso entre los agentes sociales. Con la Reforma del año 1994 se intentaba abordar el problema de temporalidad con la desaparición del uso del contrato temporal (excepto para los parados de larga duración y los mayores de 45 años). Aunque la reforma tuvo efectos a corto plazo, finalmente no puso freno al problema. En 1997, ya con el gobierno de centro-derecha del Partido Popular (PP), en un clima de consenso, se introdujo el contrato de fomento de la contratación indefinida, orientado a los segmentos menos integrados de la población como los jóvenes, las personas mayores de 45 y los parados de larga duración y que, como contrapartida para los empresarios, reducía sus contribuciones a la Seguridad Social. Aunque la reforma consiguió reducir el desempleo desde un 20,9 hasta un 15,9 por ciento, la temporalidad prácticamente no se vio afectada. Con la Reforma de 1998, los sindicatos y el gobierno llegaron a un acuerdo para la promoción del empleo a tiempo parcial. Sin embargo, las organizaciones empresariales, Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) no firmaron el texto. El deteriorado clima social se enrareció aún más cuando en 2001 los sindicatos no firmaron el acuerdo entre el gobierno y las organizaciones empresariales en el que se modificaban los criterios para considerar una jornada de trabajo a tiempo completo o parcial y transformaban ciertos acuerdos previos. Aunque luego se recompuso, el diálogo social quedó roto con la reforma de 2002 que aquí se analiza (bautizada sindicalmente como “Decretazo”) que dio lugar a la quinta huelga general desde la reinstauración de la democracia en 1977³³. El Decretazo sirvió además para retomar la unidad de acción sindical entre los dos sindicatos más importantes del país, Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT) que se había quebrado debido a que CCOO había firmado en solitario la última

³² En esta introducción al caso se sigue a Marbán en Rodríguez Cabrero, Arriba y Marbán (2003).

³³ Antes había habido otras cuatro: en 1985 debido a la reforma de las pensiones, en 1988, quizá la más importante, se demandaba un giro social frente a la política económica “liberal del gobierno”, en 1992 por la reforma de las prestaciones por desempleo y otras medidas, y en 1994 contra la reforma laboral, todas ellas en el gobierno de centro izquierda del PSOE.

reforma de pensiones con el Ejecutivo y las organizaciones empresariales en abril de 2001.

Otro elemento que forma parte de los antecedentes de la reforma es la naturaleza del proceso de concertación español y su situación anterior al intento de reforma analizado. Lejos de ser un modelo estable y normalizado, el modelo español es más blando, abierto e inestable que el resto de otros países de Europa. Se trata de un proceso que suele ser inducido por el Estado, ya desde los primeros grandes pactos de la democracia en los llamados Pactos de la Moncloa, que se vincula a las estrategias de los partidos y se hace depender de la coyuntura económica. Por ello se califica de pseudocorporativista o de corporativismo débil (véase Oliet 2004: 15 y ss.; Pérez Yruela y Giner 1988)³⁴.

Como se ha dicho más arriba, en España, la reforma se vio sin duda afectada por el contexto europeo. Sin embargo, las tesis de la reforma no eran exactamente nuevas, ya que habían sido defendidas, tal y como reconocían los sindicatos, durante el gobierno de centro izquierda de F. González en 1992. Sin embargo, la situación era ahora muy diferente. Mientras que en 1992 el sistema estaba en crisis, en 2002 las cotizaciones por desempleo proporcionaban un abultado superávit financiero. El superávit financiero de la Seguridad Social superaba los 3.000 millones de euros y había servido para tapar el déficit de las administraciones públicas.

Para el Ministerio de Economía sin embargo, era clave aprovechar el momento para reducir el sistema de protección que desincentivaba la búsqueda de empleo en España. Los diagnósticos del mercado de trabajo eran más o menos compartidos por el gobierno y los agentes sociales (ineficiencia de los servicios públicos de empleo y descoordinación entre los servicios regionales; poca inversión en formación por parte de las empresas; efecto desincentivo de las prestaciones por desempleo; necesidad de reducir el altísimo paro femenino, casi el doble que el masculino, y el juvenil que había alcanzado el 40 por ciento; necesidad de reducir las diferencias regionales ya que había mucho más desempleo en unas regiones que en otras; necesidad de reducir la precariedad y inestabilidad laboral, así como la siniestralidad laboral; escasa protección, ya que cuatro de cada diez parados carecían de prestación y el 40 por ciento de los que la recibían están limitados a un subsidio asistencial). En los primeros meses de la propuesta analistas políticos y medios de comunicación se preguntaban sorprendidos, cuáles eran las razones que habían llevado al gobierno a proponer, en un contexto de bonanza económica, la reforma y entre ellos también había quien afirmaba que la reforma era “un apriorismo ideológico neoliberal: en este caso, el que sostiene que la protección al desempleo es una rigidez para la creación de empleo y que el subsidio de

³⁴ Excepto en los primeros momentos de la transición, la afiliación sindical en España ha sido débil. Esta característica junto con las dificultades de implantación y la escasez de medios materiales afectó al proceso de negociación continuo que se produjo inmediatamente después de la reinstauración democrática. El propósito de consolidarse organizativamente era en estos momentos un objetivo prioritario para los sindicatos y, en buena medida, dependía del apoyo del Estado. Así en esta etapa los acuerdos incluyeron entre otras medidas, la integración de los sindicatos en las entidades gestoras de la Seguridad Social, el concepto de sindicato más representativo o la financiación pública de los sindicatos más representativos (Oliet, 2004; véase también Jordana, 1994). Asimismo véase Oliet (2004) para un análisis de cómo la obtención de estas compensaciones organizativas por los sindicatos más representativos han condicionado la concertación social entre 1982 y 1996.

paro fomenta la pereza”³⁵. Entre tantos posibles objetivos, las prioridades de los actores parecían distintas.

En 2002, el gobierno de centro derecha del Partido Popular (PP) y J. M. Aznar contaba con mayoría absoluta en el Parlamento. Elaboró un proyecto de reforma de la protección por desempleo y el subsidio agrario. La propuesta presentada por el Gobierno fue fruto de un amplio debate previo entre los Ministerios de Economía (ME) y Trabajo (MT)³⁶. Las intenciones del ME eran conseguir recortes en la cantidad y duración de las prestaciones y ampliar el periodo mínimo de cotización exigible. El MT logró neutralizar la dura propuesta del ME a cambio de eliminar los llamados salarios de tramitación, que era una demanda tradicional de la patronal³⁷. Además, la reforma pretendía el endurecimiento de los criterios de acceso al Programa de Empleo Rural (PER), programa que beneficiaba fundamentalmente a los jornaleros de Extremadura y Andalucía. También se establecían nuevos requisitos de acceso tanto a la prestación como al subsidio de desempleo. Para la primera, el nacimiento del derecho a la prestación exigía ahora no sólo acreditar encontrarse en situación legal de desempleo, sino que además esa situación debe venir acompañada de la suscripción de un compromiso de actividad, en el que el desempleado se comprometiera a incorporarse a un itinerario de inserción, a buscar activamente empleo y aceptar una colocación adecuada³⁸. El derecho al subsidio requería también la suscripción de un compromiso de actividad, excluyéndose así a los considerados trabajadores pasivos (Consejo Económico y Social, 2003).

A mediados del mes de abril de 2002, el ministro de Trabajo, J. C. Aparicio, entregó el proyecto a los agentes sociales señalando que existía “margen para el diálogo, siempre que las propuestas encajen en los objetivos del Gobierno”. Ante esta propuesta de reforma unilateralmente elaborada por el gobierno, los sindicatos decidieron al día siguiente, 18 de abril, rechazar la oferta de negociar cualquiera de los aspectos del documento³⁹.

³⁵ Cinco Días 7/5/2002 “Una reforma apriorística”: “¿Cómo explicar, pues, esta durísima reforma del sistema de protección al desempleo (e, indirectamente, del despido) que amenaza con salpicar de conflictos sociales la parte final de la presidencia española de la UE, que crea una fractura muy profunda en la concertación social y, de paso, recompone una unidad de acción sindical no especialmente deseada por el Gobierno, una reforma que no la reclaman los empresarios (los cuales parecen más bien sorprendidos y escépticos ante la propuesta) ni responde a la aparición súbita de bolsas de fraude, y que le puede crear al Gobierno, a un año de las elecciones municipales y autonómicas, dificultades electorales en Extremadura y Andalucía?”

³⁶ Cinco Días 23/4/2002 “Economía quiso imponer a Trabajo un recorte general de prestaciones”.

³⁷ Los salarios de tramitación son los pagados al trabajador desde su despido hasta que un juez declaraba el despido improcedente. El trabajador pasaría a cobrar directamente la prestación por desempleo.

³⁸ Tras un año de percepción interrumpida de la prestación, el parado deberá aceptar cualquier trabajo que se le ofrezca, con un sueldo incluso inferior a la cuantía de la prestación y en un radio de 30 kilómetros, con un coste de desplazamiento inferior al 20 por ciento del salario percibido. Además, las indemnizaciones a mayores de 52 años por regulación de empleo resultan incompatibles con el subsidio.

³⁹ Cinco Días 16/4/2002 “La reforma prevista ahorrará 800 millones a las empresas y al Estado”. En la página web de UGT dedicada al tema <http://www.ugt.es/huelga/huelga.html> pueden consultarse distintos documentos que analizan detalladamente el contenido de esta reforma.

Estas posiciones irreconciliables, “enrocadas” como fueron calificadas por los medios⁴⁰, definieron las relaciones entre el gobierno y los dos principales sindicatos durante todo el trascurso de reforma analizada. En menos de una semana, el secretario general de la UGT, C. Méndez, y el de CCOO, J. M. Fidalgo, anunciaron una "respuesta que sin duda debe ser sostenida, amplia, contundente y unitaria" ante lo que consideran una "agresión" del Ejecutivo a los trabajadores. También desde el principio se acotaron muy bien los motivos del agravio: el fondo y la forma de la reforma.

Respecto a la forma, el gobierno desaprovechó la posibilidad de negociación con los sindicatos de los fondos que se dedicarían a las políticas activas. La reforma se presentaba sin posibilidad de maniobra para los sindicatos quienes la consideraban como un "mero proceso de consulta" y sin intención de negociación con los agentes sociales⁴¹. Los sindicatos afirmaban que estaba claro que el Gobierno 'prefiere hoy la confrontación a la negociación'. Además, consideraban especialmente dañina la ruptura de la fórmula de diálogo que el Ejecutivo venía manteniendo con las centrales. Para los sindicatos “Lo que el Gobierno ha olvidado a la hora de plantear esta reforma es el papel institucional de interlocutor que, desde 1996, otorgó a los sindicatos y que tan buenos réditos políticos le ha rendido.”⁴². En la carta que CCOO y UGT enviaron a Aznar se hacía también mucho hincapié en las formas⁴³. La manera en que la reforma había sido presentada fue aprovechada por otros líderes como el coordinador general de Izquierda Unida, G. Llamazares, para hablar de ella no sólo como una “política antisocial del Gobierno” sino como una muestra más de “su política de recorte de libertades” de la que se acusaba frecuentemente al gobierno durante la legislatura que había empezado en el 2000. En el mismo sentido, el secretario general del PSOE, J. L. Rodríguez Zapatero, afirmó que su partido defendía que "lo mejor para los avances sociales es la concertación entre sindicatos y Gobierno". De igual modo, el presidente del Consejo Económico y Social (CES), J. Montalvo, se mostraba también muy preocupado por posibilidad de que la reforma de la protección del desempleo que propugnaba el Gobierno pudiera deteriorar un modelo de relaciones laborales basado en la concertación "que es envidiado en Europa"⁴⁴.

⁴⁰ Para parte del gobierno el enrocamiento sindical formaba parte de una estrategia política general de ataque y derribo al gobierno de la derecha, por lo que ceder ante las presiones era inútil.

