

# LA LÓGICA DEL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN LOS ESTADOS DE BIENESTAR BISMARCKIANOS: EL CASO DE LAS INICIATIVAS DE ACTIVACIÓN LABORAL EN ESPAÑA Y FRANCIA<sup>1</sup>

**Eloísa del Pino**  
CSIC

**Juan A. Ramos**  
URJC

## Resumen

Hasta hace poco tiempo, los principales análisis sobre el EB bismarckianos habían mantenido que estos sistemas estaban "congelados". En los últimos años la evidencia empírica ha mostrado que, a pesar de las dificultades, los EB de este tipo han empezado a sufrir algunas importantes reformas. ¿Cómo se reforman dos EB de tipo bismarckiano? ¿Qué tipo de presiones soportan estos sistemas? ¿Cómo interaccionan éstas con otros elementos de tipo político, económico, intelectual y cultural y con las propias instituciones y políticas del bienestar? ¿Importa el proceso en el que transcurre el episodio de cada reforma concreta? Tras analizar los de la introducción de las políticas de activación laboral en Francia (2001) y en España (2002) parece que el EB de tipo bismarckiano se puede reformar aunque probablemente, incluso en situación de mayoría parlamentarias que favorezcan la reforma, sea más sencillo utilizando una lógica de cambio incrementalista y negociada, congruente con las peculiaridades del sistema de gobernación social, el modo de adopción de decisiones y las dimensiones instituciones de las prestaciones no favorecen el cambio radical.

## 1. Introducción

Durante los años 90 algunos importantes trabajos sostuvieron que, a pesar de las presiones, la capacidad de los gobiernos para reformar el Estado de Bienestar (EB) había sido muy limitada. Se argumentaba que ciertos obstáculos habían disuadido a los gobernantes de iniciar reformas impopulares en las instituciones y programas del EB. La tendencia de los gobiernos a evitar aparecer como culpables ante una opinión

---

<sup>1</sup> Este trabajo aprovecha en parte los resultados provisionales del proyecto del Plan Nacional "Nuevos riesgos sociales y trayectorias de las políticas del bienestar (NURSOPOB)" (SEJ2005-06599; 2005- 2008) dirigido por L. Moreno (CSIC).

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 limitadores de las reformas (Pierson 1994; 1996). Si éstas podían ser buenas noticias para aquellos que apoyaban el mantenimiento del *status quo* del sistema público de bienestar, la realidad es que no eran tan positivas para quienes percibían tales reformas como necesarias. La dificultad de reformar acostumbraba a describirse de forma más trágica en los sistemas de bienestar de tipo bismarckiano, hasta el punto de que los análisis se han referido a ellos con el adjetivo de "congelados" (Esping Andersen 1996, Pierson 1994; Weaver 1998, Palier 2005). Además, la reforma suele considerarse más compleja en sectores específicos de política como las pensiones o la protección por desempleo.

En los últimos años, tras un debate intenso sobre qué indicadores utilizar para valorar el cambio y la dirección e intensidad de las reformas en las políticas de bienestar, parece desmentirse la afirmación de que los sistemas bismarckianos no se pueden reformar (Pierson 2001c; Rhodes y Natali 2003; Vail 2004, Hering 2003; Clasen 2005; Palier 2005, 2007). Sin embargo, se sigue manteniendo que los sistemas bismarckianos muestran dificultades añadidas para la reforma o que, al menos, en ellos las reformas ocurren de forma menos evidente, más lenta y menos intensa, combinado frecuentemente medias de expansión con otras de recorte.

En este trabajo estamos interesados en analizar cómo se reforman los EBB. Se trata de pasar de explicar "la no reforma" de estos sistemas y sus políticas, a abordar la existencia del cambio, intentando responder a algunas preguntas como las siguientes: ¿es de hecho posible reformar el EBB? ¿por qué y cómo se inicia la reforma?, ¿qué actores están implicados y qué factores intervienen en el cambio de los EBB? Se hace referencia a las presiones que han provocado los cambios en el EBB y a cómo interaccionan éstas con otros elementos de tipo político- administrativo, económico, intelectual y cultural, generando reformas específicas.

Para tratar de responder a estas preguntas, hemos considerado útil analizar las experiencias de dos países que recientemente han tratado de implementar similares iniciativas de reforma en la protección por desempleo que ya habían sido puestas en marcha por otros Estados de su entorno: la introducción de las políticas de activación laboral en España (2002) y Francia (2000- 2001). Aunque con algunas matizaciones, ambos países han sido ubicados en el llamado régimen continental de bienestar que

ha seguido una ruta bismarckiana<sup>2</sup>. En ambos países las instituciones del bienestar están vinculadas al estatus de empleado y se basan en prestaciones 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 que ambos poseen similares obstáculos derivados de sus características bismarckianas. En este trabajo se adopta una perspectiva comparada. Se han elegido reformas similares en el mismo sector de política con el objetivo de poder controlar los posibles efectos de las características del sector y el legado de política en ambos.

Recogiendo las críticas metodológicas sobre la utilización de las fluctuaciones en el gasto social como el principal indicador para medir el cambio en el EB, aquí se parte de que para analizar las reformas deben tenerse indicadores de tipo cualitativo (tales como la variación en los derechos ciudadanos, el incremento de la pobreza o la exclusión, las modificaciones en la gestión de los programas de bienestar y en el reparto de responsabilidad entre el sector público y el privado, la reasignación de riesgos entre unos u otros grupos sociales, los cambios en las condiciones de elegibilidad y permanencia como beneficiario del sistema (Clayton y Pontusson 1998; Green Pedersen 2004). En los últimos años la mayoría de los países han iniciado procesos de reforma de sus sistemas de protección por desempleo mediante, entre otros cambios, la introducción de las denominadas políticas de activación laboral<sup>3</sup>. Estas reformas son difícilmente clasificables como un recorte de EB si lo que se analiza es el gasto porque en general puede incluso suponer un incremento de la inversión pública dirigida a los desempleados mediante programas de formación y otras iniciativas (Clasen 2005)<sup>4</sup>. El intento de introducir las políticas de activación

---

<sup>2</sup> Suele distinguirse entre sistemas Beveridge y Bismarckiano. Tanto en el caso de Francia como en el de España, algunos autores han reclamado su excepcionalidad respecto a esta tipología. Levy (2000) sostiene que el sistema francés nada entre dos aguas, con características del sistema Beveridge y del Bismarckiano. En el caso español sucede lo mismo. Véanse Ferrera (1996b, 2000) y Moreno (2000) sobre la ubicación del caso español en la familia mediterránea.

<sup>3</sup> Las políticas de activación pueden verse desde un punto de vista ideológico muy distinto. Para unos 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. Son criticadas por los que ven un espacio para las propuestas 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 laboral (Barbier 2002, Garsten y Jacobsson 2004).

<sup>4</sup> Aunque no siempre sucede así. En Europa a pesar de la tendencia hacia la activación, 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 receptor 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 trabajado no tendrían derecho a prestación o subsidio alguno. También han

laboral, sin embargo, podría calificarse como un cambio de tercer orden o un cambio paradigmático del régimen de bienestar<sup>5</sup>. Además, siguiendo a Clasen y Clegg (2005), este tipo de cambio implica una modificación de los niveles de condicionalidad. La condición de desempleado (nivel 1) no es suficiente para que un individuo se convierta en receptor de la prestación y tampoco es suficiente con que haya tenido una trayectoria contributiva (nivel II). Ahora se le exige que demuestre un comportamiento activo en la búsqueda de empleo (nivel III) que determina que el individuo sea elegible para recibir la prestación. La modificación del nivel de condicionalidad implica un desplazamiento de los requisitos típicos en un sistema contributivo de protección social. Este tipo de políticas supone transitar de la noción de que la prestación constituía una especie de salario "diferido" por el que el trabajador había pagado previamente, a la noción de que el desempleado tiene que ganarse su prestación demostrando un comportamiento activo. En los dos países las propuestas de reforma incluían un requisito según el cual el desempleado debía firmar una especie de contrato por el que se comprometía a buscar trabajo de forma activa. Además, en los dos casos se planteaban algunas sanciones si el desempleado no firmaba este acuerdo. Ello nos hace afirmar que esta iniciativa implicaba un cambio significativo.

Tradicionalmente, los análisis del cambio en el EB han utilizado una perspectiva macro, que ha tratado de identificar los cambios generales en el régimen de bienestar o en las trayectorias de algunos sectores de políticas. Aquí se plantea combinar este tipo de análisis con un análisis micro, que permita observar con detalle el proceso de las iniciativas o episodios concretos de reforma. En el propio concepto de reforma está implícita una cierta preocupación por la historia y el contexto específico de los programas, al tener que analizar cómo era un programa antes y cómo es después de la reforma. Asimismo, el protagonismo del enfoque de los regímenes y de las peculiaridades del propio sector de política previene al investigador de la necesidad de tener también en cuenta una perspectiva general del régimen de bienestar y de la propia política. Sin embargo, el análisis micro se centra en la observación de los

---

crecido 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 (*Social Protection in Europe 2001 2002*).

