

Agencia: 100

SECRETARIA DE ECONOMIA

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

SECRETARIA DE ECONOMIA

SECRETARIA DE ECONOMIA

SECRETARIA DE ECONOMIA

SECRETARIA DE ECONOMIA

SECRETARIA DE ECONOMIA  
SECRETARIA DE ECONOMIA  
SECRETARIA DE ECONOMIA  
SECRETARIA DE ECONOMIA

SECRETARIA DE ECONOMIA

SECRETARIA DE ECONOMIA

SECRETARIA DE ECONOMIA





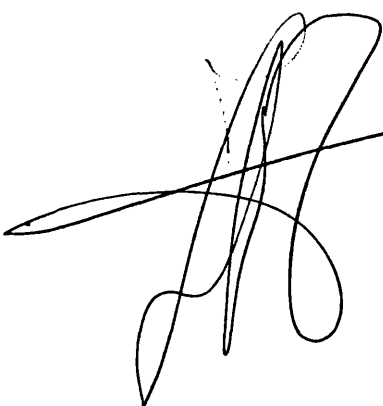
UNIVERSIDAD DE VALENCIA

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Departamento de Economía Aplicada

**TEORIAS EXPLICATIVAS DEL DESARROLLO DEL  
ESTADO DE BIENESTAR: LA HIPOTESIS DE LOS  
"RECURSOS DE PODER" EN EL CASO ESPAÑOL  
ENTRE 1975-82 Y 1983-95**

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Fecha de Entrada <i>30 de Junio de 1998</i>
Fecha de Lectura <i>25 septiembre 1998</i>
Calificación <i>Sobresaliente cum laude por unanimidad</i>



UNIVERSITAT DE VALÈNCIA CC. SOCIALS BIBLIOTECA
Nº Registre <i>1070</i>
DATA <i>11.06.1998</i>
SIGNATURA <i>BID.T 644</i>
ARCH. <i>115811</i>
Nº LIBIS: <i>802022</i>

Nº Dobi *802007*

**TESIS DOCTORAL**

**Presentada por:**

**CARLOS OCHANDO CLARAMUNT**

**Dirigida por el Prf. Dr.:**

**JUAN ANTONIO TOMAS CARPI**

Valencia, 1998

UMI Number: U602871

All rights reserved

INFORMATION TO ALL USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI U602871

Published by ProQuest LLC 2014. Copyright in the Dissertation held by the Author.  
Microform Edition © ProQuest LLC.

All rights reserved. This work is protected against  
unauthorized copying under Title 17, United States Code.



ProQuest LLC  
789 East Eisenhower Parkway  
P.O. Box 1346  
Ann Arbor, MI 48106-1346

*Para mis padres, Leo y Tomás.*

*Para Sole, que me enseñó lo que nunca encontré en los libros: la mirada del alma.*

*“En relación con el tema que plantea,  
esa cuestión crucial, la de ¿A dónde vamos?,  
creo que hay que ser moderadamente optimistas.  
No debemos temer el futuro.  
Es el futuro quien debe vigilarnos.  
Basta que se desperece un hombre en la invernía,  
mire al techo,  
y sueñe algo de licor glorioso,  
vaho perverso y amanecer,  
y que calce con bota bien herrada  
para dejar su huella en el camino.  
Verás el futuro, un jilguero espantado,  
un puñado de miedo en el cable del adiós”.*

*(Manuel Rivas en “El pueblo de la noche”).*

*“Cuando se dio cuenta de sus primeros olvidos,  
apeló a un recurso que le había oído a uno de sus  
maestros en la Escuela de Medicina: ‘El que no  
tiene memoria se hace una de papel’”.*

*(Gabriel García Márquez en “El amor en los  
tiempos del cólera”).*

# **SUMARIO:**

## **AGRADECIMIENTOS**

**INTRODUCCION..... i**

<b>PRIMERA PARTE: <i>Constitución del Estado de bienestar</i>.....1</b>
---

**CAPITULO I : *Breve reconstrucción histórica: la aparición de los Estados de bienestar*..... 2**

**I.1- Orígenes y condicionantes históricos en la aparición de los Estados de bienestar..... 2**

**I.2- Factores económicos en la aparición de los Estados de bienestar: crecimiento económico, pleno empleo y redistribución de la renta.....11**

**I.3- Factores políticos en la aparición de los Estados de bienestar: la mayor estabilidad política..... 19**

**I.4- La naturaleza estructural del Estado de bienestar..... 26**

**CAPITULO II: *Naturaleza y objetivos del Estado de bienestar*..... 31**

**II.1- Los objetivos del Estado de bienestar..... 33**

**II.1.1- La seguridad económica y social..... 33**

**II.1.2- La reducción de la desigualdad económico-social..... 36**

**II.1.3- La eliminación o reducción de la pobreza..... 37**

**CAPITULO III: *Modelos de Estado de bienestar*..... 39**

**III.1- Modelos según el grado de institucionalización..... 39**

III.1.1- Modelo residual.....	40
III.1.2- Modelo institucional.....	41
III.2- Modelos según el criterio político.....	52
III.2.1- Estado liberal.....	52
III.2.2- Estado corporativista.....	53
III.2.3- Estado socialdemócrata.....	53
III.3- Modelos según el grado de corporatismo.....	58
III.3.1- Modelo pluralista.....	58
III.3.2- Modelo corporatista o integrado.....	59
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>63</b>

<i>SEGUNDA PARTE: Teorías explicativas del desarrollo del Estado del bienestar.....</i>	<i>75</i>
---	-----------

<b>CAPITULO IV: Teorías explicativas por el lado de la demanda.....</b>	<b>78</b>
IV.1- Teoría del industrialismo.....	78
IV.1.1- Principales resultados de la contrastación empírica de la teoría industrialista.....	83
IV.1.2- Límites de la teoría del industrialismo.....	87
IV.2- Teoría socialdemócrata.....	98
IV.2.1- Principales resultados de la contrastación empírica de la teoría socialdemócrata.....	103
IV.2.2- Límites de la teoría socialdemócrata.....	110
IV.3- Teoría neomarxista.....	120



IV.3.1- Principales resultados de la contrastación empírica de la teoría neomarxista.....	127
IV.3.2- Límites de la teoría neomarxista.....	128
IV.4- Teoría política corporatista o de los grupos de interés.....	132
IV.4.1- Límites de la teoría política de los grupos de interés.....	136
CAPITULO V: <i>Teorías explicativas por el lado de la oferta</i> .....	137
V.1- El papel de la burocracia.....	139
V.2- La competencia electoral.....	143
V.3- El nivel de centralismo/federalismo del Estado.....	145
V.4- La existencia de ilusión fiscal.....	146
V.5- El intercambio entre diferentes programas de gasto.....	147
V.8- Límites de las teorías explicativas por el lado de la oferta.....	149
BIBLIOGRAFIA.....	151

<i>TERCERA PARTE: Un modelo de interpretación de la expansión del Estado de bienestar español: el almacén teórico de la “hipótesis de los recursos de poder”</i> .....	172
--	-----

CAPITULO VI: <i>La necesidad de una teoría general en la interpretación del desarrollo del Estado de bienestar español</i> .....	173
CAPITULO VII: <i>El almacén teórico de la “hipótesis de los recursos de poder”</i> .....	185
BIBLIOGRAFIA.....	193

**CUARTA PARTE: *El desarrollo del Estado de bienestar en España*.....197**

**CAPITULO VIII : *Breve reconstrucción histórica: la aparición del Estado de bienestar en España*..... 198**

**CAPITULO IX: *El período de centro-derecha: 1975-1982*..... 209**

**IX.1- El desarrollo legislativo y jurídico del Estado del bienestar en el periodo de centro-derecha..... 210**

**IX.2- La evolución del gasto público en el Estado de bienestar en el periodo de centro-derecha..... 216**

**CAPITULO X : *El período socialdemócrata: 1983-1995*..... 226**

**X.1- El desarrollo legislativo y jurídico del Estado del bienestar en el periodo socialdemócrata..... 227**

**X.2- La evolución del gasto público en el Estado de bienestar en el periodo socialdemócrata..... 238**

**X.3- El balance del cambio institucional del Estado de bienestar en el periodo socialdemócrata..... 247**

**BIBLIOGRAFIA..... 252**

**QUINTA PARTE: *La hipótesis de los “recursos de poder” en la explicación del Estado de bienestar en España*..... 258**

**CAPITULO XI: *La evolución de los “recursos de poder” entre 1975-1995*..... 262**

**XI.1- Los “recursos de poder” políticos..... 262**

**XI.2- Los “recursos de poder” sindicales”..... 272**

**XI.2.1- Los recursos institucionalizados de poder sindical..... 272**

<b>XI.2.1.1- Concertación social y desarrollo del Estado de bienestar.....</b>	<b>279</b>
<b>XI.2.2- Los recursos no institucionalizados de poder sindical: los niveles de conflictividad social.....</b>	<b>288</b>
<b>XI.2.2.1- Huelgas generales y desarrollo del Estado de bienestar.....</b>	<b>292</b>
<b>CAPITULO XII: Una contrastación de la “hipótesis de los `recursos de poder” en la aplicación del Estado de bienestar español entre 1975-1995.....</b>	<b>298</b>
<b>Apendice Estadístico del Capítulo XII.....</b>	<b>318</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>329</b>

<b><i>SEXTA PARTE: Conclusiones.....</i></b>	<b>331</b>
--	------------

<b><i>ANEXOS.....</i></b>	<b>343</b>
---------------------------	------------

<b>Anexo 1.....</b>	<b>344</b>
---------------------	------------

<b>Anexo 2.....</b>	<b>355</b>
---------------------	------------

<b><i>BIBLIOGRAFIA GENERAL.....</i></b>	<b>368</b>
---	------------

***AGRADECIMIENTOS***

## ***AGRADECIMIENTOS***

Aunque buena parte de la responsabilidad de una tesis doctoral hay que atribuirla al propio autor, en el largo camino recorrido para su elaboración, muchas personas se acaban convirtiendo en cómplices anónimos y secretos de la misma y de su autor. Sólo gracias a esta complicidad recibida de los compañeros de viaje se puede llegar al final del camino. Quizás sea el momento ahora de agradecer esa necesaria complicidad, sin la cual este trabajo nunca hubiese visto la luz.

En este capítulo de agradecimientos, en primer lugar, agradezco la ayuda que he recibido del director de la tesis, Juan Antonio Tomás Carpi, cuyos comentarios y sugerencias, sin duda, han permitido enriquecer y mejorar los resultados finales de la misma. Dedicó su tiempo y esfuerzo a la lectura de la tesis y realizó importantes sugerencias con el rigor y exigencia que le caracterizan. El fue quien supo corregir a tiempo los peores vicios intelectuales de su autor, entre ellos, un excesivo gusto por la duda y la inseguridad. Sin su ayuda esta tesis adolecería, por un lado, de mayores errores formales de los, sin querer, se puedan haber escapado y en segundo lugar, y más importante, de menor profundidad y calado.

Agradezco la comprensión que he recibido en estos últimos años de Gregorio Rodríguez Cabrero, catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá de Henares. Siempre tuvo una predisposición positiva para escuchar mis preocupaciones. Además, con él pude discutir algunos de los aspectos de la tesis.

También agradezco los comentarios y sugerencias que a partir de una precisa y minuciosa lectura de una versión preliminar de la tesis me realizó el profesor Josep Picó, catedrático de Sociología de la Universidad de Valencia. La amabilidad que demostró Josep Picó una calurosa mañana de verano ya constituyó toda una lección y una experiencia para mí. Espero haber correspondido con el mismo rigor con que él leyó la tesis y me realizó las oportunas sugerencias.

Agradezco también la colaboración que encontré para la realización de la tesis en Ricard Gomá, Profesor Titular del Departament de Ciència Política i de Dret Públic de la Universitat Autònoma de Barcelona, quien pacientemente atendió mis súplicas de ayuda y realizó sugerencias que sin duda han contribuido a mejorar el resultado final.

Algunas personas tuvieron la amabilidad de leerse algunas partes del trabajo y realizar comentarios y sugerencias en las primeras fases de elaboración del mismo, hace ahora, bastante tiempo. Entre ellas tengo que agradecer la atención que encontré en Juan A. Gimeno Ullastres, profesor de la U.N.E.D.; M<sup>a</sup> Teresa López López, profesora de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense y M<sup>a</sup> Dolores Gadea Rivas, profesora de la Universidad de Zaragoza.

Otras personas colaboraron de alguna forma a los requerimientos que en algún momento les hice. Así, José Blasco, profesor del Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Valencia, pero, sobre todo, buen amigo, realizó sugerencias sobre algunos aspectos relacionados con las leyes y las normas jurídicas que aparecen en el trabajo, aspectos sobre los cuales el autor de la tesis es un verdadero aprendiz. Joan Font, profesor del Departament de Ciència Política i de Dret Públic de la Universidad Autònoma de Barcelona, me envió amablemente una carta con algunas referencias bibliográficas. Ana M<sup>a</sup> Guillén, profesora de Sociología de la Universidad de Oviedo me envió amablemente algunos trabajos suyos ya publicados, cuya lectura enriquecieron, sobre todo, la parte del trabajo de investigación que se refiere a la reconstrucción histórica del Estado de bienestar español.

También, Javier Bilbao, profesor de la Universidad del País Vasco, no tuvo ningún reparo de compartir los resultados de su tesis doctoral sobre el tema del Estado de bienestar conmigo y amablemente me prestó su trabajo para su lectura.

Estoy en deuda con todos mis compañeros de la Unidad Docente de Política Económica, que a lo largo de todos estos años han sabido crear el ambiente académico y personal necesario para desarrollar la actividad investigadora. Probablemente, sin ese ambiente y los beneficios que he obtenido de la relación con ellos no podría haber

realizado nunca la presente tesis doctoral. Me gustaría hacer una mención especial a la maestría que han ejercido en todos estos años los profesores más antiguos de nuestra Unidad Docente: Josep M<sup>a</sup> Jordán, Juan Antonio Tomás Carpi, Emérit Bono e Isidro Antuñano. Todos ellos no sólo han sido admirables maestros, sino estupendos compañeros y amigos.

No puedo dejar de agradecer, especialmente, la paciencia que algunos compañeros del Departamento de Economía Aplicada han tenido conmigo y con mis impertinentes e incurables torpezas. Gracias a la paciencia de Pau Rausell pude ir resolviendo algunos de los problemas que me ocasionaban mis escasos conocimientos sobre informática y el manejo del ordenador. La paciencia que ha demostrado tener conmigo es impagable y sin él el presente trabajo adolecería, con toda seguridad, de mayores carencias formales. También, Jose M<sup>a</sup> March me tendió la mano en algunos asuntos relacionados con esta diabólica máquina que llamamos ordenador y con su compañera sentimental: la informática.

Tono Sánchez supo escucharme y apoyarme en los momentos más críticos, no sólo como colega, sino como un valioso amigo. También Jose M<sup>a</sup> Nácher estuvo en aquellos momentos que necesité de su opinión. Con ambos comenté los esquemas preliminares de la tesis y siempre fueron útiles sus opiniones. Pero sobre todo, fue útil la comprensión y apoyo que recibí de ellos. Amat Sánchez me perseguía por los pasillos del Departamento para preguntarme si la tesis estaba acabada. Aunque en aquellos momentos me parecía una pregunta incómoda e impertinente, ahora le agradezco su interés y preocupación. También Rafael Aliena siempre estuvo dispuesto a compartir algún que otro café para escuchar mis muchas preocupaciones en torno al trabajo.

Especialmente, me gustaría agradecer la ayuda que recibí de Rosa Yagüe y Salvador Carrasco, compañeros de la Unidad Docente de Estadística, para elaborar la última parte de la tesis, concretamente el Capítulo XII. Gracias a la desinteresada colaboración de estos compañeros se pudo realizar esta última parte. Especialmente, el interés y la habilidad de Salvador Carrasco en la aplicación de las técnicas estadísticas permitió suplir el déficit de conocimientos estadísticos del propio autor. Buena parte de

los méritos del Capítulo XII no habría que atribuirlos al autor, sino a Salvador Carrasco y su impagable colaboración. Así mismo, Pau Rausell también me ayudó a confeccionar esta última parte del trabajo y realizó importantes sugerencias que mejoraron los resultados finales.

Agradezco a la Universidad de Valencia la ayuda económica que recibí para realizar una estancia de tres meses en la South Bank University de Londres y que me permitió visitar la estupenda biblioteca de la London School of Economics. Fue entre sus estanterías y sus largos pasillos donde se gestó buena parte del núcleo teórico del presente trabajo de investigación. No sé si fueron mis ansias de saber, la necesidad de huir del estresante bullicio de la ciudad de Londres o los pocos atractivos que ofrecía la gastronomía inglesa -probablemente esto último-, pero lo cierto es que el refugio en la biblioteca de la London me permitió avanzar sustancialmente en el trabajo. Allí encontré los materiales y la tranquilidad necesaria para comenzar un trabajo que sólo varios años después he podido finalizar.

Por último, pero no por ello menos importante, me gustaría agradecer la generosa comprensión y el apoyo que, a lo largo de estos años, he recibido de las amigas, amigos y familiares ajenos al mundo universitario. Han sido como los tramoyistas de un teatro, cuyo trabajo entre bastidores pasa desapercibido para el público, pero no para el director de la función, que finalmente debe de reconocer que sin esa ayuda nunca se podría haber representado con éxito la obra.

A lo largo de este largo viaje, todos ellos han sabido sufrir de una forma mucho más desinteresada y generosa que la que ha demostrado el propio autor. Sin duda, si este trabajo es una realidad es porque siempre todas esas personas estuvieron cerca de su autor, vigilando sus momentos de desánimo y desesperanza. A todas ellas está dedicada esta tesis.



***INTRODUCCION***

## ***INTRODUCCION***

El presente trabajo de investigación está dirigido a entender y analizar el comportamiento de un fenómeno macrosocial como es el Estado de bienestar en España, que es extremadamente complejo y que tiene, siempre, un carácter multidimensional. Como apuntaba hace algunos años OYEN (1986 : 9) "*el Estado de bienestar ha llegado a ser una organización extremadamente compleja de programas, legislación e ideologías, cuya lógica interna es lo más difícil de discernir, y en el peor de los casos directamente contraria a la idea de un Estado de bienestar. Esta complejidad ha llegado a ser un rasgo distintivo de los Estados de bienestar*". Tomando como punto de partida esta complejidad es necesario elaborar una metodología precisa que nos permita acercarnos a este objeto de estudio bajo las estrictas restricciones impuestas por el método científico.

### ***El interés de la tesis***

La escasa atención que -hasta el momento presente- ha recibido el caso español por parte de los economistas y otros científicos sociales que han estudiado la formación y expansión del Estado de bienestar justifica el interés del presente trabajo. España se incorporó tardíamente al conjunto de países desarrollados que han consolidado un Estado de bienestar y eso explica, en parte, que la mayoría de expertos en la materia no hayan incluido a España en los estudios teóricos y empíricos. Por otro lado, los trabajos sobre el Estado del bienestar en España han adolecido, en muchas ocasiones, de una escasa fundamentación empírica, prevaleciendo en la literatura científica sobre el tema una preferencia de los investigadores por la reflexión teórica.

Adicionalmente, la mayoría de los trabajos dirigidos a explicar los factores determinantes del gasto social en España han incidido en la importancia de las variables económicas y demográficas y no tanto en factores político-ideológicos que son los

considerados en el presente trabajo de investigación.

Otro aspecto de interés del presente trabajo es que existe una tradición en la literatura especializada de analizar de forma comparada las experiencias en la conformación de los Estados de bienestar europeos -intentando contrastar la validez de las diferentes teorías explicativas-, pero no incluyen el caso español. Las razones pueden ser variadas, pero la de mayor peso puede ser que España hasta un periodo muy reciente de su historia económica y política no ha desarrollado verdaderamente un Estado de bienestar y cuando lo ha intentado no ha alcanzado los niveles de otros países europeos. Por esta razón, la mayoría de expertos en la materia no han incluido el caso español en sus estudios de política comparada.

Por consiguiente, creemos que, fundamentalmente, son dos los aspectos de interés del presente trabajo de investigación:

a) analizar los factores políticos e ideológicos que influyen en la expansión del gasto público social en España, ya que la mayoría de los trabajos que existen sobre este tema -y que se repasarán a lo largo de las páginas del trabajo- inciden en otros factores económicos y demográficos, y

b) analizar el caso español desde la “hipótesis de los recursos de poder”, ya que la mayoría de los trabajos que han tratado de contrastar esta teoría no han considerado el caso español en sus análisis. Por tanto, los resultados del trabajo pueden permitir una cierta comparación con otro tipo de experiencias de otros países.

### **Los objetivos de la tesis**

Tiempo atrás el sociólogo MISHRA (1983 : 799) recordaba que "*puede sernos útil distinguir entre la sociología 'para' el Estado de bienestar y la sociología 'de' el Estado de bienestar*". Con ello hacía referencia a la existencia de dos enfoques

fundamentales para analizar el Estado de bienestar: un enfoque pragmático o empírico dirigido a los problemas sociales -que enraiza con la tradición inglesa de la llamada *Administración Social*- y otro más complejo y vinculado al análisis sociológico.

El presente trabajo de investigación se aleja de ambos enfoques, pero si de alguno está más cerca es del segundo. Nuestro objetivo no es -como se puede deducir de las preocupaciones esenciales de la tradición inglesa de la *Administración Social*- obtener recomendaciones pragmáticas para resolver el problema de las necesidades y conflictos sociales generados por el propio sistema económico, sino acercarnos a entender aquellos factores relevantes que influyen en la formación, expansión y consolidación del Estado de bienestar.

Partimos de un planteamiento, ciertamente, ambicioso por el enfoque agregado y general utilizado. Desde el principio nuestro objetivo no fue el estudio de un programa concreto de gasto social o de un aspecto sectorial del llamado Estado de bienestar, sino intentar comprender la incidencia de determinados factores sobre el conjunto del Estado de bienestar. Un planteamiento tan general y agregado como el que hemos asumido acarrea serios peligros. Uno de ellos es que los resultados obtenidos puegan de exceso de generalidad y, por tanto, de falta de solidez y robustez. Es un riesgo que desde el principio estuvimos dispuestos a asumir.

Los objetivos del presente trabajo de investigación son básicamente tres:

a) realizar un repaso teórico de las principales teorías y enfoques que han intentado explicar e interpretar el surgimiento y expansión del gasto social,

b) estudiar los rasgos básicos de la conformación del Estado de bienestar español durante las últimas décadas, mostrando la evolución de las principales partidas de gasto público social y del entramado jurídico-normativo que desarrolla y amplía los llamados derechos de ciudadanía social e

c) intentar validar una las teorías explicativas del crecimiento del gasto en el caso español. Por consiguiente, limitamos el estudio, tanto espacial como temporalmente, al caso de España. Debe de quedar claro que el objetivo no es pretender explicar las razones últimas del crecimiento del gasto social en España, ya que para ello deberíamos de tener en cuenta muchos otros factores explicativos (tanto de demanda como de oferta, como dejaremos claro en la Tercera Parte del trabajo), sino realizar un primer intento de contrastación de una de las teorías cuyo núcleo esencial es destacar la incidencia de los factores político-ideológicos y de conflicto social sobre las políticas de gasto público social.

En un primer momento, la intención del trabajo de investigación era intentar validar todas las teorías, pero, muy pronto, desestimamos este objetivo por considerarlo extremadamente ambicioso y complejo para una tesis doctoral. De esta forma, tuvimos que seleccionar una de las teorías que han tratado de explicar la consolidación de los Estados de bienestar europeos. Elegimos la “*teoría socialdemócrata*” por ser una de las de mayor repercusión entre los diferentes científicos sociales que han estudiado el fenómeno del Estado de bienestar y que, además, parece haber demostrado suficientemente su potencialidad explicativa para algunas experiencias europeas, como la de los países escandinavos del Norte de Europa. Así, la contrastación de su validez para el caso español nos parecía que podía ser uno de los retos importantes del trabajo de investigación. También la elección de esta teoría nos parecía interesante porque permite realizar un ejercicio más cercano al enfoque de la Economía Política, ya que la teoría concede un papel primordial a las variables político-ideológicas en la explicación del fenómeno de la construcción del Estado de bienestar.

De antemano aceptamos que ninguna teoría por sí misma puede ofrecer una respuesta plenamente satisfactoria al surgimiento y desarrollo del Estado de bienestar en España. El modelo español, como sucede en los demás países europeos vecinos, ha sido el resultado de muchas variables y factores, tanto de índole social, económica, política e institucional. Si pretendiésemos ofrecer una explicación de carácter holista del

fenómeno de la expansión del Estado de bienestar español deberíamos de considerar un conjunto amplio de variables e intentar descubrir una determinada ponderación entre ellas para descubrir en qué medida cada una de ellas han contribuido a su expansión. Sin embargo, la imposibilidad de dar una explicación holista de este complejo fenómeno nos obliga a acotar espacial, temporal y metodológicamente nuestro objeto de investigación.

Una primera acotación tiene que ver con el horizonte temporal que hemos considerado. Nos centramos en el periodo que va desde 1975 a 1995, subdividiéndolo a su vez en dos periodos políticos homogéneos: 1975-1982 y 1983-1995. Una segunda acotación tiene que ver con la teoría que pretendemos validar en el caso español durante estos dos periodos. Del repaso de las teorías realizado en la *Segunda Parte* del trabajo de investigación nos ha interesado contrastar, exclusivamente, la “*teoría socialdemócrata*” o la también llamada “*hipótesis de los recursos de poder*”. Según esta teoría sólo el control político del gobierno por un partido socialdemócrata o la organización y defensa de los intereses de los trabajadores por medio de sindicatos fuertes contribuyen a la expansión del gasto social que caracteriza al Estado de bienestar.