⁴¹ Cinco Días 22/4/2002 “CCOO y UGT anuncian "una respuesta contundente" en forma de movilizaciones”.

⁴² Cinco Días 1/5/2002 “Amenaza de huelga general”.

⁴³ “Lamentablemente, tanto por el contenido de las mismas como por la forma en que nos fueron presentadas, el Gobierno renuncia con ello al camino del diálogo y la negociación que siempre hemos defendido y practicado las organizaciones sindicales ante cualquier cambio o reforma que afecte a los derechos laborales y sociales. No es posible hablar de negociación cuando no se ha establecido de común acuerdo el objetivo perseguido; cuando sólo se pretende consultar nuestras opiniones de cara a la aplicación de medidas ya decididas y que no compartimos; cuando se nos dice que se trata de medidas que saldrán adelante con independencia de que haya o no consenso sobre ellas; cuando se nos comunica (sin justificación alguna de su urgencia) que deben estar aprobadas antes del próximo verano y que, por lo tanto, como colofón los plazos de consulta han de ser breves. Como ve, no es posible hablar de negociación cuando no se respetan las formas más esenciales y cuando no se respetan las opiniones de las partes que deben participar en la misma” Segundo párrafo de la carta de CCOO y UGT al presidente del Gobierno publicada en los medios de comunicación.

⁴⁴ Para Montalvo "España tiene como uno de sus grandes activos el clima de diálogo social del que han sido autores fundamentales los agentes sociales. Sería mala cosa que este clima se viera neutralizado o deteriorado por la adopción de medidas no suficientemente, o en absoluto, consensuadas o participadas

En el mismo sentido, los líderes de la CCAA andaluza y extremeña (PSOE), además de criticar el fondo de la reforma, se quejaban de que el gobierno no había remitido el texto de la reforma ni siquiera a las CCAA afectadas⁴⁵. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), por su parte, subrayaba su preocupación con la falta de participación de los ayuntamientos en la elaboración de la propuesta del Gobierno⁴⁶. En un sentido contrario, la organización empresarial más importante apoyaba la negativa del ministro de retirar el proyecto y hablaba de que las propuestas sindicales se añadieran a las del ministerio⁴⁷. Algunos medios de comunicación y el propio ministro de economía R. Rato se preguntaba sobre si se podía convocar una huelga general por una "interpretación litúrgica" de quién pone primero un papel encima de la mesa. "Tengo muy serias dudas de que eso sea justificable", decía⁴⁸.

También respecto a la forma es interesante el modo en que el gobierno de Aznar trató de justificarla. Antes de lanzar la reforma, hay indicios de que el gobierno trató de construir discursivamente la necesidad de la reforma aunque seguramente la estrategia no fue la adecuada o al menos los sindicatos consiguieron darle la vuelta a su favor. Desde el MT se hablaba de que 'la sociedad no debe costear el subsidio de quien rechaza las ofertas que se le hacen'⁴⁹. El propio presidente Aznar ponía bajo sospecha a los parados, a los que llamaba insolidarios si pudiendo encontrar un trabajo no deseaban hacerlo y hablaba de 127.216 empleos ofrecidos por el INEM que no eran cubiertos por nadie. Aznar llegó incluso a apelar al nacionalismo español para evitar la huelga. Para Aznar, por celebrarse en fecha cercana a la cumbre que ponía fin a la presidencia española de la UE, la huelga tenía el propósito de "hacer daño a España". Enseguida los sindicatos acusaron al Gobierno de querer "criminalizar" a los parados y a los inmigrantes tratándolos "como delincuentes y defraudadores" para justificar la reforma. Para los sindicatos además las estadísticas se habían manejado "frívolamente" y estimaban que la reforma del desempleo estaba anclada a la tesis del "comportamiento fraudulentamente extendido de los perceptores de paro, especialmente de aquellos que no quieren aceptar las ofertas de empleo que se les presentan"⁵⁰. El día del Trabajo tanto sindicatos y la oposición aprovecharon para arremeter duramente contra el gobierno⁵¹,

por los agentes sociales", Cinco Días 29/4/2002 "Rato advierte a los sindicatos que "cada cual tendrá que ser responsable de sus propios actos".

⁴⁵ Cinco Días 18/4/2002. "Aparicio advierte a los sindicatos que "el conflicto no es la solución".

⁴⁶ Cinco Días 21/5/2002 "UGT y CC OO mantienen su amenaza de huelga después del fracaso de la reunión con el Gobierno".

⁴⁷ Cinco Días 3/5/2002 "CEOE pide al Gobierno que no ceda y mantenga la reforma del paro".

⁴⁸ ABC 18/5/2002 "Inmovilismo y movilidad laboral". Cinco Días 17/5/2002 "El Gobierno convoca de nuevo a los sindicatos para tratar la reforma del paro".

⁴⁹ Cinco Días 22/4/2002 Entrevista con el Secretario General de Empleo y Relaciones Laborales, J. Chozas.

⁵⁰ Cinco Días 23/4/2002 "Los sindicatos harán huelga general en junio si Aznar no negocia el desempleo".

⁵¹ Según las estadísticas del propio Ministerio de Trabajo, más del 40 por ciento de los parados registrados no cobraban ningún tipo de prestación y de los 986.815 que cobran algo, un 42 por ciento recibía sólo el subsidio, equivalente al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional. Además, los sindicatos demostraron que los 127.000 empleos a los que se había referido Aznar incluían las ofertas en proceso de tramitación. J. Sevilla, secretario de Economía del PSOE, se refería a las reformas diciendo que "no las hubiera realizado ni Margaret. Thatcher", ya que, en su opinión, el líder del Ejecutivo "vino a decir que hoy en España el que está parado es un vago y, encima, yo no voy a pagarle" y acusaba a Aznar

acusando al presidente de “convertirse en un Le Pen” o comparándolo con M. Thatcher. Asimismo, M. Chaves, el presidente de la Comunidad andaluza exigía al Ministro socialista que retirara sus últimas acusaciones de “indolentes” a los trabajadores agrarios andaluces⁵².

En cuanto al fondo, la reforma cambiaba algunos de los planteamientos tradicionales del mercado de trabajo español. Para los sindicatos la reforma suponía un “recorte de los derechos” (Méndez, UGT) de los trabajadores debido a lo que entendía como un recorte a las prestaciones y al endurecimiento de los requisitos para acceder a ellas. Además consideraban que se facilitaba y abarataba el despido y que, el superávit del INEM -3.000 millones de euros- y de la Seguridad Social -3.600 millones de euros- deberían utilizarse para aumentar la cobertura del desempleo. A su juicio, la reforma también atentaba contra el derecho a elegir profesión y desarrollarla. La eliminación de los salarios de tramitación, que era una de las principales demandas de la patronal, era también uno de los principales escollos para los sindicatos⁵³. Ello abarataba enormemente el despido beneficiando a los empresarios y el trabajador perdía la indemnización complementaria durante un periodo de tiempo que debió estar en activo puesto que su despido fue injusto. Para el gobierno, sin embargo, no existían argumentos para afirmar que se fueran a producir recortes. En opinión del gobierno, en general, el mercado de trabajo se vería beneficiado a través de la incorporación más rápida de los parados al trabajo, para lo que la inversión debía hacerse, más que en prestaciones, --que eran consideradas como desincentivadoras-- para la búsqueda de empleo, en políticas activas.

Con este ambiente de posturas irreconciliables, los responsables de CCOO y UGT acuden el día 29 de abril a una reunión en el MT con el Secretario General de Empleo, J. Chozas. Los sindicatos exigieron formalmente la retirada de la propuesta de reforma, solicitud que fue contestada negativamente por el Ministerio. Los sindicatos escenificaban la ruptura de una negociación que nunca había llegado a producirse con el gobierno antes de la celebración de la fiesta del trabajo del primero de mayo.⁵⁴ Los sindicatos aprovecharon la atención de los medios de comunicación durante las movilizaciones del 1 de mayo para trasladar a los ciudadanos el mensaje de que el gobierno intentaba imponer “recortes durísimos” a los derechos sociales y un paquete de medidas “injusto e injustificable” ante el que ni siquiera cabía negociación. La fiesta era también utilizada para advertir al gobierno de que si no retiraba el proyecto antes del 23 de mayo, podría convocarse una huelga general, que no mencionaron expresamente, que tendría lugar además en vísperas de la reunión del fin de la Presidencia española de la UE⁵⁵.

La presión no cedió en ningún momento del proceso. En la ya mencionada carta que el 8 de mayo CCOO y UGT enviaron al presidente Aznar se solicitaba al más alto nivel

de que “se está quedando como el bastión de la derecha más derecha que hay en estos momentos en Europa”. Cinco Días 29/4/2002 “Cuatro de cada diez parados no cobra ninguna prestación por desempleo”; 2/5/2002 “El Primero de Mayo discurre con la huelga general como telón de fondo”.

⁵² Cinco Días 2/5/2002 “Fidalgo y Méndez exigen reunirse con Aznar como única vía de diálogo”.

⁵³ Cinco Días 24/5/2002 “José María Cuevas “Un paso atrás”.

⁵⁴ Cinco Días 29/4/2002 “CC OO y UGT escenifican la ruptura del diálogo social con el Ejecutivo”.

⁵⁵ Cinco Días 2/5/2002 “El Primero de Mayo discurre con la huelga general como telón de fondo”.

la retirada de la reforma de la protección del desempleo⁵⁶. Pero la misiva fue contestada también negativamente por el presidente Aznar. Además, en opinión de los sindicatos, contenía 'frases claramente agresivas' y manifestaba la 'incapacidad' de Aznar para dar algún argumento que justificara las medidas que se pretendían. Antes de la mitad de mayo la huelga ya era considerada inevitable por parte de los sindicatos.

El 17 de mayo los líderes sindicales comparecieron ante los medios para presentar un resumen de sus propuestas, absolutamente contrarias a las planteadas desde el gobierno⁵⁷. Aunque unos días más tarde, el 21 de mayo sindicatos y autoridades vuelven a reunirse en el Ministerio, la reunión sólo dura una hora. El 23 se convocó la huelga general para el próximo 20 de junio (20-J), la quinta huelga general desde el restablecimiento de la democracia. Sólo un día después, el 24 de mayo, el gobierno aprueba mediante un Real Decreto la reforma, que entraría en vigor en los días siguientes⁵⁸. Tal Real Decreto es un procedimiento utilizado para aprobar disposiciones de carácter urgente que debe ser convalidado posteriormente por el Parlamento. El texto fue bautizado sindicalmente como "decretazo".

El texto suavizaba ligeramente la propuesta original del gobierno principalmente en lo relacionado con el concepto de oferta adecuada de empleo, que se vincula a las circunstancias familiares y personales del parado⁵⁹. Sin embargo, los sindicatos no consideraron que este esfuerzo pudiera ser considerado como una circunstancia atenuante de la culpa del gobierno. Al contrario, en los días siguientes se criticaron de nuevo las formas. Se recalcó que era ofensivo el procedimiento de reforma utilizado. Aquí tampoco sirvieron de nada las explicaciones del ministro⁶⁰. Así era la situación, cuando en junio de 2002 el gobierno llevó al Parlamento la convalidación del Real Decreto, sólo pudo ser aprobado por los votos del PP. Las 16 abstenciones de Convergencia i Unió (CiU) y Coalición Canaria (CC) que estaban de acuerdo con el fondo de la reforma, se justificaron por la "arrogancia del Gobierno" que en su opinión había logrado romper el "diálogo social"⁶¹. La reacción del gobierno fue manifestar su disposición para aceptar cambios en el proceso de tramitación parlamentaria como ley, lo que además podría permitir corregir algunos defectos técnicos en la redacción del Decreto-ley aprobado⁶².

La situación no se calmó ni antes ni después de la huelga. El ministro Aparicio llegó a amenazar con revisar el derecho de huelga en función de lo que ocurriera el 20-J.