<sup>5</sup> Basándose en Hall (1993) y Visser y Hemerijck (1997), Palier (2001) detecta diferentes tipos de cambio en los sistemas Bismarckianos desde 1980. El primero implica una modificación en los instrumentos de la política; un segundo tipo de cambio supone la introducción de nuevos instrumentos; también hay un cambio institucional cuando una institución del sistema de bienestar se reforma, y, finalmente, el cambio paradigmático implica la introducción de nuevos instrumentos de política asociados con nuevos objetivos para el sistema de bienestar.

detalles de las reformas en un tiempo concreto, lo cual exige la utilización de estudio de caso. Tal análisis puede tener algunos inconvenientes como la falta de generalización a otros regímenes de bienestar y a otras políticas. Sin embargo, la observación de reformas concretas facilita el estudio: 1) del contenido, resultados y otros detalles de la reforma; 2) en detalle de cómo otros determinantes adicionales pueden afectar a la reforma (i. e. el propio proceso de reforma). Al mismo tiempo el análisis micro evita el problema de que un nivel de abstracción demasiado alto (Knill y Lenschow 2001; Siegel 2003) obvie reformas pequeñas pero significativas.

Las anteriores cuestiones, el objetivo de analizar pormenorizadamente las reformas propuestas como caso, así como algunos rasgos de los que tradicionalmente se han analizado como factores relevantes en los procesos de cambio, 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 su el análisis, se han utilizado principalmente documentos oficiales, declaraciones institucionales y análisis de los medios de comunicación del momento. En los dos países se ha elegido un periódico económico (L'Expansion (L'E) y Cinco Días (5D)) y otro/s de información general (El País (EP)/ ABC y Le Monde (LM)).

El trabajo se estructura de la siguiente manera. A continuación, tras una breve revisión de la literatura sobre reforma en el EB, se presenta un marco analítico para observar cómo se reforman los EB, considerando especialmente algunos aspectos relacionados con la naturaleza las reformas en el EB bismarckiano y de las políticas de protección por desempleo. En el apartado siguiente se describen los rasgos fundamentales de los sistemas de protección y el contexto de la reforma en España y Francia y se presentan los casos estudiados. En el apartado cuarto se aplica el marco conceptual a los dos episodios de reforma. En el último apartado, se muestran las conclusiones más relevantes.

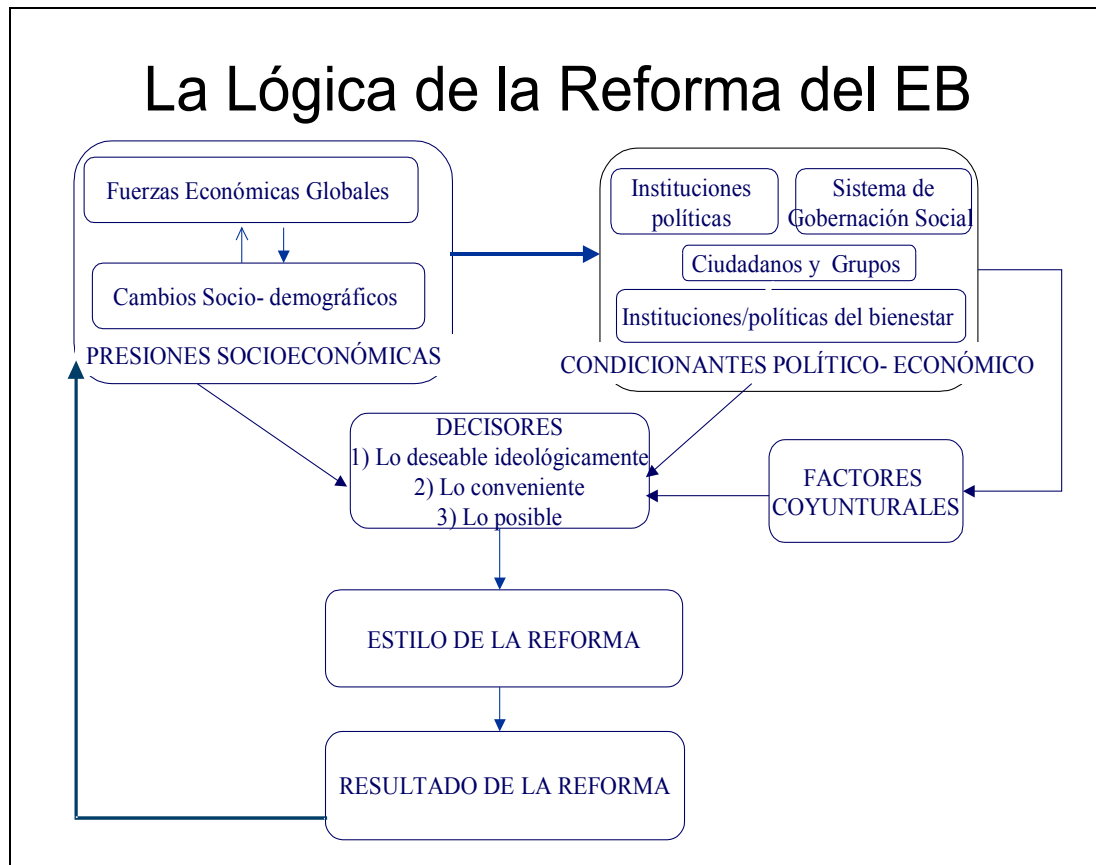
En el caso de los sistemas bismarckianos, las peculiaridades del sistema de gobernación social, el modo de adopción de decisiones y las dimensiones instituciones de las prestaciones no favorecen el cambio en profundidad en situaciones de bonanza económica. La anticipación de las peculiaridades en tales sistemas podría ser aprovechada para construir un estilo de reforma más congruente con las condiciones políticas e económicas.

## **2. La lógica del cambio en el EB y la naturaleza de los sistemas de tipo bismarckiano.**

En general, algunas aportaciones académicas observan los cambios en las políticas sociales como fruto de distintas fuentes de presión, más que como resultado de factores políticos o institucionales (Starke 2006). Entre las llamadas presiones internas se encuentran los cambios sociodemográficos, como el envejecimiento de la población, las derivadas de la post-industrialización o nuevos riesgos sociales, los cambios en la estructura de clases o en la esfera familiar. Entre las externas se suele considerar la globalización económica, la integración europea y la UEM, por su impacto real o por haber sido utilizada como pretexto de la reforma<sup>6</sup>. Tales presiones implican que los gobiernos se planteen una situación de "austeridad permanente" (Pierson 2001b y c).

---

<sup>6</sup> Una valoración dispar de las distintas fuentes de presión, especialmente las relacionadas con la globalización, puede verse en los EEB puede verse en Pierson 2001, Scharpf y Schmidt 2000 y Ferrera y Rhodes 2000 o Castles 2004 entre otros. Swank (2002) sostiene que la medida en que la globalización acaba produciendo un recorte del EB depende las instituciones nacionales. Para globalización y sus efectos en los países del sur de Europa véase Guillén y Álvarez 2001, 2004, sobre europeización del EB. Sobre los nuevos riesgos sociales Taylor-Gooby 2004.



Fuente: elaboración propia tomando idea de Pollit y Bouckaert 2004.

Como se ya se ha mencionado, existe una amplia coincidencia acerca de lo limitado de la reforma en los EB bismarckianos. Ello obliga a repensar la incidencia real de las presiones. Si la reforma se produce, cabría suponer la fortaleza sin más de tales presiones. Si, por el contrario, la reforma no ha tenido lugar o sólo ha ocurrido de forma poco significativa, cabe concluir que o bien la fortaleza de las presiones no era tanta como la que se les atribuía, o bien que, siendo presiones poderosas, ciertas variables mediadoras entre ellas y el resultado de las reformas, tienen la suficiente capacidad como para repeler o atenuar la influencia de aquellas. Dado que, como

**GRUPO DE TRABAJO 18**

***Las políticas de los Estado del Bienestar en perspectiva comparada.***

parece, en realidad la reforma acontece pero no siempre se presenta de forma evidente, una primera posibilidad es buscar un punto intermedio entre las dos interpretaciones: el alcance y dirección de las presiones no son automáticos (véase el gráfico).

Los decisores pueden destilar ideológicamente las presiones sobre el bienestar, produciendo la misma presión una propuesta de reforma distinta según la filiación de quien la interprete (Cox 2001). Asimismo, las presiones pueden ser valoradas de forma diferente en momentos distintos del ciclo político o económico. También pueden ser aprovechadas de forma oportunista para dar paso a iniciativas de reforma que por alguna razón se creen convenientes (por ejemplo, algunos países europeos se tomaron más en serio que otros los compromisos sobre el déficit cero). Finalmente, la eficacia de las presiones y sus efectos dependen de la configuración institucional del bienestar, que de nuevo recibirá las presiones de forma particular según el régimen del que se trate. Y lo mismo ocurrirá con el resto de las instituciones y actores, cuyos efectos pueden estar incluso previstos por los responsables públicos, condicionando por tanto sus decisiones desde un primer momento. Precisamente la forma distinta en que las instituciones y actores políticos y del bienestar gestionen las presiones puede explicar por qué ante presiones similares se producen respuestas divergentes en función del régimen 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 mediante el que éstas se producen. Estos factores pueden ser estructurales o de coyuntura. Además, las oportunidades que los actores tienen de actuar estratégicamente sobre ellos también son desiguales. El enfoque del institucionalismo histórico y las teorías de la evasión de la culpa (*blame avoidance*) inspiradas en Sckcopol (1992) y en Weaver (1986) respectivamente, le permitieron a Pierson aislar los principales factores obstaculizadores de la capacidad gubernamental para el recorte. Estos son: determinadas configuraciones institucionales, la inercia de las propias instituciones y políticas del bienestar y la tendencia de los gobiernos a tratar de evitar ser culpabilizados y castigados en las urnas por las impopulares políticas de retirada de tan queridos programas y prestaciones. La mayoría de los investigadores ha seguido la estela de Pierson, profundizando en el análisis. Otros más críticos han recurrido a explicaciones complementarias o alternativas<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Para una detallada revisión de la literatura sobre los condicionantes de la reforma del EB Del Pino y Colino 2006.