Los defensores de esta teoría consideran que sólo las variables político-ideológicas que representan los “*recursos de poder*” de la clase trabajadora, tanto a nivel político -con partidos socialdemócratas en el control del gobierno- como a nivel sindical -con sindicatos fuertes, con una alta tasa de afiliación sindical, que desarrollan negociaciones de carácter centralizado, etc- contribuyen a impulsar el gasto público social o, genéricamente, el Estado de bienestar. Estos autores son muy críticos con los planteamientos de otras teorías como la industrialista, la neomarxista o la corporatista. Basan sus explicaciones en “*variables de clase*” para explicar los factores que expansionan el gasto y concluyen que siempre los gobiernos de “*inspiración izquierdista*” contribuyen más al impulso del desarrollo del Estado de bienestar que los gobiernos conservadores o posicionados a la derecha del abanico ideológico.

### ***La estructura formal de la tesis***

Formalmente, el trabajo está dividido en seis partes. La *Primera Parte* -que tiene un carácter introductorio- recoge un repaso de la literatura dirigida a conceptualizar y definir las características básicas del Estado de bienestar. Al no ser el objetivo del presente trabajo de investigación, el tratamiento de esta literatura no será muy extenso y detallado. Nuestra finalidad es, más bien, llegar a definir con claridad los objetivos e instrumentos del llamado Estado de bienestar, así como sus diferentes tipologías.

Esta *Primera Parte* esta dividida en tres capítulos. El *Capítulo I* es un intento de enmarcar el modelo del Estado de bienestar en sus condicionantes históricos; el *Capítulo II* recoge sus principales objetivos y el *Capítulo III* establece diferentes tipologías o modelos de Estado de bienestar en función de tres criterios:

- a) el grado de institucionalización,
- b) el criterio político y
- c) el grado de corporatismo

La *Segunda Parte* -que pretende ser el núcleo teórico importante del presente trabajo de investigación- realiza un repaso de los enfoques teóricos, así como de los resultados de los trabajos empíricos, que han tratado de descubrir los determinantes esenciales que contribuyen a la aparición y expansión del Estado del bienestar. Es, por consiguiente, objetivo de esta *Segunda Parte* repasar las verificaciones realizadas de las teorías explicativas sobre el desarrollo y expansión del Estado del bienestar en espacios y realidades históricas diferentes del caso español. Hay que señalar que el Estado de bienestar era una realidad perfectamente estructurada y desarrollada con anterioridad al periodo de estudio en muchos países europeos, y también, aunque con menor intensidad, en países como EEUU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

En esta *Segunda Parte* se intenta hacer un exhaustivo muestrario de diferentes

teorías barajadas para entender los factores que contribuyen a la expansión, desarrollo y consolidación de un fenómeno tan complejo como es el Estado de bienestar. La estructuración y clasificación de estas teorías se ha inspirado en el trabajo de PAMPEL y WILLIAMSON (1989), quienes distinguen dos tipos de teorías: las *teorías por el lado de la demanda*, esto es, aquellas centradas en el comportamiento de grupos o clases sociales y las *teorías por el lado de la oferta*, es decir, aquellas que han enfatizado en determinadas características del Estado como los determinantes esenciales que contribuyen a la expansión del gasto social en los países desarrollados.

El *Capítulo IV* desarrolla las principales aportaciones de las llamadas *teorías por el lado de la demanda*. Dentro de ellas coexisten teorías muy diferentes en planteamientos y enfoques. Fundamentalmente las cuatro siguientes:

- a) la teoría del industrialismo
- b) la teoría socialdemócrata
- c) la teoría neomarxista y
- d) la teoría política corporatista o de los grupos de interés

La llamada "*tesis del industrialismo*", de clara raíz funcionalista, destaca la importancia de las variables socioeconómicas, como el crecimiento económico y el aumento de la población dependiente del Estado, para explicar la expansión del esfuerzo estatal en bienestar social. La "*teoría socialdemócrata*" analiza la expansión del Estado de bienestar como el resultado de la organización de la clase trabajadora, ya sea a través de sindicatos fuertes y centralizados o a través del control del gobierno por partidos socialdemócratas o laboristas. Las "*explicaciones neomarxistas*" -eludiendo el alto grado de heterogeneidad de las mismas- consideran la expansión del Estado de bienestar como un resultado estructural y funcional a la lógica de acumulación capitalista. Y finalmente, la cuarta teoría, centra su atención en la presión que ejercen sobre el Estado de bienestar los grupos de interés más o menos organizados institucionalmente, denominada por algunos autores como "*corporatista*".



El *Capítulo V* tiene como finalidad hacer un repaso de las llamadas *teorías por el lado de la oferta*. Este tipo de teorías se caracterizan por tener un carácter altamente disperso y heterogéneo, aunque ha sido fundamentalmente la tradición de la Escuela de la Elección Pública la que ha desarrollado sus principales argumentos. No obstante, todas tienen en común el énfasis que ponen en los factores y características del Estado, así como en el comportamiento de los agentes estatales encargados de la toma de decisiones públicas. Entre estos factores y características destacan los siguientes:

- a) el papel de la burocracia
- b) la competencia electoral
- c) el nivel de centralismo/federalismo del Estado
- d) la existencia de ilusión fiscal y
- g) el intercambio entre diferentes programas de gasto

La *Tercera Parte* propone los elementos constituyentes de una teoría general que pretendiese la explicación del crecimiento del gasto social en las economías capitalistas y, más concretamente, en el caso español. Esta *Tercera Parte* está dividida en dos. El *Capítulo VI* representa el intento de construir una teoría general a partir del repaso de las teorías realizado con anterioridad. Por consiguiente, se seguirá manteniendo el esquema de clasificar las variables relevantes “*por el lado de la demanda*” y “*por el lado de la oferta*”.

La segunda parte, esto es el *Capítulo VII*, intenta construir un armazón teórico de lo que llamamos en el trabajo de investigación la “*teoría socialdemócrata*” o la “*hipótesis de los recursos de poder*”, que a la postre servirá de fundamento teórico para la contrastación empírica que haremos en nuestro trabajo de investigación, referida al caso español entre 1975 y 1995.

La *Cuarta Parte* tiene como finalidad realizar una fotografía de la evolución del Estado de bienestar español a dos niveles: normativo y en cuanto al gasto público social.

Formalmente, esta parte se estructura en tres capítulos. El *Capítulo VIII* realiza una breve reconstrucción histórica de los orígenes del Estado de bienestar español. En él se apuntan los principales hitos que configuraron el modelo de Estado de bienestar español con anterioridad al periodo considerado. El *Capítulo IX* analiza la transformación del Estado de bienestar español en lo que hemos denominado el *periodo de centro derecha* (1975-1982) en dos niveles de análisis: normativo y económico. En él se intenta realizar una fotografía tanto del desarrollo legislativo y jurídico como de la evolución del gasto público social durante ese periodo, ya que ambos aspectos son variables importantes en la configuración del Estado de bienestar. Hemos denominado dicho periodo como de “centro-derecha” atendiendo a un criterio estrictamente político, es decir, el signo ideológico del partido que controló el gobierno durante todo ese periodo. El *Capítulo X* realiza el mismo ejercicio de análisis para el *periodo socialdemócrata* (1983-1995).

La *Quinta Parte* -que recoge lo que pretende ser la aportación más original o novedosa del trabajo de investigación- realiza un intento de validación para el caso español de una de las teorías expuestas con anterioridad: la *socialdemócrata* o la “hipótesis de los recursos de poder”. Formalmente, está dividida en dos capítulos. El *Capítulo XI* recoge la evolución de los principales indicadores que hemos utilizado para aproximarnos a la evolución de los “recursos de poder” de la clase trabajadora entre 1975 y 1995. Hemos dividido dichos indicadores entre los “recursos de poder políticos” y “recursos de poder sindical”, a su vez, éstos últimos los hemos dividido en “recursos institucionalizados” y “recursos no institucionalizados”. La selección de estos indicadores se ha realizado, muchas veces, teniendo en cuenta la disposición de información con la intención de reconstruir una serie de datos que nos permitiese estudiar todo el periodo de tiempo que consideramos en nuestro trabajo de investigación, siendo conscientes que, en ocasiones, sobre todo los indicadores referentes a los “recursos de poder políticos”, no definen una relación directa con las posiciones políticas respecto al gasto social. Somos conscientes, también, que algunos de los indicadores sobre el “recurso de poder sindical” no expresan, por sí mismos, la posición y las actuaciones concretas que han adoptado los sindicatos respecto al gasto social y la legislación social

en todo el periodo. La necesidad de completar estos indicadores con información de tipo cualitativo es un paso necesario que habría que dar en el futuro.

El *Capítulo XII* -que pretende ser la aportación más original de la presente tesis doctoral- trata de contrastar la “hipótesis de los recursos de poder” para el caso español, intentando comprobar las similitudes y diferencias de éste con respecto a otros países en los que se desarrolló mucho antes el Estado de bienestar. La tesis pretende captar la influencia que han tenido la variable político-ideológica en el desarrollo del Estado de bienestar español. Para los autores que defienden esta teoría el partido en el poder es una de las variables cruciales para explicar el desarrollo del Estado de bienestar. También su consolidación depende del poder de los sindicatos reformistas y de la habilidad de éstos para llevar a cabo los programas sociales a través de los partidos socialdemócratas cuando alcanzan el poder. Desde esta perspectiva, la acción colectiva de los actores “*class-linked*” es muy relevante para entender la expansión del Estado de bienestar. Bajo este enfoque, el Estado de bienestar es el resultado de las luchas sociales y políticas del movimiento obrero organizado, tanto política como sindicalmente. Por consiguiente, los autores que se posicionan en la defensa de esta teoría enfatizan la importancia de los factores políticos -basados en criterios de clase- para explicar la expansión del Estado de bienestar. El objetivo de esta tesis se resume en intentar contrastar esta teoría para el caso español, detectando la influencia que han tenido las variables político-ideológicas en la expansión de nuestro incipiente Estado de bienestar.

Hemos considerado oportuno trasladar los aspectos más engorrosos y técnicos de la aplicación del análisis estadístico a un apéndice estadístico -incluido en el mismo Capítulo XII-. De esta forma, esperamos que se puedan seguir más fácilmente y comprensiblemente los resultados del trabajo. Por tanto, aquel lector que quiera seguir paso a paso la aplicación de la técnica deberá leer con detalle el contenido de este apéndice estadístico.

El trabajo de investigación finaliza con una *Sexta Parte* de conclusiones donde

se recogen los principales resultados obtenidos y las respuestas que se ofrecen a la hipótesis inicial. Asimismo, los datos utilizados en nuestro trabajo y las fuentes estadísticas se recogen en un Anexo -dividido en dos partes- que hemos incorporado al final del trabajo. Tras los Anexos y el apartado de conclusiones en un epígrafe final se recogen todas las fuentes bibliográficas consultadas para la elaboración del mismo.

### ***La hipótesis de la tesis***

Los resultados del estudio empírico permitirán dar respuesta a una hipótesis de partida:

***HIPOTESIS*** : En base a las predicciones de la “*hipótesis de los recursos de poder*”, el control de un partido de “signo izquierdista”, junto con otros recursos de poder del movimiento sindical organizado, contribuyen a expandir más el gasto social que el gobierno de un partido de ideología conservadora o un movimiento sindical débil y poco organizado. El Estado de bienestar español se construye -fundamentalmente- en la etapa democrática de su historia, dividida en dos periodos políticamente homogéneos: uno de perfil ideológico conservador (1975-1982) y otro socialdemócrata (1983-1995). El presente trabajo de investigación realiza una contrastación empírica para el caso español de las conclusiones de la teoría socialdemócrata tal y como se ha desarrollado para otros países. El trabajo intenta dar respuesta a preguntas como las siguientes: ¿influye el signo ideológico del partido en el gobierno en la expansión del gasto público social?; ¿cómo influyen otros factores que representan el conflicto social y sindical en la expansión del Estado de bienestar en España?; ¿el apoyo electoral al partido socialdemócrata ha influido en la expansión del Estado de bienestar o, por el contrario, este fenómeno ha actuado como un freno o contención de la expansión del esfuerzo estatal en bienestar social?; ¿qué importancia ha tenido la organización sindical del movimiento obrero en la expansión de los gastos sociales?; ¿en qué dirección han jugado

los niveles de conflicto en las relaciones laborales en relación a la expansión del gasto social?; ¿son válidas las predicciones de la “*hipótesis de los recursos de poder*” para el caso español?

En resumen, la finalidad del trabajo de investigación es validar para el caso español lo que hemos llamado “*teoría socialdemócrata*” o “*hipótesis de los recursos de poder*” -que numerosos autores han sugerido y defendido para otras realidades diferentes, como los países escandinavos- y que ha sido una teoría importante que ha contribuido a detectar los factores políticos e ideológicos que influyen en la expansión de los gastos en bienestar social. Descubriremos, de este modo, en qué medida España representa un caso específico dentro de los modelos europeos de Estados de bienestar o si, por el contrario, han influido los mismos factores sociales, políticos e institucionales que en otros países, produciéndose un cierto “efecto imitación” en su proceso de expansión y consolidación. Por consiguiente, nos centraremos en el análisis de la importancia que han jugado las variables políticas e ideológicas en la configuración del Estado de bienestar español, dejando al margen aquellas variables económicas e institucionales que desde otras perspectivas teóricas también han sido consideradas para el estudio de otras experiencias.

### ***La metodología de la tesis***

La metodología seguida para intentar contrastar las hipótesis de partida ha sido variada. A lo largo de todo el trabajo de investigación se parte de una postura metodológica decididamente interdisciplinar incorporando al análisis las aportaciones realidades por diferentes disciplinas académicas como la economía, sociología, la politología, el derecho laboral, la historia, etc. Pensamos que sólo desde esta perspectiva interdisciplinar podemos abordar con toda su integridad y complejidad un tema tan multidimensional como es el Estado de bienestar español.

La experiencia española concreta se aborda desde diferentes perspectivas. Por un

lado, el análisis de la evolución del gasto público social en los dos periodos del tiempo. La fotografía de lo que ha sucedido con el gasto público social se ha completado con la reconstrucción del entramado normativo que ha desarrollado los principales derechos de ciudadanía en los dos periodos. De esta forma, en cada periodo se repasan las principales normas, leyes, decretos-leyes, etc que configuran, en definitiva, los derechos de ciudadanía social. Esto puede complementar la información que ofrece un indicador cuantitativo como es el gasto público social, de una manera más precisa, el proceso de expansión y universalización de los derechos sociales de ciudadanía y, en definitiva, el proceso de desmercantilización de los derechos sociales. Finalmente, mediante la aplicación de algunas técnicas estadísticas, como la técnica del Análisis de Componentes Principales, que se realiza en el *Capítulo XII*.

***PRIMERA PARTE :***  
***CONSTITUCION DEL ESTADO DE BIENESTAR***

## **CAPITULO I: BREVE RECONSTRUCCION HISTORICA: LA APARICION DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR**

### **I.1- ORIGENES Y CONDICIONANTES HISTÓRICOS EN LA APARICION DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR**

Algunos autores han interpretado el Estado de bienestar como una formación histórica y específica con límites definidos en el tiempo (desde la II Guerra Mundial hasta principios de los años ochenta) y en el espacio (los países desarrollados de Europa occidental, excluidos España, Portugal, Grecia y Suiza). El Estado de bienestar sería -a partir de esta hipótesis explicativa- una forma, concreta e histórica, de intervención económica del Estado (BILBAO, J. 1990 : 395-401) .

Si aceptamos esta hipótesis, es imprescindible comenzar nuestro trabajo con un primer apartado introductorio en el que se intente enmarcar el fenómeno del Estado del bienestar en sus parámetros históricos -temporales y espaciales-. Sin embargo, no existe unanimidad, por parte de los estudiosos del tema, en fechar el origen del Estado de bienestar. La mayoría de los autores consideran el Estado de bienestar como un fenómeno que aparece en las economías capitalistas tras la II Guerra Mundial. Así, por ejemplo, MISHRA (1989 : 56) lo define como un "*sistema social desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas como Gran Bretaña, después de la segunda guerra mundial y que permaneció más o menos intacto hasta mediados de los años setenta*" .

Por contra, hay otros autores que datan los orígenes del denominado Estado de bienestar muchos años antes. Esa opinión la comparte GARCIA COTARELO (1987) para quien el origen del Estado de bienestar se remonta a la legislación inglesa sobre los pobres de 1601. Otros autores -la mayoría de expertos- remontan su origen a la



legislación social alemana en el período de gobierno del canciller Otto Von Bismarck (1815-1898)<sup>1</sup>. Así, señalan que fue en la década de los ochenta del siglo pasado cuando se aprueba la primera legislación social alemana que dió origen al embrión del futuro Estado de bienestar<sup>2</sup>.

De conformidad con HECLLO (1981) podemos establecer tres periodos históricos por los que atraviesa la formación y consolidación de los Estados de bienestar europeos:

- 1) el período de experimentación (1870-años veinte del S.XX)
- 2) el período de consolidación (1930-1940) y
- 3) el período de expansión (1940-1960)

Como hemos señalado, ya a finales del siglo pasado se produjeron una serie de acontecimientos históricos que cimentaron el modelo del Estado de bienestar que se consolidaría años más tarde después de la II Guerra Mundial, tales como las revoluciones burguesas de 1848 en Francia, la puesta en marcha de los llamados talleres nacionales en París para dar un salario mínimo garantizado a todos los desempleados acogidos, la legislación fabril inglesa de principios del siglo XIX que regulaba las condiciones laborales, la duración de la jornada y el trabajo de las mujeres y niños, el movimiento cartista o, incluso, el debate ideológico dentro del movimiento obrero socialista sobre el papel que debía de jugar el Estado en los incipientes países industrializados.

Todos estos acontecimientos -en parte resultado de la mayor organización del movimiento obrero en esos países- propiciaron, ya a finales del siglo pasado, una incipiente legislación social encaminada a garantizar unas condiciones mínimas de vida para la clase trabajadora que tuvieron su temprana configuración en la legislación social desarrollada por Otto Von Bismarck a finales del siglo pasado en Alemania.

---

<sup>1</sup> Véase, como ejemplo, GALBRAITH, J. K. (1989 : 229-240).

<sup>2</sup> Entre esas leyes destacan: la Ley de seguro de enfermedad y maternidad de 1883, la Ley de accidentes de trabajo de 1884 y la Ley de seguro de enfermedad, jubilación y defunción de 1889. Para un análisis de los orígenes históricos del Estado de bienestar consultése BALDWIN, P. (1992) y RITTER, G.A. (1991).

Aunque interesante, no insistiremos en la distinción entre Estado Social y el Estado de bienestar. Sólo apuntaremos que para RODRIGUEZ CABRERO (1990) el Estado Social, que comienza a finales del siglo XIX con Bismark, tiene una orientación conservadora, ya que concibe la política social como integración, desde arriba, de las clases trabajadoras, como compensación a la inexistencia de libertades y exclusión del movimiento obrero organizado y, en parte, como mecanismo de integración nacional. Para el citado autor, el Estado Social supone el control organizado de la reproducción de la fuerza de trabajo y se materializa a través de la reforma social autoritaria o integración subordinada, desde arriba, de las clases trabajadoras.

En cambio, el Estado de bienestar -que es un modelo institucionalizado en los años veinte o treinta del presente siglo- concibe la política social como expansión de los derechos sociales o materialización de los derechos políticos democráticos. El Estado de bienestar implica la reforma social pactada, explícita o implícitamente, para integrar las clases trabajadoras en el sistema capitalista. Como señala el propio RODRIGUEZ CABRERO (1990 : 220) , *“mientras el Estado de bienestar se concibió como un conjunto de instituciones ‘complementarias’ de las economías corporativas en expansión, ‘evolutivas’ y no rupturistas con las instituciones económicas capitalistas, y ‘negociables’ entre capital y trabajo bajo el arbitrio asimétrico del Estado, el Estado Social no democrático se concibió como un conjunto de instituciones ‘compensatorias’ de los costes del crecimiento económico capitalista, ‘subordinadas’ a los intereses económicos y sociales dominantes y ‘dictadas’ desde arriba bajo la presión de los conflictos sociales”*. Según el autor, estos dos modelos fueron aproximándose para permitir la producción en masa, la planificación de la reproducción de la fuerza de trabajo, la redistribución de la renta y la resolución negociada de la cuestión social.

Cierto es que la intervención pública en la economía se imponía por la fuerza de las propias transformaciones históricas, tanto de carácter económico como político. Los cambios producidos en el sistema capitalista a finales del siglo XIX exigían la continua

intervención y regulación estatal de la economía de mercado. La economía capitalista había dejado de ser un sistema de libre competencia para convertirse en un capitalismo monopolista necesitado de intervención estatal; en un principio, para expandir el mercado en beneficio de las grandes empresas que nacían en aquella época.

Enmarcado en este contexto, el Estado de bienestar fue la respuesta a las nuevas cuestiones sociales surgidas a partir de la Revolución Industrial, ante la incapacidad manifiesta del Estado liberal para solucionar los nuevos problemas generados por la transformación del sistema capitalista. La formación del Estado social no fue sino el intento de adaptar el Estado tradicional (liberal burgués) a la nueva sociedad industrial y, posteriormente, post-industrial.

Por consiguiente, y como ha puesto de manifiesto GARCIA PELAYO (1982 : 15), el Estado de bienestar fue una necesidad histórica, ya que *"la corrección por el Estado de los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva no es sólo una exigencia ética, sino también una necesidad histórica, pues, hay que optar necesariamente entre la revolución o las reformas sociales"* . Para este autor *"las condiciones históricas que han hecho posible el desarrollo de esta nueva función del Estado que ni es socialista, ni es capitalista en el sentido clásico del concepto, sino que se corresponde con la etapa del neocapitalismo son, de un lado, un reto histórico, una realidad de resolver problemas agobiantes irresolubles dentro de la estructura del Estado liberal y de la sociedad del 'hochkapitalismus' y, de otro, las posibilidades ofrecidas por el desarrollo cultural y tecnológico de la época industrial"* (GARCIA PELAYO, M. 1981 : 353). En opinión del autor, dos son las condiciones históricas que hicieron posible el Estado de bienestar: a) la necesidad de resolver los problemas sociales irresolubles dentro del Estado liberal y b) las posibilidades ofrecidas por el desarrollo cultural y tecnológico de la época industrial.

Las tensiones sociales creadas por la evolución del modo de producción capitalista ponían en peligro la misma continuidad del sistema social, además de ser

irresolubles por los individuos o por las instituciones sociales anteriores (Estado liberal, Iglesia, instituciones caritativas, comunidad, vecindario, familia, etc.).

En el momento en que la pobreza y la desigualdad dejaron de ser un problema moral para convertirse en un problema político, el Estado quedó legitimado para intervenir en el proceso de distribución de la renta y el bienestar social con una política social más activa. La superación del Estado liberal por el Estado de bienestar se convirtió, pues, en un paso imprescindible ante la incapacidad del Estado liberal para articular la nueva política social extensa que requiere la nueva etapa del capitalismo. El Estado de bienestar vino a poner de manifiesto la insuficiencia de las ideas liberales como soluciones políticas (ASHFORD, D. E. 1989).

El nuevo Estado de bienestar se diferencia del tradicional Estado liberal tanto en sus objetivos como en los medios de los que se sirve. Como apunta OJEDA (1993 : 19), *"mientras que el Estado (liberal) de Derecho proporciona `seguridad jurídica` a las personas individuales o naturales, la nueva fórmula -el Estado social-, sin negar lo anterior, va a proporcionar también seguridad, pero con una diferencia: `seguridad en el contexto social`, es decir seguridad frente a la vejez, el paro, la enfermedad y otras situaciones de desempleo"*.

Una de las características determinantes del nuevo Estado de bienestar será la extensión de la política social a las clases medias y a otros campos del bienestar social. Este rasgo es especialmente señalado por GARCIA PELAYO (1982 : 18-19) cuando escribe que *"la actual política social de los países industrializados y postindustrializados extiende sus efectos no solamente a aspectos parciales de las condiciones de vida de las clases obreras, cuyo porcentaje sobre el total de la población tiende a disminuir, sino también a las clases medias, cuyo porcentaje ha aumentado considerablemente como consecuencia de la tecnificación del trabajo y del crecimiento del sector de servicios, e indirectamente sobre la totalidad de la población; tales medidas además no se limitan a la menesterosidad económica, sino que se extienden también a otros aspectos como*

*promoción del bienestar general, cultura, esparcimiento, educación, defensa del ambiente, promoción de regiones atrasadas, etc. (...) La política social sectorial se ha transformado en política social generalizada, la cual no constituye tanto una reacción ante los acontecimientos, cuanto una acción que pretende controlarlos mediante una programación integrada y sistemática".*

Este proceso histórico, se profundizó, en opinión de GARCIA COTARELO (1987), debido a varios hechos que se produjeron ya entrado el siglo XX. Por un lado, la expansión de la democracia en casi todos los países europeos, que permitió el establecimiento del sufragio universal entre 1900 y 1930. Esta consolidación del sistema democrático propició, de nuevo, todo un desarrollo de la legislación social (derecho a la huelga, salario mínimo, negociación colectiva...) dirigido a aumentar la seguridad en las condiciones de vida y de trabajo de la clase trabajadora. Por otro lado, años más tarde, la crisis de 1929 y la Gran Depresión venían a confirmar la inherente inestabilidad del modo de producción capitalista y la posibilidad de que el sistema económico provocara altas tasas de desempleo masivo, con los consiguientes costes sociales en términos de bienestar para una gran parte de la población. Dicha crisis del sistema capitalista se saldó con el reconocimiento -por parte de la mayoría de los gobiernos de los países desarrollados- de la necesidad de intervención pública sobre el sistema de libre mercado para intentar paliar sus defectos y con un fuerte compromiso político por el pleno empleo y la reforma social.

De esta voluntad intervencionista fueron muestras, en el terreno político, el "*New Deal*" de Franklin D. Roosevelt en EEUU respaldado por amplias victorias electorales en la década de los treinta y el "*Acuerdo de Saltsjöbaden*" entre los sindicatos y la patronal sueca tras la victoria electoral del partido socialdemócrata.