⁵⁶ Cinco Días 8/5/2002 "Carta de UGT y CC OO a Aznar para que retire la reforma del desempleo".

⁵⁷ Cinco Días 18/5/2002 "Trabajo vuelve a convocar a los sindicatos, pero sigue sin retirar el texto de la reforma".

⁵⁸ Real Decreto Ley 5/2002 de 24 de mayo de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad.

⁵⁹ Cinco Días 18/5/2002 "El Gobierno aprueba por real decreto la reforma de protección del desempleo".

⁶⁰ Aparicio hizo hincapié en que la utilización del Real Decreto Ley es una 'tramitación normal' en cualquier reforma laboral, para evitar el 'efecto anuncio o efecto pausa' que podría llevar a los empresarios a paralizar las contrataciones a la espera de la nueva legislación. El gobierno añadía a estas excusas, que en el periodo de tramitación legal en el Parlamento se podrían incluir algunos cambios.

⁶¹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados 13/6/2002. ABC 18/06/2002 "La soledad del PP". Cinco Días 13/6/2002 "El Congreso convalida el 'decretazo' sólo con los votos del PP".

⁶² Cinco Días 7/6/2002 "Chozas reconoce que hay lagunas técnicas en el decreto de medidas del desempleo".

Mientras tanto, el secretario general de CCOO manifestaba que hablar de una legislación para "reprimir" el derecho de huelga era ya "el colmo del desvarío"⁶³. Los días siguientes a la huelga no dieron tregua a las movilizaciones en distintas ciudades del país con lemas que podrían resumirse en el que abanderó la concentración de Madrid "por la derogación del decretazo"⁶⁴. Aparicio contestaba que "no se va a bajar del burro" que ha llevado a España a reducir 'enérgicamente' el paro⁶⁵. Asimismo, tanto el PSOE como IU y el grupo mixto como 4 CCAA donde gobernaba el PSOE solo o en coalición (Andalucía, Asturias, Extremadura y Baleares) interpusieron recursos y un juez de lo Social de Badajoz una cuestión de constitucionalidad a finales del verano⁶⁶.

A pesar de que algunos miembros del gobierno y medios de comunicación concedieron un peso marginal a la huelga, lo cierto es que el 9 de julio, veinte días después de la huelga, Aznar anuncia una crisis de gobierno con el cambio de nueve de sus ministros⁶⁷. Entre los ministros salientes se encontraba el titular del Ministerio de Trabajo, Aparicio, que fue sustituido por el hasta entonces presidente de la Comunidad Valencia, E. Zaplana. Los sindicatos interpretaron la salida de Aparicio del gobierno como el reconocimiento del éxito de la huelga. El propio ex ministro se mostró abiertamente molesto por el relevo y en general como una víctima política del desgaste en la batalla sindical⁶⁸. Desde el principio, Zaplana mostró un talante negociador en los próximos temas a discutir (pacto salarial, siniestralidad,...), asuntos que los sindicatos vinculaban a su vez a la retirada del decretazo⁶⁹.

Inesperadamente, durante la última semana del mes de septiembre, Zaplana anunció sin más detalles que en la primera semana del mes de octubre trasladaría a los sindicatos algunos cambios en el decretazo. Aunque en un primer momento, las reacciones por parte de los sindicatos fueron de cierta incredulidad y sospecha, lo cierto es que los cambios de Zaplana eran receptivos a las reivindicaciones de las organizaciones de trabajadores.

b. El resultado sustantivo y político de la reforma

Evaluar el resultado sustantivo y político de la reforma es más complejo de lo que a priori parece. Con la modificación gubernamental se rebajaban significativamente las

⁶³ Cinco Días 10/6/2002 "Méndez y Fidalgo consideran un "desvarío" limitar el derecho a la huelga".

⁶⁴ ABC 6/7/2002 "Fidalgo y Méndez, apoyados por Zapatero, amenazan con más movilizaciones y una nueva huelga general".

⁶⁵ Cinco Días 18/5/2002 "Trabajo vuelve a convocar a los sindicatos, pero sigue sin retirar el texto de la reforma".

⁶⁶ Cinco Días 1/8/2002 "Un juez plantea la inconstitucionalidad del 'decretazo' por dificultades en la interpretación". A finales de noviembre el Tribunal Constitucional anunciaba la admisión a trámite de 5 recursos a pesar de que el gobierno para esa fecha ya había modificado el decreto. Sin embargo, el tribunal consideró que podían aceptarse porque las modificaciones no iban aplicarse hasta finales de año.

⁶⁷ ABC 21/6/2002 "Los sindicatos fracasan en su intento de parar España en contra de la reforma del desempleo".

⁶⁸ ABC 10/7/2002 "Fidalgo y Méndez atribuyen la remodelación a la huelga del 20-J"; El País 11/7/2002 "Mi hija de 11 años daba botes de alegría al enterarse de mi cese".

⁶⁹ "Si el Gobierno quiere que haya diálogo social se impone una reparación inmediata del boquete que abrió el decretazo, una reconsideración de esas medidas", (Fidalgo) Cinco Días 11/9/2002 "Fidalgo: "La retirada del 'decretazo' es la última oportunidad para el diálogo"".

pretensiones originales del gobierno⁷⁰, y en ese sentido podría hablarse más bien de fracaso sustantivo. Sin embargo, si se compara la situación anterior y su texto inicial con el texto definitivo de la misma, es quizá exagerado afirmar una victoria rotunda de las propuestas de los sindicatos como suelen mantener las propias organizaciones de trabajadores (excepto por ejemplo la CGT⁷¹) y algunos académicos y analistas políticos en los medios de comunicación (lo que sería pues un claro fracaso simbólico de la política).

Otra cosa distinta es que al gobierno le interesara aparecer como un gobierno sensible y dialogante. Aunque Aznar no reconocía del todo “su derrota”, afirmó que después de que los sindicatos hubieran abandonado sus posiciones maximalista, la situación había cambiado⁷². Zaplana se esforzaba por mostrar la cara amable de un gobierno que “no ha sido ajeno a las críticas”⁷³ o decía “hemos movido ficha porque creemos que es lo más oportuno y lo más conveniente”⁷⁴.

Asimismo, los sindicatos estaban también interesados en aparecer como ganadores. Por un lado era una gran victoria puesto que el Real Decreto que ya había sido aprobado en el Parlamento era ahora retirado y eso suponía una evidente marcha atrás. Por otro lado, los sindicatos habían utilizado ya una de sus principales armas ofensivas, la huelga general y seguramente les hubiera costado mantener indefinidamente un alto nivel de movilización. Finalmente, con la retirada del Decretazo, los sindicatos volvían al diálogo. Fidalgo, el líder de CCOO, agradecía 'la deferencia y la inteligencia' de Zaplana.⁷⁵

Excepto el PER, es cierto que con el nuevo texto el concepto de colocación adecuada se hacía más laxo o que la firma del llamado compromiso de actividad no era obligatorio para el desempleado hasta que no hubieran transcurrido los 100 primeros días de desempleo. Sin embargo, la firma del compromiso de actividad es ahora un requisito para poder recibir la prestación y supuso la modificación de la Ley General de Seguridad Social de 1994 en su artículo 207⁷⁶. Además, y aunque se considera de carácter leve, el incumplimiento del compromiso de actividad se tipificaba como falta. Del mismo modo el texto final restablecía los salarios de tramitación que la inicial reforma pretendía suprimir, pero también se introducían algunas matizaciones favorables al empresario. Finalmente, la reforma restituía las prestaciones por desempleo para los fijos discontinuos a condición de que estos estuvieran disponibles

⁷⁰ El resumen de las modificaciones comparadas con las propuestas iniciales puede verse más extensamente en <http://www.ugt.es/huelga/resumenpropuestas.htm>

⁷¹ Un análisis resumido de la CGT sobre las enmiendas al Decretazo puede verse en <http://www.ainfos.ca/02/oct/ainfos00474.html>.

⁷² Cinco Días 8/10/2002 “Aznar dice que las correcciones al 'decretazo' no suponen "una marcha atrás" del Gobierno”.

⁷³ Cinco Días 11/9/2002 “El Gobierno restituye la mayor parte de los recortes que impuso en el 'decretazo”.

⁷⁴ ABC 3/11/2002 Álvaro Delgado Gal “¿Decretazo o decretito?”; 14/10/2002, “Los eclipses del Decretazo”; Cinco Días 7/10/2002 “Las razones del Gobierno para dar marcha atrás”.

⁷⁵ Cinco Días 3/10/2002 “Los sindicatos volverán al diálogo si se confirman los cambios del 'decretazo”.

⁷⁶ A los requisitos que ya había se ha añadido un requisito más que es el de “acreditar disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar colocación adecuada a través de la suscripción del compromiso de actividad”

para aceptar ofertas de empleo en los meses que no trabajen, soluciona a favor de los trabajadores los problemas de compatibilidad de la indemnización por despido con el subsidio por desempleo y la cotización de las vacaciones, y limitaba la discrecionalidad de los trabajadores del INEM para tomar decisiones en cuanto a la prestación teniendo más en cuenta la situación personal del parado.

En definitiva, por lo dicho anteriormente, desde un punto de vista político la reforma fue un fracaso claro pero desde el punto de vista sustantivo se podría afirmar una posición intermedia entre el éxito y el fracaso.

c. Los condicionantes del resultado de la reforma

Si en los primeros meses de la propuesta analistas políticos y medios de comunicación se habían preguntado cuáles eran las razones que habían llevado al gobierno a proponer la reforma, al finalizar el proceso las preguntas eran más complejas. Por un lado, cabe preguntarse cuáles podrían ser las causas de este cambio de postura, de la rectificación del gobierno, tres meses después de que hubiera entrado en vigor. Teniendo en cuenta los condicionantes de la reforma del EB analizados en el apartado II, las explicaciones del cambio son variadas:

- 1) El gobierno contaba con la *ventaja de neutralizar algunos posibles vetos* a su reforma, como, por ejemplo, la necesidad de modificar alguna ley, ya que contaba con mayoría absoluta en el parlamento. Pero la aprobación de la reforma en solitario también le hizo *aparecer como culpable* ante la opinión pública. Sin duda la más importante tenía que ver con el miedo a la reacción de la opinión pública. Aunque es cierto que en España los sindicatos tienen una tasa baja de afiliación, lograron la movilización, sobre todo en zonas como Extremadura y Andalucía que se veían más afectadas por el Decretazo. Los propios sindicatos atribuían el cambio de actitud al impacto de la huelga y de otras movilizaciones. El gobierno habría retirado la propuesta ante una creciente sensibilización de la opinión pública con el tema y al temor de ser castigado en las urnas en las próximas elecciones autonómicas y generales⁷⁷. Precisamente, la retirada de la reforma puede explicarse en esta clave, la necesidad del gobierno de mejorar su imagen de soberbio y desdeñoso.
- 2) El hecho de que el PP iniciara la reforma sin temer a la opinión pública y después la retirara por temor a ella, es la razón que nos hace pensar que probablemente el gobierno *confiaba en que la ciudadanía le concedería cierto crédito* al presentar como aval una política económica eficaz y, quizá, en *convencer a través del discurso* de la necesidad de la reforma. Sin embargo, el gobierno fue muy torpe al tratar de justificar la reforma. Constantemente se ponía en duda la honradez de los desempleados y se ofrecieron datos confusos. Recuérdese que en el caso español el tema del empleo/ desempleo es un asunto muy sensible. El desempleo y el terrorismo son considerados alternativamente por la opinión pública desde hace muchos años como el primer y el segundo problema del país. Es muy posible que entre los ciudadanos españoles exista la sospecha de cierto fraude en la percepción del desempleo e incluso un cierto acuerdo en el efecto desincentivador de las

⁷⁷ ABC 8/10/2002 Carlos Rodríguez Braun “Flexibilidades, trampas y enjuagues”; Cinco Días 15/10/2002 Julian Ariza (CES) “Una decisión sin precedentes”.

prestaciones. Sin embargo, también hay que considerar que el desempleo en España ha sido muy elevado, sobrepasando el 20 por ciento y afectando por tanto a todo tipo de personas⁷⁸. Ello supone que muchas personas han estado en situación de desempleo o que, dado que la bonanza económica es una cuestión cíclica y un contexto de alto desempleo como el español, un individuo se vea como un potencial desempleado. Ni a unos ni a otros les gusta verse reconocidos en el retrato que hacía el gobierno de los desempleados. Por ello probablemente la opinión pública parece estar a favor de las políticas pasivas (Gil-Martín, 2002). Tanto los sindicatos como la patronal supieron sacar buen partido de esta situación y en algunos casos se pudo demostrar la poca exactitud de los datos.