Desde el punto de vista de las instituciones políticas existentes, el tipo de configuración de las instituciones constitucionales, en concreto el naturaleza y número de los llamados puntos de veto (*veto points*), puede facilitar o dificultar la reforma<sup>8</sup>. La discusión sobre el impacto de las instituciones en la reforma del EB, diferencia entre dos dimensiones del diseño institucional que dan lugar a distintos grados de fragmentación del poder: 1) la dimensión horizontal o 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 regionales o locales (Pierson, 1996). En general, siguiendo la lógica causal entre las instituciones y las políticas de la etapa de expansión del EB<sup>9</sup>, cabría esperar que los gobiernos con sistemas con menos puntos de veto, menos fragmentados, fueran más enérgicos en un eventual recorte del EB. Sin embargo, la menor fragmentación de poder incrementa la capacidad para adoptar una reforma impopular, pero también atrae la culpa ya que el gobierno es, como artífice de la misma, más visible (Pierson y Weaver 1993; Pierson 1994).

El sistema de gobernación social o sistema de participación de los actores sociales en las políticas públicas predominante en un país aparece como un elemento relevante para comprender la capacidad de reforma (Ebbinghaus 2002). Igual que en el caso de las instituciones políticas, un sistema con múltiples actores sociales actuando como jugadores con veto (*veto players*) (ver Tsebelis, 1995)<sup>10</sup>, puede ser aprovechado por los gobiernos para construir coaliciones ventajosas que difuminen su culpabilidad por la reforma, con la desventaja de que el resultado de la reforma será posiblemente menos transformador al tener que ser negociada o incluso no producirse si los actores sociales no están dispuestos a negociar (Hering 2003, Palier 2000, Vail 1999).

En lo que se refiere a la etapa de reforma del EB, se ha especulado con la idea de que dado un contexto de creciente austeridad, parece como si todos los gobiernos, independientemente de su ubicación en el eje ideológico, estuvieran interesados en emprender recortes en el EB (George 1998; ver Kitschelt 2001). Aludiendo a la lógica "Nixon-visita-China", Ross ha argumentado que los partidos socialdemócratas están

---

<sup>8</sup> Sobre el uso de esta explicación ver Immergut (1992) aplicada a las políticas sanitarias.

<sup>9</sup> . De modo que, en general, cuando el poder estaba más fragmentado, el resultado fue la producción de EEB más pequeños o menos desarrollados, como es el caso suizo y estadounidense. En estos casos, la elevada fragmentación mejoró las oportunidades para ejercer presión de los grupos contrarios al desarrollo del EB (Bonoli, 2001: 238 y ss.).

<sup>10</sup> 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*.

en mejor situación para iniciar reformas. Los ciudadanos consideran a los partidos de izquierda como defensores del EB, por lo que tenderán a pensar que el gobierno se ha visto inexcusablemente obligado a emprender la reforma y considerarán que un partido conservador hubiera sido más radical o, cuando menos, no haría nada diferente. Además, un partido socialdemócrata no tendrá que enfrentarse a la oposición conservadora que, *a priori*, no se resistirá a recortes que están en sintonía con su ideología. Otros piensan que el contenido de una reforma del EB está limitado por la existencia de puntos de veto que favorezcan o no la movilización de la izquierda. Mientras que la estructura territorial no parece guardar relación con la movilización de las fuerzas de izquierda (a no ser que los gobiernos subnacionales de tal ideología consideren que merece la pena), sí lo hace la existencia de dos tipos de instituciones: el multipartidismo y la presencia de mecanismos para integrar a los sindicatos en la adopción de decisiones en materia de EB (Ross 2000). Si se prevé que esta movilización pueda producirse, una estrategia posible para los gobiernos conservadores con pretensiones de recorte es buscar amplias coaliciones con los partidos de izquierda y los sindicatos. Si los conservadores están dispuestos a pactar una reforma, arriesgarán menos votos en el intento de cambio y además reforzarán la legitimidad de las nuevas medida y garantizarán su duración y sostenibilidad (Myles y Pierson 2001). Los partidos de izquierda y los sindicatos, a quienes desde un punto de vista ideológico correspondería la defensa del *status quo*, pueden percibir la necesidad de la reforma para encarar la crisis económica, priorizar objetivos a largo plazo o simplemente aprovechar la oportunidad para negociar su apoyo a cambio de réditos sustanciosos (Hering 2003).

La opinión pública es un factor que actúa como uno de los mayores obstáculos a las reformas del bienestar Pierson (2001: 8). 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 son cuidadosos a la hora de iniciar reformas que sean impopulares. Sin embargo, a pesar de que existen datos sobre el mantenimiento de un conjunto de actitudes generales favorables al EB (Taylor-Gooby 2001b), la evidencia empírica ha detectado algunas nuevas fisuras en el apoyo de la opinión pública a los programas de bienestar en función, por ejemplo, de qué política pública se trate. En general, los ciudadanos están más dispuestos a tolerar medidas para hacer más severos los requisitos para percibir una prestación por desempleo que un recorte, por pequeño que sea, de la asistencia sanitaria. Taylor- Gooby (2001b) ha

analizado estas cuestiones en distintos regímenes, encontrando para un sistema bismarckiano como el alemán ciertas líneas de disenso entre los que están dentro del mercado de trabajo, tradicionalmente mejor organizados para presionar y mejor protegidos, y los que están fuera del mercado de trabajo.

La inercia y la resistencia de las instituciones y de los legados de las políticas del bienestar han sido consideradas como obstáculos de especial importancia para analizar la reforma del EB. Las políticas públicas, los programas específicos, los actores, las organizaciones e instituciones implicadas 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). Ferrera (1996) y Bonoli y Palier (1998) distinguen cuatro dimensiones institucionales por las que los sistemas de protección social pueden ser caracterizados: 1) las reglas por las que se deciden quiénes son los beneficiarios: nacionalidad o residencia, la carencia de medios o la situación de necesidad, los relacionados con la situación laboral o familiar o el pago previo de una contribución; 2) el tipo y estructura de las prestaciones, en forma de servicios públicos o monetarias, que a su vez pueden estar condicionada a la comprobación previa de recursos y abonada en proporción a estos, o puede ser igual para todos los perceptores; o puede estar condicionada a la duración y nivel de la contribución previa o proporcional al ingreso que pretende reemplazar; 3) los mecanismos de financiación, es decir, quién paga y cómo; la procedencia de los recursos que sostienen el sistema puede variar entre impuestos generales, impuestos sobre los ingresos, impuestos indirectos, contribuciones pagadas por trabajadores y empresarios salarios o primas; 4) la organización, la adopción de decisiones, la gestión y la supervisión del sistema, distintas responsabilidades que pueden ser asumidas por la administración del Estado o pueden ser competencia de los gobiernos territoriales o de los actores sociales, organizaciones empresariales o de trabajadores o de otros actores privados.

La configuración de estas cuatro dimensiones afecta a la capacidad de reforma de los distintos sistemas de protección social de modo que, en general, unos sistemas pueden ser más receptivos al cambio que otros. En los países de la Europa continental que han seguido un modelo bismarckiano, las propias características de sistema caracterizado por vincular estrechamente las prestaciones al empleo, con la mayoría de las prestaciones de tipo contributivo y monetarias, con los trabajadores estables mejor incluidos en el sistema y con una gestión más o menos corporativa (Palier

2005), son, a pesar de la magnitud de las presiones que soportan, difíciles de reformar<sup>11</sup>. El argumento sobre los sistemas de protección se puede hacer extensivo a los distintos sectores de política pública y a los programas, de modo que algunos parecen a primera vista, por sus propias características, más fáciles de reformar que otros. En principio, los programas con una larga tradición, que han generado amplias clientelas beneficiarias, son más resistentes al cambio que las prestaciones que favorecen sólo a unos pocos y más si estos no están organizados o no tienen valedores influyentes. Cuando las prestaciones están vinculadas a contribuciones, los perceptores de las mismas se opondrán con más fuerza a su reducción. Por ejemplo, frente a los programas de activación laboral que suelen exigir al desempleado la realización de esfuerzos extras al de haber contribuido a cambio de la prestación, los beneficiarios consideran que la percepción de una prestación es una especie de salario diferido por el que ya han pagado y que por tanto merecen sin más. En definitiva, la estructura de los programas puede mejorar o dificultar las posibilidades de reforma.

Finalmente, los análisis macro sobre la reforma del EB que observan la trayectoria del régimen de bienestar o de alguna de sus políticas prestan escasa atención a una variable que, sin embargo, aparece como relevante cuando se analizan con más detalle los episodios concretos de reforma del EB. Se trata del propio proceso de reforma. Junto a los factores de tipo institucional o los vinculados a la idea de la evitación de la culpa, también se le debe conceder importancia, entre otros, a la argumentación política y la justificación, que pueden jugar un importante papel en la reforma del EB y puede ser una de las razones del cambio de rumbo de las políticas (*path break*) (Cox 2001, Bleses y Seeleib-Kaiser, 2004; Schmidt, 2001 y 2002; Vail, 1999). El estilo de adopción de reforma de los líderes políticos es especialmente relevante en las reformas de las políticas sociales que son susceptibles de alcanzar gran visibilidad pública y, en consecuencia, precipitar el conflicto. Se entiende aquí por estilo de reforma 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. El estilo de reforma puede ser más o menos flexible. Es más flexible cuando: 1) la propuesta de reforma incluye oportunidades para la negociación en vez de ser impuesta; 2) el paquete reformador contiene variados asuntos que puedan interesar a otros actores; 3) conteniendo temas

---

<sup>11</sup> Para profundizar en el argumento véase por ejemplo Esping Andersen 1996.

variados, estos no se presentan como un bloque indisociable; 4) quienes proponen la reforma están abiertos a la utilización de argumentos, evidencias o discursos para convencer al resto de los actores en vez de recurrir al poder para forzar su resultado.