También fueron consecuencia de estos acontecimientos históricos la aprobación de algunas leyes que establecían los pilares del nuevo modelo de Seguridad Social. Entre ellas destacaron la *Social Security Act* de EEUU en 1935, aprobada por el gobierno de

F. D. Roosevelt, y la *Old Age Pension Act* de 1908 y la *National Insurance Act* de 1911 en Gran Bretaña. Esta segunda ley cimentaba las bases de un sistema contributivo de Seguridad Social financiado por empresarios, trabajadores y gobierno que contemplaba la asistencia sanitaria gratuita para los enfermos y el seguro de desempleo. Posteriormente, este sistema se consolidaría en Gran Bretaña con la *National Insurance Act* de 1946, la creación del *National Health Service* (1946), la *Family Allowances Act* (1945) y la *National Assistance* (1948).

Por consiguiente, el Estado de bienestar -que se desarrolla en los años veinte y treinta del presente siglo- acabará consolidándose en la década de los cuarenta y cincuenta tras la II Guerra Mundial. Varios acontecimientos históricos de importancia explican la consolidación final del Estado de bienestar tras la II Guerra Mundial. Entre ellos, las políticas intervencionistas desarrolladas por los gobiernos fascistas antes de la II Guerra Mundial, la reacción consiguiente contra el fascismo de un movimiento obrero cada vez más radicalizado y organizado y, por último, las consecuencias de la II Guerra Mundial que obligó a la reconstrucción de las economías europeas y cuya medida intervencionista emblemática fue el *European Recovery Program*, también llamado “*Plan Marshall*”.

Así mismo, JOHNSON (1990: 36) destaca cuatro fenómenos que influyeron decisivamente sobre el Estado de bienestar después de 1945:

- a) el impacto de la guerra, con el consiguiente deseo de estabilidad en Europa y defensa contra el comunismo y el fascismo,
- b) la memoria del desempleo originada en la crisis de entreguerras, que propició un mayor compromiso por el pleno empleo y la reforma social,
- c) el crecimiento económico sostenido y sin precedentes y
- d) la aceptación de las teorías económicas keynesianas.

Siguiendo esta misma metodología histórica, en opinión de numerosos autores

(THERBORN, G. 1989 a ; DE FELICE, F. 1985), el Estado de bienestar es la confluencia de varios procesos históricos, de los que destacan el nacimiento y consolidación del capitalismo y su proceso de industrialización, la construcción y consolidación de los Estados-nación europeos organizados de forma burocrática, un proceso de secularización, la existencia de un sistema internacional estable, el crecimiento económico y el crecimiento de la consiguiente capacidad de consumo después de la II Guerra Mundial, así como la aparición del sistema de democracias de masas con la extensión del mecanismo electoral del sufragio limitado al sufragio universal, con la consiguiente expansión de los derechos políticos y civiles a todos los ciudadanos.

FLORA y HEIDENHEIMER (1981 : 22) han ofrecido, también, una explicación híbrida del Estado de bienestar combinando factores históricos, políticos y económicos. Para los autores citados *"el crecimiento del Estado moderno puede ser entendido como una respuesta a dos desarrollos fundamentales: la formación de los Estados nacionales y su transformación en democracias de masas después de la Revolución francesa, y el crecimiento del capitalismo que llegó a ser el modo dominante de producción después de la Revolución Industrial(...) El comienzo real del moderno Estado de bienestar, sin embargo, tuvo que esperar la transformación del Estado absolutista en democracia de masas en el último tercio del siglo diecinueve, después de un período intermedio variable de democracia liberal con sufragio restringido. En esta conexión del desarrollo del Estado de bienestar con la evolución de la democracia de masas, uno puede interpretar el Estado de bienestar como una respuesta a demandas crecientes para la igualdad socioeconómica o como la institucionalización de derechos sociales relativos al desarrollo de derechos políticos y civiles"*.

En la defensa de una postura más ecléctica se manifiesta DALTON (1979 : 122) cuando señala que *"no fueron únicamente las crisis de las guerras y la depresión las que pusieron fin a la ideología e instituciones del capitalismo de laissez-faire. La afluencia de la industrialización y de la urbanización también contribuyeron. Nuevos productos*

*de consumo de vida limitada (coches) y nuevas técnicas y herramientas de producción (computadores), la ciencia aplicada a la producción de una serie interminable de innovaciones, una mayor movilidad social y geográfica, todos estos cambios, acaecidos a lo largo de generaciones, crean nuevos problemas que el Estado de bienestar trata de resolver: disminución de los humos, chabolismo, necesidad de nuevos sistemas de transporte y de extender la educación superior a una proporción cada vez mayor de la población".*

Todos estos acontecimientos históricos influyeron y cristalizaron en lo que se ha venido a considerar la primera elaboración sistemática de las bases de un sistema completo de Seguridad Social: el "*Social Insurance and Allied Services*" Report realizado por Sir William Beveridge o *Informe Beveridge* de 1942 <sup>3</sup> .

Las motivaciones que estaban detrás de la aprobación de la legislación social en los países europeos son complejas y, en ningún caso, unidireccionales. Sin duda, había una motivación claramente política: la implantación de un sistema protector reducía considerablemente los peligros revolucionarios en los países de la Europa capitalista.

Algunos estudiosos del tema han destacado la importancia que tuvo la guerra para expandir los horizontes morales de la gente y sentar las bases del moderno Estado de bienestar <sup>4</sup> . Los períodos de profunda y amplia incertidumbre contribuyen a establecer las bases motivacionales del comportamiento moral que fundamenta el Estado de bienestar. Esta es la tesis de DRYZEK y GOODIN (1986 : 31-32) quienes consideran que "*bajo tales condiciones el futuro de cualquiera podría ser el propio. Eso obliga a cada uno de nosotros a reflexionar imparcialmente sobre los intereses de todos. Los Estados de bienestar y semejantes constituyen la respuesta institucional apropiada. Esas respuestas llegan a ser congeladas y persisten más allá del momento de incertidumbre*

---

<sup>3</sup> Para analizar las características diferenciales del "modelo beveridgeano" de Seguridad Social en relación al "modelo bismarckiano" véase ALONSO, M. (1982 : 110-111).

<sup>4</sup> El propio TITMUS (1963) destacó el papel de la II Guerra Mundial en la expansión y consolidación del Estado de bienestar en los países europeos que la sufrieron.



*que las originó (...) sugeriríamos que una feliz consecuencia de una, por otra parte, experiencia desesperadamente infeliz fue hacer a la gente más moral, al menos durante algún tiempo. La incertidumbre del tiempo de guerra y el compartir el riesgo nos parece que proporcionan una explicación particularmente poderosa, no sólo de los orígenes, sino de la persistencia y ahora de la decadencia del Estado de bienestar de postguerra”*

5

## **I.2- FACTORES ECONOMICOS EN LA APARICION DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR: CRECIMIENTO ECONOMICO, PLENO EMPLEO Y REDISTRIBUCION DE LA RENTA**

El proceso de transformación del Estado es simultáneo al proceso de transformación del sistema capitalista. La superación del viejo Estado liberal se corresponde con la superación del viejo capitalismo liberal. El Estado de bienestar es funcional con el capitalismo avanzado y con el modelo de producción fordista, basado en un capitalismo tardío de grandes empresas o corporaciones industriales, producción en gran escala (necesitada de amplios y estables mercados para ser eficiente) y sindicatos con fuerte poder contractual en el mercado de trabajo. Esta situación necesita de la continua intervención del Estado para la regulación de la demanda agregada, la estabilización de los ciclos económicos, la reproducción de la mano de obra, la socialización de gran parte de los costes privados y el arbitraje del conflicto social para mantener la paz social.

Este modelo de producción fordista basado en la producción de masas, requiere una situación de empleo estable, una relación salarial predecible y regular que estimule

---

<sup>5</sup> No todos los estudiosos consideran el altruismo como la base fundacional del Estado de bienestar. KLEIN (1980 : 26) considera que el elemento básico de la política social es la coerción y no el altruismo. Gráficamente, señala que "el altruismo puede engrasar las ruedas de la política social pero no sustituir una maquinaria de coerción".

el consumo y la intervención continua del Estado como gestor y, a la vez, estimulador de la demanda efectiva para la producción masiva. De ahí, que el Estado se convierta, con la expansión del Estado de bienestar, en el regulador fundamental a la vez que el principal empresario en estos países; permitiendo, favoreciendo y estimulando -a través del gasto público- el proceso de acumulación de capital.

Este capitalismo ya no está regulado por las leyes del libre mercado, esto es, la competencia perfecta, sino que tanto en los mercados de bienes como los mercados de trabajo, impera un alto grado de monopolización por medio del cual los agentes desplazan una parte de los costes sociales al Estado (NELL, E. 1988).

Este modelo de Estado, que se consolidó tras la II Guerra Mundial, además estuvo caracterizado por un tipo de economía mixta que salvaguardó la propiedad privada y el juego del mercado en la economía, pero en la cual el Estado adoptó un rol activo e intervencionista. Esta nueva configuración del Estado intervencionista se desarrollará, básicamente, a partir de los siguientes rasgos (FERREIRO, J., 1991 : 185-186 ; BILBAO, J., 1990 : 59-60-61):

- a) crecimiento del intervencionismo económico estatal provocado por la asunción estatal de la responsabilidad en el logro de determinados objetivos económicos,
- b) dirección estatal de la demanda agregada como instrumento de gestión económica,
- c) crecimiento del sector público,
- d) elevados niveles de gasto público y, sobre todo, en su componente más dinámico de gasto social
- e) práctica generalizada de la concertación social como mecanismo sistemático de resolución de controversias económicas e industriales

Así mismo, MONEREO (1995 : 10-11-12) otorga las siguientes características al nuevo modelo de Estado de bienestar intervencionista:

a) Se basa en un pacto social-liberal que constituye una solución de compromiso reformulada como “capitalismo intervenido” o “Estado neocapitalista”,

b) Se caracteriza fundamentalmente por el compromiso que tiene el poder público respecto a la provisión del bienestar a sus ciudadanos, incluyendo aquí tanto una política económica orientada al pleno empleo (o, al menos, garantizar un elevado nivel de ocupación) como una política distributiva de las rentas y de protección social que garantice la cobertura de las necesidades básicas y fundamentales del ciudadano a través de una amplia red de servicios sociales (seguridad social, empleo, vivienda...). A ello se añadía un papel importante del sector público en el conjunto de la economía. Se ha tratado de liberar al individuo de la inseguridad y de la incertidumbre económica,

c) El reforzamiento de la intervención estatal en el campo de la política social y laboral, extendiendo el ámbito de los derechos sociales sobre amplias capas de la población y poniendo en práctica políticas de rentas redistributivas,

d) La creación de las bases institucionales necesarias para propiciar el diálogo, la negociación y la concertación entre las fuerzas sociales,

e) La reconducción, en relación a esto último, de los conflictos sociales o la confrontación de intereses por la distribución de las rentas, respecto a lo cual adquiere un papel considerable la fórmula institucional del llamado salario social.

Son las profundas transformaciones económicas y sociales que se producen después de la II Guerra Mundial las que favorecen un fuerte proceso de crecimiento del gasto social, sobre todo entre los años cincuenta y sesenta, que acabará consolidando el modelo del Estado de bienestar en los principales países europeos. Tres son los factores

que, en opinión de RODRIGUEZ CABRERO (1992 : 23), contribuyeron a dicho proceso:

- a) un crecimiento económico sostenido y un fuerte aumento de la productividad que permitía asumir sin grandes tensiones los crecientes costes sociales y la redistribución de la renta,
- b) el logro del pleno empleo y la institucionalización de la negociación colectiva, que derivó en un marcado fortalecimiento de los sindicatos y
- c) la consolidación de una cultura política favorable a la oferta estatal de servicios colectivos y prestaciones sociales, como materialización de los derechos sociales en el contexto de democracias parlamentarias de masas o de intensos procesos de cambio social .

El fuerte crecimiento del gasto público, y en concreto del gasto social, sentó las bases de la consolidación del Estado de bienestar keynesiano. Sus principales áreas de intervención fueron la política social y la Seguridad Social, la regulación del mercado de trabajo y la política de pleno empleo y la intervención en la economía y en el ciclo económico (CACHON, L., 1995 : 209).

RUIZ-HUERTA y MARTINEZ (1995 : 101-102) otorgan dos rasgos fundamentales a este nuevo modelo de Estado de bienestar que aparece tras la II Guerra Mundial. El primero tiene un carácter económico y consiste en el establecimiento de un gran convenio global implícito de estabilidad económica o “pacto keynesiano”, y el segundo tiene un carácter social y consiste en garantizar, desde instancias públicas, un conjunto de servicios sociales mínimos. Acaban definiendo el Estado de bienestar como *“una determinada configuración del Sector público en las economías de mercado avanzadas, caracterizada por la cobertura de un menú amplio de necesidades sociales y que se constituye en un factor clave del crecimiento estable de la actividad económica*

y *garantía del mantenimiento de la economía de mercado*" (RUIZ-HUERTA, J. y MARTINEZ, R. 1995 : 101).

Uno de los principales estudiosos del Estado de bienestar, como es MISHRA (1989 : 56), destaca tres objetivos en este tipo de Estado intervencionista, que aparece tras la II Guerra Mundial:

- a) la intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo,
- b) la provisión pública de una serie de servicios universales y
- c) la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como derecho social y no como caridad pública para una minoría .

Parecida caracterización realiza OJEDA (1993 : 35) cuando señala que *"los perfiles básicos que van a caracterizar al Estado social del bienestar hasta sus crisis son, en primer lugar, la intervención pública en la economía con vista a mantener, si no el pleno empleo, en todo caso un alto nivel de ocupación. En segundo lugar, el establecimiento y gestión de un conjunto de servicios sociales (educación, vivienda, sanidad, seguro de desempleo, etc.) con cargo al erario público y, en tercer lugar, el compromiso público de mantener un nivel mínimo de vida -el mínimo vital garantizado-, entendido como un derecho social que se exigirá judicialmente según el grado de concreción previsto en las leyes, y no como una obra de caridad pública"*.

Otro importante estudioso de la materia, caracteriza el Estado de bienestar por tres tipos de elementos: *"1) la introducción y ampliación de una serie de servicios sociales en los que se incluía la seguridad social, el Servicio de Salud, los servicios de educación, vivienda y empleo, y los de asistencia a los ancianos y a minusválidos, así como a los niños necesitados; 2) el mantenimiento del pleno empleo como el objetivo político primordial; 3) un programa de nacionalización. Estas tres líneas eran las que, en su conjunto, constituía el Estado de bienestar"* (JOHNSON, N., 1990 : 17) . .

Así pues, en su origen, y tras la II Guerra Mundial, los objetivos del Estado del bienestar social eran el crecimiento económico (mantenimiento de una situación de pleno empleo), la consecución de una mayor igualdad en la distribución de la renta y de las oportunidades vitales (a través de un sistema impositivo y la mayor provisión de los servicios sociales) y la garantía de un mínimo vital que eliminara las situaciones de extrema pobreza, a través de la ampliación de formas de salario indirecto (provisión de bienes, servicios y prestaciones a los receptores de rentas bajas para satisfacer sus necesidades básicas).

El compromiso con el pleno empleo fue la esencia de muchos de los Estados de bienestar "fuertes", normalmente guiados por gobiernos socialdemócratas<sup>6</sup>. SOTELO (1989 : 48) enfatiza en la importancia del objetivo de pleno empleo, cuando apunta que *"donde no lo hay no puede hablarse de Estado de bienestar. No basta, ciertamente, el pleno empleo; éste tiene que estar garantizado y haber además otras formas coadyuvantes de política social, pero el pleno empleo es el pilar básico del Estado de bienestar"*.

Junto con el mantenimiento del pleno empleo, el Estado se comprometió a la garantía de un nivel mínimo vital para todos los ciudadanos. Las demandas crecientes de seguridad fueron atendidas por el Sector Público por medio de un sistema de Seguridad Social y de asistencia social que garantizaba un mínimo de seguridad vital frente a la inseguridad generada por las transformaciones propias de la sociedad capitalista (proceso de especialización del trabajo, crisis económicas periódicas, proceso de urbanización, ruptura de las relaciones familiares y comunales extensas, etc).

El protagonismo que adquiere el Estado en la satisfacción de las necesidades vitales, la garantía de un mínimo vital y la garantía de una mínima seguridad económica ante determinados riesgos (esperados o no) de los ciudadanos permite considerar el

---

<sup>6</sup> Una buena muestra del compromiso original del Estado de bienestar por el pleno empleo es el trabajo de BEVERIDGE, W. (1944).

Estado de bienestar como un nuevo sistema social de reproducción humana, funcional y complementario a otros sistemas sociales (sistema económico, familia, comunidades locales, asociaciones, etc.) y que, además, se desarrolló para solucionar los inherentes fallos del mercado. Como señala THERBORN (1987 : 240), "*los Estados de bienestar consisten en instituciones estatales y acuerdos estatales para la reproducción humana ampliada y simple de una población estatal dada. Estas instituciones y acuerdos ocasionan provisiones para la procreación, subsistencia, educación, vivienda, salud, cuidado, garantías de renta, mantenimiento de renta, servicios sociales*"<sup>7</sup>.

La política keynesiana de gestión de la demanda favoreció la consecución de unas elevadas tasas de crecimiento económico y permitió así reabsorber el conflicto redistributivo en los países capitalistas por la vía de la redistribución de parte del excedente hacia las capas más desprotegidas por medio de un sistema fiscal progresivo y un fuerte crecimiento de los gastos sociales y de la actividad protectora y asistencial del Sector Público. Este crecimiento económico permitió integrar, sin excesivos traumas y conflictos, la clase trabajadora en el sistema productivo y disminuir de esa forma gran parte de los conflictos laborales y sociales que acarrea la propia inestabilidad del sistema capitalista. Ello fue posible debido a la redistribución de la renta a favor del trabajo por medio del sistema fiscal progresivo y el crecimiento del gasto público (y dentro de éste, de los gastos sociales). Es lo que ANISI (1989) ha denominado "*pacto keynesiano*" : un modelo para conjugar el capitalismo desarrollado y el Estado de bienestar, que permitía obtener el pleno empleo (tanto del capital como del trabajo), altas tasas de beneficios y una red de seguridad para todos los ciudadanos, además de la incorporación de progreso técnico, la elevación de productividad y la posibilidad de un crecimiento continuado de las rentas salariales, sin alterar estructuralmente el proceso de distribución de la renta. Al mantenimiento del progreso sostenido de crecimiento económico contribuyó el

---

<sup>7</sup> Así mismo, GOUGH (1982 : 111), que considera que el Estado de bienestar comprende tanto actividades de provisión de determinados servicios sociales como de reglamentación de las actividades privadas, define el mismo como la "*utilización del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población no trabajadora en las sociedades capitalistas*". En el mismo sentido de considerar un nexo teórico entre los gastos en protección social y la reproducción de la fuerza de trabajo puede analizarse el trabajo de SERRANO, F. y ARRIOLA, J. (1989).

excepcional crecimiento y estabilidad del comercio internacional en los años de consolidación de los diferentes Estados de bienestar.

Por su parte, la elevación del gasto público permitió disminuir los costes laborales para el capital, ya que supuso la socialización del coste en educación, sanidad, formación técnica y un elevado grado de sustitución entre los salarios reales de los trabajadores y los bienes públicos que componen el salario social o indirecto. De esta forma, el conflicto distributivo se fue trasladando desde la esfera productiva hacia la esfera política, asumiendo el Estado la solución del conflicto distributivo por la vía de la socialización de los costes y por la expansión continuada del salario indirecto. Es lo que se ha denominado la “*politización de la economía*”, causada por la importancia que adquiere en el capitalismo avanzado el componente de este salario indirecto en la determinación de las rentas de los trabajadores, así como la importancia del gasto estatal y la regulación pública para el proceso de acumulación privada de capital.

Por consiguiente, el Estado Keynesiano -por medio de políticas macroeconómicas de regulación de la demanda agregada y de políticas de rentas (que institucionalizaban diferentes fórmulas de pacto social entre organizaciones de trabajadores y de empresarios)- permitió sintetizar en un mismo modelo de crecimiento económico la continuidad del proceso de acumulación del capital y la mejora de las condiciones de vida de las capas más necesitadas de la sociedad. Gracias al elevado crecimiento económico, en los “*años dorados*” del Estado de bienestar se produjo una síntesis entre la política económica y la política social, alcanzándose el pleno empleo de los recursos y el desarrollo de un amplio Estado protector que sentó las bases de la nueva legitimidad política en los modernos Estados capitalistas <sup>8</sup>.

Esta complementariedad entre los objetivos de crecimiento económico junto con el de redistribución de la renta es lo que permitió el establecimiento del *pacto o consenso*

---

<sup>8</sup> Para entender la importancia de las ideas keynesianas en la fundamentación teórica de los nacientes Estados de bienestar puede consultarse BILBAO, A. (1990).



*político social-liberal* entre las nuevas fuerzas políticas y sociales en el que descansó el llamado Estado de bienestar (GARCIA COTARELO, R. 1986; RUBIO, M.J. 1991; ABENDROTH, W.1986).

En resumen, el Estado de bienestar supuso una forma de coexistencia de eficiencia económica y pleno empleo junto con progreso económico y social y bienestar social, siendo ambos objetivos interdependientes y mutuamente funcionales. Como sugiere MUÑOZ DE BUSTILLO (1989 : 25) "*la política de bienestar no sólo es una puerta más abierta al Estado keynesiano para instrumentalizar su política económica de generación de la demanda -junto con las clásicas de defensa y obras públicas- sino que, además, y desde su puesta en marcha, se manifiesta tremendamente funcional con el proceso de crecimiento de las economías de mercado*".

### **I.3- FACTORES POLITICOS EN LA APARICION DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR: LA MAYOR ESTABILIDAD POLITICA**

Políticamente, el Estado de bienestar adoptó el sistema de democracia representativa y consideró a ésta como una condición indispensable para su desarrollo y expansión. Aunque se den formas de participación directa, éstas siempre están subordinadas a los mecanismos políticos de tipo representativo. La característica esencial del Estado de bienestar es que esa síntesis entre desarrollo económico y bienestar social se materializó a nivel político en un *pacto socio-político* entre sindicatos, organizaciones empresariales y Estado, sobre todo, a partir de que los gobiernos socialdemócratas alcanzan el poder. Este "*consenso socialdemócrata*" agrupaba a conservadores, liberales y socialdemócratas en torno a los objetivos político-económicos de libertad política y económica, igualdad y seguridad que representaba el Estado de bienestar.

El "*compromiso socialdemócrata*" ha sido perfectamente descrito por BARCELLONA y CANTARO (1988 : 57) al señalar que "*(en) el compromiso*

*socialdemócrata: el movimiento obrero renuncia a poner en discusión las relaciones de producción -es decir, a poner en discusión la propiedad privada y el control privado del proceso de acumulación- a cambio de la garantía de que el Estado intervenga en el proceso redistributivo para asegurar condiciones de vida más igualitarias, la seguridad y el bienestar a través de los servicios, la asistencia y también la defensa de la distribución más equitativa de la riqueza y del pleno empleo".*

La intervención del Estado trasladando el conflicto desde la estructura productiva a la esfera de la distribución de la renta, permitió la integración de las organizaciones obreras en el sistema capitalista eliminando las posibilidades de bruscas transformaciones del sistema político <sup>9</sup>. Esta intervención estatal en la redistribución de la renta, junto con una gestión pública de la economía de raíz keynesiana que perseguía el pleno empleo y el desarrollo de amplios programas sociales de bienestar, cimentaron las bases del nuevo modelo de legitimidad del Estado moderno que sostuvo el consenso social necesario de los Estados socialdemócratas hasta mediados la década de los setenta.

La intervención estatal en el conflicto distributivo, junto con la asunción por parte del Estado de crecientes costes sociales en la reproducción de la fuerza de trabajo (presente y futura), sentó las bases de un nuevo modelo de legitimidad política del sistema capitalista en el que se sustentó el consenso social entre las partes en conflicto. La fórmula utilizada por el Estado social será el mantenimiento de un régimen de libertades formales y una progresiva expansión e institucionalización de los derechos sociales.

El Estado de bienestar pretendía establecer la difícil síntesis entre dos principios hasta ese momento excluyentes: la libertad económica y la igualdad social. Esta síntesis, no exenta de contradicciones y asimetrías, permite que el compromiso político para la igualdad social se convierta en el nuevo pilar legitimatorio del Estado (GARCIA

---

<sup>9</sup> Sin embargo, como pone de manifiesto PREUSS (1988), el conflicto social entre el capital y el trabajo no desaparece, puesto que el Estado de bienestar no elimina el mercado, sólo mediatiza con intervenciones la relación entre los individuos y el mercado.

COTARELO, R. 1986 : 13). Como señala PREUSS (1988 : 80), "*la premisa normativa del Estado Social moderno que trasciende a la ancestral política paternalista de ayuda a los pobres, es la justicia distributiva en el sentido de igualdad, igualdad no en su concepto aristotélico, sino igualitario: no igualdad 'proporcional', esto es, tratar a todo el mundo de acuerdo con sus cualidades individuales y su situación cultural, social y económica, pero igualdad 'sustantiva', que aspira a la igualación del status económico, cultural, etc. de todos los ciudadanos*".

Muchos autores han analizado el Estado de bienestar como una nueva configuración política e institucional que permitió la extensión de los “*derechos de ciudadanía*” (MARSHALL, T.H. 1963; TITMUS, R.M. 1981; MONEREO, J.L. 1995; MONEREO, J.L. 1996). Así, por ejemplo, FLORA (1986 : 15) apunta que “*el Estado de bienestar podría ser visto como 'conclusión' del Estado nacional, en la medida en que los derechos sociales individuales se convierten en un elemento esencial de la ciudadanía como la principal base de la legitimidad política*”.

El concepto de *ciudadanía* es debido a un conocido trabajo de MARSHALL (1963) . MARSHALL consideraba tres tipos de derechos, que implicaban tres modos diferentes de entender la ciudadanía: los derechos civiles (libertad e igualdad ante la ley, característicos del siglo XVIII), los derechos políticos (participación ciudadana en el proceso político de toma de decisiones, característicos del siglo XIX) y los derechos sociales (mínimo bienestar económico y seguridad para todos los ciudadanos, característicos del siglo XX). El autor inglés consideraba el Estado de bienestar como la realización de los derechos sociales después de alcanzar el reconocimiento de los derechos civiles y políticos y, por tanto, el crecimiento del gasto público como la consecuencia previsible de la extensión de los derechos de ciudadanía.