- 3) Claramente aquí se cumplen las previsiones de la literatura científica sobre el hecho de que a un partido de la derecha les es más difícil emprender un recorte que a uno de la izquierda. Además, el PP *tampoco observó la precaución de buscar alianzas* entre la izquierda para emprender tal recorte. Ello le hubiera permitido legitimar la reforma o al menos repartir la culpa. Sin embargo, confió tan sólo en que otros partidos del centro derecha le prestarían sus votos. Sin embargo, ni siquiera ésta estrategia le salió bien, ya que dos de los partidos de esta tendencia ideológica se abstuvieron en las votaciones del parlamento. Ambos reprendieron al gobierno por la forma en que se había hecho la reforma pero lo cierto es que en aquellos momentos en los que en España se empezaba a hablar del *rodillo parlamentario* era difícil encontrar a alguien dispuesto a situarse junto al gobierno en cualquier cuestión.
- 4) En el caso español el sistema de concertación ha sido definido como corporativismo débil. En general es el gobierno el que impulsa la concertación pero existe en general. Ello explicaría la razón de por qué el gobierno propone la reforma. Junto a ello en primer lugar hay que entender que el gobierno habría lanzado la propuesta porque *en ningún momento había creído en la capacidad de respuesta sindical*, cuando además la unidad de acción sindical estaba rota. El cálculo fue equivocado respecto a los sindicatos puesto que, independientemente de estar o no en contra del fondo de la reforma, los sindicatos vieron en la no-reforma varias oportunidades para reforzar su legitimidad:
 - a. Mediante la recuperación de la unidad de acción sindical (la situación de ruptura no era bien comprendida por nadie). Además, la reforma enfrentaba a los sindicatos con su propia historia. Precisamente los temas del empleo estuvieron en el origen de al menos dos de las cuatro huelgas generales de los sindicatos convocaron durante la etapa de gobierno de la izquierda⁷⁹.

⁷⁸ Véase cualquiera o todos los barómetros mensuales del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), www.cis.es. Además pueden consultarse el Estudio 2431 de diciembre de 2001 en el que mediante una encuesta se preguntaba a población desempleada sobre sus propias condiciones. También debe consultarse el Estudio 2457 de mayo de 2002, justo en medio de la reforma, sobre temas relacionados con la prestación por desempleo. Esta vez la encuesta está dirigida a población general.

⁷⁹ Cinco Días 1/5/2002 “Amenaza de huelga general”.

- b. Además, esto les permitía distanciarse algo de la política del gobierno que se estaba volviendo hacia la patronal y en un contexto en el que el PP empezaba a estar solo en cualquier iniciativa en cualquier sector de política y era acusado constantemente de arrogancia.
- c. Por otro lado, era una oportunidad para reclamar su parte de responsabilidad en el éxito de la etapa de crecimiento, demostrando que los sindicatos eran necesarios para tal empresa. Como afirmaba Fidalgo, el Gobierno "ha cometido el error de atribuirse, casi en exclusiva, el éxito de la etapa de crecimiento" que se ha vivido en los últimos 6 años⁸⁰. Los sindicatos aprovechaban su imagen positiva pues habían cedido en la moderación salarial y el gobierno iba a aparecer como alguien que no estaba dispuesto a ceder. Méndez opinó que el documento elaborado por el Gobierno para la reforma del sistema de desempleo "colma un vaso ya colmado con la reforma laboral del pasado año" y avanza hacia la precariedad laboral y la desigualdad.

El énfasis en estas cuestiones que resultaban estratégicas para los sindicatos, más vinculadas quizá a su papel de "buscadores de voto", y no tanto en el fondo de la reforma es lo que llevó a algunos analistas a afirmar que se trataba de una huelga injustificada y era más bien una "huelga política"⁸¹.

- 5) La reforma presentaba varios asuntos, sin embargo, todos ellos giraban alrededor de cuestiones que podían resultar interesantes a los sindicatos en términos de su papel como defensores de políticas o programas, el gobierno desaprovechó la oportunidad de ofrece otras contrapartidas a los sindicatos. En ese contexto, los sindicatos podían ganar si se oponían a la reforma, ya que ganaban legitimidad y una posición de fuerza para futuras negociaciones. Asimismo, el carácter unilateral e impuesto de la reforma jugó en contra de poder abrir el abanico de la negociación.
- 6) En cuanto al poder explicativo de las propias políticas de bienestar, se cumple la previsión de la literatura acerca de que las prestaciones que tienen un fuerte grupo de presión detrás son difíciles de modificar y más si estas prestaciones son de carácter contributivo.
- 7) Finalmente, otro tipo de explicaciones estaba vinculado a la coyuntura económica. El mantenimiento de una coyuntura económica positiva dependía en alguna medida de la paz social. Los sindicatos vincularon la reforma a la negociación de otros temas e incluso a la moderación salarial y a la creación de empleo, cuestiones que eran consideradas estratégicas para el gobierno. Además, según los sindicatos, el gobierno preveía un empeoramiento de la coyuntura económica y en ese contexto no podía permitirse un enfrentamiento con los agentes sociales.

⁸⁰ Cinco Días 11/9/2002 "Fidalgo: "La retirada del 'decretazo' es la última oportunidad para el diálogo"

⁸¹ ABC 2/6/2002 "Del 14D-al 20J: Una huelga política".

- 8) Por último, hay que afirmar que también hay factores explicativos vinculados a los intereses políticos bien del gobierno en sí o bien de algunos de sus miembros.
- a. Se hablaba de “alta política”, explicación según la cual el gobierno pretendía así lograr el apoyo en una política de línea dura con el País Vasco”.
 - b. Había también una explicación de estrategia política personal, de “baja política”. El PSOE sostenía que el cambio había sido auspiciado por el ministro de economía Rodrigo Rato quien pensaba obtener el apoyo de Zaplana en la carrera sucesoria de Aznar a cambio de concederle una victoria política consistente en poder atribuirse la recomposición del diálogo social⁸².

3. La reforma de la protección por desempleo de 2000 en Francia: el PARE.

a. Los antecedentes y el proceso de la reforma

Como reacción a la “imposición” de las “35 horas”⁸³, llevada a cabo entre 1998 y 2000 por el gobierno socialista plural de L. Jospin, la organización MEDEF, la agrupación más importante de los patronos franceses, propuso a finales de 1999 lo que denominó la “*Nouvelle constitution sociale*”⁸⁴. Se trataba de un proyecto para ser negociado con las organizaciones de trabajadores que tenía (y tiene) como objetivo “refundar radicalmente” las relaciones sociales en Francia, evitando el excesivo *estatismo*, «el intervencionismo sistemático y desresponsabilizador» que, en los últimos años parecía haber traspasado las fronteras tradicionales de las políticas económicas, y que en opinión de MEDEF, el Estado había demostrado en los años pasados. En este marco, se lanza la idea ampliamente discutida en el país de la “*Refondation sociale*”, en busca de un paritarismo (*paritarisme*) renovado. MEDEF proponía ocho ámbitos de negociación sobre los cuales debían, a su juicio, producirse nuevos acuerdos entre la patronal y sindicatos, minimizando la intervención estatal hasta el final del proceso. Uno de los ámbitos negociadores era el de la protección por desempleo, debido a que en los meses siguientes expiraba el acuerdo periódico entre los agentes sociales sobre el tema. La negociación del desempleo representaba además poner sobre la mesa el control de UNEDIC, considerado como el santuario del *paritarisme* (Clasen y Clegg, 2004). Los sindicatos también estaban enfrentados con el gobierno. A pesar de haber apoyado ampliamente la reducción de jornada laboral, las organizaciones de trabajadores reprochaban al gobierno un excesivo intervencionismo. El reproche estaba fundamentado en la intención gubernamental de utilizar el superávit del órgano paritario de gestión del desempleo, UNEDIC, para financiar la reducción de cotizaciones derivadas de la implantación de las 35 horas.

MEDEF supo aprovechar esta ventana de oportunidad (Clasen y Clegg, 2004). Con mejor o peor gana, la propuesta negociadora de MEDEF en busca de un nuevo *paritarisme* fue aceptada por los sindicatos franceses, a quienes además, por razones

⁸² ABC 8/10/2002 Carlos Rodríguez Braun “Flexibilidades, trampas y enjuagues”.

⁸³ Recuérdese que la izquierda había votado masivamente a favor, mientras que la derecha había votado masivamente en contra.

⁸⁴ Mouvement des Entreprises de France, nuevo nombre de la antigua CNPF.

financieras y de recursos, no les interesaba quedarse fuera del diálogo social. En febrero de 2002 las partes se reunieron⁸⁵. La MEDEF consiguió convencer a la CFDT⁸⁶, el segundo sindicato del país, cercano a las tesis de la “tercera vía” (Clasen y Clegg, 2004), para que se involucrara en el proyecto. Para esta organización sindical reformista, la CFDT, debía producirse un cambio. En este cambio el papel de las organizaciones sociales era, según creía la CFDT, decisivo.

Sin embargo, pronto comenzó a quebrarse ese aparente consenso inicial, sobre todo entre los sindicatos. Con excepción hecha de CFDT y algún otro sindicato, las propuestas recogidas en el texto sobre la protección por desempleo de MEDEF consiguieron aglutinar rápidamente la crítica de un frente anti-patronal y antiliberal (Rudischhauser y Zimmermann, 2003). Como en el caso español, los problemas de fondo y forma pronto se entrecruzaron, muchas veces deliberadamente. Ello dio lugar a un largo y complejo proceso de negociación, siete meses de *psicodrama* o de *culebrón*, como aparecía en algunos medios, con varias versiones del texto sobre la reforma del desempleo⁸⁷.

Veamos primero algunas cuestiones sobre el contenido del acuerdo. A diferencia de años anteriores en que el Estado había tenido que asumir la deuda de UNIDEC debido al incremento constante de los parados, esta vez, el órgano paritario del desempleo, disponía de recursos excedentes. Los actores tenían algunos intereses comunes pero también otros divergentes en función de la evaluación que hacían de la legislación vigente del seguro de desempleo, de la evolución del mercado de trabajo y de su propia concepción de cómo debía ser el sistema (Freysinet 2002).

Así tanto MEDEF como CFDT tenían su propia opinión sobre qué debía hacerse con los remanentes⁸⁸. Formalmente al menos, el objetivo era acabar con las trampas de inactividad que provocaba el sistema vigente de protección, que constituía en su configuración actual un fuerte desincentivo para volver al trabajo (Mandin y Palier, 2002 y 2003). En el ámbito del desempleo en concreto, la transformación debía orientarse a la activación de los trabajadores, objetivo que había sido olvidado por las políticas de desempleo. La intención de MEDEF era poner en marcha un dispositivo generalizado y obligatorio de inscripción (el contrato de ayuda al retorno al empleo) con un sistema de control y sanción según normas y procedimientos definidos y aplicados por los firmantes del acuerdo.

Al contrario que para otros sindicatos, la CFDT, pensaba que no era prioritario acabar con el coeficiente reductor del vigente seguro de desempleo y que era mejor destinar los excedentes de UNEDIC a políticas de activación. La prestación debía jugar un papel activo para devolver a los parados al empleo. Este sindicato, prefería la mejora de la cobertura, extendiéndola a jóvenes y precarios de modo que se les facilitara el acceso a la prestación. Además, MEDEF proponía una intervención más activa de UNEDIC, el órgano paritario, en la política de empleo suscribiendo así, «de forma astuta» una vieja reivindicación de la CFTC y de la CFDT.