La flexibilidad del estilo será de más o menos importancia en función de cómo sea el contexto político- económico y la intensidad de las propias presiones socioeconómicas. Es de suponer, por tanto, que la capacidad de los decisores de adaptar el estilo de la reforma a las circunstancias estructurales y coyunturales pueda ser determinante. En un sistema en que los sindicatos juegan un papel importante, el hecho de que la reforma proponga un número elevado de temas mejora 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 no habrá oportunidad para el regateo y ni para finalmente alcanzar un acuerdo. Lo mismo puede ocurrir si la reforma trata de imponerse a actores que, por muy convencidos que puedan estar de sus idoneidad, no pueden permitirse aparecer como dóciles marionetas ante sus bases sociales. En otros contextos, por ejemplo uno con una fuerte concentración de poder, es quizá más probable que un estilo impositivo tenga éxito. En los Estados con más puntos de veto y cierta tradición consensual, el estilo de reforma, con el fin de satisfacer a una eventual coalición reformadora y lograr así el apoyo suficiente, tenderá a ser más flexible si quiere garantizarse el éxito.

Si por ejemplo se trata de un sistema en que los actores están implicados en la gestión de las instituciones que después van a implementar la reforma, pueden garantizar que ésta no se bloquee o por lo menos que el riesgo de la deriva burocrática y el del déficit de implementación sean menores. Algunos estudios han mostrado que, en ciertos regímenes del bienestar y, sobre todo, en determinados sectores de política, los actores sociales y la naturaleza de sus relaciones con el gobierno pueden ser un elemento clave para explicar la reforma (Anderson, 2001, Palier, 2002a). Dado que en muchas de las políticas del bienestar y especialmente en los sistemas bismarkianos, los sindicatos tienen un papel relevante, la inclusión desde el principio del proceso de objetivos atractivos para ellos, puede constituir 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) perseguidores de votos (*vote seekers*); 2)

perseguidores 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 sociales, de modo que unos puedan ceder en determinados temas de la reforma (aceptando un eventual endurecimiento de los criterios de elegibilidad para percibir la prestación por desempleo, por ejemplo) y ganar en otros asuntos (siguiendo el mismo ejemplo, haciéndose cargo de la gestión de los cursos de formación que ahora se les exigirían a los desempleados). En general, 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).

### **3. La introducción de la activación laboral en los sistemas de protección por desempleo en España y Francia**

#### **Presiones socioeconómicas**

España y Francia comparten condiciones similares en lo que respecta a la coyuntura económica y a las presiones en favor de la reforma. Los efectos de la post-industrialización en la productividad económica y en la mano de obra han generado un alto índice de desempleo y subempleo en la UE, con el consiguiente incremento del gasto en subsidios y políticas de empleo. A pesar de que en algunos países, como España, se ha asistido a una etapa de creación de empleo, factores como la masiva incorporación de la mujer al trabajo han hecho que el paro persista. Al mismo tiempo los Estados más desarrollados sienten peligrar su competitividad. La globalización ha supuesto, entre otros efectos, la apertura de nuevos mercados de trabajo en los países en vías de desarrollo, lo que obliga a desregular y reducir costes laborales y evitar las deslocalizaciones que ocasionar más desempleo.

También la UE y, especialmente, la UEM han funcionado como una presión para la reforma del EB. 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 propuestas por la OCDE y otros organismos internacionales. Desde 1995 sucesivas reuniones internacionales y la propia Estrategia Europea de Empleo

insisten en la modernización de las políticas de empleo y en la utilización conjunta de las políticas activas y las de protección social, de modo que los desempleados puedan encontrar un trabajo en el menor tiempo posible. Ésta es asimismo la filosofía de la propuesta de Blair conocida como la "Tercera Vía". La introducción de la activación laboral no era por tanto algo nuevo en el contexto europeo, y distintos países, incluidos los nórdicos y el Reino Unido habían empezado a trabajar en esa línea.

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. La mejora de los datos económicos y de empleo por primera vez en años era aprovechada para reclamar la reforma. En Francia la perspectiva del pleno empleo, la existencia de excedentes en el fondo destinado a cubrir las prestaciones por desempleo y la dificultad para encontrar mano de obra, imputada entre otras cosas a la desmotivación que se atribuye a las mencionadas prestaciones, habrían fundamentado la propuesta (Freyssinet 2002). En España la misma mejora, aunque todavía lejana del pleno empleo, se presentaba como una oportunidad de adoptar reformas. 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»<sup>12</sup>. En ambos casos, sin embargo, la visión de los actores acerca de cuál debía ser el tipo de reformas era distinta, como tendremos ocasión de comprobar.

### **La configuración institucional y la opinión pública**

La configuración de las instituciones políticas es claramente diferente en uno y otro caso. En comparación con ellas, los sistemas de gobernación social resultan similares, aunque existen ciertas diferencias que, como mostraremos más adelante, ayudan a explicar cómo se desarrollan las reformas y cuáles son sus resultados.

#### *Instituciones políticas, sistema de gobernación social y opinión pública*

El sistema político español es de carácter parlamentario, con un poder ejecutivo fuerte. El sistema de partidos a nivel nacional, bipartidista imperfecto, incluye algunas fuerzas de ámbito no estatal (nacionalistas y regionalistas) que, en ausencia de mayoría absoluta, han venido jugando el papel de "partidos bisagra". El modelo de

---

<sup>12</sup> Exposición de Motivos del 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.

organización territorial es de corte federal, si bien el grado de implicación de los niveles subnacionales de gobierno en la dimensión de política pública contemplada en este estudio es baja. El sistema francés, de carácter semipresidencialista, se apoya en un sistema de partidos nacionales que se ubican a lo largo del eje ideológico izquierda/derecha. El modelo de organización territorial es de tipo unitario, relativamente centralizado, con un bajo grado de implicación de los gobiernos regionales y locales en el terreno de las políticas de protección por desempleo.

El sistema de gobernación social español se asienta en la denominada "concertación" o "diálogo social". Se trata de un modelo más abierto, discontinuo e inestable que los que rigen en otros países de Europa. Los procesos de concertación, que han estado presentes desde los inicios de la transición democrática (Pactos de la Moncloa), suelen vincularse a las estrategias de los partidos y depender de la coyuntura económica. Por ello se califica de pseudocorporativista o de corporativismo débil (Oliet 2004: 15 y ss.; Pérez Yruela y Giner 1988). El sistema de gobernación social vigente en Francia en el ámbito de la política de empleo está caracterizado por un notable protagonismo de los agentes sociales, que regulan sus relaciones de manera autónoma en el seno de un conjunto de órganos paritarios. Si los acuerdos alcanzados por los actores sociales no chocan con los límites establecidos por el ordenamiento jurídico ni son abiertamente contradictorios con los objetivos del gobierno, son acogidos por éste, que se encarga de impulsar su formalización. Un aspecto importante en que difieren las realidades española y francesa es el relativo al grado de fragmentación en la representación de los agentes sociales. La noción de "sindicato más representativo" y la articulación de los intereses de los empresarios en torno a dos grandes organizaciones dan lugar a un sistema de representación de intereses menos fragmentado en el caso español.

La opinión pública española y francesa muestran su apoyo al EB al tiempo que perciben el desempleo y el subempleo como problemas graves. En este sentido, en ambos países la mayoría de los ciudadanos son contrarios al recorte de las prestaciones para los desempleados.

#### *La organización de los sistemas de protección por desempleo*

En el caso español, la protección por desempleo se reguló por primera vez en 1961 a través de la Ley del Seguro de Desempleo. En la actualidad la regulación básica sobre la materia, en la actualidad se halla regulada en una norma de 1994. La protección por desempleo está dirigida a "quienes, queriendo y pudiendo trabajar pierden su



empleo o ven reducida su jornada ordinaria de trabajo”<sup>13</sup>. El sistema contempla dos niveles de protección: 1) el nivel contributivo de la *prestación por desempleo*; 2) el nivel asistencial del *subsidio por desempleo* para aquellos que, tras haber tenido una prestación contributiva, ya no están protegidos por la misma. Finalmente existen las denominadas “rentas de inserción”, dirigidas a aquellos colectivos que quedan fuera del marco general de protección. La gestión de las prestaciones por desempleo corresponde a un organismo público, el Instituto Nacional de Empleo (INEM)<sup>14</sup>, quien debe reconocer el derecho a las prestaciones y realizar los pagos. Los sindicatos y las organizaciones empresariales participan institucionalmente en el INEM, si bien no se implican en la gestión de las prestaciones.