Para MARSHALL (1963 : 100) los derechos sociales representan la invasión del contrato por el status, la subordinación del precio del mercado a la justicia social, el reemplazamiento del libre acuerdo por la declaración de derechos. La ciudadanía es un

status otorgado a aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos quienes poseen el status son iguales con respecto a los derechos y deberes. Este concepto, esencial para entender la razón de ser del Estado de bienestar, ha sido discutido y debatido por diferentes científicos sociales<sup>10</sup> y, de alguna forma, superado por los nuevos enfoques sociológicos sobre el bienestar (TAYLOR-GOOBY, P. 1989 : 653). No obstante, pese al cuestionamiento del concepto de ciudadanía, éste sigue estando en el núcleo central del modelo político del Estado de bienestar.

La extensión de los derechos sociales se convertiría, pues, en la condición material para consolidar un tipo de democracia política que previamente había conquistado los derechos civiles y políticos. De esta forma, la institucionalización de los derechos sociales dotaba de contenido material una democracia política representativa vacía, hasta ese momento, de contenido real en cuanto a los derechos sociales garantizados.

Desde la perspectiva analítica de los autores de inspiración marxista, tanto el keynesianismo como el Estado de bienestar socialdemócrata no tenían por objeto superar el modo de producción capitalista, sino atemperar los efectos sociales y políticos de sus contradicciones por medio de su regulación consciente a través de la gestión de la demanda efectiva y un sistema amplio de Seguridad Social. Como señala OFFE (1972 : 48) , el Estado de bienestar no representó ni representa ningún cambio sustancial en las relaciones sociales de producción capitalistas.

No obstante, aunque el Estado de bienestar no representa la superación del modo de producción capitalista, sí que implica un importante cambio estructural en las

---

<sup>10</sup> Véase las críticas de KING, D.S. y WALDRON, J. (1988) y TURNER, B.S. (1990). TURNER realiza una crítica del carácter unitario del concepto de ciudadanía de la tradición marshalliana, considerando que existen formas distintas de entender la ciudadanía. Para TURNER dos variables son claves para definir estas tipologías: 1) la naturaleza activa o pasiva de la ciudadanía, dependiendo si la ciudadanía se desarrolla desde arriba (Estado) o desde abajo (instituciones participativas, locales, sindicatos) y 2) la relación entre los ámbitos públicos y privados dentro de la sociedad civil. Así, una visión conservadora de ciudadanía (pasiva y privada) contrastaría con una idea más revolucionaria de ciudadanía (pública y activa). Un repaso de este extenso debate se puede encontrar en ZAPATA, R. (1996).

economías capitalistas. El Estado de bienestar constituía "*una atractiva y efectiva 'vía intermedia' entre el capitalismo liberal y el socialismo burocrático de Estado*" (MISHRA, R. 1989 : 57) . Incluso para algunos pensadores socialdemócratas el Estado de bienestar era un Estado de transición desde el capitalismo al socialismo, definido en términos de socialización de la riqueza, planificación económica, igualdad de rentas y democracia económica y política (STEPHENS, J.D. 1979) . Además, tales autores pronosticaban una transición al socialismo por procedimientos no violentos y democráticos <sup>11</sup>.

Lejos de este pronóstico, el Estado moderno se ha convertido en el espacio donde se resuelven gran parte de los conflictos sociales y políticos de la sociedad contemporánea. El Estado de bienestar es, así, el resultado de las propias transformaciones del sistema capitalista, convirtiéndose -una vez que ha asumido gran parte de los costes de reproducción de la fuerza de trabajo, la función política de regular la actividad privada y de controlar políticamente la población no activa- en su principal pilar legitimatorio. El resultado de este proceso son dos fenómenos políticos contemporáneos: 1) la progresiva corporativización del Estado y 2) la mayor estabilidad política de los sistemas democráticos.

El primer fenómeno destacable de este proceso ha sido la creciente corporativización de la actuación estatal. El traslado del conflicto de clases al Estado, convirtió a éste en un Estado corporativo, en el que las decisiones políticas son tomadas por los partidos políticos, pero muy condicionadas e influidas por las corporaciones, asociaciones o grupos de interés, que son la vía por la cual los individuos defienden sus intereses (GARCIA PELAYO, M. 1981 : 361).

El segundo fenómeno destacable, es el indudable efecto que los Estados de bienestar han jugado en el largo período de estabilidad política de las democracias

---

<sup>11</sup> Para analizar la relación existente entre las teorías keynesianas y los pensadores socialistas, y cómo éstos acaban asumiendo el paradigma keynesiano de política económica, puede consultarse HOLLAND, S. (1982).

avanzadas (KING, A . 1983). Muchos estudiosos han demostrado que los fundadores del Estado de bienestar eran conscientes del sentido conservador y estabilizador de las reformas planeadas y de sus consecuencias políticas. Es indudable la importancia de la ideología conservadora en los orígenes de los fundamentos del Estado de bienestar. Sobre todo en la primera etapa de formación del Estado de bienestar, los líderes políticos que abanderaron la defensa de la política social procedían de los partidos liberales y conservadores, y no de las filas socialistas o socialdemócratas (ASHFORD, D.E. 1989).

La explicación a esta aparente paradoja la proporciona ESPING-ANDERSEN (1993 : 64) cuando sugiere que *"en casi todos los países, bien sea en Escandinavia, en Gran Bretaña o en el continente europeo, la tradición conservadora fue la que dió lugar a los primeros ataques sistemáticos y premeditados a la mercantilización del trabajo. Los motivos no son difíciles de descubrir. En primer lugar, estas fuerzas conservadoras temían, con bastante razón, que el avance del liberalismo, de la democracia y del capitalismo pudiera destruir las instituciones sobre las que se basaba su poder y sus privilegios. El trabajo como mercancía claramente hacía pedazos los sistemas feudales y absolutistas de control laboral. En segundo lugar, el status premercantilizador de los trabajadores era un modelo ya disponible y que estaba también presente en el apogeo del 'laissez-faire'; era una respuesta que llegó naturalmente y podía reivindicar una fuerte dosis de legitimidad"*.

KING (1983) apunta que los primeros defensores reformistas del Estado de bienestar estaban motivados por dos tipos de consideraciones políticas: a) el mantenimiento de la estabilidad del orden político existente y b) la preocupación (desde sus posiciones liberales y conservadoras) por la ascensión de los partidos de izquierda en Europa. Para KING, el Estado, por medio de las reformas introducidas en materia de seguridad y bienestar social, esperaba reducir el apoyo electoral de la clase trabajadora a los ascendentes partidos de izquierda. El resultado fue, en opinión de KING, que la inestabilidad política de Europa hubiera sido mayor durante todo el siglo XX si no hubiera sido por la expansión del Estado de bienestar. También entiende que mientras



la izquierda moderada se ha comportado bien electoralmente en la época de expansión, en casi todos los países democráticos los partidos comunistas y de extrema izquierda han fracasado electoralmente. Este fenómeno se explicaría, de acuerdo con este autor, por la implantación y universalización del seguro social y la provisión social estatal, que trajeron consigo los Estados de bienestar en prácticamente la totalidad de las democracias europeas. La conclusión final de KING (1983) es que parece razonable pensar que la provisión social ha contribuido a hacer más estables políticamente los países capitalistas avanzados <sup>12</sup> .

También ISUANI (1991) pone de manifiesto que la lógica de desarrollo del Estado de bienestar obedece fundamentalmente a dos determinantes: a) el mantenimiento del orden social y b) la necesidad de legitimación política como consecuencia de la extensión del sufragio y la competencia política. De ahí que fuerzas políticas de distinto signo (conservadores, liberales y socialistas) justificaran, por diferentes razones, la necesidad de desarrollar el Estado de bienestar. Como señala el propio autor *"en definitiva, conflicto social y competencia política en un contexto de creciente democratización determinan el origen y desarrollo del Estado de bienestar. Difícilmente puede sostenerse el argumento de que las razones de naturaleza económica, aquellas directamente relacionadas con el proceso de producción, jugaron un papel relevante en el desarrollo del Estado de bienestar. No existen indicios que avalen la idea de que la expansión de servicios de salud o educación hayan obedecido en alguna medida apreciable a una racionalidad estrictamente económica, por ejemplo, estimular la demanda efectiva"* (ISUANI, E.A. 1991 : 13).

En conclusión, de acuerdo con estos autores, el Estado de bienestar, institucionalizando los derechos sociales, ha contribuido a una mayor estabilidad política y al mantenimiento de la paz social, por medio de una mayor integración social y legitimidad del sistema económico. Como concluyen GONZALEZ y TORRES (1992 :

---

<sup>12</sup> Como ingeniosamente sentencia, *"si, un Milton Friedman reclama que el capitalismo es una condición esencial de la libertad, entonces el Estado de bienestar es probablemente justo una condición esencial del capitalismo"*. (KING, A. 1983 : 22).

123) "en definitiva los mayores logros no se sitúan en el ámbito de la regulación económica ni en el de la redistribución de la renta, sino en el plano de la integración social y política. La mayor victoria del W.S. es de carácter institucional". Incluso, el logro de una mayor estabilidad política es extensible a las últimas décadas de crisis económica. El sistema capitalista ha mostrado una gran capacidad de convivir pacíficamente con fuertes tasas de desempleo masivo y con un sustancial crecimiento de la pobreza. Una desigualdad creciente no ha perturbado ni la paz social, ni el proceso de acumulación ni la estabilidad política del sistema <sup>13</sup>.

#### **I.4- LA NATURALEZA ESTRUCTURAL DEL ESTADO DE BIENESTAR**

Esperamos que haya quedado claro a lo largo del capítulo que existen diversas interpretaciones, tanto en relación al nacimiento y expansión del Estado de bienestar como a la función que éste adopta en una economía de mercado. Pero tan importante como esto es saber que no existe un sólo modelo de Estado de bienestar, sino muchos, tantos como países donde se ha implantado este mecanismo de organización social. Al igual que muy distintas trayectorias en su conformación. Apostilla JOHNSON (1990 : 37) que "*todos los Estados de bienestar combinan la provisión pública y/o los servicios de financiación con una economía de mercado, pero el equilibrio cambia con el tiempo y difiere de un país a otro*".

Existe una amplia diversidad de Estados de bienestar en Europa, ya que la configuración última de los mismos está históricamente conformada por realidades y estructuras sociales, económicas, políticas e institucionales diferentes, e incluso por protagonistas políticos e ideólogos muy diferentes entre sí. Es decir, el Estado de bienestar no es sino un proceso dinámico de transformación institucional que cambia en

---

<sup>13</sup> Sin embargo, como ha demostrado MUÑOZ DE BUSTILLO (1990), el mantenimiento de la paz social no implica la aceptación del sistema de bienestar, ya que no siempre es fácil encontrar los canales organizativos y de expresión ciudadana para manifestar la disconformidad con el sistema. Además, existen mecanismos psicológicos que llevan a las personas que padecen los problemas sociales a internalizar sus consecuencias y a aceptar la desigualdad social sin cuestionar la legitimidad del sistema.



el tiempo y el espacio. Son los conflictos entre el mercado con el Estado, las clases sociales y los ciudadanos los que contribuyen a conformar modelos y trayectorias institucionales diferentes (THERBON, G., 1987).

Como apuntó ASHFORD (1989 : 15), "*en general, se puede afirmar que si bien los Estados no disponían, desde luego, de una total autonomía para decidir cómo ofrecer ayuda y protección, las cuestiones políticas, institucionales e incluso constitucionales, afectaron a la transición del estado liberal al de bienestar tanto o menos como las realidades económicas y sociales. En definitiva, en la transformación de cada país han estado presentes una serie de factores políticos específicos con un grado considerable de independencia*". Es decir, las condiciones de partida y la historia económica, política e institucional han influido decisivamente en la forma adoptada y la trayectoria seguida por el Estado de bienestar.

De cuanto venimos diciendo se infiere la dificultad de defender interpretaciones unidireccionales y universalistas del origen de los Estados de bienestar en las democracias europeas. No son totalmente ciertas las explicaciones que consideran el origen del Estado social en la lucha de clases y en la acción del movimiento obrero europeo organizado, pero tampoco lo son las que consideran el desarrollo del Estado de bienestar como consecuencia de la propia lógica del sistema de producción capitalista y como una respuesta funcional a las necesidades del capital - tanto aquellas necesidades de naturaleza económica (acumulación de capital) como aquellas otras de carácter político (represión del movimiento obrero) - <sup>14</sup>.

Lo que parece evidente es que el Estado de bienestar ha manifestado una fuerte resistencia a su desmantelamiento, incluso en aquellos países gobernados por partidos conservadores cuyas victorias electorales se basaron en propuestas de "adelgazamiento" o reducción del Estado de bienestar. No es exagerado pensar que el Estado de bienestar constituye en la actualidad un fenómeno estructural y universal que caracteriza todas las

---

<sup>14</sup> Posturas eclécticas entre estas dos extremas han mantenido autores como GOUGH, I. (1979).

sociedades modernas y, en particular, a los países de la Europa Occidental <sup>15</sup> . Como manifiestan ROSSI y DONNATI (1982 : 73), los países occidentales europeos convergen hacia un tipo de Estado de bienestar caracterizado por disponer de "*una infraestructura de servicios universales mínimos para todos, como base para discriminar después, positiva y selectivamente, a los más necesitados*".

Los trabajos empíricos sobre el Estado de bienestar en la década de los ochenta y noventa terminan concluyendo que el Estado de bienestar es un fenómeno con unas características estructurales difíciles de modificar o dismantelar en las actuales sociedades democráticas desarrolladas. Como apunta FLORA (1985 : 23), "*el periodo desde la mitad de 1970 no se ha caracterizado (todavía) por un dismantelamiento del estado de bienestar sino más bien por un intento de limitar su expansión en un periodo de recesión económica*".

ALBER en un trabajo "*cross-national*" concluía que la mayoría de países tuvieron éxito en restringir el crecimiento del gasto en bienestar en el periodo de austeridad económica. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el porcentaje de P.N.B. de gasto público y social continuó subiendo (aunque se hicieron severas reducciones en Alemania, Suiza, Noruega y EEUU). En la mayoría de los países las restricciones de gasto permanecieron limitadas al periodo transitorio durante la segunda mitad de los setenta. Además, unos pocos países se comportaron como expansionistas de gasto en bienestar (Suecia, Dinamarca, Francia, Bélgica, Italia y Japón).

También SZAMUELY (1990 : 193) concluía en un trabajo que "*después de un rápido crecimiento del gasto social hasta la mitad de los setenta la expansión del Estado de bienestar bruscamente se retardó, pero hasta la mitad de los ochenta por lo menos, no paró. Los datos para algunos países muestran una estabilización de la participación del Estado de bienestar en el producto nacional; en algunos (muy pocos) puede ser observado un ligero declive. Sin embargo, en general la afirmación de que el estado de*

---

<sup>15</sup> Véase para reforzar esta postura MILWARD, A. S.(1989 : 569); BRIGGS, A. (1985 : 49).

*bienestar está siendo desmantelado no puede ser verificada*".

Así mismo, THERBORN y ROEBROEK consideraban -en un conocido trabajo- que el Estado de bienestar ha llegado a ser un rasgo institucional de las sociedades capitalistas avanzadas, y acaban concluyendo que " *el estado de bienestar es una institución principal irreversible de los países capitalistas avanzados. O, para ser más precisos, es irreversible por medios democráticos. El tamaño de la población que se beneficia del estado de bienestar asegura que con tal que la democracia acompañe al capitalismo avanzado, el núcleo del Estado de bienestar está fuera de peligro*" (THERBORN, G. y ROEBROEK, J., 1986 : 332).

Por consiguiente, puede asegurarse que el Estado de bienestar ha llegado a ser un elemento constituyente de la estructura política y social de las sociedades desarrolladas, en parte debido al crecimiento producido de la población que depende de las prestaciones sociales públicas (fundamentalmente trabajadores, pensionistas y empleados estatales). Este porcentaje creciente de población representa también una proporción creciente del electorado, convirtiéndose en fuerzas socio-políticas activas en defensa de los servicios que presta el Estado de bienestar.

Esta postura es defendida por LE GRAND (1990 : 352), para quien el Estado de bienestar se ha mantenido en el pasado más reciente, incluso pueden existir razones para pensar que algunas áreas del Estado de bienestar se fortalecerán en el futuro por el incremento de la demanda de servicios de bienestar y por la fuerte presión existente a que se mantenga un tipo de financiación pública de estos servicios (aunque la provisión se realice por agencias independientes del Estado) <sup>16</sup> . Debido a esa aparente irreversibilidad, y como opina ALBER (1988 : 468), parece que el Estado de bienestar puede ser adaptado y reestructurado, pero no desmantelado en la actualidad.

---

<sup>16</sup> Para LE GRAND (1990) existen dos razones para que se mantenga la financiación pública estatal: 1) existe un amplio soporte entre la población y 2) existen argumentos económicos -basados en la eficiencia- para mantener este tipo de financiación en servicios clave para el bienestar.

Por otro lado, el Estado de bienestar está altamente legitimado por la opinión pública. Las encuestas demuestran que una gran mayoría de los ciudadanos sigue resitiéndose al desmantelamiento del Estado de bienestar, incluso en países gobernados por mayorías conservadoras <sup>17</sup> y que las visiones permisivas sobre la privatización del bienestar por parte de la opinión pública pueden coexistir con un apoyo del gasto público en bienestar social (JUDGE, K., SMITH, J. y TAYLOR-GOOBY, P., 1983; NAVARRO, V. 1991) .

---

<sup>17</sup> Si bien se comprueba un menor apoyo para las minorías sociales necesitadas (pobres, desempleados, personas sin hogar) y un apoyo creciente a la provisión privada de los servicios (TAYLOR-GOOBY, P., 1989). También para una reflexión acerca de las limitaciones políticas de las reformas del Estado de bienestar puede consultarse TAYLOR-GOOBY, P. (1991).

## **CAPITULO II: NATURALEZA Y OBJETIVOS DEL ESTADO DE BIENESTAR**

En el apartado anterior ya hemos ido desvelando algunas de las características esenciales de este nuevo modelo estatal de intervención que llamamos Estado del bienestar. Tal y como nos referíamos anteriormente, el Estado de bienestar puede ser considerado como *“una forma de organización institucional basada en el compromiso público con el pleno empleo, la política económica anticíclica, la existencia de sistemas más o menos amplios de provisión universal de ciertos bienes, servicios y transferencias y las políticas redistributivas en pos de la reducción de la desigualdad económica y social”* (ESTRUCH, A., 1996 : 230). Las consecuencias de estos objetivos programáticos han sido un fuerte crecimiento del peso del sector público, tanto del gasto público como de todas aquellas actividades desarrolladas por los administradores estatales.

El Estado de bienestar se ha convertido en un entramado institucional compuesto por un *“conjunto de actividades civiles de prestación de servicios, de reglamentación y de pago de transferencias que son ejercidos por el poder público sea para aumentar el bienestar de la colectividad nacional, sea para modificar la distribución de este bienestar entre la población”* (CAZES, B., 1985 : 281).

En opinión de autores como GONZALEZ y TORRES (1992), el Estado de bienestar tiene dos funciones básicas: la función reguladora de la actividad económica y el bienestar social (función de legitimación por medio de políticas distributivas y redistributivas). Lo que caracteriza al Estado de bienestar es la política de bienestar social, por la cual entienden los autores citados aquella *“desarrollada por las Administraciones Públicas con el fin de proveer de bienes y servicios sociales al conjunto de la población para mejorar sus condiciones materiales de vida (sanidad, seguridad social, educación, vivienda, protección social y promoción social), así como*

para aumentar su calidad de vida (urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, obras de infraestructura acuífera, ocio, cultura, defensa del consumidor, bienestar comunitario). También forma parte de ella toda la normativa que regula la provisión de bienes y servicios citados, la que establece las condiciones de trabajo, y la que define el sistema impositivo en tanto que supone una primera redistribución de la renta. Este concepto de PBS [ política de bienestar social ] equivale a lo que corrientemente se entiende por Estado de Bienestar Social o WS en sentido restringido, Estado providencia, Estado protector, etc". Según los autores citados la evolución de la sociedad ha obligado al Estado a garantizar las condiciones de vida que traspasan el mínimo vital histórico, de ahí la preocupación creciente por la mejora de la calidad de vida. Así, lo que caracterizaría actualmente la Política de bienestar social es -en opinión de los autores- la socialización de los bienes y servicios proporcionados por las Administraciones Públicas y la preocupación creciente por la calidad de vida.

Diversos autores consideran que lo que caracteriza en esencia al Estado del bienestar es la institucionalización de determinados valores sociales (KLEIN, R., 1985 : 315). Un ejemplo de esta postura es FLORA (1981 : 3), para quien el Estado de bienestar es la sanción pública de una serie de valores de las sociedades modernas como la necesidad de seguridad social, la igualdad de oportunidades, la garantía mínima de las posibilidades de vida o el rechazo generalizado de ciertas formas de desigualdad. En esta misma línea habría que citar a LUHMANN (1993 : 32), para quien el Estado de bienestar representa la institucionalización del *principio de compensación*.

La institucionalización de estos valores e intereses se convierten, en la praxis política, en los objetivos del Estado de bienestar. Seguidamente, vamos a tratar de sintetizar estos objetivos, pero hay que tener muy en cuenta que la clasificación de los objetivos que realizamos sólo es operativa en términos analíticos, ya que en la práctica es imposible realizar una separación tajante y diáfana entre los diferentes objetivos. Cualquier política que persiga un objetivo acaba afectando inevitablemente los demás e incluso puede entrar en contradicción con los demás.

## **II.1- LOS OBJETIVOS DEL ESTADO DE BIENESTAR**

En este apartado nos vamos a guiar por la clasificación de los objetivos del Estado de bienestar que realiza BANDRES (1994), para quien los objetivos se pueden agrupar en tres bloques: la seguridad económica, la reducción de la desigualdad y las políticas anti-pobreza <sup>18</sup> .

### **II.1.1- *La seguridad económica y social***

El primer objetivo del Estado de bienestar -y para muchos analistas el más importante- es el mantenimiento de un *estándar de vida*. Este objetivo se concreta, a su vez, en varios objetivos: la garantía de una renta mínima, la reducción de la inseguridad económica y social, la protección del estándar de vida normal, una oferta amplia de servicios sociales públicos y la reasignación del consumo sobre todo el ciclo vital de los individuos. En definitiva, con este objetivo se persigue mantener un nivel adecuado de seguridad económica y social, es decir, la garantía de un mínimo vital a todos los ciudadanos para protegerlos de determinados riesgos y contingencias; a través, fundamentalmente, de las prestaciones económicas de la Seguridad Social que permiten la garantía de recursos económicos (prestaciones por desempleo, pensiones, incapacidad temporal, ayudas familiares, etc.). También la prestación pública los llamados “*bienes preferentes*”(educación, sanidad, vivienda, bienestar comunitario y cultura) contribuye a socializar un tipo de consumo que sin la intervención pública dependería directamente

---

<sup>18</sup> En BARR (1992) se puede encontrar una clasificación parecida, pero un poco más ampliada. BARR (1992) distingue cinco objetivos tradicionales del Estado de bienestar: 1) la eficiencia, 2) el mantenimiento de un estándar de vida, 3) la reducción de la desigualdad, 4) la integración social (dignidad y solidaridad social) y 5) la “*administrative feasibility*”, refiriéndose el autor a que el sistema público de bienestar debe ser inteligible (simple, fácil de entender y barato de administrar) y debe estar exento de abusos. Tras el repaso de los objetivos, BARR reconoce, finalmente, enormes dificultades de definición y medición de cada uno de los citados objetivos.

de la provisión privada del mercado.

Así, el Estado de bienestar representa “*un conjunto de respuestas de `policy` al proceso de modernización, consistentes en intervenciones públicas en el funcionamiento de la economía, las cuales se orientan a promover la seguridad e igualdad de los ciudadanos, introduciendo, entre otras cosas, derechos sociales específicos dirigidos a la protección en el caso de contingencias preestablecidas, con la finalidad de aumentar la integración social de sociedades industriales con elevada movilización*” (FERRERA, M, 1994 : 166-167) <sup>19</sup> .

Este es el objetivo primordial del Estado de bienestar. La mayoría de estudios en la materia han destacado la prevalencia de este objetivo en la conformación histórica de los actuales Estados de bienestar. Un ejemplo de ello es la definición clásica aportada por BRIGGS (1961), para quien en el Estado de bienestar “*el poder organizado es deliberadamente usado (a través de la política y la administración) en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas del mercado en al menos tres direcciones- primera, para garantizar a los individuos y familias una renta mínima independientemente del valor de mercado de su trabajo o su propiedad; segundo, reducir la amplitud de la inseguridad para facilitar a individuos y familias satisfacer ciertas 'contingencias sociales' (por ejemplo, enfermedad, vejez y desempleo) que conducen de lo contrario a crisis individuales y familiares; y tercero, para asegurar que a todos los ciudadanos sin distinción de status o clase les sean ofrecidos los mejores estándares disponibles en relación a cierta gama acordada de servicios sociales*” <sup>20</sup> .

RUIZ-HUERTA y MARTINEZ (1995 : 102) han incidido en este objetivo cuando señalan que los principales objetivos del Estado de bienestar son:

---

<sup>19</sup> Citado en CACHON, L. (1995 : 190).

<sup>20</sup> BRIGGS, A. (1961), citado en GOODIN, R.E. (1982 : 150). Véase una definición muy parecida en PICO, J. (1987 : 133).



- a) el aseguramiento de los ciudadanos contra los riesgos como la enfermedad o el desempleo
- b) la redistribución de los recursos contra los riesgos como la enfermedad o el desempleo
- c) la adecuación del nivel de renta de los ciudadanos a lo largo de su ciclo vital
- d) la intervención subsidiaria, cuando las redes de protección tradicionales -como la familia- faltan, por ejemplo en el caso de individuos que viven en soledad.

Otros autores como MONEREO (1995 : 13) también destacan este objetivo cuando definen el Estado de bienestar *“como aquella forma de organización del poder político en la comunidad que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y bienestar básico para sus ciudadanos. Implica la provisión pública de una serie de servicios sociales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos de una sociedad compleja y cambiante y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos pertenecientes a la comunidad política”*.