⁸⁵ Le Monde 27/1/2000 “Le patronat à la reconquête du terrain social».

⁸⁶ Confédération Française Démocratique du Travail.

⁸⁷ L'Expansion 2/10/2000 “Sept mois de psychodrame”.

⁸⁸ Le Monde 5/4/2000 “Que faire de la « cagnotte » du régime d'assurance-chômage?”

A mediados de junio de 2000, MEDEF, CFDT y CFTC consiguieron negociar una limitación a la prestación por desempleo e imponer nuevas obligaciones a los desempleados. El resultado fue el llamado PARE (recogido en el Acuerdo sobre el Plan de Ayuda de Retorno al Empleo) que requería que los receptores del desempleo firmaran un contrato con el servicio nacional de empleo que les obligaba a participar en un programa personalizado de búsqueda de empleo, el PAP, (Proyecto de Acción Personalizada). La propuesta endurecía la relación entre la percepción de la prestación y el esfuerzo por encontrar un empleo, hasta el punto que un beneficiario podría perder la prestación si se negaba a aceptar un empleo varias veces.

La CGT (la primera central sindical, excomunista) reclamaba que los excedentes fueran utilizados para acabar con la disminución progresiva a la que estaba sometida la entonces prestación por desempleo vigente (AUD) a medida que iban pasando los meses sin que el parado encontrara un empleo. Además, este sindicato se oponía a lo que consideraba un incremento de la presión para el buscador de empleo, a las sanciones previstas y al uso del riesgo de exclusión que el nuevo sistema suponía como un medio de regulación social. Asimismo, la CGT había sido históricamente proclive a la creación de un sistema único de indemnización de carácter público. CGT-FO (el tercer sindicato del país) se oponía a cambiar las atribuciones UNEDIC. Para el secretario general de FO, M. Blondel, el Plan de Ayuda de Retorno al Empleo debía estar basado en la voluntariedad y no ser objeto de un contrato tal y como proponían MEDEF y CFDT. También había inquietud entre las asociaciones de parados (Apeis, MNCP, AC! y CGT) acerca del papel nuevo que se diseñaba para UNEDIC. Según estas asociaciones, en las propuestas de MEDEF parecía que la ANPE, el servicio público, podría pasar a estar tutelada por UNEDIC, donde la patronal MEDEF podía imponer más fácilmente sus puntos de vista⁸⁹.

Los académicos e intelectuales llamaban la atención sobre algunos aspectos del acuerdo días antes de que ésta tuviera que ser sometido a la opinión del Consejo Superior de Empleo. Fundamentalmente se referían al aspecto policial o de control y la carencia de libertad para elegir empleo. Recuérdese que estas críticas también aparecerían en el caso español. En la reforma española se criticaba la discrecionalidad de INEM a la hora de sancionar y el atentado contra la libertad de elegir profesión. En el caso francés, el problema era aún más grave puesto que a quien se pretendía atribuir esta capacidad sancionadora no era a un agente público. Para los intelectuales la firma de acuerdo significaba admitir el “desmantelamiento de las protecciones y garantías sociales conquistadas por los asalariados y los parados... Los dispositivos propuestos constituyen una forma de estigmatización de las víctimas y contribuyen a exonerar a la sociedad y al Estado de sus responsabilidades de cara a las tendencias estructurales que producen un desempleo en masa”⁹⁰.

La posición de la ministra de empleo M. Aubry era más compleja. En principio, la ministra afirmaba compartir los objetivos del Acuerdo pero no los medios para alcanzarlos. “El gobierno está dispuesto a dar una salida positiva a toda propuesta que vaya en el sentido de una utilización más activa de los fondos del seguro por desempleo... a condición de que sea movilizado el servicio público de empleo”. Éste no

⁸⁹ Le Monde 5/4/2000 “Que faire de la « cagnotte » du régime d'assurance-chômage?”

⁹⁰ Le Monde 15/6/2000 “Le Medef et les chômeurs: un marché de dupes.” Ver también Le Monde 30/6/2000 “Pour une véritable démocratie sociale”.

había sido incluido en el acuerdo. Para Aubry, aunque se mostraba contraria a que los parados tuvieran que aceptar cualquier empleo, era “normal sancionar a los parados que no acepten empleos correspondientes a sus cualificaciones o que no hagan esfuerzos reales”. Sin embargo la ministra creía que “para ser imparciales”, tales medidas debían “ser responsabilidad del Estado” (el texto atribuía ese papel a ASSEDIC). Además de por estas razones, la ministra se oponía al texto porque sus propuestas contradecían Código del Trabajo (la prestación se vinculaba a la firma por parte del parado de un contrato con ASSEDIC, lo que era contrario a la legislación vigente e implicaría ir al Parlamento a cambiar la ley, lo que posteriormente fue avalado por el Consejo de Estado). Finalmente, había un problema financiero y la ministra esperaba la reparación de la deuda que el órgano paritario UNEDIC había contraído con el Estado en 1992.

Respecto a las cuestiones de forma, la propuesta de la MEDEF venía acompañada además de una advertencia, un ultimatum a los sindicatos. La MEDEF abandonaría las instituciones paritarias antes de finales de 2000, a no ser que se alcanzasen acuerdos con los sindicatos⁹¹. Además MEDEF lanzó la amenaza del “todo o nada”. Aún tratándose de un acuerdo minoritario por parte sindical, ya que no contaba con el apoyo de los dos grandes sindicatos franceses, la patronal no estaba dispuesta a negociar ningún aspecto del texto por separado (era “un todo indisociable”) y tampoco estaba dispuesta a permitir la mediación del gobierno⁹².

Cuando en junio de 2000 se produjo la firma del Acuerdo por parte de MEDEF y CFDT y CFTC, el gobierno y la izquierda parlamentaria quedaban contra las cuerdas. Tal como sugería el presidente de MEDEF “pertenece a la tradición republicana en nuestro país que los grandes acuerdos sociales sean ratificados por el gobierno” y luego traducidos a norma. Para MEDEF el hecho de que el acuerdo fuera minoritario no tenía más importancia ni merecía ser debatido. Sin embargo, los sindicatos CGT-FO y CGT remitieron una carta a la MEDEF solicitando que la negociación continuara y proponiendo algunos cambios al Acuerdo. Los propios medios de comunicación definían el problema de forma curiosa: el gobierno debía elegir entre firmar el acuerdo o mantener su responsabilidad para con los parados⁹³. De esta forma, como se verá más tarde, se proporcionaba una coartada al gobierno.

Así las cosas, la ministra de Empleo, M. Aubry decidió no aprobar globalmente el acuerdo solicitando a los firmantes cuatro puntos de reforma. Asimismo, el Partido Socialista (PS) acordó por unanimidad que no aceptaría “la idea de una ratificación global, sin discusión del acuerdo”. Para el PS el “Estado debe jugar su papel fijando los principios en los que se deben fundar los acuerdos sociales”. La propia representante de uno de los sindicatos firmantes, la CFDT, Notat, lamentaba la cláusula del “todo o nada” que había sido impuesta por la patronal y que, a su juicio, mostraba “el deplorable nivel de relaciones existente hoy entre los actores sociales y el gobierno”. Afirmaba además que existía margen para la negociación con el gobierno si se evitaba la politización del conflicto⁹⁴. Para la patronal, en cambio, el debate estaba cerrado y no

⁹¹ L'Expansion 2/3/2000 “4 scénarios pour reinventer le dialogue social”.

⁹² Le Monde 15/6/2000 “Le gouvernement et le PS refusent le « tout ou rien » du Medef”.

⁹³ Le Monde 21/6/2000 “Le Medef et la CFDT mettent le gouvernement au pied du mur”. Le Monde 15/6/2000 “La CGT presse le gouvernement d'opposer la loi aux innovations voulues par le Medef”.

⁹⁴ Le Monde 22/6/2000 “Le gouvernement et le PS refusent le « tout ou rien » du Medef”.

iba ni siquiera a responder a esta carta de CGT-FO y CGT, emplazando a estos sindicatos a la sesión de firma del acuerdo.

En este contexto, la presión de los sindicatos no firmantes y de las organizaciones de parados sobre el gobierno se incrementó como única vía para poder frenar el acuerdo. Los sindicatos anunciaron movilizaciones y buscaron además la complicidad de la izquierda en el parlamento ya que la propuesta debía ser allí ratificada⁹⁵. Es posible que donde mejor se demuestre la complejidad del proceso es en el análisis de algunas declaraciones de los líderes sindicales. Para los sindicatos no-firmantes, la forma en que se desenvolvía la negociación mostraba que el verdadero interés de la MEDEF, más que reconstruir el diálogo social o conseguir el propio acuerdo, era un ataque contra el gobierno socialdemócrata y un intento de apropiarse del campo de la política. Pero al mismo tiempo arremetían contra el gobierno por querer aprovechar la ocasión para recuperar parte del protagonismo en la gestión del desempleo en concreto, y en los ámbitos tradicionalmente reservados a los actores sociales en particular. Se sospechaba incluso, que el gobierno tenía la intención de unificar el seguro en una institución pública, resolviendo así los problemas que tradicionalmente se asociaban a la fragmentación del sistema⁹⁶.

El 24 de julio, la ministra de trabajo, M. Aubry, en nombre del gobierno se negó a sumarse al texto, lo que provocó el abandono temporal de la UNEDIC por parte de los firmantes. En esta fecha, la ministra citada y el ministro de finanzas, L. Fabius, enviaron una carta conjunta a MEDEF, CFTD y CFTC anunciando que el gobierno no estaba de acuerdo con el nuevo proyecto y rogando la renegociación del texto⁹⁷. La carta fue respondida el 1 de agosto. En ella, las organizaciones firmantes declaraban que estaban abiertas a discusiones sobre la implantación de la Convención pero que no revisarían el texto que habían acordado en junio.

En esta situación, a primeros de septiembre, Jospin pide a los actores sociales la renegociación del acuerdo⁹⁸. En la segunda quincena del mes, los sindicatos no firmantes lanzan un ultimátum a los firmantes del acuerdo. CGT, CGT-FO y CGC se lamentaban de que el funcionamiento de UNEDIC estuviese paralizado y concedían una semana a los firmantes para abordar los puntos del desacuerdo (a saber, modalidades y condiciones de la prestación, la evolución del nivel y las modalidades de cotización, dispositivos de ayuda para el acceso o el retorno al empleo en el marco de un servicio público y las relaciones financieras entre UNEDIC y el Estado). En caso de que la respuesta fuera negativa o no se produjera, las organizaciones recurrirían a la ministra el 26 de septiembre para desbloquear la situación, lo cual podría resultar como un “arme nucléaire”. Asimismo la ministra emplazaba a los sindicatos para remitir un nuevo texto del acuerdo en octubre⁹⁹ bajo la advertencia de que su ministerio preparaba un decreto

⁹⁵ Le Monde 21/6/2000 “Le Medef et la CFTD mettent le gouvernement au pied du mur”. Le Monde 15/6/2000 “La CGT presse le gouvernement d'opposer la loi aux innovations voulues par le Medef”.

⁹⁶ Le Monde, 7/8/2000 “Il faut que le Medef dise que son dispositif du PARE est fondé sur le volontariat”

⁹⁷ L'Expansion 12/10/2000. “Social: la lutte du contrat et de la loi”.

⁹⁸ Le Monde 5/9/2000 “Lionel Jospin demande aux partenaires sociaux de renégocier l'accord sur l'assurance-chômage”.