El seguro de desempleo francés data de 1958. La creación de un régimen de seguro contra el paro, UNEDIC (*Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce*), fue el resultado de un acuerdo paritario entre los sindicatos y las organizaciones empresariales. El sistema 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 se demuestre, como en el caso español, la carencia de empleo y de recursos suficientes. También existe una última red de protección en forma de Renta Mínima de Inserción. El sistema de protección fue reformado en 1992 mediante la unificación de todas las prestaciones contributivas en la AUD (*Allocation Unique Dégressive*), que intentaba conseguir una mayor correlación entre la duración de la afiliación y el periodo de indemnización. A tal fin se procedía a la aplicación periódica de un coeficiente que tenía el efecto de ir menguando la prestación con el objetivo de motivar la búsqueda de empleo por parte del trabajador. La reforma que se analiza aquí acabó con el coeficiente e instauró la ARE (*Aide au Retour à l'Emploi*). El Estado participa en el sistema mediante la financiación del régimen de solidaridad, lo que le confiere responsabilidades de gestión a través de más de 700 ANPE (*Agence Nationale pour l'Emploi*). La división de funciones, recursos y financiación entre las instituciones privadas-paritarias y las públicas contribuye a la fragmentación del sistema, y lo hace especialmente propenso a los conflictos entre los actores sociales y políticos (Clasen y Clegg 2004, Mandin y Palier 2004). La ASSEDIC (*Association pour l'Emploi dans*

---

<sup>13</sup> Real Decreto Legislativo 1/1994 de 20 de junio que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>14</sup> El INEM pasa a denominarse Servicio Público de Empleo Estatal en el año 2003. Véase el Título I y la disposición adicional primera de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

*l'Industrie et le Commerce*) es la entidad encargada de efectuar el pago de las prestaciones (Mandin y Palier 2002 y 2003, Vail 2004).

### **Las propuestas de reforma y las posiciones de los actores**

#### *La iniciativa de las reformas y su contenido inicial*

Las presiones que afectan a todos los regímenes de bienestar y a las políticas sociales en general, así como los problemas propios de los regímenes continentales y de las políticas de protección por desempleo dan lugar un complejo y variado conjunto de objetivos posibles para una reforma que, siguiendo la propuesta de Rhodes y Natali (2003) para el caso de los sistemas de pensiones, podrían sintetizarse en los siguientes: 1) asegurar la viabilidad económica del sistema; 2) favorecer la competitividad empresarial; 3) garantizar la equidad respecto a los peor protegidos; 4) mantener los niveles de eficacia que hagan posible la rápida reinserción del desempleado.

En 2002 el gobierno del PP presidido por J. Ma. Aznar elabora un proyecto para la reforma de la protección por desempleo y el subsidio agrario. La propuesta era fruto de un amplio debate previo entre los Ministerios de Economía (ME) y Trabajo (MT), en la que este último había conseguido rebajar la dureza de pretensiones del primero a cambio de eliminar los llamados salarios de tramitación, una demanda tradicional de la patronal<sup>15</sup>. La reforma incluía el endurecimiento de los criterios de acceso al Programa de Empleo Rural (PER), que beneficiaba fundamentalmente a los jornaleros de Extremadura y Andalucía. Establecía nuevos requisitos de acceso tanto a la prestación como al subsidio de desempleo, entre los que se incluye la suscripción de un compromiso de actividad por parte del desempleado. El compromiso de actividad supone la incorporación a un itinerario de inserción, la búsqueda activa de empleo y la aceptación de una "colocación adecuada". El derecho al subsidio requeriría asimismo la suscripción de un compromiso de actividad, quedando excluidos los considerados como trabajadores pasivos (Consejo Económico y Social 2003).

En el caso francés, la propuesta de reforma surge como reacción de la principal organización patronal del país (MEDEF, *Mouvement des Entreprises de France*) en contra de la decisión de limitar a 35 el número de horas semanales de trabajo, adoptada por el gobierno de izquierda plural presidido por el socialista Lionel Jospin.

---

<sup>15</sup> 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.

MEDEF propone a finales de 1999 lo que denominó "*Nouvelle constitution sociale*", iniciativa que pretende "refundar radicalmente" las relaciones sociales, evitando el excesivo "estatismo" y el "intervencionismo sistemático y desresponsabilizador" que, a su juicio, había traspasado las fronteras tradicionales de las políticas económicas. MEDEF proponía ocho ámbitos de negociación sobre los cuales debían producirse nuevos acuerdos entre patronal y sindicatos, minimizando la intervención estatal hasta el final del proceso. Uno de los ámbitos negociadores era el de la protección por desempleo, lo que suponía poner sobre la mesa el control de UNEDIC, "santuario" del *paritarisme* (Clasen y Clegg 2004). La transformación debía orientarse hacia la activación de los trabajadores. 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 que aplicasen los firmantes del acuerdo. MEDEF proponía una intervención más activa de UNEDIC en la política de empleo. MEDEF y los sindicatos CFDT y CFTC cerraron un acuerdo en torno al denominado PARE (Plan de Ayuda de Retorno al Empleo), que requería de los desempleados la firma de un contrato que les obligaba a participar en un programa personalizado de búsqueda de empleo. La propuesta endurecía la relación entre la percepción de la prestación y el esfuerzo por encontrar empleo, hasta el punto de que un beneficiario podría perderla si se negaba de forma reiterada a aceptar una oferta de empleo adecuada.

#### *Las posiciones de los actores*

La introducción de las iniciativas de activación laboral no cuenta con el apoyo de todos los actores relevantes implicados. En ambos países las fuerzas políticas que representan a la izquierda más tradicional se oponen a la reforma, como los hacen los sindicatos afines a esa postura ideológica.

La mayor fragmentación en la representación de los intereses sociales vigente en el caso francés da lugar a una expresión más matizada y plural de las distintas posturas. Como hemos tenido ocasión de ver, la patronal MEDEF, promotora de la iniciativa, se manifiesta abiertamente contraria al "estatismo" y a favor de un "paritarismo renovado", y propugna la implantación de una versión rigurosa del principio de activación laboral. La postura sindical se divide entre el apoyo relativo del sindicalismo reformista de CFDT, cercano a las posiciones de la "Tercera Vía", y CFTC a la iniciativa de reforma y la negativa de CGT a asumir el recorte de las prestaciones y el incremento de la presión sobre los desempleados. Por su parte, el gobierno se

muestra decidido a mantener la presencia y el papel del Estado en el sistema de protección al tiempo que se inclina por la implantación de una versión menos rigurosa del principio de activación.

La propuesta de reforma en España da lugar, prácticamente desde el primer momento, a un alineamiento de los actores a favor o en contra de la misma que viene a coincidir con el eje ideológico izquierda/derecha y con un discurso más o menos afín a los tópicos y argumentos del liberalismo económico. Así, el gobierno del PP se muestra decidido a limitar el fraude en el PER y a procurar que los desempleados no agoten el periodo de percepción de las prestaciones a través de la suscripción del "compromiso de actividad". Las organizaciones empresariales subrayan la necesidad de flexibilizar las relaciones entre empleador y trabajador, aliviar los costes laborales y reducir lo que entienden como trabas e incertidumbres que obstaculizan la actividad económica y la creación de empleo. Tanto UGT como CCOO se oponen frontalmente a la propuesta, rechazan lo que ellos entienden como un intento de transmitir una imagen negativa de los desempleados, subrayan la importancia de mantener el "diálogo social" y se niegan a asumir lo que entienden como un recorte de los derechos de los trabajadores en un contexto de bonanza económica.

### **El proceso de las reformas**

En abril de 2002, el Ministro de Trabajo, J. C. Aparicio, entrega una primera versión del proyecto de reforma a los agentes sociales señalando que existe "margen para el diálogo, siempre que las propuestas encajen en los objetivos del gobierno". Al día siguiente, los sindicatos califican de "unilateral" la propuesta y rechazan cualquier negociación<sup>16</sup>. Estas posiciones irreconciliables definieron las relaciones entre el gobierno y los dos principales sindicatos durante todo el proceso. En menos de una semana, el secretario general de UGT, C. Méndez, y el de CCOO, J. M<sup>a</sup>. Fidalgo, anuncian una "respuesta...sostenida, amplia, contundente y unitaria" ante lo que consideran una "agresión" del Ejecutivo a los trabajadores.

La forma en que se presenta la propuesta es aprovechada por los líderes de los partidos de izquierda para mostrarla no sólo como una "política antisocial del gobierno" sino como una muestra más de "su política de recorte de libertades". El presidente del Consejo Económico y Social (CES), muestra su preocupación por el deterioro de un modelo de relaciones laborales basado en la concertación "que es

---

<sup>16</sup> En <http://www.ugt.es/huelga/huelga.html> pueden consultarse documentos que analizan detalladamente el contenido de la reforma.

envidiado en Europa". Los líderes de la CCAA andaluza y extremeña (PSOE), además de criticar el fondo de la reforma, se quejan de que el gobierno no había remitido el texto a las CCAA afectadas. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), lamenta la falta de participación de los ayuntamientos. En un sentido contrario, la principal organización empresarial (CEOE) muestra su apoyo al ministro y pide que no se retire el proyecto.

El 29 abril CCOO y UGT solicitan a través de una carta dirigida a Aznar, en sucesivas reuniones ministeriales y en los medios de comunicación la retirada de la propuesta bajo la advertencia de una huelga. En estas mismas fechas denuncian en los medios de comunicación que el gobierno intenta imponer "recortes durísimos" a los derechos sociales y un paquete de medidas "injusto e injustificable" ante el que no cabe la negociación. A mediados de mayo los sindicatos presentan un resumen de sus propuestas, absolutamente contrarias a las planteadas desde el gobierno y el 23 del mismo mes se convoca una huelga general para el 20 de junio. Sólo un día después, el gobierno aprueba la reforma mediante Real Decreto Ley<sup>17</sup>. El texto suaviza ligeramente la propuesta original del gobierno en lo relacionado con el concepto de oferta adecuada de empleo, modificación considerada insuficiente por los sindicatos, que se muestran ofendidos por el procedimiento utilizado para aprobar la reforma. La convalidación parlamentaria del RDL sólo contó con los votos favorables del PP. Convergencia i Unió (CiU) y Coalición Canaria (CC), que estaban de acuerdo con el fondo de la reforma, justificaron su abstención por la "arrogancia del gobierno" que en su opinión había roto el "diálogo social"<sup>18</sup>. El PSOE, IU y el Grupo Mixto, así como cuatro CCAA gobernadas por el primero (Andalucía, Asturias, Extremadura y Baleares) interpusieron sendos recursos contra el texto aprobado.