A partir de la importancia que adquiere el objetivo de seguridad económica y social en la configuración del Estado de bienestar, un grupo de autores han destacado que el Estado de bienestar tiene como finalidad última proteger y garantizar unos estándares mínimos de renta o de condiciones de vida. Asumen, por consiguiente, una concepción “asistencialista” del Estado. Así, en este sentido, WILENSKY (1975 : 1) señala que *“la esencia del Estado de bienestar es la garantía por parte del gobierno de estándares mínimos de renta, alimentación, salud, vivienda y educación, atribuidos a cada ciudadano no como gesto caritativo sino como un derecho político”*. También para GEORGE (1983 : 17) *“el primer objetivo de la política social, y quizás el más básico, es el logro de unos ciertos estándares mínimos en las áreas de vida cubiertas por los servicios sociales”*. En la misma línea MUÑOZ DE BUSTILLO (1989 : 25) define el

Estado de bienestar como "*aquel conjunto de actuaciones públicas tendentes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia (entendida en términos sociales y no estrictamente biológicos)*".

Las argumentaciones que justifican la intervención del Estado sobre este objetivo son varias<sup>21</sup>. Una de ellas es la existencia de incertidumbre sobre los flujos de ingresos de los individuos que provocan situaciones esperadas (como la vejez) o no esperadas (como el desempleo, la pobreza, la enfermedad o la incapacidad laboral) a lo largo del ciclo vital de un individuo. La no aversión al riesgo de los individuos podría indicar la conveniencia de establecer por parte del Estado unos niveles mínimos de renta o transferencias a lo largo del ciclo vital de los individuos para hacer frente a situaciones de pérdida parcial o temporal de renta. El Estado puede conseguir que los ciudadanos reasignen su renta o consumo a lo largo de todo su ciclo vital a través de un contrato social -de carácter coactivo- basado en programas de prestaciones sociales de carácter contributivo y no contributivo que impliquen redistribución de la renta o del bienestar.

### ***II.1.2- La reducción de la desigualdad económico-social***

El tercer objetivo es la reducción de la *desigualdad*, en sus dos conocidas vertientes: *vertical* (redistribución de la renta y riqueza hacia individuos o familias con rentas más bajas) y *horizontal* (diferencias en los beneficios de bienestar en función de factores relevantes que convierten en diferentes a los individuos)<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Nos basamos en el repaso de las mismas que se hace en BANDRES, E. (1993).

<sup>22</sup> Aunque no es el objeto de estudio de este apartado, permitásenos advertir que la plasmación práctica de este objetivo puede adoptar estrategias muy diferentes entre sí: la disminución del nivel de concentración de la renta, aumentar el nivel de renta de los grupos de renta baja en relación con los de renta media, reducir la posición de los perceptores de renta alta en relación a los grupos intermedios, reducir la dispersión de las rentas entre los grupos intermedios de renta, la consecución de la igualdad de oportunidades, la consecución de la igualdad de resultados finales (en términos de renta, bienestar, gasto o consumo), etc.

Algunos autores han centrado la discusión en cuál es el objetivo prioritario del Estado de bienestar, tal y como han sido éstos plasmados en la praxis política. Y así, aunque es ampliamente reconocido que la seguridad y la igualdad son las dos dimensiones básicas del Estado de bienestar, FLORA y HEIDENHEIMER (1981 : 23) han apuntado que *"el Estado de bienestar no es, de manera amplia primariamente interpretado como una respuesta a la demanda para la igualdad socioeconómica, sino a la demanda para la seguridad socioeconómica"*.

También ABEL-SMITH (1985 : 32) defiende que el objetivo del Welfare State no era alcanzar una mayor igualdad, sino ampliar la seguridad. *"Es muy dudoso-argumenta ABEL-SMITH- si los arquitectos de nuestros Estados de bienestar los concibieron como grandes motores de la igualdad. Los objetivos no fueron más que proveer un mínimo de seguridad, definido en cualquiera de las diferentes maneras. Ellos no se propusieron intentar crear una sociedad más igual sino establecer un fondo de protección para los de abajo"*. THERBORN (1989 b : 200) también ha defendido esta postura cuando escribe que *"en la Europa continental la redistribución no ha sido jamás la meta importante de la política social, a pesar de que los objetivos redistributivos que han existido, han ido, básicamente, dirigidos hacia el alivio de la pobreza"*.

Por tanto, el Estado de bienestar, en su plasmación política, ha estado más orientado hacia el objetivo de seguridad económica y social, que al de igualdad, aunque éste siempre se mantuviera en términos programáticos. No en vano FLORA y HEIDENHEIMER (1981 : 31) sugerían que *"la diferencia entre el Estado de bienestar industrial y sus predecesores es que los costos de la seguridad, que anteriormente estaban internalizados, en adelante se externalizan"*.

### **II.1.3- La eliminación o reducción de la pobreza**

Finalmente, un objetivo decisivo de los Estados del bienestar europeos ha sido permitir la integración social de los excluidos, es decir, reducir las bolsas de pobreza, a

través de los programas de lucha contra la pobreza como las prestaciones no contributivas, el salario mínimo de inserción, los subsidios de desempleo, la protección a la familia, los servicios sociales, la atención social a los marginados, las políticas de vivienda de promoción pública, etc <sup>23</sup> .

Los argumentos que justifican la reducción o eliminación de la pobreza se extienden desde la importancia que conceden los individuos al comportamiento altruista y cooperativo, la existencia de externalidades positivas en su eliminación o el logro de una mayor estabilidad política y social.

En resumen, podemos asumir, tras lo expuesto en este apartado, que el Estado de bienestar se caracteriza por asumir explícitamente la responsabilidad básica de todos sus ciudadanos, por instituir los derechos sociales (como parte fundamental de la ciudadanía), por perseguir la igualdad (una redistribución más equitativa de la renta) y por proveer seguridad económica y servicios sociales para ciertas (o todas) categorías de sus ciudadanos (KAUFMAN, F.-X., 1985 : 45). También, programáticamente por la consecución del pleno empleo.

Para finalizar, sólo restaría advertir que los tres objetivos expuestos tienen enormes problemas de definición y medición y que, por consiguiente, la evaluación de la eficacia de aquellas políticas públicas que caracterizan el Estado de bienestar se convierte en una tarea extremadamente compleja y difícil de realizar.

---

<sup>23</sup> Una de las dificultades de alcanzar este objetivo, en la praxis, es que no existe una forma analítica clara de establecer un umbral de pobreza, que establezca cuántas personas están en situación de pobreza. Dicho umbral tiene, siempre, -y nos atreveríamos a decir que no puede ser de otra forma- un marcado carácter normativo y relativo.

### **CAPITULO III: MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR**

En este Capítulo realizaremos un repaso de las más conocidas tipologías de Estados de bienestar esbozadas en la extensa literatura sobre el tema. Para ello utilizaremos tres criterios en un intento de agrupar las diferentes tipologías de una forma más coherente y ordenada. Estos tres criterios son los siguientes:

- a) el grado de institucionalización
- b) el criterio político
- c) el grado de corporatismo

No pretendemos agotar con este proceder todas las tipologías establecidas sobre el Estado de bienestar, sino recoger aquellas que nos parecen más significativas y hacerlo de forma clarificadora.

#### **III.1- MODELOS SEGUN EL GRADO DE INSTITUCIONALIZACION**

Numerosos autores han distinguido distintas formas de Estado de bienestar atendiendo al grado de institucionalización de los derechos de ciudadanía<sup>24</sup>. Este ha sido el criterio más utilizado a la hora de encuadrar las diferentes configuraciones históricas del Estado de bienestar que se han desarrollado en los diferentes países desarrollados. A partir de este criterio, obtenemos -sintéticamente- dos tipos de modelos institucionales del Estado del bienestar: a) el modelo residual y el modelo institucional. Algunos autores -como veremos a continuación- introducen otras tipologías intermedias entre estos dos modelos extremos.

---

<sup>24</sup> Existen diferencias en la terminología que utilizan cada uno de los autores, pero pensamos que todos parten del mismo criterio de clasificación. Entre estos autores cabe citar, entre otros, TITMUS, R. (1981 : 38-39); WILENSKY, H.L. y LEBEAUX, C.N. (1965 : 138); KORPI, W. (1980, 1982, 1983); KORPI, W. y PALME, J. (1994); PALME, J. (1990); FURNIS, N. y TILTON, T. (1977 : 15 a 20); WARE, A. y GOODIN, R.E. (1990); FERRERA, M. (1993); CASTLES, F. y MITCHELL, D. (1992) y GOMÁ, R. (1996).

Esta clasificación -así como las demás que veremos a lo largo del capítulo- sólo es de utilidad en términos analíticos, porque en la realidad ambos modelos están confundidos y mezclados en lo que ha sido la configuración institucional a lo largo de la historia del Estado de bienestar en cada país. Lo que se produce en cada país concreto es una combinación -con mayor o menor intensidad- de cada uno de los modelos <sup>25</sup> .

### III.1.1- *Modelo residual*

Este modelo de Estado de bienestar -que correspondería a los países de mayor tradición liberal, especialmente EEUU- está basado en dos vías de satisfacción de las necesidades humanas: el mercado y la familia. El Estado juega un papel mínimo y subsidiario en la satisfacción de las necesidades. Las instituciones públicas de bienestar intervienen cuando los mecanismos "naturales" o tradicionales de satisfacción de las necesidades o las estructuras "normales" de oferta de bienestar (es decir, la familia y el mercado, básicamente) fallan o son insuficientes. Además, la forma de intervención estatal es mediante la garantía de un nivel de subsistencia mínimo en la prestación de determinados servicios.

El modelo residual está caracterizado por programas de asistencia social "means tested", en los cuales son valorados previamente los recursos financieros del beneficiario para establecer el derecho a percibir determinada transferencia social o servicio social.

FURNISS y TILTON (1977 : 15 a 20) denominan *Estado positivo* a este modelo. En este modelo, el Estado intenta proteger a los propietarios de los peligros de la desregulación de los mercados y de las demandas distributivas potenciales. El Estado

---

<sup>25</sup> Todos los sistemas actuales de Seguridad Social vienen a suponer una síntesis, con mayor o menor variación según los países, de los dos modelos. Esta idea es enfatizada, por ejemplo, por ROSENBERRY (1992 : 427) cuando señala que " *la presencia de algún tipo de sistema de seguridad social en el corazón del sistema de bienestar social de todos los Estados de bienestar capitalistas avanzados puede explicarse en términos de su utilidad para reconciliar las prioridades implicadas en un enfoque institucional y aquellas justificadas en el modelo residual. Los seguros sociales introducen consideraciones redistributivas dentro del proceso por el cual el poder de compra se distribuye sin socavar necesariamente los lazos entre la productividad y la seguridad*".

intenta asegurar la estabilidad y el crecimiento económico. El Estado aplica una "minimalista" política de empleo para mantener los niveles de consumo y actividad económica, pero existe un interés de que la demanda de trabajo no sea muy fuerte para que no suban los salarios y la influencia de los sindicatos. Según los citados autores, no es estrictamente un Estado de bienestar.

Los países encuadrados en esta tipología no adoptan políticas activas de pleno empleo y, por tanto, sus economías suelen mantener unas tasas de desempleo altas. Son democracias de bienestar formales que lo único que permiten es hacer más llevadera la desigualdad social. Además, sufrieron importantes restricciones a los objetivos propios del Estado de bienestar en su periodo de crisis (ROEBROEK, J.M., 1987).

Dentro de este modelo se enmarcarían los "*Estados orientados al mercado con escasa política de bienestar*" (EEUU, Canadá, Australia, Nueva Zelanda) y aquellos "*orientados al pleno empleo con escasa política de bienestar*" (Japón, Suiza) -en terminología de THERBORN (1989 a)- que combinan una escasa intervención pública en lo referente al empleo y una escasa provisión pública de servicios sociales.

El *modelo residual* estaría caracterizado, también, por un régimen laboral con una tasa de desidad sindical media o baja, una negociación colectiva fragmentada y una escasa regulación del mercado de trabajo; un régimen de transferencias selectivas, basado en la comprobación de medios; bajos niveles de gasto, bajo nivel de desmercantilización y predominio de las transferencias. Los efectos de la política social son una elevada desigualdad y una progresiva acentuación de la dualización social (GOMA, R., 1996 : 102). Normalmente son los gobiernos conservadores o liberal-conservadores los que han institucionalizado este modelo.

### **III.1.2- *Modelo institucional***

El modelo institucional supone un compromiso institucional entre los valores del individualismo y la libertad económica y la seguridad y la igualdad. En el *modelo institucional* los servicios públicos de bienestar cumplen una función primordial en las sociedades modernas. Este modelo está caracterizado por programas públicos que afectan la distribución del poder de compra, como la provisión de bienes y servicios públicos universales, los seguros sociales para la fuerza de trabajo, servicios públicos universales, así como, por programas que afectan la tasa de participación de la fuerza de trabajo y la distribución de los salarios.

Es el principio de universalidad el que guía la provisión pública de los servicios de bienestar. Como apostilla KORPI (1983 : 192), "*suponemos que las medidas universalistas, dirigidas a grandes secciones de población, sean importantes en el modelo institucional de política social. Las políticas selectivas dirigidas a subgrupos de la población con necesidades específicas serán relativamente más importantes en el modelo marginal*".

En este "*modelo angloescandinavo*" (en terminología de FERRERA, M., 1984 : 45-48) o "*escandinavo*" (en terminología de JONES, C., 1993) el Estado tiende a jugar un rol "colectivista" en el terreno del bienestar social. El consumo público representa un porcentaje importante de los recursos utilizados en la política social. Según ALLARDT (1986 : 108-109), que ha analizado en profundidad el Estado de bienestar en los países escandinavos, este modelo se caracteriza por la provisión de los mismos bienes públicos o beneficios para todos los ciudadanos que se encuentran en la misma situación de necesidad, por la institucionalización de unos programas de bienestar que reconocen el derecho de un mínimo de seguridad y bienestar social a cada ciudadano y por la cobertura de una amplia gama de situaciones vitales (con independencia de las cotizaciones previas).

La intervención del Estado está basada en los principios de necesidad e igualdad económica y social. Para FURNISS y TILTON en este modelo -que ellos denominan



*Estado de bienestar social*- el Estado está comprometido con políticas activas de promoción de la solidaridad e igualdad. Así, adquieren relevancia las políticas de planificación y de solidaridad salarial. También con la consecución del pleno empleo (que se alcanza por medio de políticas de rentas y pactos sociales que institucionalizan la cooperación entre sindicatos y gobierno en el mercado de trabajo). Como explican los autores, "*en la política social, así como en la económica, el Estado de bienestar social persigue promover la igualdad y la solidaridad. Busca no meramente producir un mínimo garantizado para todos los ciudadanos, sino conseguir una igualdad general de las condiciones de vida*" (FURNISS, N. y TILTON, T. 1977 : 20). El objetivo último de este Estado es cambiar el poder en la toma de decisión desde los poderes económicos a los trabajadores e incrementar la participación ciudadana en las organizaciones e instituciones que toman las decisiones.

Podríamos aceptar que los países que han desarrollado unos "*Estados de bienestar intervencionistas fuertes*" - en terminología de THERBORN (1989 a ) y ROEBROEK (1987)-, como Suecia, Noruega, Austria o Finlandia, encacajan perfectamente en el modelo institucional de Estado de bienestar; ya que en opinión de los autores citados, lo que caracterizan a estos países es la adopción de una política social generalizada y una política de pleno empleo institucionalizada por medio de políticas activas en el mercado de trabajo. Además, son democracias fundamentadas en los derechos de bienestar material que han conseguido una reducción significativa de la desigualdad y que no han sufrido reestructuraciones importantes de las instituciones de bienestar en los periodos de crisis económica.

Por otro lado, el *modelo institucional o universal* se fundamenta en un régimen laboral caracterizado por una alta tasa sindical, una negociación central de los salarios y una escasa regulación. Predominan los servicios y el régimen de transferencias es universal para el conjunto de la población. Se caracteriza también por altos niveles de gasto y altos niveles de desmercantilización. El impacto de la política social es igualizador, con niveles de desigualdad reducidos (GOMA, R., 1996 : 102).

Normalmente, son gobiernos de perfil ideológico socialdemócrata los que expanden y consolidan este modelo de Estado de bienestar.

A efectos clarificadores, mostramos un resumen de los dos modelos caracterizados en este apartado en los siguientes Cuadros, que corresponden a la síntesis que han realizado autores como KORPI (1980), MISHRA (1981) y PINKER (1990), éste último adaptándolos al ámbito del trabajo social y los servicios sociales.

**CUADRO 3.1**

**Esbozo preliminar de las subdimensiones de los tipos ideales institucional y marginal.**

<u>Subdimensión</u>	<u>Modelo de política social</u>	
	<u>Marginal</u>	<u>Institucional</u>
- Proporción del PNB para objetivos sociales.....	Pequeña	Grande
- Proporción de población afectada.....	Pequeña	Grande
- Importancia del pleno empleo y de los programas de participación de la fuerza de trabajo.....	Pequeña	Grande
- Importancia de los programas que previenen necesidades.....	Pequeña	Grande
- Tipos dominantes de programas.....	Selectivos	Universales
- Estándar de beneficios.....	Mínimo	Máximo

Fuente: KORPI,W. (1980 : 303).

**CUADRO 3.2**  
**Principales características de los modelos residual e institucional según**  
**R. Mishra**

<b>Características principales</b>	<b>Residual</b>	<b>Institucional</b>
<b>Responsabilidad del Estado en la satisfacción de las necesidades (ideología de la intervención estatal)</b>	Mínima	Máxima
<b>Importancia del principio de la necesidad como criterio para asignar los recursos (ideología de la distribución)</b>	Marginal (pura subsistencia)	Secundaria (nivel modesto, aunque adecuado)
<b>Radio de extensión de los servicios públicos (Estado, entes locales)</b>	Limitado	Extenso
<b>Población cubierta por los servicios públicos</b>	Minoría	Mayoría
<b>Nivel (asegurado) de los beneficios o providencias de bienestar</b>	Bajo	Medio
<b>Proporción del ingreso nacional gastado en los servicios públicos</b>	Baja	Media
<b>Utilización de la investigación de recursos ( "means test" )</b>	Primaria	Secundaria
<b>Característica de los usuarios</b>	Pobres	Ciudadanos
<b>Estatuto de los usuarios; posición en su relación con los administradores y el aparato del Estado de bienestar</b>	Bajo	Medio
<b>Orientación de valor del servicio (hacia el usuario)</b>	Coercitiva Asistencia Reparadora	Utilitaria
<b>Papel de las entidades no públicas</b>	Primario	Secundario

Fuente: MISHRA, R. (1981).

**CUADRO 3.3**  
**Modelos de bienestar según R. Pinker**

<b>Cuestiones</b>	<b>Modelo residual</b>	<b>Modelo institucional</b>
¿Qué nivel de prioridad debe darse a los servicios sociales en un mundo de recursos escasos?	Prioridad condicionada, secundaria.	El gasto en servicios sociales tiene una alta prioridad.
¿Cuál debe ser el papel del Estado a la hora de satisfacer un cuerpo acordado de necesidades?	<p>El papel del Estado se limita a la provisión de una red de seguridad mínima. Se pone un mayor énfasis en la ayuda mutua individual y familiar, el mercado privado y el sector voluntario.</p> <p>Se asume el punto de vista según el cual el bienestar depende fundamentalmente del crecimiento económico, la prosperidad y el esfuerzo personal de cada uno. La política social colectivista conduce a altas tasas impositivas y a una injustificada intervención en el libre juego de las fuerzas de mercado, lo que destruye los incentivos y reduce en definitiva el crecimiento económico y la prosperidad.</p> <p>En la medida en que se cree que toda forma de bienestar depende en última instancia de la empresa económica y la competencia se aspira a ver reducido el papel del Estado.</p>	<p>El Estado es el principal proveedor de servicios.</p> <p>El modelo institucional representa un punto de vista colectivo de la política social, según el cual los servicios estatales son instituciones protectoras de una gran importancia social, con una cobertura de necesidades comprensiva e integrada, niveles óptimos de provisión y cobertura universal de la población.</p>

<b>Cuestiones</b>	<b>Modelo residual</b>	<b>Modelo institucional</b>
<p><b>¿Hasta qué punto los servicios sociales deben ser usados como agentes de cambio social y redistribución?</b></p>	<p>Todo énfasis en este sentido es negativo. En la medida en que el igualitarismo desalienta la iniciativa y la asunción de riesgos, reduce en realidad los niveles de vida y la calidad general de la vida.</p>	<p>Los servicios sociales son agentes principales de cambio social y redistribución. El cambio va dirigido hacia una sociedad más igualitaria en la que los recursos sean asignados por derecho de ciudadanía sobre la base de la necesidad, antes que sobre otros criterios económicos como la capacidad de pago.</p>
<p><b>¿Qué relación debe existir entre los sectores formal e informal de bienestar?</b></p>	<p>En el contexto de los debates actuales sobre los cuidados comunitarios, el sector informal es visto como una alternativa real e infrautilizada frente a la variedad de servicios sociales formales. Puede ser utilizado, pero sin que se llegue a una dilución de las fronteras entre sociedad civil y Estado, a una dependencia de la primera con respecto a éste.</p>	<p>Al sector informal se le reserva el papel de extensión de los servicios sociales estatales. El objetivo es crear una red complementaria y más comprensiva de soporte para las personas, así como estrechar los vínculos entre Estado y sociedad civil.</p>

Fuente: Elaborado a partir de PINKER, R. (1990).

Algunos autores han añadido un tercer modelo intermedio <sup>26</sup> -siguiendo este mismo criterio clasificatorio- que denominan “*basado en el logro personal-resultado laboral*” (TITMUSS, R., 1981 : 38-39), “*Estado Seguridad Social*” (FURNISS, N. y TILTON, T., 1977 : 15 a 20); “*asegurador*” (WARE, A. y GOODIN, R.E., 1990 : 5 a 8); “*continental*” (FERRERA, M., 1984 : 45-48); “*ocupacional*” (FERRERA, M. 1993) ; “*corporativo*” (GOMA, R., 1996) o “*intermedio*” (ROEBROEK, J.M., 1987) y que -a pesar de las diferencias en la terminología- tienen unas características comunes que lo diferencian de los otros dos modelos. El ejemplo paradigmático de este modelo sería Alemania.

En este modelo -que tiene su origen en la primigenia legislación social alemana del periodo de Otto Von Bismarck (1815-1898) <sup>27</sup> - se tiende a instaurar un sistema contributivo de Seguridad Social, basado en transferencias y subsidios al consumo privado. En este modelo el mérito y la productividad laboral es la base para la satisfacción de las necesidades sociales. El mercado laboral y su regulación es el mecanismo principal de asignación inicial de los recursos. Es un “modelo al servicio de la casa” en el que las instituciones de bienestar social juegan un papel auxiliar de la economía y de la acción del mercado. Está basado en prestaciones sociales orientadas a compensar la existencia de desempleo, pero sin una política activa de pleno empleo (THERBORN, G., 1989 a) <sup>28</sup> .

El modelo introduce el objetivo de un mínimo nacional garantizado como un

---

<sup>26</sup> Incluso algunos autores han ampliado recientemente la tipología a varios modelos. KORPI y PALME (1994) apuntan la existencia de cinco modelos institucionales de Seguridad Social: *Orientado hacia grupos concretos* (“targeted”), *voluntario* (“voluntary”), *corporatista* (“corporatist”), *de seguridad básica* (“basic security”) y *universal* (“encompassing”) y PALME (1990 : 104-125) considera cuatro modelos: *institucional, de ciudadanía, basados en el mérito en el trabajo y residual*.

<sup>27</sup> De hecho, véase la distinción que se realiza entre el “*modelo bismarskiano*” y el “*modelo beveridgiano*” en RAINWATER, L., REIN, M. y SCHATZ, J.E. (1986 : 128).

<sup>28</sup> THERBORN (1989 a) denomina a estos países “*Estados de bienestar compensatorios blandos*” y enmarca en esta tipología a Bélgica, Dinamarca, Holanda y con un nivel menor de prestaciones Francia, Alemania, Italia e Irlanda.

derecho a todos los ciudadanos y persigue políticas "maximalistas" de empleo (a través del empleo público, como último recurso) (FURNISS y TILTON, 1977 : 15 a 20).

Según GOMA (1996), este modelo - que él denomina "*modelo corporativo*"- se caracteriza por un régimen laboral con una tasa sindical media, una negociación centralizada y una alta densidad regulativa; un régimen de transferencias contributivo y conectado con el nivel salarial; altos niveles de gasto, pero niveles medios de desmercantilización y con un fuerte predominio de las transferencias en cuanto al tipo de actuación de la política social. Los impactos de la política social son una desigualdad moderada en cuanto a la estructura de las rentas y la reproducción del status.

La reproducción de la desigualdad vendría explicada, en parte, porque este modelo favorece las redistribuciones horizontales intracategoriales frente al modelo institucional o universal que estaría más comprometido con las redistribuciones verticales entre estratos de renta diferentes de toda la población.

Seguidamente, en el Cuadro 3.4, mostramos la síntesis realizada por WARE y GOODIN (1990) entre el modelo *residual*, *asegurador* y *de ciudadanía social*. Podemos analizar las características de este "*modelo asegurador*" frente a los dos modelos anteriores "*residual*" e "*institucional*". En el caso de este último, los citados autores lo denominan "*de ciudadanía social*".