⁹⁹ L'Expansion 3/10/2000 “Il n'est pas anormal que le gouvernement ait son mot à dire sur l'assurance-chômage”. Le Monde 20/9/2000 “CGT, FO et CGC lancent un ultimatum aux signataires de l'assurance-chômage”.

para sustituir el texto propuesto. Dicho decreto tendría validez de un año y limitaba considerablemente las pretensiones de los firmantes.

Antes de que el decreto pudiera ser dado a conocer, inesperadamente el conflicto cambió de dirección cuando en la noche del 15 al 16 de octubre Jospin telefoneó al presidente de la patronal Seillière¹⁰⁰. La conversación entre los dos antiguos compañeros de la ENA dio sus frutos y el presidente de la patronal declaraba su satisfacción¹⁰¹. A pesar de las protestas de CGT-FO y de la CGT, el gobierno, la patronal y los sindicatos reformistas alcanzaron un acuerdo¹⁰². Una última versión llegó unos días más tarde al ministerio. La versión era un punto medio entre las pretensiones originales de la Convención y el decreto preparado por el ministerio.

El acuerdo de MEDEF, CFDT, CGC, CFTC se firmó el 19 de octubre de 2000 y se llamó *Convention relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage*. Las negociaciones, sin embargo, no finalizaron en ese momento. Las movilizaciones fueron constantes incluso después de que la convención fuera aprobada en el parlamento (con los votos a favor del PS y la derecha, pero con los votos en contra los comunistas), y hasta que comenzó su implantación en julio de 2001¹⁰³. No obstante, al final del proceso tanto CGT-FO como CGT se adhirieron a la convención relativa a las instituciones del seguro del paro, la “convención de gestión” de UNEDIC.

b. El resultado sustantivo y político de la reforma

La evaluación del resultado de la reforma finalmente adoptada respecto a la reforma planteada inicialmente en Francia es tan compleja o quizá más que en el caso español. Uno de los motivos principales es que en la reforma francesa se pueden identificar objetivos muy distintos. De un lado, la reforma contenía propuestas de activación parecidas a las puestas en marcha en otros países. De otro lado, un análisis pormenorizado de la reforma sugiere que para sus proponentes (MEDEF y CFDT, sobre todo para la patronal) las políticas de activación eran sólo un objetivo secundario, o una excusa para abordar una reconfiguración del sistema de gobernación social en su conjunto, comenzando por UNEDIC como arquetipo del *paritarisme*. Para el Gobierno, aunque su electorado podía llegar a cuestionar su imagen si aceptaba las tesis más duras de la activación, estaba en juego mucho más, su papel inmediato y futuro en la política de desempleo en concreto y en otras políticas sociales y de mercado de trabajo en general. A pesar de los intentos de MEDEF, ni en términos simbólicos ni desde un punto de vista sustantivo se puede admitir el éxito. En ambos casos debe hablarse con mayor propiedad de un punto medio entre ambos extremos del continuo.

¹⁰⁰ Le Monde, 17/10/2000 L. Jospin et Seillière trouvent un accord sur l'Unedic; 18/10/2000 Derniers réglages pour la nouvelle convention Unedic

¹⁰¹ *École Nationale d'Administration*, que como se sabe es un centro con tradición elitista donde se preparan los altos cargos de la administración francesa.

¹⁰² Los sindicatos que habían amenazado con reclamar la intervención del gobierno, se indignaban ahora por haber sido dejados al margen de las negociaciones y no comprendía la razón de que “eso que era inaceptable ayer debe ser repentinamente defendido” Le Monde 14/11/2000 “Unidéc: la victoire négociée du contrat sur la loi”.

¹⁰³ L'Expansion 9/11/200 “France: La CGT manifeste contre l'assurance chômage”; L'Expansion 1/6/2001 “Assurance-Chômage: La CGT chômeurs”. L'Expansion 10/5/200 “L'Assemblée valide le PARE par 29 voix contre 4”.

En el nuevo acuerdo se suavizaba las condiciones para poder ser receptor de la prestación y se mejoraba su generosidad. También las contribuciones disminuían. La nueva Asignación para el retorno al empleo (*Allocation d'aide au retour á l'emploi*, ARE) remplazaba a la AUD, es decir, desaparecía el coeficiente de descuento. Sin embargo, tanto la duración como la cantidad de la prestación se vinculan a la cantidad y la duración de la contribución. Por tanto, la mejora de las condiciones quedaba limitada. Quizá la innovación más importante sea el llamado Plan de Ayuda al Retorno al Empleo (PARE). La MEDEF deseaba vincular la prestación al plan de carácter obligatorio y a la aceptación de las propuestas de empleo, incluso la supresión en caso de reiterada negativa¹⁰⁴. Bajo las presiones constantes de CGT y CGT-FO el gobierno lo rechazó y forzó a ofrecer un plan personalizado (PAP, *Project d'action personnalisé*) de carácter voluntario para el trabajador. En la práctica, el PARE es obligatorio pero no supone obligaciones o sanciones nuevas distintas a las existentes en el Código del Trabajo francés que no fue modificado.

En lo que se refiere al contenido del acuerdo, puede afirmarse que, aunque como en el caso de la reforma española, el tema de las políticas de activación, los criterios y condiciones necesarias que le hacen a uno merecedor de las prestaciones sí se logra introducir en el debate, los acuerdos finales estaban alejados de las propuestas iniciales de MEDEF (Freyssinet 2002). A pesar de todo ello, la MEDEF no llegó nunca a aparecer como la derrotada. Al fin de al cabo, la intervención de Jospin había hecho posible que, aunque ya en una tercera versión, la propuesta finalmente se firmase y, por tanto, el *paritarisme*, tal como afirmaba el presidente de la patronal, se había salvado. Lo cierto, sin embargo, es que también las pretensiones de la patronal, en cuanto a incrementar la autonomía de UNIDEC y en cuanto a fortalecer el diálogo social, se habían visto muy rebajadas.

Como en el caso español, en Francia tampoco puede afirmarse que la reforma final haya respetado fielmente la propuesta inicial. En ambos casos el texto finalmente acordado suaviza la primera propuesta. Con cierta perspectiva (2003), para la propia MEDEF, las ambiciones iniciales del proyecto se redujeron mucho durante la negociación con Aubry¹⁰⁵. El poder de sanción, que para MEDEF era una de las claves para que la reforma funcionara, no produce ningún efecto, puesto que finalmente quedó en manos del Estado y éste no lo utiliza. Las propias organizaciones encargadas del programa, UNEDIC y ANPE, se muestran cautelosas sobre los resultados de las evaluaciones efectuadas después de haber entrado en vigor la reforma, ya que mientras el programa se lanzó en época de crecimiento económico, se produjo después la recesión. Sin embargo, se calcula que podría haber ayudado a un 20 por ciento de los desempleados (Mandin y Palier 2004).

c. Los condicionantes del resultado de la reforma

Una pregunta interesante en el caso francés es quizá la siguiente: ¿por qué el gobierno no aprovechó la oportunidad abierta por MEDF y algunas organizaciones sindicales firmantes para apoyar una reforma que, teóricamente, parecería ir en la línea de las reformas del mercado de trabajo emprendidas en otros países europeos? Las respuestas posibles son numerosas y complejas:

¹⁰⁴ L'Expansion 21/5/2001 "Le PARE "obligatoire" selon le Medef".

¹⁰⁵ Se siguen aquí las conclusiones de Mandin y Palier (2004) tras la realización de algunas entrevistas a representantes de MEDEF y otras organizaciones.

- 1) Por lo que se refiere a los objetivos de conseguir la misión activadora de la propuesta de reforma: a) En primer lugar, podría atribuirse a la ideología del partido un cierto fracaso de la reforma en este ámbito; frente a los estudios que parecen demostrar que en la actualidad el color político no importa en la reforma, este caso podría ser un ejemplo para demostrar lo contrario. Es decir, el gobierno habría puesto finalmente su firma en la reforma sólo una vez que ésta estaba lo suficiente diluida para ser aceptable para una ideología de izquierda tradicional como la que Jospin decía representar. Sin embargo, frente a esta hipótesis, Jospin se había manifestado en ocasiones a favor de políticas de activación (Clasen y Clegg, 2003) e igualmente, como se ha visto más arriba, la ministra Aubry se había definido como más molesta por la forma que por el fondo de la reforma. b) Por esta razón, quizá habría que añadir a este razonamiento el hecho de que el PS no tenía la mayoría absoluta en el Parlamento¹⁰⁶. Jospin, se debía, por tanto, a la “izquierda plural”. Incluso en el caso de que la reforma hubiese sido aceptable para él o su partido, tendría que haberla hecho presentable para el resto de la izquierda en el parlamento, lo que era difícil, no sólo por el contenido de la misma, sino y sobre todo, por tratarse de una reforma promovida desde la patronal.
- 2) Aunque los factores anteriores, la ideología del partido y la configuración política del Parlamento son variables importantes a tener en cuenta, un análisis detallado del proceso de reforma sugiere que, en realidad, la cuestión de vincular la protección por desempleo a las políticas activas, era para todos los actores una cuestión menor. Había otros intereses en juego. Una institución francesa estaba en juego, el *paritarisme*: a) Sucesivos gobiernos franceses se han quejado del *efecto de bloqueo* que tiene el sistema paritario tanto para adoptar como para implantar las políticas (Clasen y Clegg, 2004). Por ello, la mera oportunidad de intervenir en la política era ya un objetivo para el gobierno. La negativa gubernamental a respaldar las medidas de activación, aparentemente contrarias a una política de izquierda, representaba esa oportunidad intervencionista. Al mismo tiempo, la negativa de los firmantes del acuerdo de junio a admitir una negociación diferenciada de cada una de las cláusulas reforzaba esa oportunidad, proporcionando una buena coartada al gobierno para rechazar la propuesta completa. Recuérdese que algunas de esas cláusulas, como había afirmado el gobierno y después confirmó el Consejo de Estado, eran contrarias a la legislación vigente. Recuérdese también que el tiempo jugaba a favor del Gobierno al espirar el acuerdo periódico sobre el desempleo entre la patronal y los sindicatos; b) En otras palabras, la inteligente estrategia negociadora de MEDEF, basada en conseguir *la alianza sindical* contra el intervencionismo del Estado en un momento de relaciones incómodas entre los sindicatos y el gobierno, se volvió finalmente contra la patronal. La torpe combinación de propuestas (políticas de activación, gestión y financiación de UNEDIC) que no consiguió aglutinar los intereses de todos

¹⁰⁶ En la segunda vuelta de las elecciones de 1997 la izquierda había conseguido 320 escaños en el Parlamento, pero el PS sólo había logrado 259, 30 menos de los necesarios para alcanzar los 289 que le hubiesen proporcionado la mayoría absoluta. Las elecciones dieron lugar a la tercera cohabitación en diez años. Jospin formó un gobierno “plural” en el que participaban ministros comunistas, ecologistas o del Movimiento de Ciudadanos.

los sindicatos, así como la propia dinámica de la reforma (MEDEF repetía que no era necesario incorporar a todos los sindicatos), acabaron dividiendo a las organizaciones de trabajadores. De nuevo el gobierno aprovechó la oportunidad para imponer parte de sus criterios buscando una alianza de los sindicatos más afines y con los propios partidos de izquierda. c) Mientras tanto las sucesivas versiones del acuerdo iban rebajando sus ambiciones iniciales, probablemente con la esperanza, especialmente de CFDT, de lograr alguna adhesión con la que poder hacer frente a la crítica de falta de legitimidad por la ausencia de dos de los grandes sindicatos.

- 3) A lo largo de este proceso el gobierno encontró pocos escollos. A la presión por conseguir un acuerdo tras siete meses de negociación, se unía la generalizada defensa del *paritarisme*, tanto en la cultura política francesa, como incluso por los sindicatos no firmantes¹⁰⁷. Estas presiones habrían empujado a Jospin a acordar por fin una reforma, si bien ya muy descafeinada. No parece casualidad el hecho de que el primer ámbito negociador que MEDEF proponía en su proyecto de *Refondation Social* fuese el relacionado con el desempleo y en concreto el papel del UNEDIC. Precisamente esta institución era considerada como el templo del *paritarisme* por todos los agentes sociales y de alguna manera había permanecido al margen de las supuestas ingerencias del Estado. La reforma podría interpretarse más orientada a conseguir el objetivo de intervenir en el *paritarisme* que las políticas de activación laboral en sí¹⁰⁸.