A pesar de que el gobierno y algunos medios de comunicación concedieron un peso marginal a la huelga, veinte días después ésta Aznar anunció el cambio de nueve de sus ministros. Entre los salientes se encontraba el titular del MT, sustituido por el hasta entonces presidente de la C. Valenciana, 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 sindical. Desde el principio, Zaplana mostró un talante negociador en los próximos temas a discutir

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados 13/6/2002.

(pacto salarial, siniestralidad,...), asuntos que los sindicatos vinculaban a su vez a la retirada de lo que calificaban como "Decretazo". Inesperadamente, durante la última semana de septiembre, Zaplana anuncia que a principios de octubre trasladaría a los sindicatos algunos cambios en el contenido de la reforma. A pesar de cierta incredulidad y sospecha iniciales, los cambios de Zaplana son receptivos a las reivindicaciones sindicales.

Consideremos ahora el caso francés. En febrero de 2000 la MEDEF consigue que la CFDT se involucre en el proyecto, que muy pronto comienza a contar la oposición de un frente anti-patronal y antiliberal (Rudischhauser y Zimmermann, 2003). Cuando en junio de 2000 se produce la firma del acuerdo en torno al PARE por parte de MEDEF, CFDT y CFTC, el gobierno y la izquierda parlamentaria quedan en una posición política difícil. 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 remiten una carta a la MEDEF solicitando que la negociación continúe y proponiendo cambios al acuerdo.

El 24 de julio el gobierno, a través de la ministra de trabajo M. Aubry, se niega a suscribir el texto, lo que provoca el abandono temporal de la UNEDIC por parte de los firmantes. La ministra Aubry y L. Fabius, responsable de finanzas, remiten una carta conjunta a MEDEF, CFDT y CFTC anunciando que el gobierno no está de acuerdo con el nuevo proyecto y rogando la renegociación del texto. Las organizaciones firmantes declaran estar abiertas a discutir la implantación de los mecanismos de desarrollo de la reforma pero no a revisar el texto acordado en junio. A principios de septiembre Jospin pide a los actores sociales la renegociación del acuerdo. En la segunda quincena del mes, los sindicatos no firmantes lamentan que el funcionamiento de UNEDIC esté paralizado y lanzan un ultimátum a MEDEF, CFDT y CFTC para reconsiderar los puntos de desacuerdo, a saber: modalidades y condiciones de la prestación, evolución de la cuantía y las modalidades de cotización, dispositivos de ayuda para el acceso o el retorno al empleo en el marco de un servicio público, y relaciones financieras entre UNEDIC y el Estado. En caso de respuesta negativa las organizaciones recurrirían a la ministra para desbloquear la situación. Por su parte la ministra emplaza a los sindicatos a remitir un nuevo texto bajo la advertencia de que su ministerio prepara un decreto para sustituirlo en caso necesario. La situación

experimenta un cambio súbito cuando en la noche del 15 al 16 de octubre Jospin telefona al presidente de la patronal, Seillière. La conversación entre los dos antiguos compañeros de la ENA da sus frutos y el presidente de la patronal declara su satisfacción<sup>19</sup>. A pesar de las protestas de CGT-FO y de la CGT, el gobierno, la patronal y los sindicatos reformistas alcanzan un acuerdo. La versión final representa un punto intermedio entre las pretensiones de los firmantes y los contenidos del decreto ministerial.

El acuerdo se firma el 19 de octubre de 2000 y recibe la denominación oficial de *Convention relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage*. Las negociaciones, sin embargo, no finalizan en ese momento. Se produjeron movilizaciones 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 2001. 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.

### **Los resultados de las reformas**

Evaluar el resultado de la reforma impulsada por el gobierno del PP en España es más complejo de lo que parece a primera vista. En la reforma definitiva se rebajaron significativamente las pretensiones originales del gobierno<sup>20</sup>. Sin embargo, si se compara la situación previa y el texto inicial con el texto definitivo, es posible apreciar que, una vez asumidos los costes políticos del conflicto, parte de los contenidos se han mantenido finalmente, en un contexto de concertación social recuperada. Es cierto que en el nuevo texto el concepto de colocación adecuada se hace más laxo y que la firma del llamado compromiso de actividad no es obligatoria para hasta haber transcurrido los 100 primeros días de desempleo. Sin embargo, la firma del compromiso de actividad constituye un requisito para recibir la prestación que implicó la modificación de la Ley General de Seguridad Social de 1994 en su artículo 207. Además, y aunque se considera de carácter leve, el incumplimiento del compromiso de actividad se tipifica como falta. Del mismo modo el texto final restablece los salarios de tramitación que la inicial reforma pretendía suprimir, pero también se introducen algunas matizaciones favorables al empresario. Finalmente, la reforma

---

<sup>19</sup> *École Nationale d'Administration*, que como se sabe es un centro con tradición elitista donde se preparan los altos cargos de la administración francesa.

<sup>20</sup> El resumen de las modificaciones comparadas con las propuestas iniciales puede verse más extensamente en <http://www.ugt.es/huelga/resumenpropuestas.htm>

restituye las prestaciones por desempleo para los fijos discontinuos a condición de que estén disponibles 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 limita 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, la iniciativa gubernamental se salda con la introducción de medidas que combinan la actualización de los programas y el recorte de los mismos.

La valoración del resultado de la reforma finalmente adoptada en Francia es tan compleja o quizá más que en el caso español. Uno de los motivos principales es que en el caso francés se pueden identificar objetivos muy diversos. De un lado, la reforma contenía propuestas de activación parecidas a las puestas en marcha en otros países. De otro lado, un análisis pormenorizado sugiere que para sus proponentes (MEDEF y CFDT, especialmente la primera) las políticas de activación son sólo un objetivo dentro de una estrategia más general que incluye la reconfiguración del sistema de gobernación social, comenzando por UNEDIC. En el caso del gobierno estaba en juego su papel en la política de protección por desempleo y en otras políticas sociales. A pesar de los intentos de MEDEF, ni en términos políticos ni desde un punto de vista sustantivo se puede admitir el éxito absoluto.

Las nuevas medidas combinan medidas recorte y de expansión. Puede afirmarse que el tema de las políticas de activación, así como la cuestión de qué criterios y condiciones convierten a un ciudadano en merecedor de las prestaciones sí se logra introducir en el debate, aunque los acuerdos finales quedaran lejos de las propuestas iniciales de MEDEF (Freyssinet 2002). En el nuevo acuerdo se suavizaban 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. Quizás la innovación más importante sea el PARE, que finalmente es de carácter obligatorio aunque no implique compromisos o sanciones distintas a las existentes en el Código del Trabajo francés, que no fue modificado, mientras que la presión que ejerce sobre los trabajadores pretende ser aliviada mediante el PAP, un plan de acción personalizada que ayuda al parado a encontrar un empleo.



En resumen, tanto en uno como en otro caso, los resultados resultan un tanto ambiguos, tanto por el hecho de que lo finalmente por el hecho de que lo finalmente aprobado queda algo lejos de lo inicialmente propuesto, como por la incorporación de medidas que pretenden dulcificar los aspectos más difícilmente asumibles de la reforma, como por el hecho de que los actores, una vez concluido el episodio, hacen todo tipo de esfuerzos para aparecen como triunfadores (o al menos para minimizar la erosión que hayan podido sufrir en su imagen).

#### **4. La lógica de la reforma en las políticas de protección por desempleo**

El modo en que se han desarrollado las iniciativas de reforma analizadas aquí refleja la interacción de los distintos condicionantes recogidos en la literatura a los que hacíamos referencia al inicio de este trabajo. Los párrafos siguientes intentan esbozar, de manera sintética, cómo estos condicionantes modelan los procesos de reforma.

##### **La dinámica de las relaciones entre agentes sociales y actores político-administrativos: "paritarismo" y "diálogo social"**

El modo de gobernación social aparece como un factor que condiciona el modo en que se plantean las reformas. En ambos casos se trata de iniciativas enmarcadas en procesos de "concertación" o "diálogo social" en que están implicados los sindicatos, las organizaciones empresariales y el gobierno. Existen pautas de relación entre agentes sociales, y entre éstos y los actores político-administrativos, que son reconocidas y habitualmente respetadas ("diálogo social" en el caso español, "paritarismo" en el caso francés). En términos generales, el respeto a las "reglas del juego" asociadas al modelo de relación son entendidas por los agentes sociales (especialmente por los sindicatos) como condición necesaria para llevar adelante el debate sobre las eventuales propuestas de reforma. Las conductas que son percibidas como "unilaterales" tienden a ser penalizadas, como lo son las propuestas defendidas por el actor que actúa de manera unilateral. Así se observa claramente tanto en el caso español (los sindicatos denuncian la "ruptura del diálogo social" y el "unilateralismo" del gobierno) como en el caso francés (quienes impulsan la reforma procuran construir alianzas lo más amplias posible para apoyar sus propuestas). En ambos países, de manera especialmente clara en el caso español, la apelación al mantenimiento del diálogo social se utiliza en el marco de una estrategia orientada a limitar el alcance de la reforma.