## CUADRO 3.4

## Modelos de bienestar según A. Ware y R.E. Goodin

<b>Cuestiones</b>	<b>Modelo residual (o basado en la necesidad)</b>	<b>Modelo asegurador (o basado en las contribuciones)</b>	<b>Modelo de la ciudadanía social (o basado en derechos)</b>
<b>¿Quién queda cubierto?</b>	Este modelo trata de proveer una cobertura universal, en el sentido en que cada uno tiene derecho a la asistencia si se encuentra en necesidad. Se define la necesidad de un modo minimalista, en función de los recursos básicos necesarios para la supervivencia. Sólo aquellos que realmente caen por debajo del mínimo reciben alguna asistencia, si bien la cobertura se extiende a cualquiera que venga a encontrarse en esta situación. En la medida en que la necesidad lo es de asistencia financiera, debe aplicarse alguna forma de indagación para descubrir si una persona se encuentra necesitada o no, lo que normalmente comporta que los beneficiarios deban dar a conocer todos sus recursos. Aunque la cobertura es universal, probablemente el Estado hará poco para asegurarse que quienes los necesitan conocen los programas; hará poco también para eliminar los sentimientos de estigma entre quienes aceptan la "limosna".	Este modelo no provee cobertura a todo el mundo, sino sólo a aquellos que han hecho las contribuciones necesarias en el pasado. No es necesario que estas contribuciones sean hechas por los propios interesados, ya que pueden ser efectuadas en su nombre, por ejemplo, sus empleadores, cónyuges o parientes. Depende de las condiciones de cada caso particular.	Todo miembro de la comunidad (nacional o residente permanente) está cubierto, tiene derecho a recibir pagos y servicios. Como en el modelo residualista, la provisión es universal, aunque, a diferencia de aquel, en este modelo no existe la indagación de recursos. El derecho a una prestación social determinada deriva de la pertenencia a la comunidad.



<b>Cuestiones</b>	<b>Modelo residual (o basado en la necesidad)</b>	<b>Modelo asegurador (o basado en las contribuciones)</b>	<b>Modelo de la ciudadanía social (o basado en derechos)</b>
<b>Nivel de cobertura</b>	La cobertura está estrictamente limitada; de lo que se trata es de llevar a la gente hasta un mínimo nivel suficiente para sobrevivir. En principio, sin embargo, no existe ningún techo que delimite cuánto puede gastarse (los gastos están simplemente determinados por la medida en que los necesitados caen por debajo de ese mínimo). Este (potencialmente) ilimitado compromiso estatal contrasta con el del modelo asegurativo, en el que los beneficios están ligados a las contribuciones previas (si las hay) de los beneficiarios.	Los pagos y los servicios guardan una relación con las contribuciones que se hayan hecho. La cobertura no está en función de la necesidad. Consecuentemente, pueden hacerse pagos a personas que no se encuentran necesitadas, al tiempo que algunos de entre quienes más los necesitan quedan al margen.	Las personas reciben los pagos y servicios que han de permitirles formar parte plena en su sociedad; todo lo que hace falta para facilitar la plena participación es provisto. La provisión se basa en una noción socialmente relativa de las necesidades frente a otra de índole absoluta.
<b>Impacto (re)distributivo</b>	El modelo residual redistribuye recursos desde los no necesitados hacia los necesitados. Por supuesto, el nivel mínimo normalmente se fija tan bajo que la redistribución en su conjunto es muy limitada. Además, el objetivo de la redistribución es prevenir que la gente se encuentre en necesidad ahora; no es compensarlos por haber estado necesitados en el pasado, ni asegurar que no estarán en necesidad en el futuro. Con todo estas reservas no alteran el punto básico: asentar la política pública sobre la máxima de "a cada cual de acuerdo con sus necesidades" es poner en marcha una política igualitaria.	Los seguros sociales no fueron diseñados con la finalidad de redistribuir recursos de uno a otro grupo de ingresos en la sociedad. En su lugar, los seguros sociales redistribuyen a lo largo del tiempo en el ciclo de vida de los individuos singulares o sus familias. El propósito de los seguros sociales es ayudar a prevenir el estado de necesidad de los individuos asegurados en aquellos momentos en que hay más riesgos.	En principio, este modelo debería redistribuir recursos desde aquellos que tienen más que suficiente hacia aquellos que no tienen suficiente. En la práctica, existen considerables dudas acerca de su efectividad al respecto.

Fuente: WARE, A. y GOODIN, R.E. (1990 : 5 a 8).

### **III.2- MODELOS SEGUN EL CRITERIO POLITICO**

Para ESPING-ANDERSEN (1993 : 50-51) existen tres factores que condicionan los diferentes regímenes del Estado del bienestar:

- a) la naturaleza de la movilización de las clases sociales, sobre todo, de la clase obrera,
- b) las estructuras de coalición de la clase política y
- c) el legado de la institucionalización del régimen.

En base a estos tres factores distingue tres regímenes del Estado del bienestar:

- 1- Liberal
- 2- Corporativista
- 3- Socialdemócrata

#### **III.2.1- *Estado liberal***

El *Estado liberal* (EEUU, Canadá y Australia) se caracteriza por las ayudas a los pobres, transferencias universales modestas, planes modestos de seguros sociales, subsidios modestos a personas de clase baja e ingresos bajos y por limitar el alcance de los derechos sociales. El Estado liberal estimula el mercado, o bien la garantía sólo de un mínimo social. "*La consecuencia* - resume ESPING-ANDERSEN (1993 : 47-48) - *es que este tipo de régimen minimiza los efectos de desmercantilización, limita con efectividad el alcance de los derechos sociales y construye un orden de estratificación que es una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social, de un bienestar social para mayorías diferenciado por el mercado y un dualismo político de clase entre los dos*".

Este *modelo liberal* se correspondería con el modelo residual que hemos caracterizado en el apartado anterior y, según ESPING-ANDERSEN, se corresponde con un tipo ideal de sistema político: el liberalismo.

### **III.2.2- *Estado corporativista***

En el *Estado de bienestar "corporativista"* (Francia, Alemania, Austria, Italia) se conservan las diferencias de status social, ya que los derechos sociales están vinculados a la clase y al status. El Estado tiene un escaso impacto redistributivo, cumpliendo un papel subsidiario con respecto a la familia. El Estado tiene el compromiso de conservar los mecanismos tradicionales del bienestar como la familia o la Iglesia, interviniendo sólo allí donde el mecanismo asistencial familiar no alcanza. Este régimen distribucional se correspondería, según ESPING-ANDERSEN, con el sistema político conservador.

Este modelo podría corresponderse -con las necesarias matizaciones- con el modelo intermedio que hemos analizado en el apartado anterior y que algunos autores han denominado "*ocupacional*" o "*continental*". Este modelo corporatista tiene un fuerte componente contributivo en cuanto a la financiación y la concesión de prestaciones del sistema público de Seguridad Social.

### **III.2.3- *Estado socialdemócrata***

El *Estado de bienestar socialdemócrata* (países escandinavos) es un Estado que ESPING-ANDERSEN califica de solidario, universalista y desmercantilizador que se caracteriza por la extensión del universalismo y la desmercantilización de los derechos sociales a las clases medias. El Estado socialdemócrata también trata de alcanzar la igualdad en los estándares más elevados y no en las necesidades mínimas. El Estado, a través de programas universalistas, consigue una elevada desmercantilización de las relaciones sociales, en la cual el individuo alcanza la máxima independencia personal

emancipándose de la dependencia del mercado y de la familia para conseguir un nivel de vida socialmente aceptable. El Estado también tiene un compromiso político de alcanzar el pleno empleo.

Este modelo -que tiene muchas similitudes con el que en el apartado anterior hemos denominado “*institucional*” o “*universal*”- se corresponde con el sistema político socialista, como modelo político ideal. Un resumen de los tres regímenes distribucionales identificados con estos sistemas políticos se muestra en el Cuadro 3.5.

**CUADRO 3.5**

**Características distribucionales y su relación con los tipos políticos ideales de socialismo, liberalismo y conservadurismo.**

	<b>Socialismo</b>	<b>Liberalismo</b>	<b>Conservadurismo</b>
- Trabajo desmercantilizado	Alto	Bajo	¿Medio?
- Consumo desmercantilizado	Alto	Bajo	¿Medio?
- Equidad fiscal	Alta	Baja	Baja
- Ayuda a los pobres	Baja	Alta	Alta
- Pensiones privadas	Baja	Alta	Baja
- Corporatismo	Bajo	Bajo	Alto
- Garantía del pleno empleo	Alto	Bajo	¿Bajo?

Fuente: ESPING-ANDERSEN, G. (1985 : 248).

Algunos autores han criticado, posteriormente, la tipología de ESPING-ANDERSEN porque han considerado que olvida la existencia de algunas trayectorias seguidas por países que el autor sueco no considera. Así, CASTLES y MITCHELL (1990) defienden la existencia de cuatro modelos de bienestar, introduciendo el “*modelo radical*”, en el cual la lucha contra la pobreza y la igualdad de ingresos es realizada a través de otros instrumentos redistributivos antes que por medio de niveles altos de gasto público social. En este modelo estarían incluidos, sobre todo, países como Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido <sup>29</sup> .

Una carencia fundamental en la tipología de ESPING-ANDERSEN es la ausencia -en su esquema interpretativo- de aquellos países que han desarrollado tardíamente su Estado de bienestar, normalmente, después de largos periodos de gobiernos autoritarios y que están ubicados en el Sur de Europa (España, Italia, Grecia y Portugal).

Estos países, que han sido encuadrados bajo diferentes denominaciones como “*países de la franja latina*” (JONES, C., 1993) , “*regímenes post-autoritarios*” (LESSENICH, S., 1996), “*modelo tradicional*” (GOMA, R., 1996) o “*modelo católico*” (ABRAHAMSON, P., 1995), comparten unos rasgos esenciales comunes. Son países que tienen un régimen de bienestar público rudimentario y semi-institucionalizados, con un bajo compromiso por el pleno empleo y donde el peso de las instituciones características de la sociedad civil y, sobre todo, la familia, juegan un papel fundamental como fuentes proveedoras de bienestar.

Este *modelo tradicional* se fundamenta en una tasa sindical baja, una alta densidad regulativa y una negociación colectiva central; el régimen de transferencias suele ser contributivo conectado al nivel salarial. Los niveles de gasto y de desmercantilización suelen ser bajos y los efectos de la política social es la reproducción

---

<sup>29</sup> Véase también CASTLES, F.G. y MITCHELL, D. (1993).

del status y una elevada desigualdad en cuanto a la estructura de las rentas (GOMA, R., 1996 : 102).

En los Cuadros 3.6 y 3.7 se resumen las características de este nuevo modelo frente a los establecidos por ESPING-ANDERSEN. Corresponden a la caracterización que han realizado LESSENICH (1996) y ABRAHAMSON (1995).

**CUADRO 3.6**

**Regímenes del Estado del bienestar y sus modos de estructuración social en la crisis**

<b>Régimen</b>	<b>Socialdemócrata</b>	<b>Conservador</b>	<b>Liberal</b>	<b>Post-autoritario</b>
<b>Punto de referencia ideológico</b>	Universalismo	Jerarquía social (estatus)	Responsabilidad individual	Modernización
<b>Grado de desmercantilización</b>	Fuerte	Regular	Débil	Débil
<b>Objeto/objetivo central de la intervención estatal en el mercado de trabajo</b>	Tasa de ocupación/pleno empleo	Tasa de actividad/diversificación de sistemas compensatorios	Relaciones industriales/liberalización	Formas de empleo/pluralización
<b>Principales grupos antagonistas respecto al mercado de trabajo</b>	Ocupados del sector público-ocupados del sector privado	Población activa-población inactiva	Ocupados-parados	Trabajadores fijos-trabajadores temporales
<b>Modo de división del mercado de trabajo</b>	Segregación	Segmentación	Dualización	Precarización

Fuente: LESSENICH (1996 : 158).

CUADRO 3.7

## Características de los diferentes regímenes del bienestar

	CATOLICO	CONSERVADOR	LIBERAL	SOCIALDEMO- CRATA
<b>Enfasis institucional</b>	Sociedad civil	Mercado	Estado	Estado
<b>Unidad central</b>	Familia	Mercado de trabajo local	Gobierno central	Gobierno local
<b>Nivel de compensación del bienestar</b>	Bajo	Alto	Bajo	Alto
<b>Compromiso con el pleno empleo</b>	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
<b>Sector público como proveedor de servicios</b>	-	-	+	+
<b>Principal fuente de financiación</b>	Mercado y redes	Mercado	Estado	Estado
<b>Enfasis en los seguros del mercado</b>	+	+	-	-
<b>Enfasis en el voluntariado</b>	+	+	+	-

Fuente: ABRAHAMSON, P. (1995 : 120).

### **III.3- MODELOS SEGUN EL GRADO DE CORPORATISMO**

#### **III.3.1- *Modelo pluralista***

El *Estado de bienestar pluralista* (MISHRA, R. 1984 : 12; 1986 : 28) se caracteriza por una regulación de la economía por el lado de la demanda, con un escaso consenso explícito sobre los objetivos de la política económica. En el ámbito del bienestar social, el Estado pluralista considera la política social como un dominio autónomo con escasos lazos con la economía y, en el ámbito de la política, el Estado pluralista se caracteriza por el pluralismo de grupos de interés, en el cual los grupos económicos no ejercen su poder con un sentido de responsabilidad social.

Este modelo se correspondería con lo que WILENSKY ha denominado "*países corporatistas sin amplia participación del trabajo*" (Japón, Francia y quizás Suiza) y *países con mínimo corporatismo* (EEUU, Gran Bretaña, Canadá y Australia). Los primeros tienen variadas formas de negociación cuasi-públicas para que se produzca la interacción entre los intereses industriales, comerciales, agrícolas, profesionales y el gobierno. Estas estructuras de negociación permiten alguna coordinación y planificación de las políticas económicas y sociales, pero mantienen a distancia las federaciones de trabajo. Son los sectores económicos los que disfrutan de una posición privilegiada en la definición de la política pública. Estos países pueden aumentar su rendimiento económico sin necesidad de adoptar políticas explícitas encaminadas a incrementar la igualdad social y económica. Los segundos tienen economías políticas descentralizadas y fragmentadas en lo que respecta a las asociaciones que aglutinan los intereses de los grupos de presión (WILENSKY, H.L. 1983; WILENSKY, H.L. 1985 : 353 a 356).

Si tuviésemos que integrar este modelo en algunos de las tipologías anteriores, ésta sería -nuevamente con las necesarias diferencias y matizaciones que introducen cada uno de los autores- con el "*modelo residual*" o con el "*modelo liberal*", en la



terminología de ESPING-ANDERSEN.

### **III.3.2- *Modelo corporatista o integrado***

En el *Estado de bienestar corporatista o integrado*, por contra, existe consenso sobre un amplio conjunto de objetivos económicos y la economía es regulada no sólo por el lado de la demanda, sino también por el de la oferta (interés por los beneficios, inversiones, salarios, condiciones en el mercado de trabajo, etc.). La política de bienestar social no es considerada como un dominio autónomo de la economía o la política económica. Se reconoce explícitamente la interdependencia entre lo social y lo económico e, incluso, se institucionaliza dicha interrelación.

En el ámbito de la política, existe un pluralismo centralizado (negociación centralizada de asociaciones representativas de los principales intereses económicos sobre un amplio rango de políticas sociales y económicas). Los poderes económicos asumen su responsabilidad social y reconocen su mutua interdependencia institucionalizando mecanismos de cooperación y consenso entre ellos.

Las *democracias corporativas* (Países Bajos, Bélgica, Suecia, Noruega, Austria y quizás Alemania Occidental) están caracterizadas por la interacción de grupos de presión fuertemente organizados y centralizados de trabajadores, empresarios, asociaciones empresariales, etc. Estos grupos suelen alcanzar un consenso sobre los principales objetivos de la economía política moderna (crecimiento económico, precios, salarios, impuestos, desempleo, balanza de pagos y política social). La política social en estos países está incorporada a la política económica general. Los intereses del trabajo (que incluye, lógicamente, la política social) son forzados a tener en cuenta los intereses del capital (inflación, inversión, productividad) y viceversa (WILENSKY, H.L., 1983).

En otra clasificación, MISHRA (1992) distinguía entre el Estado de bienestar *diferenciado* y el Estado de bienestar *integrado*. Sus principales características y

deferencias entre sí quedan reflejadas en el Cuadro 3.8.

**CUADRO 3.8**  
**Modelos de Estados de bienestar según Mishra.**

<b>Estado de Bienestar diferenciado (EBD) (Keynes-Beveridge)</b>	<b>Estado de bienestar integrado (EBI) (Post-Keynesiano)</b>
<p><b>Economía:</b> Regulación de la economía desde el lado de la demanda. Utilización de políticas monetarias y fiscales para estimular o deprimir la demanda.</p>	<p><b>Economía:</b> Regulación de la economía desde el lado de la demanda y de la oferta, p.ej. beneficios, inversión, niveles salariales, condiciones del mercado de trabajo. Regulación y búsqueda del consenso (con o sin instrumentos establecidos mediante ley) en todo un amplio abanico de temas económicos.</p>
<p><b>Bienestar Social:</b> Área relativamente autónoma diferenciada de la economía. Provisión estatal de una serie de servicios considerados de orientación "social" con escasa referencia explícita a su conexión con la economía.</p>	<p><b>Bienestar Social:</b> No se considera como una área autónoma con respecto a la economía y a la política económica. Se reconoce e institucionaliza la interdependencia e interrelación entre lo económico y lo social. Existencia de relaciones funcionales y procesos de sustitución entre la política económica y la política social.</p>
<p><b>Política:</b> Caracterizada por un pluralismo de grupos de interés. Un modelo de "libertad-para-todo" o de mercado en lo que se refiere a los procesos de organización social y toma de decisiones políticas. Libre negociación colectiva en el sector industrial. Persecución de los intereses sectoriales mediante agrupaciones organizadas, los partidos y el parlamento. Ejercicio del poder económico sin asumir responsabilidad social alguna. Forma parlamentaria de gobierno. Libertades civiles y políticas plenas.</p>	<p><b>Política:</b> Caracterizada por un pluralismo centralizado. Negociación entre las principales asociaciones/representantes de los intereses económicos sobre un amplio número de temas económicos y sociales. Se reconoce la interdependencia de los grupos económicos y se institucionaliza a través de la cooperación de clase y el consenso social. El conjunto de los principales poderes económicos asume la responsabilidad social. Forma parlamentaria de gobierno. Libertades civiles y políticas plenas.</p>

Fuente: MISHRA, R. (1992 : 161 y 162).

Para finalizar, un resumen de las tipologías, junto con cada uno de los autores, que hemos analizado en este Capítulo viene recogido en el siguiente Cuadro 3.9.

CUADRO 3.9

Resumen de las tipologías del Estado de bienestar según diferentes criterios y autores

CRITERIO	AUTORES	TIPOLOGIA
(1) Grado de institucionalización	(1.1) R.M. Titmuss	- Residual - Basado en el logro personal-resultado laboral - Institucional redistributivo
	(1.2) H.L. Wilensky y C.N. Lebeaux	- Residual - Institucional
	(1.3) W. Korpi	- Institucional - Marginal
	(1.4) J. Palme	- Institucional - De ciudadanía - Basado en el mérito en el trabajo - Residual
	(1.5) N. Furnis y T. Tilton	- Positivo - De Seguridad Social - De bienestar social
	(1.6) A.Ware y R.E. Goodin	- Residual - Asegurador - De ciudadanía social
	(1.7) M. Ferrera	- Ocupacional - Universal
	(1.8) R. Gomá	- Corporativo - Residual - Universal - Tradicional
	(1.9) G. Therborn	- Intervencionistas fuertes - Compensatorios blandos - Orientados al pleno empleo con escasa política de bienestar - Orientados al mercado con escasa política de bienestar

CRITERIO	AUTORES	TIPOLOGIA
(2) <u>Político</u>	(2.1) G. Esping-Andersen  (2.2) P. Abrahamson  (2.3) S. Lessenich	- Liberal - Corporativista - Socialdemócrata  - Católico - Conservador - Liberal - Socialdemócrata  - Socialdemócrata - Conservador - Liberal - Post-autoritario
(3) <u>Grado de corporatismo</u>	(3.1) R. Mishra  (3.2) H.L. Wilensky	- Pluralista - Corporatista  - Democracias corporativas - Corporatismo sin amplia participación del trabajo - Mínimo corporatismo

## ***BIBLIOGRAFIA***

- ABEL-SMITH, B. (1985): "The major problems of the Welfare State: defining the issues" en EISENTADT, S.N. y AHIMER, O. (Eds.): *The Welfare State and its aftermath*. Croom Helm. London.
  
- ABENDROTH, W. (1986): "El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político" en ABENDROTH, W., FORSTHOFF, E. y DOEHRING, K.: *El Estado Social*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
  
- ABRAHAMSON, P. (1995): "Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?" en SARASA, S. Y MORENO, L. (Comp.): *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
  
- ALBER, J. (1988): "Continuities and change in the idea of the Welfare State" *Politics and Society* Nº 16 (4).
  
- ALBER, J. : "Is there a crisis of the Welfare State? Cross-national evidence from Europe, North America, and Japan" *European Sociological Review* 4 (3).
  
- ALLARDT, A. (1986): "The civil conception of the Welfare State in Scandinavian" en *The Welfare State: East and West*. Oxford University Press. Oxford.
  
- ALONSO, M. (1982): "Cien años de Seguridad Social" *Papeles de Economía Española* 12-13.
  
- ANISI, D. (1989): "La posibilidad de un nuevo pacto keynesiano" en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (Ed.): *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. Alianza Universidad. Madrid.
  
- ASHFORD, D.E. (1989): *La aparición de los Estados de bienestar*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- BALDWIN, P. (1992): *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de bienestar europeo 1875-1975*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
  
- BANDRES, E. (1993): *Economía y redistribución. Teorías normativas y positivas sobre la redistribución de la renta*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
  
- BANDRES, E. (1994): "La redistribución en el estado de bienestar: un enfoque contractual" en *La crisis del Estado del bienestar*. II Jornadas de Santiago de Compostela 3,4 y 5 Febrero. Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público.
  
- BARCELLONA, P. y CANTARO, A. (1988): "El Estado social entre crisis y reestructuración" en CORCUERA, J. y GARCIA, M.A. (Eds.): *Derecho y economía en el Estado Social*. Tecnos. Madrid.
  
- BARR, N. (1992): "Economic theory and the Welfare State: a survey and interpretation" *Journal of Economic Literature* Vol XXX June, p.p.: 741-803.
  
- BEVERIDGE, W. (1944): *Full employment in a free society*. Allen and Unwin. London.
  
- BILBAO, A. (1990): "La lógica del Estado del bienestar y la lógica de su crítica: Keynes y Misses" *Papers* 34.
  
- BILBAO, J. (1990): *Hacia una hipótesis explicativa del Estado del bienestar*. Tesis Doctoral. Universidad del País Vasco. Bilbao.
  
- BRIGGS, A. (1961): "The Welfare State in historical perspective" *Archives Européennes de Sociologie* N° 2 (2).
  
- BRIGGS, A. (1985) : "Welfare State: passato, presente, futuro" *Mondoperaio* N° 11, Nov.
  
- CACHON, L. (1995): "Estado de bienestar y capitalismo avanzado" en BENEDICTO, J. y

MORAN, M.L. (Eds.): *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Alianza Universidad Textos. Madrid.

- CASTLES, F. G. y MITCHELL, D. (1990): *Three worlds of welfare capitalism or four?* Graduate Program in Public Policy. Discussion Paper Nº 21. The Australian National University.

- CASTLES, F. G. y MITCHELL, D. (1992): "Identifying Welfare State regimes: the links between politics, instruments and outcomes" *Governance* Vol.5 Nº 1.

- CASTLES, F.G. y MITCHELL, D. (1993): "Worlds of Welfare and Families of Nations" en CASTLES, F.G. (Ed.): *Families of nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Durtmouth. Aldershot. England.

- CAZES, B. (1985): "El Estado protector obligado a una doble maniobra" en OCDE: *El Estado protector en crisis*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- DALTON, G. (1979): *Sistemas económicos y sociedad*. Alianza Universidad. Madrid.

- DE FELICE, F. (1985): "El Welfare State: cuestiones a debatir y una hipótesis interpretativa" *Debats* Nº 11, Marzo.

- DRYZEK, J. Y GOODIN, R.E. (1986): "Risk-sharing and social justice: the motivational foundations of the post-war Welfare State" *British Journal of Political Science* Nº 16 (1), January.

- ESPING-ANDERSEN, G. (1985): "Power and distributional regimes" *Politics and Society* Nº 14(2).

- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Ed. Alfons El Magnámim-I.V.E.I. Generalitat Valenciana. Valencia.

- ESTRUCH, A. (1996): *Desigualdad y Política redistributiva. Una estimación de la incidencia de los gastos sociales en España a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (1990-1991)*. Cedecs Ed. Barcelona.
  
- FERREIRO, J. (1991): *La incidencia de los factores políticos en la instrumentación de la política económica: la política de rentas*. Tesis Doctoral. Universidad del País Vasco. Bilbao.
  
- FERRERA, M. (1984): *Il Welfare State in Italia*. Il Mulino. Bologna.
  
- FERRERA, M. (1993): *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Il Mulino.
  
- FLORA, P. (1981): "Soluzione o fonte di crisi? Il Welfare State in una prospettiva storica" en FERRARA, M. (Ed.): *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?* Firenze.
  
- FLORA, P. (1985): "On the History and Current Problems of Welfare State" en EISENSTADT, S. N. y AHIMEIR, O. (Eds.): *The Welfare State and its Aftermath*. Croom Helm. London.
  
- FLORA, P. Y HEIDENHEIMER, A.J. (1981) : "The historical core and changing boundaries of the Welfare State" en FLORA, P. Y HEIDENHEIMER, A.J. (Eds.): *The development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books. Princeton.
  
- FLORA, P. (Ed.) (1986): *Growth to limits. The Western European Welfare States since World War II*. 4 vols. Walter de Gruyter. Berlin, New York.
  
- FURNISS, N. y TILTON, T. (1977): *The case for the Welfare State. From social security to equality*. Indiana University Press. Bloomington and London.
  
- GALBRAITH, J.K. (1989): *Historia de la economía*. Ariel. 3ª Ed. Barcelona.