IV. Conclusiones

Tanto en España y como en Francia se intentaron introducir políticas de activación laboral en el año 2002 y 2000 respectivamente. En concreto, se propusieron reformas que trataban de estrechar la relación entre la percepción de las prestaciones por desempleo y la demostración de una actitud dinámica respecto al trabajo. En ambos casos estudiados, la capacidad de reforma fue sólo limitada. Aunque en ambos países se inicia una reforma innovadora, lo cierto es que se confirma la dificultad de este tipo de cambios en los regímenes bismarckianos.

En este texto se ha tratado de responder a cómo se producen los procesos de reforma, quiénes actúan en ellos y cuáles son los factores que condicionan la capacidad de reforma en las dimensiones sustantiva y política de tales reformas. Para ello, después de identificar una lista de estos factores presentes en la literatura científica, se ha

¹⁰⁷ En la encuesta aparecida en *Liaisons Sociales*, n. 9 de febrero de 2000, casi tres cuartas partes de los franceses afirmaban que el *paritarisme* en la protección social era algo muy importante y sólo un 33 por ciento de ellos pensaba que la intervención gubernamental estaba legitimada (citado en Clasen y Clegg 2004).

¹⁰⁸ Le Monde 4/2/2000 “La galaxie complexe du système paritaire français”. Puede consultarse asimismo Le Monde 20/9/2002 Les pièges de la “refondation sociale”. En este artículo se mantiene la tesis de que la propuesta de la patronal tuvo al final el efecto inverso. El Estado recuperó un papel fuerte, intervencionista en el sector de las políticas de empleo ante unos agentes sociales incapaces de ponerse de acuerdo. La misma tesis desde un punto de vista académico puede verse también Vail 2004 y Clegg, sobre el renovado papel del Estado en los últimos años en el marco de la reforma del Estado de Bienestar en Francia y en Alemania y Levy (2000) sobre el papel histórico del Estado en Francia.

intentado establecer su presencia y funcionamiento en los dos países. Llega la hora de proporcionar al menos una breves conclusiones comparadas (cuadro 5).

Cuadro 5. La capacidad de reforma

	Dimensión Sustantiva	Dimensión Política	= Capacidad de Reforma
España	Sí	No	Media-Baja
Francia	No	Sí	Media-Baja

Fuente: elaboración propia

En general, la primera conclusión es que el resultado de la reforma muestra una interacción entre varios de los condicionantes analizados. Condicionantes de tipo más estructural, como las instituciones propias del país, se entrelazan con condicionantes más coyunturales como el propio proceso de la reforma, las estrategias a corto plazo de los actores, el color del partido en el poder y el paquete de los temas de la reforma.

En ambos países, las propuestas iniciales de reforma son innovadoras y representan un cambio importante respecto a la configuración de la política en ese momento. En ambos países las reformas se inician bajo gobiernos de color distinto. Aunque hay que matizar que en el caso francés a diferencia del caso español donde es el gobierno de derecha el promotor de la reforma, es una parte de los agentes sociales quien lo hace.

A primera vista, los factores explicativos de la reforma parecen tener una importancia desigual en ambos países. En el caso español, la capacidad movilizadora de los sindicatos no prevista por el gobierno, un discurso gubernamental torpe que no logró convencer a los ciudadanos sobre la necesidad de la reforma, la incapacidad para conseguir alianzas entre la izquierda, una estrategia tosca por la elaboración unilateral de la propuesta, su carácter impuesto y no incluir ningún objeto de intercambio que fuese interesante para los sindicatos, fueron elementos que lograron descafeinar una reforma que había llegado incluso a adoptarse gracias a la mayoría absoluta del partido en el poder.

En el caso francés, sin embargo, parece poder afirmarse que la reforma revela un problema de tensión institucional creciente en la política social. Por un lado, un Estado centralizado trata de aprovechar estratégicamente el proceso la reforma para inmiscuirse en la política de desempleo que cada vez más desplaza al terreno de las políticas económicas, lugar de intervención tradicional del gobierno. Por otro lado, con más o menos éxito, otra institución, el *paritarisme*, muestra resistencia a los deseos gubernamentales pero debido a la fragmentación del lado sindical no consigue el éxito en esta empresa, aunque aquí, a diferencia del caso español, la propuesta de reforma incluye objetivos variados para conseguir el apoyo de las fuerzas sociales.

Sin embargo, tal variedad no consigue aglutinar a un conjunto fragmentado de sindicatos, con intereses diferentes, que veían que era más lo que podían perder que lo que podían ganar. Además, la reforma parecía no incluir ningún objeto de deseo para tentar al gobierno. Más bien ocurría lo contrario. Había un conjunto de objetivos sustantivos sobre activación que, aunque pudieran haber sido compartidos por algunas autoridades del gobierno, eran difíciles de tolerar por la izquierda con la que compartían poder en el gobierno y en el parlamento. Respecto al otro conjunto de objetivos incluidos en la reforma, que perseguían una mayor autonomía del órgano paritario encargado del desempleo, el gobierno tampoco quería oír hablar. Finalmente, otra

característica de la reforma, su carácter de bloque indisociable, se demostró como una estrategia torpe que impidió la negociación.

Tanto en España como en Francia, la reforma es iniciada en un contexto de bonanza económica pero en ninguno de los dos países esta cuestión garantiza el éxito. En ambos países la reforma se inicia bajo gobiernos con signos políticos distintos, sin embargo, es necesario matizar que en el caso francés son parte de las fuerzas sociales las promotoras de la misma, mientras que el gobierno de izquierda se opone, es decir, no aprovecha la oportunidad de reforma. En ambos países la izquierda más tradicional se opone a la reforma. En ninguno de los dos países los promotores de la reforma logran una coalición lo suficientemente amplia que apoye la reforma. La opinión pública parece ser un factor más determinante en el caso español que en el francés, pero en ambos es relevante. A priori parece confirmarse la hipótesis relativa a que un gobierno en mayoría absoluta no provoca automáticamente el éxito de la misma, puede incluso ocurrir lo contrario.

Además, un gobierno plural dificulta la reforma. Parece que un sistema con el poder concentrado horizontalmente condiciona la reforma, pero también un sistema descentralizado puede aparecer como un veto para la misma. En ambos intentos de reforma se ven afectados sobre todos los desempleados que han contribuido, es decir, cuya prestación esta vinculada a una contribución anterior y en ambos casos se cuenta con un grupo de presión. Por ello puede decirse que se cumple aquí lo que predicen las teorías, respecto a la importancia de la política existente.

Respecto a la influencia del sistema de gobernación social no pueden extraerse conclusiones contundentes. En el caso español, un corporativismo débil logró impedir la reforma, en el caso francés un corporativismo más fuerte la obstaculizó. En el caso español la menor participación de los agentes sociales en la gestión del desempleo probablemente no ayudó a mejorar las oportunidades de reforma. Sin embargo, en el caso francés, la gestión paritaria del desempleo tampoco contribuyó al éxito debido a la fragmentación de intereses.

Para acabar el propio proceso de reforma parece tener cierta importancia en los dos casos. En ninguno de las dos reformas había objetivos que satisficieran a todas las partes o que pudieran ser objeto de *trade-off* entre todos. Aunque en un caso había más objetivos, esto tampoco parece garantizar el éxito: 1) si, como hemos visto, no hay objetivos para todos los actores; 2) si los intereses de los actores están demasiado fragmentados (por ejemplo, no todos los sindicatos aun siendo de izquierda desean lo mismo o incluso pueden desear cosas contradictorias); 3) si aún habiendo variedad de objetivos la reforma se impone de forma unilateral o se ofrece como un todo indisociable.

La tabla siguiente resume las conclusiones de los dos casos individualmente y de forma comparada:

Cuadro 6. Los condicionantes de la capacidad de reforma media-baja en la reforma de la protección por desempleo en España (2002) y en Francia (2000) y su correspondencia con hipótesis generales sobre la reforma del Estado de Bienestar

	Definición	El caso español	El caso francés	Análisis comparado
Condicionantes de coyuntura política o económica	Color del gobierno en el poder Composición del gobierno y el parlamento Situación socioeconómica y presiones del entorno	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno es el promotor de la reforma. Perteneció al centro derecha. En su primera versión, otros partidos de derecha no apoyan (se abstienen). Los de izquierda se oponen y también los sindicatos. El gobierno confía en su mayoría absoluta y calcula que otros partidos de derecha podrían apoyarla. Con la mayoría absoluta se aprueba una primera versión de la reforma. Pero se percibe como poco legítima y se retira. El contexto de superávit y descenso del paro. Había objetivos comunes pero también visiones diferentes de lo que había que hacer 	<ul style="list-style-type: none"> El promotor de la reforma es una asociación empresarial vinculada a la derecha, pero busca alianzas sindicales. No consigue la alianza de todos los sindicatos, no consigue la alianza de la izquierda En el parlamento la izquierda tenía mayoría absoluta pero es muy plural; El PS estaba aliada con la izquierda, que no respaldaba una reforma, aunque podría haber usado votos de la derecha Superávit de la UNEDIC, descenso del paro, búsqueda pleno empleo pero visiones distintas de qué hacer con los excedentes 	<ul style="list-style-type: none"> En un caso se inicia bajo un gobierno de derechas y en otro bajo uno de izquierda La izquierda en ambos países se opone a la reforma En caso español no se consiguen aliados; en el caso francés pocos aliados. La mayoría absoluta y los gobiernos de coalición pueden dificultar la reforma Un gobierno de mayoría plural complica la reforma. En ambos países la reforma se lanza en un momento de bonanza económica pero no parece garantizar el éxito.
Condicionantes electorales	Tendencia de los actores a evitar reformas impopulares	<ul style="list-style-type: none"> La reforma se inicia pesar del potencial desacuerdo de la opinión pública con este tipo de políticas. El gobierno confiaba en convencer de que la reforma era necesaria con un discurso que representaba como aval su papel en la bonanza económica. Además utilizó el argumento del fraude. En España se desconfiaba de una bonanza duradera y el discurso torpe y ofensivo fue aprovechado por la oposición 	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno podría haberse sumado a la reforma excusándose en el respeto del paritarisme que era apoyado por la opinión pública, pero no lo hizo La patronal reclamaba la reforma para conseguir el pleno empleo. Sin embargo, los sindicatos sospechan que sea a costa de parados desesperados; 	<ul style="list-style-type: none"> El temor a la opinión pública no impide el inicio de la reforma La opinión pública movilizada importa durante el proceso de reforma .
Condicionantes derivados de las instituciones políticas existentes	El grado de concentración de poder (vertical y horizontal), las relaciones entre el ejecutivo y legislativo, el número de jugadores con veto, gobierno mayoritario o en coalición	<ul style="list-style-type: none"> Bipartidismo imperfecto, pero mayoría absoluta. El parlamento convalidaría lo que dijera el gobierno pero hacia al PP demasiado visible Predominio del gobierno sobre el parlamento si hay mayoría absoluta Poco poder de veto político de las CCAA en el Parlamento; El sistema de protección vigente debía ser reformado. El Tribunal Constitucional aceptó recursos de CCAA y de un juez. 	<ul style="list-style-type: none"> Lejos de ser una democracia consensual, sistema centralizado, con tradición de intervencionismo del Estado en la economía y recientemente en la política de protección en la medida que se puede ver también como política empleo o económica Muchísima tensión entre el intervencionismo estatal y el <i>paritarisme</i> El gobierno se excusó de aceptar la reforma por ir contra la legalidad vigente (confirmado por el Consejo de Estado) 	<ul style="list-style-type: none"> Tanto sistema de poder concentrado horizontalmente como sistemas descentralizados influyen en la reforma dificultándola
Condicionantes derivados del sistema de gobernanación social	Sistema de participación social en las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> Sistema pseudocorporativo o de corporativismo débil. Concertación impulsada por el Estado pero cierto miedo a la ruptura del diálogo social 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema con gran protagonismo de los actores sociales (autorregulación), al menos desde un punto de vista formal 	<ul style="list-style-type: none"> Un sistema corporativo poco poderoso impide la reforma en España; un sistema más poderoso en Francia pero fragmentado impide la reforma En el caso español la participación de los actores en el sistema es menor que el francés