La representación de los agentes sociales puede estar más o menos fragmentada. Los casos español y francés ilustran esta diversidad de situaciones: mayor fragmentación en el segundo, mientras que el primero, la noción de "sindicato más representativo" y la concentración de la representación empresarial en la CEOE reducen los niveles de fragmentación. Una mayor fragmentación (en ausencia de capacidad de veto) tiende a favorecer un proceso de interacción más fluido, pero también más complejo y menos previsible en sus resultados finales; asimismo ofrece la posibilidad de construir una mayor variedad de coaliciones en torno a una determinada manera de definir la propuesta de cambio (la patronal francesa intenta construir una coalición de este tipo apoyándose en sindicatos minoritarios). Una menor fragmentación puede favorecer el establecimiento de "frentes" (como sucede en el caso español), pero también, si existe el acuerdo mínimo imprescindible, tiende a favorecer la suscripción de acuerdos por parte de todos los implicados, tal como ha sucedido en ocasiones anteriores, con el plus de legitimidad que ello supone.

El modo de estructurar la discusión entre actores parece tener efectos importantes sobre el proceso y, hasta cierto punto, sobre los resultados de la reforma. En este sentido, tener al gobierno "en la mesa" (caso español) o no tenerlo (caso francés) tiene sus consecuencias. Manteniendo constantes otros factores, si el gobierno está presente en la mesa de diálogo desde un primer momento, se incrementa el número de puntos de vista a considerar y, probablemente, habrán de tomarse en consideración cuestiones que no directamente relacionadas con la iniciativa concreta e reforma (se diga o no, la lógica de la "alta política" queda incorporada al proceso); ahora bien, si se alcanza un acuerdo, este tiene una validez inmediata en la medida en que todos los actores relevantes han participado en su gestación. El caso francés constituye un buen ejemplo de la situación inversa: el gobierno de Jospin, que está "fuera de la mesa", no sólo no asume los términos del acuerdo inicial, sino que es animado a impugnarlo por los actores no firmantes).

Por último, una parte (o la totalidad) de los individuos implicados de manera directa en la discusión de una propuesta de reforma pueden ser componentes de otras redes, más o menos formalizadas. La "doble militancia" es un factor potencialmente importante para comprender el resultado final del proceso de reforma. En el caso francés la condición de diplomados por la ENA tanto del primer ministro como del presidente de la patronal aparece como un factor clave para resolver la situación de bloqueo a la que se había llegado. El hecho de que una parte de los parlamentarios

tengan contactos estrechos o formen parte de la cúpula de organizaciones sindicales puede facilitar, en el marco de sistemas corporativistas, la formalización legal de los acuerdos obtenidos en las mesas de diálogo social; el caso español muestra un claro ejemplo de la situación inversa: la ausencia de acuerdo entre el gobierno y los agentes sociales va acompañada de una reacción contraria a la reforma protagonizada por los grupos parlamentarios de izquierda, algunos de cuyos miembros tienen estrechos contactos con las centrales sindicales.

### **La dinámica de las relaciones entre gobierno y oposición**

Sea cual sea su contenido, las reformas son parte integrante de las políticas del gobierno en materia de empleo y, por tanto, están sujetas al juego entre el gobierno y las fuerzas políticas de oposición.

Aunque disponer de mayoría absoluta en el parlamento hace más fácil la labor de dar a la reforma el contenido legal deseado por el gobierno, ello no garantiza la viabilidad política de la misma. El caso español muestra que la fase de tramitación parlamentaria no otorga a la iniciativa de reforma la legitimidad que le niegan los agentes sociales. Es más, la orientación ideológica de los sindicatos mayoritarios, coincidente con la de las principales fuerzas de la oposición en las Cortes, convierte el trámite parlamentario en un momento ideal para hacer patente el “desencuentro” con el gobierno y favorece todo tipo de “escaladas” dialécticas. Además, en un contexto de esta naturaleza es muy poco probable que alguna fuerza política minoritaria se avenga a respaldar al partido en el gobierno. En este sentido, cabe recordar que diferentes fuerzas políticas minoritarias de carácter nacionalista optaron por no apoyar la propuesta de reforma del gobierno del PP.

### **La influencia de la política multinivel**

La existencia de gobiernos subnacionales implicados en las políticas de empleo de manera más o menos directa constituye un factor a tener en cuenta. Si los hay, suponen un elemento adicional de complejidad en los procesos de discusión y adopción de decisiones. En cualquier caso, el hecho de que el sistema de prestaciones económicas por desempleo quede en manos de organismos o administraciones que operan a nivel nacional no elimina por completo el componente intergubernamental. En el caso español las prestaciones por desempleo son responsabilidad del gobierno central, pero las CCAA juegan un papel de importancia creciente en las políticas activas, que difícilmente pueden abordarse sin tomar en consideración el mencionado sistema de prestaciones. Se produce aquí una situación de interdependencia entre

dimensiones de la política que se combina con una situación de interdependencia entre niveles de gobierno.

A lo anterior hay que añadir la cuestión del color político del gobierno en uno y otro nivel territorial y la posibilidad de que una determinada fuerza política que está en la oposición en el parlamento nacional ocupe uno o varios gobiernos subnacionales. En el caso español varias CCAA gobernadas por el PSOE, entre las que se encuentran aquellas que se benefician más directamente del PER, expresan su disconformidad y presentan recursos contra la reforma.

### **Percepciones acerca de la necesidad de la reforma, opinión pública y argumentación política**

Ambos casos muestran con bastante claridad que en las democracias contemporáneas tanto la opinión pública general como la opinión de las *constituencias* de cada uno de los actores es un factor tenido muy en cuenta por estos. En este sentido, el sentido de la opinión predominante en relación con un determinado tema en un momento concreto parece actuar como un elemento que limita el rango de alternativas consideradas por los distintos actores, al tiempo que condiciona el modo en que se comunican las preferencias. En el caso concreto de los actores políticos están presentes de manera inevitable las consideraciones acerca de cuáles puedan ser las consecuencias electorales de una reforma impopular.

En otro orden de cosas, las políticas se justifican como un medio para resolver determinados problemas públicos. Desde este punto de vista, las percepciones acerca de la gravedad del problema son un asunto importante. Si no existe una percepción compartida acerca de la gravedad del problema, y sobre la necesidad de darle respuesta ahora y no más tarde, es menos probable que se consiga un acuerdo para sacar adelante la reforma. Tanto en el caso español como en el francés, el hecho de que la reforma se proponga en un momento de bonanza en el que tienden a descender los niveles de paro y en el que la situación de las cuentas públicas es relativamente saneada facilita que distintos actores presionen para hacer menos estrictas las condiciones de acceso a las prestaciones por desempleo.

Como hemos señalado en párrafos anteriores, ambos procesos de reforma se desarrollan en un contexto de concertación social, de tal manera que la existencia de una mayoría parlamentaria sólida es una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar las posibilidades de formulación e implantación exitosa de la misma. Tanto en el caso español como en el francés se muestra claramente la relevancia de la

argumentación técnica y política orientada a forjar mayorías favorables a la propuesta de reforma. El caso español parece sugerir que el gobierno no realizó un esfuerzo de argumentación suficientemente intenso y positivo. El proceso de discusión de la iniciativa de reforma en Francia, que se prolonga a lo largo de un considerable periodo de tiempo, nos permite comprobar la importancia de las estrategias de construcción de discursos tanto a favor como en contra de la reforma propuesta. En relación con esto, el perfil de los responsables públicos es un factor potencialmente relevante que, aunque no se ha considerado en este estudio, merece atención.

### **Dimensiones de la política, temas de la reforma y trade-offs**

La política de protección por desempleo, entendida como sistemas de prestaciones económicas, no es más que un aspecto de un ámbito de acción pública más amplio que incluiría entre otros temas la regulación de las modalidades de contrato, la regulación del despido y las compensaciones en tal eventualidad, así como las iniciativas dirigidas a mejorar las posibilidades de reinserción laboral de los parados.

La interrelación entre diferentes aspectos de las políticas laborales es un dato de la realidad que los actores implicados manejan en los procesos de discusión de las iniciativas de reforma. Además, no conviene olvidar que las políticas públicas, entendidas como proceso, tienen un carácter continuo. Eso implica que, para un conjunto de actores dado que operan en un determinado marco institucional, las interacciones se presentan como una serie de "rondas" en un juego que no tiene un principio ni un final claramente determinados. Esta situación limita las probabilidades de que un determinado actor aspire a maximizar sus objetivos en todas las dimensiones de la política a lo largo de un periodo de tiempo prolongado. Aún en el caso de que las diferencias de poder entre los actores sean importantes, ninguno de ellos se muestra demasiado dispuesto a correr el riesgo de erosionar gravemente el clima de las relaciones con los demás de cara a futuros encuentros. La consecución del acuerdo parece facilitarse cuando la propuesta de reforma incluye una mayor variedad de temas, lo que favorece la consecución de "intercambios" entre los objetivos perseguidos por los diferentes actores.

### **El alcance de la reforma y la cuestión del incrementalismo**

Los casos analizados sugieren que la pauta de cambio en la política es más bien incremental. La configuración del sistema general de bienestar y la del sistema de protección por desempleo se aceptan como marco válido en el seno del cual se realizan ajustes de un alcance limitado, no reformas radicales. La importancia que se

otorga a los mecanismos de concertación social, la interconexión entre dimensiones de la política, las expectativas vinculadas a interacciones futuras y el hecho de que la negociación resulta ser el procedimiento para la adopción de decisiones más congruente con la configuración general del sistema contribuye a dificultar la consecución de acuerdos que supongan modificaciones profundas en la política. Tanto en el caso español como en el caso francés, la propuesta inicial de reforma se presenta como una iniciativa ambiciosa, dirigida a resolver problemas “de fondo” (revisión del modelo “paritario” en el caso francés, revisión en profundidad del PER, introducción efectiva del principio de activación laboral); en ambos, el desarrollo del proceso de cambio se muestra considerablemente conflictivo, y el resultado final queda lejos de los contenidos de la propuesta inicial.