- GARCIA, M. (1982): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Universidad. Madrid.
- GARCIA, M. (1981): "El Estado social y sus implicaciones" en SUBIRATS, J. Y VILANOVA, P. (Comp.): *La evolución del Estado en el pensamiento político*. Ed. Petrel. Barcelona.
- GARCIA COTARELO, R. (1986): *Del Estado del bienestar al Estado del malestar. La crisis del Estado Social y el problema de legitimidad*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- GARCIA COTARELO, R. (1987): "Origen y desarrollo del Estado del bienestar" *Sistema* N° 80-81.
- GEORGE, V. (1983): "The aims and consequences of social policy" en BEAN, P. y MACPHERSON, M.: *Approaches to welfare*. Routledge and Kegan Paul. London.
- GOMA, R. (1996): "La reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa" *Revista Internacional de Sociología* N° 15, Sep.-Dic., pp.: 95-120.
- GONZALEZ, A. Y TORRES, E. (1992): *El Estado del bienestar en los países de la OCDE*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- GOODIN, R.E. (1982): "Freedom and the Welfare State: theoretical foundations" *Journal of Social Policy* N° 11 (2).
- GOUGH, I. (1979): *The political economy of the Welfare State*. MacMillan. London. (Existe traducción española en GOUGH, I. (1982): *Economía política del Estado del bienestar*. Herman-Blume. Madrid).
- HECLLO, H. (1981): "Toward a new Welfare State?" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J. (Eds.): *The development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books. Princeton.

- HOLLAND, S. (1982): "Keynes y los socialistas" en SKIDELSKY, R.: *El fin de la era keynesiana: Ensayos sobre la desintegración de la economía política keynesiana*. Laia Papel 451/56. Barcelona.

- ISUANI, E.A. (1991): "Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación" en ISUANI, E.A., LO VUOLO, R. Y TENTI, E.: *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Miño y Dávila/Ciepp. Buenos Aires.

- JOHNSON, N. (1990): *El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- JONES, C. (1993): *New perspectives on the Welfare State in Europe*. Routledge. London.

- JUDGE, K., SMITH, J. y TAYLOR-GOOPY, P. (1983): "Public Opinion and the Privatization of Welfare: some theoretical implications" *Journal of Social Policy* N° 12.

- KAUFMAN, F-X. (1985) : "Major problems and dimension of the Welfare State" en EISENSTADT, S.N. y AHIMER, O.(Ed.): *The Welfare State and its aftermath*. Groom Helm. London.

- KING, A. (1983): "The Welfare State: causes and consequences" en SPIRO, S.E. y YUCHTMAN-YAAR, E.(Ed.): *Evaluating the Welfare State: social and political perspectives*. Academic Press.

- KING, D.S. y WALDRON, J. (1988): "Citizenship, social citizenship and the defense of Welfare provision" *British Journal of Political Science* N° 18 (4), Oct.

- KLEIN, R. (1980): "The Welfare State: a self-inflicted crisis" *The Political Quarterly* N° 51.

- KLEIN, R. (1985): "La política social de los años 80: valores, relaciones de fuerza y política"

en Informes OCDE: *El Estado protector en crisis*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- KORPI, W. (1980): "Social policy and distributional conflict in the capitalist democracies. A preliminary comparative framework" *West European Politics* N° 3 (3), Oct.

- KORPI, W. (1982): "Strategie di politica sociale. Il caso svedese" *Stato e Mercato* N° 6, Dic.

- KORPI, W. (1983): *The democratic class struggle*. Routledge and Kegan Paul, London.

- KORPI, W. y PALME, J. (1994): *The strategy of equality and the paradox of redistribution*. Stockholm University. Swedish Institute for Social Research.

- LE GRAND, J. (1990): "The State of Welfare" en HILLS, J. (Ed.): *The State of Welfare. The Welfare State in Britain since 1974*. Clarendon Press. Oxford.

- LESSENICH, S. (1996): "España y los regímenes de Estado de bienestar" *Revista Internacional de Sociología* N° 13, Enero-Abril 1996.

- LUHMANN, N. (1993): *Teoría política en el Estado de bienestar*. Alianza Universidad. Madrid.

- MARSHALL, T.H. (1963): "Citizenship and social class" *Sociology at the cross road and other essays*. Heinemann. London.

- MILWARD, A.S. (1989): "The Welfare State" *European History Quarterly Review* N° 19 (4), Oct.

- MISHRA, R. (1981): *Society and social policy: theories and practice of welfare*. MacMillan 2ª Ed. London.

- MISHRA, R.C. (1983): "Sociology and social welfare" *American Behavioral Scientist* N° 26 (6), July-August.
  
- MISHRA, R. (1984): *The Welfare State in crisis*. Wheatshaf Books. Brighton.
  
- MISHRA, R. (1986): "Social analysis and the Welfare State: retrospect and prospect" en OYEN, E.(Ed.): *Comparing Welfare States and their futures*. Grower. London.
  
- MISHRA, R. (1989) : "El Estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá" en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (Ed.): *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. Alianza Universidad. Madrid.
  
- MISHRA, R. (1992): *El Estado de bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
  
- MONEREO, J.L. (1995): "La política social en el Estado del bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de `desmercantilización`" *Revista de Trabajo y Seguridad Social* Julio-Septiembre.
  
- MONEREO, J.L. (1996): *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Consejo Económico y Social. Colección Estudios. Madrid.
  
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1989): "Economía de mercado y Estado de bienestar" en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (Ed.): *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. Alianza Universidad. Madr.
  
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1990): "Desempleo, desigualdad y legitimación" *D.Economía Pública* 2 , Diputación Foral de Bizkaia.
  
- NAVARRO, V. (1991): "Producción y Estado del bienestar. El contexto político de las reformas" *Sociología del Trabajo* N° 12. Primavera.

- NELL, E. (1988): *Prosperity and public spending: transformational growth and the role of government*. Unwin Hyman. Boston.
  
- OFFE, C. (1972): "Advanced capitalism and the Welfare State" *Politics and Society* Nº11 (4) Summer.
  
- OJEDA, A. (1993): *Estado social y crisis económica*. Ed. Complutense. Madrid.
  
- OYEN, E. (1986): "Identifying the future of the Welfare State" en OYEN, O. (Ed.): *Comparing Welfare States and their futures*. Gower, London.
  
- PALME, J. (1990): "Models of Old-age pensions" en WARE, A. y GOODIN, R.E. (Eds.): *Needs and welfare*. Sage. London.
  
- PAMPEL, F.C. y WILLIAMSON, J.B. (1989): *Age, class, politics, and the Welfare State*. Cambridge University Press. Cambridge.
  
- PICO, J. (1987): *Teorías sobre el Estado del bienestar*. Siglo XXI. Madrid.
  
- PICO, J. (1996): "Modelos sobre el Estado del bienestar. De la ideología a la práctica" en CASILDA, R. y TORTOSA, J.Mª (Eds.): *Pros y contras del Estado del bienestar*. Tecnos. Madrid.
  
- PINKER, R. (1990): *Social work in a enterprise society*. Routledge. London, New York.
  
- PREUSS, U.K. (1988): "La crisis del mercado de trabajo y las consecuencias para el Estado" en CORCUERA, J. y GARCIA, M.A. (Eds.): *Derecho y economía en el Estado Social*. Tecnos. Madrid.
  
- RAINWATER, L., REIN, M. Y SCHATZ, J.E. (1986): *Income packaging in the Welfare State. A comparative study of family income*. Clarendon Press. Oxford.

- RITTER, G. A. (1991): *El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
  
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1990): "Entre la protección social y el bienestar social" en I.S.E.: *Reflexiones sobre política económica*, Ed. Popular. Madrid.
  
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1992): "Fundamentos teóricos de la política social" en MORENO, L. y PEREZ, M. (Comp.): *Política social y Estado del bienestar*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.
  
- ROEBROEK, J.M. (1987): "La relación indeterminada entre el Estado de bienestar y la democracia del bienestar" *Revista de Seguridad Social* Nº 33, Enero-Marzo.
  
- ROSENBERRY, S.A. (1992): "Social insurance, distributive criteria and the welfare backlash: a comparative analysis" *British Journal of Political Science* Nº 12 (4), Oct.
  
- ROSSI, G. Y DONNATI, P. (1982): *Welfare State: problemi e alternative*. Ed. Franco Angeli. Milano.
  
- RUBIO, M.J. (1991): *La formación del Estado Social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
  
- RUIZ-HUERTA, J. y MARTNEZ, R. (1995): "El Estado de bienestar en Europa: situación actual y perspectivas" *Presupuesto y Gasto Público* 17.
  
- SERRANO, F. y ARRIOLA, J.(1989) : "Teoría de la regulación y salario indirecto en la economía española" Ponencia presentada al *Congreso Internacional sobre la Teoría de la Regulación*. Barcelona 16-18 de Junio.
  
- SOTELO, I. (1989): "Crisis del Estado del bienestar y consecuencias para 1992" *Revista de*

*Serveis Socials* N° 2, Marzo-Abril.

- STEPHENS, J.D. (1979): *The transition from capitalism to socialism*. MacMillan. London.

- SZAMUELY, L. (1990): "The expansion of the Welfare State: an international comparison"  
*Acta Oeconomica* N° 42 (3-4).

- TAYLOR-GOOBY, P. (1989 a ): "Opinión pública y Estado del bienestar: el futuro de la política social bajo el gobierno conservador de los ochenta" en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (Ed.): *Crisis y futuro del Estado del bienestar*. Alianza. Madrid.

- TAYLOR-GOOBY, P. (1989 b ): "Current developments in the sociology of welfare" *British Journal of Sociology* N° 40 (4).

- TAYLOR-GOOBY, P. (1991): "La privatización y el futuro del estado del bienestar británico" en RODRIGUEZ CABRERO, G. (Comp.): *Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual*. Fuhem-Icaria. Barcelona.

- THERBORN, G. (1987): "Welfare States and capitalist markets" *Acta Sociologica* N° 30 (3-4).

- THERBORN, G. (1989 a ): "Los retos del Estado de bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio" en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (Ed.): *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. Alianza Universidad. Madrid.

- THERBORN, G. (1989 b ): "Estados del bienestar e igualdad" en MIR i BAGO, J.(Ed.): *Crisis económica y Estado del bienestar*. I.E.F. Madrid.

- THERBORN, G. y ROEBROEK, J.M. (1986): "The irreversible Welfare State: its recent maturation, its encounter with the economic crisis, and its future prospects" *International Journal of Health Services* N° 16 (3).

- TITMUSS, R.M. (1963): *Essays on Welfare State*. Allen and Unwin. London.
  
- TITMUSS, R.M. (1981): *Política social*. Ariel. Barcelona.
  
- TURNER, B.S. (1990): "Outline of a theory of citizenship" *Sociology* N° 24 (2), May.
  
- WARE, A. y GOODIN, R.E. (Eds.) (1990): *Needs and Welfare*. Sage. London.
  
- WILENSKY, H.L. y LEBEAUX, C.N. (1965): *Industrial society and social welfare*. Free Press. New York.
  
- WILENSKY, H.L. (1975): *The Welfare State and equality: structural and ideological roots of public expenditures*. University of California Press. Berkeley, Cal.
  
- WILENSKY, H.L. (1983): "Political legitimacy and consensus: missing variables in the assesment of social policy" en SPIRO, S.E. y YUCHTMAN-YAAR, E. (Ed.): *Evaluating the Welfare State: social and political perspectives*. Academic Press.
  
- WILENSKY, H.L. (1985): "El corporativismo democrático, el consentimiento popular y la política social: algunas consideraciones sobre la evolución de los valores morales y la 'crisis' del Estado protector" en OCDE: *El Estado protector en crisis*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
  
- ZAPATA, R. (1996): "Ciudadanía y Estados de bienestar o de la ingravidez de los sólido en un mundo que se 'desneutroniza' social y políticamente" *Sistema* 130, Enero.



***SEGUNDA PARTE:***

***TEORIAS EXPLICATIVAS DEL DESARROLLO DEL ESTADO DEL BIENESTAR***

En este apartado haremos un repaso de las diferentes teorías que han tratado de explicar el surgimiento y consolidación del Estado de bienestar. No estamos interesados en exponer las teorías que tratan de explicar el crecimiento del gasto público o el tamaño del Estado en su conjunto, ya que es una tarea que desborda las intenciones del presente trabajo <sup>30</sup>.

Se trata de recoger, en los próximos capítulos del trabajo de investigación, las teorías que específicamente se han dirigido a entender y explicar los determinantes de la expansión del gasto estatal en bienestar social, ya que éste es una de las características esenciales del Estado de bienestar. Para ello seguiremos el trabajo de PAMPEL y WILLIAMSON (1989) con la intención de organizar la información aportada por los diferentes intentos de explicación del Estado de bienestar, tanto desde la perspectiva teórica como empírica. Los autores citados distinguen entre las *teorías centradas en la demanda de bienestar social* y aquellas otras *teorías centradas en el lado de la oferta*, es decir, en las características estructurales del Estado <sup>31</sup>.

Las primeras destacan, en la explicación del gasto público social, los factores apolíticos o no institucionales (cambios en la renta, población, etc.) y se detienen, especialmente, en el análisis del comportamiento de aquellos grupos o clases sociales que reclaman una expansión del gasto en bienestar social. Estas teorías tienen un fuerte carácter funcionalista ya que predicen que el Estado responde, con pocas fricciones y conflictos, a las mayores demandas realizadas por la sociedad.

En esta tipología de teorías destacan cuatro teorías esencialmente: la teoría del

---

<sup>30</sup> Un extraordinario "survey" de la literatura relacionada con el crecimiento del gasto público puede encontrarse en LARKEY, P.D., STOLP, Ch. y WINER, M. (1981). Existe una versión traducida, pero más reducida, de este trabajo en LARKEY, P.D., STOLP, Ch. y WINER, M. (1986). También en TARSCHYS (1975). Un repaso en un tono más crítico de las teorías sobre el crecimiento del Sector Público puede encontrarse en WILDAVSKY, A. (1985).

<sup>31</sup> También HENREKSON, M. y LYBECK, J.A. (1988) realizan un modelo en el que distinguen factores de demanda y factores de oferta de gasto público. Una revisión de diferentes trabajos empíricos sobre el crecimiento del gasto público en diferentes países se encuentra también en LYBECK, J.A. y HENREKSON, M. (1988).

industrialismo, la teoría socialdemócrata, la explicación neo-marxista y la teoría política de los grupos de interés.

En cambio, las *teorías por el lado de la oferta* enfatizan aquellas características estatales estructurales que favorecen la expansión del gasto estatal, con una cierta autonomía respecto al comportamiento de los grupos sociales. Estos trabajos suelen tener un marcado carácter histórico, ya que intentan desvelar los factores que han influido en la formación y consolidación de los diferentes Estados modernos y que son útiles para explicar los diferentes comportamientos de los agentes estatales en cuanto a la expansión del gasto social <sup>32</sup>. Estos autores destacan la importancia de variables políticas como el comportamiento auto-interesado de los funcionarios y políticos, la existencia de ilusión fiscal, el centralismo estatal, etc .

Es evidente, que sólo por razones analíticas se puede realizar la distinción entre explicaciones “*por el lado de la demanda*” y “*por el lado de la oferta*”, ya que, desde una concepción evolucionista, ambas explicaciones están íntimamente interconectadas. Los factores de demanda y de oferta se condicionan e interactúan mutuamente en la evolución institucional del Estado de bienestar. Sin embargo, su separación nos permite tener un marco analítico que puede ser útil y clarificador para nuestro objeto de estudio.

---

<sup>32</sup> Un excelente trabajo recopilatorio de las diferentes teorías y de los resultados de las diferentes investigaciones en este terreno, y que, en algún sentido, también ha servido de guía para el Capítulo V, puede encontrarse en SKOCPOL, Th. y AMENTA, E. (1986).

## ***CAPITULO IV: TEORIAS EXPLICATIVAS POR EL LADO DE LA DEMANDA***

### **IV.1- TEORIA DEL INDUSTRIALISMO**

Una serie de expertos han enfatizado los factores socioeconómicos como los principales determinantes del Estado del bienestar. Estos autores consideran el crecimiento económico y los consiguientes cambios que provoca sobre la demografía y la burocracia organizada la causa última del desarrollo del Estado de bienestar. Es decir, consideran que existe una clara relación entre el desarrollo económico y el aumento de la intervención estatal. El gasto del Estado en bienestar social, según este enfoque teórico, responde, casi automáticamente, a los cambios sociales y demográficos del crecimiento y desarrollo económico.

El proceso de industrialización, bajo esta tesis, actuaría como detonante último del esfuerzo estatal por aumentar los niveles de bienestar. Los imperativos tecnológicos del desarrollo industrial modelan las instituciones políticas, sociales y económicas de las sociedades industrializadas. El Estado de bienestar es, pues, analizado como el resultado necesario del desarrollo industrial y tecnológico <sup>33</sup>. Por consiguiente, esta tesis defiende que cuanto mayores sean los niveles de desarrollo tecnológico y mayor el porcentaje de ancianos entre la población total, mayor será el nivel de gasto en bienestar.

La explicación más sencilla a este fenómeno es que el crecimiento industrial requiere trabajadores móviles geográficamente, eficientes, cualificados; crea una fuerza de trabajo urbana sujeta a nuevos riesgos como el desempleo, enfermedad, jubilación forzosa, la pérdida de la protección familiar, etc. Estos cambios sociales y demográficos implican que un porcentaje de población se convierta en dependiente de los pagos y transferencias del Estado para alcanzar un mínimo estándar de vida (por ejemplo, la

---

<sup>33</sup> RIMLINGER, G. (1971). Aunque RIMLINGER consideraba la variable "valores-cultura" para explicar la diversificación en la fundación de los sistemas de protección social entre Europa, Rusia y Estados Unidos.

población dependiente mayor de 65 años), ya que, por otro lado, los mecanismos asistenciales primarios (familia, caridad, etc.) se debilitan o desaparecen con el desarrollo de la sociedad industrializada. La incorporación de la mujer al mercado de trabajo potencia estos cambios estructurales en las sociedades industriales.

El Estado es visto como una respuesta a las necesidades de la industrialización y del desarrollo tecnológico y, por consiguiente, como una respuesta a las necesidades económicas y demográficas de la población en los países desarrollados. Desde una perspectiva estrictamente económica, se considera que la intervención del Estado está encaminada a corregir los efectos externos que generan los procesos de urbanización, industrialización, crecimiento de la densidad de la población, etc. y que este tipo de intervención conduce a un crecimiento continuo del gasto público (BATOR, F.M, 1960).

En este nuevo escenario socioeconómico, el Estado respondería funcionalmente incrementando el gasto social para satisfacer las nuevas necesidades de aquellos grupos que se ven adversamente afectados por el proceso de industrialización. El papel creciente del Estado en la economía no hace sino compensar los costes humanos y sociales del desarrollo económico.

El Estado en esta teoría es considerado neutral ideológicamente. La ausencia o irrelevancia de la lucha política democrática entre diferentes clases sociales es notoria en esta teoría. Los autores minimizan la importancia de la división de clases en la sociedad y conceden una mayor atención a la variedad de grupos demográficos y sociales dependientes de la intervención del Estado (especialmente los ancianos). Por consiguiente, en este tipo de teorías se subraya de una manera decisiva los determinantes "no basados en la clase" del gasto en bienestar social.

Prevalece en esta explicación una concepción pluralista de competencia entre grupos sociales, en la cual, el Estado regula esta competencia y en la que los grupos pueden alcanzar situaciones de consenso y cooperación. El efecto final de la intervención estatal es igualitario porque los grupos necesitados reciben una mayor parte del gasto de

bienestar social, aunque de los mismos se beneficia la sociedad en su conjunto.

También el desarrollo industrial y tecnológico reduce la desigualdad, debido al crecimiento de las ocupaciones de nivel medio, a niveles educativos más altos, especialmente en educación superior, al aumento de la movilidad social de los trabajadores, al crecimiento de los sueldos y salarios, etc. Por otra parte, el crecimiento económico permite la obtención de los recursos económicos necesarios para expandir el gasto en pensiones y bienestar social. Por consiguiente, y ésta es una conclusión que diferencia a esta teoría de otro tipo de explicaciones, el Estado de bienestar, en su conjunto, tiene un impacto igualitario en la sociedad.

La teoría de la "lógica de la industrialización" tiene sus orígenes en la conocida "*Ley de la actividad creciente del Estado*" formulada por Adolph WAGNER en 1883 y que venía a concluir que las demandas de gasto público de los ciudadanos tienen una alta elasticidad renta y, por lo tanto, se incrementan con el crecimiento económico y el aumento de la renta per cápita disponible, que acompaña el proceso de industrialización de la economía. En estos procesos de crecimiento económico se produce un incremento de las funciones administrativas y protectoras del Estado por la sustitución de actividades privadas por públicas y la aparición de nuevas necesidades, un incremento relativo de los gastos culturales y de bienestar y una mayor intervención estatal por la formación de monopolios consecuencia de los cambios tecnológicos. También la capacidad fiscal de los ciudadanos se incrementa con mayores niveles de renta per cápita <sup>34</sup>.

Bajo esta teoría, variables como la participación de la fuerza empleada en la industria, la participación laboral femenina, el crecimiento de la población, la estructura poblacional (pirámide de edad), la densidad de la población, el grado de urbanización, etc. son claves para explicar el crecimiento del gasto público.

El trabajo pionero de WILENSKY y LEBEAUX (1965) defendía la hipótesis

---

<sup>34</sup> WAGNER, A. (1958); BIRD, R. (1971) ; BECK, M. (1976). M. BECK descubrió que la Elasticidad-renta del gasto público es aproximadamente 0'75.

de que todas las naciones desarrolladas entraban en la "lógica del industrialismo" a través de la cual, los imperativos tecnológicos, obligarían a desarrollar unas estructuras sociales y unas políticas sociales similares. Como señalan los autores, "*los cambios tecnológicos del industrialismo conducen a cambios en las estructuras de la sociedad; esos cambios(...) producen o intensifican el interés por ciertos problemas sociales, que crean demanda de servicios de bienestar*" (WILENSKY, H.L. y LEBEAUX, C.N., 1965: 181).

Esta tesis está basada en la teoría del cambio social implícita en los conocidos trabajos de KERR (KERR, C., DUNLOP, J.T., HARBISON, F. y MYERS, C.A., 1964; KERR, C., 1983), por medio de la cual, las naciones cambian desde las tradicionales estructuras agrarias hacia las modernas estructuras industriales <sup>35</sup>.

Resumiendo, los defensores de la teoría del industrialismo destacan, básicamente, las variables económicas (crecimiento económico, apertura comercial, inflación, tasa de asalarización, participación de la fuerza laboral empleada en la industria, etc) y demográficas (envejecimiento de la población, crecimiento de la población, etc.) para explicar el proceso de expansión y consolidación de los Estados de bienestar en los países desarrollados, medido éste por la expansión de los gastos sociales en relación al producto nacional. También consideran variables que tienen que ver con el proceso de modernización de las sociedades desarrolladas como la urbanización y el cambio en el modelo de familia (la superación de la familia extensa por un tipo de familia nuclear) como factores explicativos del paso de un sistema de autoprotección a otro de protección colectiva. En el siguiente Cuadro 4.1 describimos, de forma sintética y resumida, las variables relevantes destacadas por los defensores de la citada teoría.

---

<sup>35</sup> También puede comprobarse esta tesis en FORM, W.(1979).

**CUADRO 4.1****VARIABLES relevantes para explicar la expansión del gasto en bienestar social en la teoría del industrialismo**

<b>TIPO DE VARIABLES</b>	<b>NUMERO DE VARIABLES</b>
<b>A- Estado de la economía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento económico</li> <li>- Crecimiento de la renta per cápita</li> <li>- Inflación</li> <li>- Coeficiente de apertura comercial</li> </ul>
<b>B- Transformaciones en el mercado de trabajo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de asalarización</li> <li>- Tasa de desempleo</li> <li>- Participación fuerza laboral empleada en la industria</li> <li>- Participación laboral femenina</li> </ul>
<b>C- Demografía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tamaño y crecimiento de la población (densidad de población)</li> <li>- Envejecimiento de la población (población dependiente mayor de 65 años)</li> </ul>
<b>D- Modernización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grado de urbanización</li> <li>- Desarrollo industrial y tecnológico</li> </ul>
<b>E- Sistema de protección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Edad del sistema de Seguridad Social</li> </ul>



#### ***IV.1.1- Principales resultados de la contrastación empírica de la teoría industrialista***

A partir de los trabajos pioneros anteriormente citados, numerosos investigadores han dedicado sus esfuerzos a validar empíricamente esta tesis de forma estadística y econométrica. Algunos de estos trabajos parecen confirmar la influencia del crecimiento económico sobre el nivel de gasto estatal en bienestar, en la medida en que el crecimiento económico provoca la aparición de nuevas necesidades sociales y, al mismo tiempo, incrementa la cantidad de recursos disponibles para satisfacer tales necesidades (JACKMAN, R.W., 1975).

Uno de los primeros trabajos en esta línea fue el realizado por AARON (1967), quien identifica en su estudio el que la renta per cápita es el determinante más importante del gasto en Seguridad Social per cápita. También, la edad del sistema de Seguridad Social tiene relación con el gasto en Seguridad Social.

Así mismo, GUY (1972) concluye que existe una correlación significativa entre el P.N.B. per cápita entre tres países capitalistas y el gasto estatal per cápita entre 1850 y 1965 <sup>36</sup>. A esas mismas conclusiones llega el trabajo de PAUKERT (1968), quien defiende la existencia de una relación positiva entre el nivel de industrialización y el nivel de gasto en bienestar.

También CUTRIGHT ( 1965; 1967a; 1967b ) demostró que a pesar de las diferencias de sistemas políticos o de ideologías políticas dominantes, las naciones industrializadas establecen similares políticas de seguridad social y que *"el grado de cobertura de la seguridad social está más poderosamente correlacionado con el nivel de desarrollo económico"* (CUTRIGHT,P., 1965 : 537). GALENSON (1968) llegó a

---

<sup>36</sup> Sin embargo, GUY aboga por la necesidad de incluir tanto las variables económicas como las políticas para explicar adecuadamente el crecimiento del gasto social en esos países.

resultados similares.

En un estudio de política comparada entre siete países democráticos y siete países comunistas, PRYOR (1968) llega también a parecidas conclusiones, aunque matizadas. Para PRYOR el desarrollo económico era un factor más importante para explicar los gastos en educación que el sistema político. Sin embargo, este autor matiza esta tesis, considerando que era la edad del sistema de Seguridad Social el predictor más importante del gasto en salud y bienestar (y éste, a su vez, dependía del grado de sindicalización de la economía). Para PRYOR el nivel económico era la causa subyacente, pero no inmediata del nivel de esfuerzo estatal en Seguridad Social.