		<ul style="list-style-type: none"> • Se criticó con éxito el intervencionismo gubernamental en un contexto de fuerte crítica general a la mayoría absoluta del gobierno • Sistema que prima a los sindicatos más representativos que son sólo dos, lo que a priori, cuando un gobierno de derecha haría más fácil la unidad. La unidad de acción sindical estaba rota pero se recompone con la reforma • El diálogo posterior sobre otros temas con el gobierno se condicionó a la reforma 	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad sindical por la excesiva fragmentación • La fragmentación sindical jugó en contra: 1) no acuerdo sindical debido a la incapacidad de aglutinar a todo sindicatos en torno a la reforma; 2) El gobierno la aprovecha para intervenir 	
Condicionantes derivados de la política pública	Los beneficiarios de la prestación; la estructura de las prestaciones; los mecanismos de financiación; los actores que gestionan el sistema	<ul style="list-style-type: none"> • La reforma afectaba a todos los parados. Los sindicatos españoles tienen más afiliados entre los trabajadores que contribuyen (y los trabajadores precarios son muchos) Por tanto, la reforma era doblemente compleja: 1) el elevado desempleo hace que todos los ciudadanos puedan sentirse como potenciales parados; 2) los sindicatos tienen el apoyo de quienes contribuyen • La reforma quería vincular la prestación tanto a una contribución previa como al futuro comportamiento del parado. El pagador no iba a ser automáticamente beneficiario • En España el responsable de la protección por desempleo era el INEM, organismo público. Mucha visibilidad gubernamental, lo que fue insostenible. Cierta visibilidad sindical no querida por tratarse de un recorte 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para reformar porque los sindicatos defienden a los contribuidores incluso aunque la reforma no hubiese sido tolerada por la opinión pública • En Francia el responsable es un organismo paritario, UNEDIC. También interviene ANPE, el organismo público Menor visibilidad gubernamental, pero precisamente el gobierno deseaba más protagonismo en la gestión. • Mayor visibilidad sindical. Al haber objetivos distintos en la reforma, hay sindicatos se opongan 	<ul style="list-style-type: none"> • Las dos reformas afectaban sobre todo a los contribuidores • En ambos casos la reforma tienen un grupo de presión detrás • En ambos casos la prestación está vinculada a contribuciones anteriores • En ambos casos el pagador podía dejar de beneficiarse y la reforma fracasa
Condicionantes derivados de la propia reforma	Número de temas, en bloque o separada, impuesta o negociada, con recurso; por exigencia o convenciendo	<ul style="list-style-type: none"> • Un mismo tipo de objetivos que conseguían agrupar a actores con intereses (ideología) similar; • Reforma impuesta que llega a adoptarse pero debe ser retirada 	<ul style="list-style-type: none"> • Varios tipos de objetivos que no conseguían agrupar a actores con intereses (ideología) similar • Reforma en bloque “indisociable”, pero para posibilitar que pudiera salir hubo que empezar a negociarla • Reforma impuesta pero para posibilitar que pudiera salir hubo que empezar a negociarla • La patronal intenta convencer mediante el discurso de que el intervencionismo estatal frena la modernización. Cierta éxito del discurso entre actores, pero desacuerdo con otros objetivos de la reforma 	<ul style="list-style-type: none"> • Un reforma con objetivos numerosos, no logra por si sola el éxito si los objetivos no son suficientes para satisfacer a todas las partes. • La dificultad para lograr objetivos aglutinados de los intereses de los actores parece dificultar la reforma • La reforma impuesta en los dos casos acaba en fracaso

Fuente: elaboración propia

V. Bibliografía

- Amenta, E. 2003. "What We Know About the Development of Social Policy. Comparative and Historical Research in Comparative and Historical Perspective" en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press.
- 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.
- Aust, A. y A. Arriba 2004. "Policy reforms and discourses in social assistance in the 1990s. Towards "activation"?", Paper presentado en ESPAnet Conference, Oxford.
- Ballester, R. 2005. *European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies*, Working Papers, Department Of Economics; Universidad de Girona, n.14.
- Barbier, J-C. 2002. "Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe?", *Revue Française de Sociologie*, 43,2, 307-332.
- 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.
- Bonoli, G. y B. Palier 1998. "Changing the Politics of social Programs: Innovative Change in British and French Welfare Reforms", *Journal of European Social Policy*, 8,4, 317-330.
- Bovens, M., P. Hart y B. G. Peters G. B. 2001. *Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Clasen, J. 2000 "Motives, Means and Opportunities- Reforming Unemployment Compensation in the 1990s", *West European Politics*, 23, 2; 89-112.
- Clasen, J. y D. Clegg 2003 "Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation?", *Journal of Social Policies*, 32, 32; 361-381.
- Clasen, J. y D. Clegg 2004 "Does the Third Way Work? The Left and Labour Marker Policy Reform in Britain, France and Germany". in J. Lewis and R. Surender (eds) *Welfare States and the Third Way. Comparative developments and debates*, Oxford: Oxford University press 89-110.
- Clasen, J. y D. Clegg 2005 "Restructuring Welfare State. A Conditionality Approach". ESPAnet thematic expert seminar in the Centre for Comparative Research in Social Welfare (CCRSW), University of Stirling, 13 y 14 de mayo.
- Clasen, J. y N. A. Siegel 2005 "Exploring the Dynamics of Reform: the Dependent Variable Problem in Comparative Welfare State Analysis". ESPAnet thematic expert seminar in the Centre for Comparative Research in Social Welfare (CCRSW), University of Stirling, 13 y 14 de mayo.
- 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'UEM—2003 {SEC(2003)571}*
- Comisión Europea 2003b. *The Social Situation in the European Unión*.
- Congreso de los Diputados, 2002 (13 de junio). Diario de Sesiones de la Convalidación Real Decretoley de 5/2002, de 24 de mayo, de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema del Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad.
- Consejo Económico y Social 2003. “Memoria sobre la situación socioeconómica y Laboral de la Nación (año 2002)” disponible en <http://www.ces.es/memoria2002/memoria2002.pdf>
- 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.
- Esping Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Esping Andersen, G. 1993. *Los tres mundos 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.
- Dufour, P., G. Boismenu y A. Noel 2003 *L'aide au conditionnel* Montreal Les Presses de l'Université de Montreal
- Ebbinghaus, B. 2002. “Varieties of Social Governance: Comparing the Social Partners' Involvement in Pension and Employment Policies”, BJIR Conference *Politics of Employment Relations*, Windsor, GB, Sept. 16-17.
- 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.). *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.
- Ferrera, M. 1996. “The “Southern Model” of Welfare on Social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6, 1, 17-37.
- Freyssinet, J. 2002 *La réforme de l'indemnisation du chômage en France*, *Revue de l'Ires*, 38, 1-51.
- Garsten, Ch. y K. Jacobsson, eds. 2004. *Learning to be Employable. New Agendas on Work in a Globalizing World*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- George, V. 1998. “Political Ideology, Globalization and Welfare in Europe”, *Journal of Social Policy*, 27, 1, 17- 36.
- Gaiimo, S. 2001. “Who Pays form Health Care Reform”, en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 334-367.
- Gil-Martín, S. 2002. “Spain’s National Report on Policy Maps of Welfare Reform”, <http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/firstyearreports/nationalreports/spaincountryreport.pdf>.
- 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. 2004. "The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare-State Retrenchment: Defining the problem and looking for solutions", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 6, 1, 3-14.
- 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. y A. Lindbom 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. 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, Princenton.
- 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.
- Hering, M. 2005. "Retrenchment without Retribution: The Importance of Party Collusion in the Blame Avoidance", Paper prepared for the Workshop "Blame Avoidance and Blame Management: Institutional and Policy Implications" of the ECPR Joint Sessions, Granada, España, Abril, 14-19.
- 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.
- Immergut, E., S. Jochem y I. Schulze 2001. "Veto Points, Veto Players, and the Dynamics of Pension Politics". Paper preparado para al Reunión Annual de la Swiss Political Science Association. Fribourg.
- Iversen, T. 2001. "The Dynamics of Welfare State Expansión. Trade Openness, De-Industrialization and Partisan Politics", en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Jordana, J. 1994. "Sindicatos y política en España: la influencia de las condiciones organizativas en las estrategias sindicales". *Revista de Sociología* 8y 9, 137-186.
- 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.
- Korpi, W. 1978. *The Working Class in Welfare Capitalism*, Routledge and Kegan P., 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.
- Levy, J. 2000. "France: Directing Adjustment?", en Scharpf, F. W. y Schmidt, V. A. (eds). *Welfare and Work in the Open Economy. Diverse Responses to common Challenges* (vol. II), Oxford: Oxford University Press. 308-350.
- Mandin, Ch. y B. Palier. 2002. "Welfare Reform in France", Welfare Reform and The Management of Societal Change Project. <http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/index.htm>
- Mandin, Ch. y B. Palier 2003. "France National Report on Policy Maps of Welfare Reform", Welfare Reform and The Management of Societal Change Project <http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/index.htm>
- 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.
- Márquez Prieto, A. 2001. *La protección por desempleo en España y otros Estados Europeos*. MTAS Colección Informes y Estudios. Madrid.
- 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.
- 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.
- Mulé, R. 2001. *Political Parties, Games and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Myles, J. y P. Pierson 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. "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
- Oliet, A. 2004. *La concertación social en la democracia española: crónica de un difícil intercambio*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Van Oorschot, 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.

- 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.
- Pérez Yruela, M. y Giner, S. 1988 El corporativismo en España. Madrid: Ariel.
- Peters G. B. 1999. *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 2005 "¿Se han modificado las preferencias de los ciudadanos sobre las políticas de bienestar en España (1985-2005)?" Documentos de Trabajo, 05-03, mayo. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. (CSIC), <http://www.iesam.csic.es/doctrab.htm>
- Rhodes, M. 2002. "Globalization, EMU and Welfare States Futures" en P. Heywood, E. Jones y Martin 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.
- Rudischhauser, S. y B. Zimmermann 2003. "De la critique à l'expertise. La "modernization" de la action publique: le cas du chômage en France et en Allemagne", en Zimmermann, B. (Ed.) *Les Sciences Sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*. París: Ed. MSH.
- 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.
- Tsebelis, G. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartysim". *British Journal of Political Science*, 25, 289-326.
- Tuchszirer, C. 2002 "Réforme de l'assurance chômage: du PAP au PAP/ND. Le Programme d'Action Personnalisée pour un Nouveau Départ », *La Revue de l'Ires*, 38, 52-70.
- 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.
- Vail, M. I. 2004. "The Myth of the Frozen Welfare State and the Dynamics of Contemporary French and German Social- Protection Reform", *French Politics*, 2, 2, 151-183.
- Vis, B. y van Kersbergen, K. 2005. "Why and How Do Politicians Do Risky Reforms? On the Basic Causes and Blame Avoidance Mechanisms of Welfare States Reform", Paper prepared for the Workshop "Blame Avoidance and Blame Management: Institutional and Policy Implications" of the ECPR Joint Sessions, Granada, España, Abril, 14-19.
- Weaver, R. K. 1986. "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy*, 6,4, 371-398
- 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.
- Wood, S. 2001. "Labour Market Regimes under Threat? Sources of Continuity in Germany, Britain, and Sweden", en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 368-409.