## **5. Conclusiones**

Hasta hace poco tiempo, los principales análisis sobre el EB bismarckianos habían mantenido que estos sistemas estaban “congelados”. En los últimos años la evidencia empírica ha mostrado que a pesar de las dificultades los EB de este tipo han empezado a sufrir algunas importantes reformas. En este trabajo hemos intentado mostrar cómo se reforman dos EB de tipo bismarckiano en un área de política pública concreta: la protección por desempleo. Nuestras conclusiones son, por tanto, limitadas aunque abren la posibilidad de desarrollar estudios comparados posteriores para otras políticas y otros países. A lo largo del texto se ha intentado responder a algunas preguntas como las siguientes: ¿es posible reformar el EB bismarckiano? ¿por qué y cómo se inicia la reforma?, ¿qué actores y qué factores están implicados en el cambio?

El marco de análisis utilizado se contemplan las presiones que han provocado los cambios en el EB bismarckiano y cómo interaccionan éstas con otros elementos de tipo político- administrativo, económico, intelectual y cultural, generando reformas específicas. Entre estos factores se han considerado determinadas configuraciones institucionales, la inercia de las propias instituciones y políticas del bienestar y la tendencia de los gobiernos a tratar de evitar ser castigados electoralmente por las impopulares políticas de retirada de las apreciadas prestaciones del bienestar. Pero también se ha sugerido la necesidad de tomar en consideración el propio proceso en el que transcurre el episodio de cada reforma concreta.

El EB bismarckiano se puede reformar. Ahora bien las reformas son de carácter limitado que se encuadran en una lógica general de cambio de tipo incrementalista. Las razones del inicio de la reforma se encuentran en la toma de conciencia por parte de los actores más relevantes acerca de unos factores de carácter objetivo vinculados a los cambios socioeconómicos que es imposible soslayar habiendo además reformado los Estados del entorno. En estos sistemas las mayorías políticas no son suficientes para encarar los procesos de reforma. Incluso en circunstancias de mayorías, se explotan las posibilidades de veto alrededor de la dinámica gobierno y oposición en el Parlamento (o por ejemplo en un sistema territorialmente descentralizado, mediante la variable de la política subnacional por la interacción entre el gobierno y la oposición en el nivel nacional).

Como se ha sostenido, las características de los propios regímenes de bienestar y las de cada sistema político condicionan las posibilidades de reforma. En el caso de los sistemas bismarckianos parece poder afirmarse que las peculiaridades del sistema de gobernación social, el modo de adopción de decisiones y las dimensiones institucionales de las prestaciones no favorecen el cambio radical. Por ejemplo, es probable que estos encontrarán muy difícil de justificar una reforma en profundidad antes sus bases sociales en una situación de bonanza incluso aun estando convencidos de su bondad. Un estilo de reformas más congruente con las condiciones políticas e económicas implicaría trabajar más largamente con los actores sociales de modo que además estos pudieran articular una estrategia de reforma viable ante sus bases sociales.

## **Bibliografía**

- Anderson, K. 2001. "The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State: Reform of Swedish Pension and Unemployment Insurance", *Comparative Political Studies*, 34, 9, 1063-1091.
- Barbier, J-C. 2002. "Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe?", *Revue Française de Sociologie*, 43,2, 307-332.
- Bleses, P. y Seeleib-Kaiser, M. 2004. *The Dual Transformation of the German Welfare State*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- 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. y B. Palier 1998. "Changing the Politics of social Programs: Innovative Change
- GRUPO DE TRABAJO 18**  
*Las políticas de los Estado del Bienestar en perspectiva comparada.*

in British and French Welfare Reforms", *Journal of European Social Policy*, 8, 4, 317-330.

Castles, F. G. 2004. *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford: Oxford University Press.

Clasen, J. 2005 *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom Compared*. Oxford: Oxford University Press

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 Market 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.

Clayton, R y J. Pontunsson 1998. "Welfare State Retrenchment Revisited", *World Politics*, 51, 67-98.

Comisión Europea 2003. *The Social Situation in the European Unión*.

Congreso de los Diputados, 2002 (13 de junio). Diario de Sesiones de la Convalidación Real Decreto-ley 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.

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.

Esping Andersen, G. (ed.) 1996. *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Londres: Sage.



- 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.
- Ferrera, M. 1996a. "Modèles de solidarité, divergences, convergences: perspectives pour l'Europe", *Swiss Political Science Review*, 2, 1: 55-72.
- Ferrera, M. 1996b, "The Southern model of welfare in social Europe", *Journal of European Social Policy*, volume 6, 1, 17-37.
- 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.
- Freysinet, 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.
- 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.
- George, V. 1998. "Political Ideology, Globalization and Welfare in Europe", *Journal of Social Policy*, 27, 1:17-36.
- Guillén, A. M. y Álvarez, S. 2001. "Globalization and the Southern European Welfare States" en R. Sykes, B. Palier, y P. Prior (eds.). *Globalization and European Welfare States*. Nueva York: Palgrave/ Macmillan. 103-126.
- Guillén, A. M. y Álvarez, S. 2004. "The EU's impact on the Spanish Welfare State; the role of cognitive Europeanization" *Journal of European Social Policy* 14, 3: 285-299.
- Hall, P. 1993. "Policy Paradigm Social Learning and the State. The Case of Economic Policy in Britain", *Comparative Politics*, 25, 3: 275-296.
- 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.
- Immergut, E. 1992. "The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden", en S. Steinmo 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.
- Jordana, J. 1994. "Sindicatos y política en España: la influencia de las condiciones organizativas en las estrategias sindicales". *Revista de Sociología* 8 y 9, 137-186.
- 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.
- Kitschelt, H. 2001. "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: when do Politicians choose unpopular policies", en P. Pierson (eds.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 265-302.
- Knill, C. y A. Lenschow 2001. "Seek and Ye shall find! Linking Different Perspectives on Institutional Change", *Comparative Political Studies*, 34, 2, 187-215.
- 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>
- Moreno, L. 2000. "The Spanish development of Southern European Welfare", en S. Kuhnle (ed.), *Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge, 146-165.
- 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>

- Oliet, A. 2004. *La concertación social en la democracia española: crónica de un difícil intercambio*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Palier, B. 2001. "Beyond Retrenchment", Center for European Studies, Working Paper Series 77.
- Palier, B. 2002. "The Necessity for French Governments to Negotiate Welfare State Reforms with the Social Partners", Paper para the Thirteenth Conference of Europeanists, Chicago.
- Palier, B. 2005. "The politics of reforms in Bismarckian welfare systems" Proyecto de investigación. Background paper Research Committee 19 Annual Conference International Sociological Association
- Palier, B. 2007. A Long Good Bye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe. ISA, RC 19, Florencia.  
<http://www.unifi.it/confsp/papers/pdf/Palier.doc>
- Pérez Yruela, M. y Giner, S. 1988 El corporativismo en España. Madrid: Ariel.
- 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.
- Pierson, P. y R. K. Weaver 1993. "Imposing losses in pension policy. In K. Weaver y B. Rockman (eds.), *Do institutions matter?*, Washington: The Brookings Institutions, 110-150.
- Pino, E. del y C. Colino 2006 "¿Cómo y por qué se reforman los Estados de Bienestar? Avances y retos teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual." En **GRUPO DE TRABAJO 18**  
**Las políticas de los Estado del Bienestar en perspectiva comparada.**

del Pino E. y C. Colino, *La reforma del Estado de Bienestar y sus condicionantes políticos*", número monográfico de *Zona Abierta*.

Pollit, CH. y G. Bouckaert. 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis* (segunda edición). Oxford University Press.

Ross, F. 2000. "Beyond the Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare", *Governance*, 13, 2, 155-183.

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.

Scharpf, F. W. y A. Schmidt. (eds) 2000. *Welfare and Work in the Open Economy* (2 vols.), Oxford: Oxford University Press.

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.

Sckopol, T. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of State Policy in the United States*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Siegel, N. A. 2003 "Worlds of Comparative WE Analysis: Some Suggestions for Potential Bridge-Over Strategies" Paper presentado en la ESPAnet Annual conference, Copenhagen: Eigtveds Pakhus, 13-15 noviembre.

Starke, P. 2006. "The Politics of Welfare retrenchment: A Literature Review", *Social Policy & Administration*, 40, 1, 104-120.

Swank, D. 2002. *Diminished Democracy? Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press.

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.

Taylor-Gooby, P. (ed.) 2004 *New Risks, New Welfare. The Transformation of the*  
**GRUPO DE TRABAJO 18**  
*Las políticas de los Estado del Bienestar en perspectiva comparada.*

*European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

- Tsebelis, G. 1995. "Decision Making in Political System: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism" , *British Journal of Political Science*, 25: 289- 326.
- Vail, M. I. 1999. "The Better Part of Valour: The Politics of French Welfare Reform", *Journal of European Social Policy*, 9, 4: 311-329.
- Vail, M. I. 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.
- Visser, J. y Hemerijck, A. 1997 'A Dutch miracle', Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Weaver, R. K. 1986. "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy*, 6, 4, 371-398