MISHRA (1973) demostró que los países industrializados convergen, sobre todo, en áreas relacionadas con la tecnología (como las políticas educativas), encontrando similitudes en las políticas educacionales de los países desarrollados como consecuencia de las exigencias de cualificación masiva de la mano de obra en etapas de desarrollo económico e industrialización. La industrialización y la urbanización de las sociedades requiere, siempre, un desarrollo del capital humano. También demostró, para una muestra de veinte naciones, que existía una gran similitud en la secuencia de desarrollo de los programas básicos de bienestar entre 1900 y 1967, lo cual le permitía concluir que las sociedades industriales llegan a ser más similares en cuanto niveles de gasto social cuando alcanzan niveles avanzados de desarrollo industrial (MISHRA,R., 1973 : 547).

Esta misma tesis, ésto es, la alta correlación entre el crecimiento económico y el crecimiento de gastos sociales es defendida por KOHL (1981) en su análisis de 14 países occidentales entre 1950-1975. Además de los cambios en los requerimientos educativos de la población, la industrialización y la urbanización provocan cambios sociales (como el aumento de la población anciana, cambios en la composición familiar, etc.) que generan nuevas necesidades y nuevas demandas de provisión de gasto en Seguridad Social (KAHN, A. y KAMMERMAN, S., 1976 : 28).

El trabajo de PAMPEL y STRYKER (1990) enfatiza en la idea de que la

estructura de edad tiene efectos muy potentes sobre el gasto en bienestar social, reafirmando el papel crucial de los cambios demográficos sobre el crecimiento del Estado de bienestar <sup>37</sup> .

Todas las ideas anteriores sobre la tesis del industrialismo están sintetizadas en el trabajo clásico de política social comparada de WILENSKY (1975), que ha tenido una fuerte influencia en los trabajos posteriores. Para WILENSKY existe una fuerte correlación entre el nivel económico y el esfuerzo en Seguridad Social (medido como el porcentaje de los gastos en Seguridad Social sobre el P.N.B.). El esfuerzo de bienestar en cada uno de los sesenta y cuatro países que estudia varía con el nivel económico.

Según las conclusiones del trabajo, el desarrollo económico, y sus efectos sobre la estructura de edad de la población, es el determinante más poderoso del progreso en el gasto en bienestar social, muy por encima del sistema político o de la ideología política dominante <sup>38</sup> . Como señala el propio WILENSKY (1975 : 13) , "*el crecimiento económico y sus consecuencias demográficas y burocráticas son la causa raíz de la emergencia general del Estado de bienestar*". Para este autor la relación entre el crecimiento económico y el esfuerzo en bienestar está mediatizada por dos variables: la proporción de ancianos en la población y la edad del sistema de protección. En cambio, la ideología se comporta como un débil predictor del esfuerzo de bienestar en cada país. WILENSKY y otros autores resumen esta idea de la siguiente forma: "*entre las democracias ricas, las ideologías ancladas en el partido en el poder son necesarias pero no suficientes para explicar las variaciones en el esfuerzo en bienestar. Como mínimo el impacto de la ideología debe ser complementado por la edad del sistema y la estructura de edad de la población que están a su vez enraizadas en los niveles de crecimiento económico*" (WILENSKY,H.L., LUEBBERT,G.M., HAHN,S.R. y

---

<sup>37</sup> Sin embargo, los autores dan importancia a los rasgos institucionales del Estado (como el corporatismo) para explicar cómo el porcentaje de ancianos tiene influencia en el gasto social. No obstante, la importancia que dan los autores al corporatismo es menor que la que conceden a la variable demográfica.

<sup>38</sup> Una crítica al trabajo de WILENSKY (1975) puede encontrarse en MILLER (1976). Este autor acaba concluyendo que el esfuerzo de bienestar estatal está relacionado con los recursos reales disponibles, la proporción de ancianos en la población, el esfuerzo militar y el sistema político.

JAMIESON, 1987 : 439).

Son, por consiguiente, tres los determinantes básicos del gasto en bienestar social, bajo esta perspectiva analítica:

- a) el nivel de desarrollo económico,
- b) el porcentaje de ancianos entre la población total y
- c) la propia experiencia temporal del programa social.

Todos los autores anteriores, en mayor o menor medida, han sido encuadrados dentro de la llamada "*teoría de la convergencia*". Esta teoría defiende que las políticas sociales en los países industrializados convergen a pesar de las diferencias en sus tradiciones socioculturales, políticas o ideológicas. Según la "*teoría de la convergencia*" los países desarrollados con regímenes democráticos, cuando han experimentado un proceso de crecimiento económico, han convergido en los programas básicos de protección, en la extensión de la cobertura de los mismos y en experimentar un rápido aumento de los gastos sociales (WILENSKY, H.L. 1975 : 27).

MISHRA (1976 : 55) confirmó esta teoría en un estudio comparativo entre Gran Bretaña y la Unión Soviética, en el cual, demostraba que los sistemas de bienestar social eran más parecidos entre los dos países en las etapas avanzadas de industrialización que en las primeras fases de la misma.

Algunos autores han reconocido que los movimientos igualitarios tienen un impacto sobre el esfuerzo del bienestar, pero acaban concluyendo que este impacto es menor que el que tienen los factores económicos (WILLIAMSON, J.B. y WEISS, J.W., 1979).

Un estudio que rechaza que el crecimiento económico sea la variable más importante para explicar la expansión del sector público es el realizado por CAMERON

(1978)<sup>39</sup>. Sin embargo, acaba defendiendo la importancia de los factores económicos en la explicación de la expansión del Sector Público. Para CAMERON el factor más importante que expansiona la economía pública es la existencia de un alto grado de dependencia de la economía respecto al comercio internacional. Descubre que las economías abiertas han aumentado relativamente más sus presupuestos públicos en relación a las economías más protegidas de la competencia del comercio internacional. Como acaba concluyendo CAMERON (1978 : 1.254), "*la apertura de la economía es el mejor predictor individual del crecimiento de las rentas públicas en relación al producto económico de una nación*". También el estudio de BLAIS (1986) considera la apertura de la economía como uno de los principales factores de expansión de la economía pública<sup>40</sup>.

#### ***IV.1.2- Límites de la teoría del industrialismo***

Vamos a sintetizar en este apartado los que consideramos principales límites en la capacidad explicativa de la "*teoría del industrialismo*", atendiendo a las aportaciones de aquellos autores que han mostrado tener una actitud crítica con los planteamientos y resultados obtenidos por la misma:

1) *Su incapacidad de explicar en su totalidad el crecimiento del gasto público*. Es decir, parece mostrarse insuficiente como explicación total del fenómeno del

---

<sup>39</sup> CAMERON intenta validar cinco tipos de explicaciones aducidas al aumento de la actividad estatal en los países capitalistas: 1) el nivel y tasa de crecimiento en el producto económico, 2) el grado en que la estructura fiscal recae en impuestos indirectos o "invisibles", 3) la importancia de los factores políticos (composición del gobierno y frecuencia de la competición electoral), 4) la estructura institucional del gobierno y 5) el grado de dependencia de la economía sobre el mercado internacional.

<sup>40</sup> Su estudio se centra solamente en los subsidios públicos y acaba sugiriendo que los subsidios públicos son más altos en países pequeños, con altas tasas de desempleo, donde la agricultura juega un papel importante en la economía, donde las transferencias de la Seguridad son bajas y donde los partidos de izquierda gobiernan.

Estado de bienestar <sup>41</sup> .

2) *La escasa importancia que concede a los mecanismos políticos e institucionales que suelen actuar por debajo de los factores económicos y que favorecen la expansión del gasto social.*

Existe un cierto consenso en que la industrialización es una condición necesaria para la expansión del Estado de bienestar. Como apunta PIERSON (1991 : 14), "*es ampliamente mantenido que sin esos procesos básicos de industrialización (el crecimiento de la producción industrial, el crecimiento económico, la urbanización, el cambio demográfico, el desarrollo estatal) sería imposible imaginar el moderno Estado de bienestar*". Pero inmediatamente PIERSON matiza esta proposición, sugiriendo que la industrialización es una condición necesaria, pero no suficiente para la expansión del Estado de bienestar. Como podemos seguir leyendo en su admirable trabajo, "*podemos argumentar que la tesis del industrialismo (despojada de su elemento funcionalista teleológico) demuestra que el desarrollo industrial y económico ha sido una condición en último término para el desarrollo de los Estados de bienestar. Sin embargo, dada esta premisa, especialmente dentro de los estados capitalistas desarrollados, la 'forma particular' que el Estado de bienestar toma puede ser crucial, y es aquí donde queda lugar para otras formas de explicación*" (PIERSON, C., 1991 : 18).

También PAMPEL y WILLIAMSON (1989 : 28) parecen intuir los límites de la explicación industrialista cuando apuntan que, "*teóricamente, los argumentos del industrialismo fallan en especificar claramente el mecanismo por el cual los problemas o necesidades de los ancianos u otros grupos se traducen en gastos sociales más altos*".

Por consiguiente, una importante crítica que se vierte sobre los defensores de la teoría del industrialismo es que el aumento de la dependencia de la población, como

---

<sup>41</sup> Así, por ejemplo, BORCHERDING (1985), que descompone el crecimiento del gasto estatal en E.E.U.U. en sus componentes institucionales y no-institucionales, estima que estos últimos contribuyen en un 40% en el crecimiento del gasto estatal en el citado país.

---

consecuencia de los procesos de urbanización e industrialización de las sociedades modernas, no desemboca automáticamente en un mayor esfuerzo público por el bienestar social y que existen mecanismos políticos que traducen las necesidades sociales en intervenciones públicas que los defensores de la teoría no están teniendo suficientemente en cuenta (HAGE, J. y HANNEMAN, R. A., 1980 : 68) <sup>42</sup> .

En definitiva, la teoría del industrialismo subestima la importancia de la política democrática que convierte las estructuras económicas y demográficas en objetivos de la política pública. El Estado de bienestar es más político y menos funcional de lo que se reconoce en esta teoría. Es decir, la tesis del industrialismo no ofrece una explicación convincente de cómo las necesidades sociales se convierten y transforman en decisiones políticas. No identifica los mecanismos por los cuales grupos sociales -como los ancianos- ejercen una fuerte influencia política. En este sentido, los autores que defienden esta tesis destacan un tipo de demanda estática o potencial de los servicios públicos de bienestar, sin explicar los mecanismos que están detrás de la transformación de la demanda potencial en demanda efectiva de bienestar.

Algunos autores han subrayado la importancia del sistema político democrático y de las actitudes corporativas dentro del mismo para explicar el eslabón perdido en la tesis del industrialismo. Como demuestran PAMPEL y WILLIAMSON (1985 : 795), es obvio que el gasto público en pensiones está muy relacionado con las variables que destacan los autores de la "tesis del industrialismo" (porcentaje de ancianos, experiencia del programa de seguro social, tamaño de la familia, etc.) y muy poco con las variables de clase. Sin embargo, los autores descubren que los efectos de la población anciana se incrementan con la democracia política, lo cual parece sugerir que el poder político y corporativo de los ancianos incrementa el gasto en pensiones.

### 3) *Escasa importancia de la teoría a los "shocks" o crisis externas*

---

<sup>42</sup> Véase esta misma crítica en WEED (1979 : 290) y JONES (1985 : 44).

Otros autores, ante la insuficiencia de las teorías socioeconómicas, han invocado la importancia de "shocks" o crisis externas para explicar la introducción de los programas (guerras, amenaza obrera al "status quo", depresión económica, revueltas urbanas, revoluciones) <sup>43</sup>. En este sentido, ya es clásico el trabajo de PEACOCK y WISEMANN (1961), pionero en destacar que no es suficiente el crecimiento económico a largo plazo para explicar la expansión del gasto público, sino los períodos de ruptura (recesiones económicas, guerras...). Los niveles de gasto pueden subir más de lo normal en épocas críticas como son las guerras. Cuando se producen conflictos sociales (guerras, revoluciones, recesiones) se produce a su vez un "salto" del gasto público en relación al P.I.B. que no vuelve a la situación original cuando desaparece el conflicto. Este "salto" es denominado por los autores "*efecto desplazamiento*". Para ellos, la expansión del gasto público está limitada por la idea que tengan los contribuyentes de cual debe ser la "*carga fiscal tolerable*". Lo que hacen las guerras y otro tipo de crisis sociales es flexibilizar esta carga fiscal "tolerable" establecida en épocas de normalidad y permitir el aumento del gasto público. Este aumento del gasto público y de la fiscalidad tolerable acaba siendo irreversible tras la vuelta a una situación normal.

Esa misma tesis es defendida por LOCKHART ( 1984 : 338 ) cuando apunta que *"el crecimiento económico precede los programas sociales públicos, pero es una explicación insuficiente en sí misma. Si el desarrollo económico ofrece una explicación insuficiente de las diferencias de política social, ¿cómo podemos mejorar nuestras explicaciones? Nuestro enfoque para explicar los cambios de política sugiere que examinemos las circunstancias asociadas con la innovación de la política social. Cuando hacemos eso, es difícil ignorar que varios ejemplos de adopción del programa están asociados con varios tipos de shocks sociales"* <sup>44</sup> .

---

<sup>43</sup> HECLO (1981 : 386-87), por ejemplo, concede importancia a estas crisis y cambios bruscos para explicar la expansión del Estado de bienestar. Para el autor, existen dos periodos de expansión del Welfare State asociados con las dos guerras mundiales.

<sup>44</sup> Sin embargo, reconoce que esta tesis no es válida para explicar algunos casos de Estado de bienestar, como sucede con el caso sueco, donde las crisis externas han tenido menos importancia en impulsar su expansión.



4) *La explicación socioeconómica del Estado del bienestar es insuficiente para explicar las diferencias en la adopción de los programas sociales que muestran los diferentes países occidentales* <sup>45</sup> .

Así, en el trabajo de MENY y THOENIG ( 1992 : 26 ) se puede leer: "*esta primera interpretación del desarrollo del 'Welfare State' aporta una contribución importante a la comprensión de su crecimiento. Sin embargo, siguen planteados numerosos interrogantes. La variable 'crecimiento económico', por ejemplo, no explica la amplitud del 'Welfare State' en Gran Bretaña (cuya economía es estacionaria desde los años ochenta) y la pobreza relativa del sistema de protección social en los Estados Unidos, primera potencia económica mundial indiscutible hasta los años setenta. Tampoco explica las variaciones entre países con crecimiento y producto nacional bruto (PNB) comparables, tales como Francia e Italia. Menos aún aclara las diferencias entre países socialistas y capitalistas o entre países de capitalismo antiguo y países recientemente desarrollados como Japón y Corea. De ahí que otro conjunto de investigaciones haya fijado la atención en una variable más pertinente que se puede calificar de político-burocrática*".

Como apunta también DE FELICE (1985) la interpretación funcionalista o "*funcionalismo industrialista*" (Wilensky) *solamente considera la relación de complementariedad que existe entre la realidad urbano-industrial y la expansión de las políticas de garantía de renta, pero este enfoque es insuficiente para captar la heterogeneidad interna de los Estados de bienestar*".

Esta misma crítica se lleva a cabo, desde una perspectiva teórica, por GOUGH (1978 : 38) cuando señala que "*el funcionalismo puede explicar (...) el crecimiento económico del gasto social y la tendencia de las políticas sociales en los países capitalistas avanzados a converger gradualmente. Pero no puede explicar satisfactoriamente la inmensa diversidad de las políticas sociales que revelará cualquier*

---

<sup>45</sup> Algunos estudios, han realizado un planteamiento crítico de la hipótesis de la convergencia. Véase, por ejemplo, SKINNER, R. S. (1976) ; WEINBERG, I. (1969) y DUNNING, E. G. y HOPPER, E. I. (1966).

*examen comparativo*". HASENFELD, RAFFERTY y ZALD (1987) resaltan esta misma idea cuando consideran que la protección de los derechos de ciudadanía varía entre diferentes programas y diferentes periodos temporales y pueden ser distintamente institucionalizados en sociedades con niveles similares de desarrollo económico.

No habría que olvidar que los defensores de la teoría de la convergencia basan sus estudios en datos agregados, que pueden oscurecer los rasgos institucionales específicos de los programas de bienestar (condiciones de elegibilidad, niveles de beneficios, duración del programa, duración de la prestación, diferencias administrativas, etc) <sup>46</sup> . Como señalan ALBER, ESPING-ANDERSEN y RAINWATER (1987 : 461), *"la validez de los argumentos de la convergencia (o de otros teóricos) pueden desaparecer en comparaciones del carácter institucional de los Estados de bienestar, tales como la diferenciación del estatus, el grado de universalización, y otros"* <sup>47</sup> . Esto explicaría, en parte, que las teorías funcionalistas que soportan teóricamente la hipótesis de la convergencia no puedan explicar adecuadamente la diversidad de políticas sociales que se observan dentro de los países avanzados.

5) *Incapacidad de explicar que aparezcan grupos sociales y políticos que se opongan a las políticas del Estado del bienestar.*

Siguiendo de nuevo las críticas de PAMPEL y WILLIAMSON (1989 : 28), *"la teoría del industrialismo falla en predecir o explicar los problemas financieros o el aparente debilitado apoyo político para el Estado de bienestar en algunas de las naciones industriales avanzadas. Dado que el Estado de bienestar responde a las necesidades de las industrias y grupos adversamente afectados por la industrialización, y contribuye al crecimiento económico y la igualdad incrementada, hay pocas razones para esperar la emergencia de la oposición política sostenida al Estado de bienestar en*

---

<sup>46</sup> Para una visión escéptica y un repaso de los problemas de los estudios de política social comparada puede consultarse CARRIER, J. y KENDALL, I. (1977).

<sup>47</sup> En este trabajo los autores advierten de las limitaciones y riesgos de los estudios de política comparada en el campo de la política social.

*los años recientes. Debido a que el funcionalismo enfatiza en el equilibrio, y en la responsabilidad asumida por el Estado de bienestar y las instituciones políticas al imperativo de la industria, la teoría del industrialismo se ajusta menos bien a la crisis del Estado del bienestar en los 1970s y 1980s, que en el consenso en los 1950s y 1960s. Los supuestos teóricos formulados durante las décadas optimistas más tempranas pueden no generalizarse bien a otros períodos temporales y arroja duda sobre la validez general de la teoría".*

6) *No todos los trabajos de carácter empírico han confirmado, en su totalidad, la teoría de la convergencia.*

WILLIAMSON y FLEMMING (1977 : 250) consideran que la teoría de la convergencia es consistente para algunos aspectos del bienestar social (como Seguridad Social, educación, desempleo, salud), pero la evidencia (cuando se utilizan datos longitudinales, no "cross-sectional") no confirma la teoría para aspectos relacionados con la desigualdad de la renta. Así mismo, algunos trabajos empíricos demuestran que para determinados países y contextos, puede haber existido una correlación negativa entre el crecimiento del gasto en bienestar y el crecimiento económico <sup>48</sup> .

7) *No parece ser del todo útil para explicar las diferencias existentes entre los países en cuanto al origen de los programas de bienestar social.*

FLORA y ALBER (1981 : 58 a 60) realizaron un crítica a la teoría de la convergencia en una investigación referida a los orígenes del Estado del bienestar en doce naciones europeas <sup>49</sup> . Estos autores demostraron que el nivel de industrialización es un indicador que falla para predecir el "timing" en la adopción de los programas de

---

<sup>48</sup> Véase TAIRA, K. y KILBY, P. (1969). Para estos autores los gastos en Seguridad Social están fuertemente relacionados con la localización geográfica y con la propia experiencia de los programas. Véase también HAGE, J., HANNEMAN, R. y GARGAN, E. T. (1989 : 107) y CAMERON, D. C. (1978 : 1.245).

<sup>49</sup> Los autores destacan tres variables claves para explicar los determinantes de la legislación social: el desarrollo socioeconómico, la movilización política de la clase trabajadora y el desarrollo constitucional (distinguiendo entre las monarquías dualistas-constitucionales y las democracias parlamentarias).

Seguridad Social en las diferentes naciones europeas entre 1880s y 1920s.

También ORLOFF y SCKOCPOL (1984) consideran la tesis de la "lógica del industrialismo" insuficiente para explicar las diferencias en los modelos originarios de gasto público social entre Gran Bretaña y E.E.U.U. Frente a las explicaciones centradas en la sociedad, ORLOFF y SCKOCPOL invocan la importancia de factores centrados en el Estado para explicar las diferencias entre los dos países (como las acciones autónomas de los políticos o las preferencias políticas de los grupos sociales políticamente influyentes).

En un trabajo empírico, COLLIER y MESSICK (1975) descubrieron que los niveles de industrialización no podían explicar el "timing" de la adopción de los programas de seguridad social en 59 naciones entre 1880s y 1960s <sup>50</sup>.

Estos resultados son confirmados por la propia O.E.C.D. (1978). La conclusión a la que llega este estudio es que ni el nivel económico ni el crecimiento económico pueden explicar, por si solos, los cambios en el gasto público entre las diferentes naciones, que más que converger han divergido en sus preferencias de gasto público. A similares conclusiones llega O'CONNOR (1988 : 295) cuando afirma que "*a pesar de la adopción de programas de bienestar aparentemente similares en los países económicamente desarrollados no sólo hay diversidad sino divergencia en los esfuerzos del bienestar*".

También ALBER (1983 : 162) parece defender la "*tesis de la divergencia*" cuando afirma que "*los Estados de bienestar europeos occidentales exhiben algunos rasgos comunes junto con importantes variaciones nacionales. Todos los países han establecido programas públicos de seguridad social que fueron considerablemente*

---

<sup>50</sup> Estos autores lanzaron la sugerente tesis del "*proceso de difusión*". Según esta tesis, los países pioneros en establecer los programas de Seguridad Social difunden estos programas a los países geográficamente más cercanos, por medio de las principales líneas de comunicación. Esto pareció suceder con Alemania a finales del siglo XIX y principios del XX, que sirvió de ejemplo para la implantación de los principales programas sociales al resto de países occidentales. Sin embargo, esta teoría ha recibido innumerables críticas y parece no ser del todo correcta. Para un análisis crítico véase: FLORA, P. y ALBER, J. (1981) y KUHNLE, S. (1981).

*ampliados en el periodo de post-guerra. Hoy el Estado de bienestar es un elemento estructural común de todas las democracias europeas occidentales. En 1977 incluso el país con una participación más baja de los gastos sociales en el PNB (Suiza) ha alcanzado un nivel de gastos sociales que ninguna otra nación había logrado antes de la mitad de los sesenta. Por otra parte, la dinámica del crecimiento del gasto social difiere marcadamente de país a país y la distribución funcional de los gastos muestra elementos comunes junto con modelos nacionales distintos. Los sistemas nacionales de financiación son ampliamente discrepantes y los perfiles institucionales de las políticas sociales muestran una marcada variación. A pesar de la tendencia común hacia la expansión el Estado de bienestar europeo occidental no parece converger".*

A partir de esta serie de críticas o limitaciones de la explicación socioeconómica, numerosos autores han tratado de buscar explicaciones alternativas en otro tipo de variables, fundamentalmente, de carácter político o ideológico. En los apartados siguientes trataremos de repasar las virtudes ( y también las limitaciones) de este nuevo conjunto de teorías sobre la expansión del Estado de bienestar.

Para una mayor claridad expositiva, sintetizamos y resumimos los argumentos de estas siete críticas o limitaciones de la teoría del industrialismo, junto con los autores que las han defendido, en el próximo Cuadro 4.2.

## CUADRO 4.2

**Principales límites de la “teoría industrialista” en la explicación de la expansión del gasto social.**

Argumentos críticos	Autores
(1) Incapacidad de explicar, en su totalidad, el crecimiento del gasto público.	BORCHERDING (1985)
(2) Escasa importancia que concede a los mecanismos políticos e institucionales.	PAMPEL y WILLIAMSON (1985) PAMPEL y WILLIAMSON (1989) PIERSON (1991) HAGE y HASEMAN (1980) JONES (1985)
(3) Escasa importancia a los “shocks” o crisis externas	PEACOCK y WISEMAN (1961) LOCKHART (1984) HECLO (1981)
(4) Insuficiente para explicar las diferencias en la adopción de los programas sociales que muestran los diferentes países occidentales.	MENY y THOENIG (1992) DE FELICE (1985) GOUGH (1978) HASENFELD, RAFFERTY y ZALD (1987) ALBER, ESPING-ANDERSEN y RAINWATER (1987)
(5) Incapacidad de explicar que aparezcan grupos sociales y políticos que se opongan a las políticas del Estado del bienestar.	PAMPEL y WILLIAMSON (1989)
(6) No todos los trabajos de carácter empírico han confirmado, en su totalidad, la teoría de la convergencia.	WILLIAMSON y FLEMING (1977) TAIRA y KILBY (1969) HAGE, HANNEMAN y GARGAN (1989) CAMERON (1978)

<b>Argumentos críticos</b>	<b>Autores</b>
(7) No parece del todo útil para explicar las diferencias existentes entre los países en cuanto al origen de los programas de bienestar social.	FLORA y ALBER (1981) ORLOFF y SCKCPOL (1984) COLLIER y MESSICK (1975) O'CONNOR (1988) ALBER (1983) O.E.C.D. (1978)

## IV.2- TEORIA SOCIALDEMOCRATA

A partir del trabajo de WILENSKY (1975), que sugería que la ideología era un indicador débil en la predicción del esfuerzo del bienestar en los diferentes países, aparecen una serie de trabajos que intentan destacar y medir el impacto de la variable política sobre la configuración del Estado de bienestar. Frente a la tesis de "*la lógica del industrialismo*" se ha sugerido la "*teoría de la movilización de clase*", aunque tampoco han faltado autores que en esta polémica han propuesto modelos de explicación que intentan reconciliar ambas teorías explicativas <sup>51</sup> .

Un conjunto heterogéneo de estudiosos han sugerido diferentes variables, todas ellas con la intención de medir la influencia de "la política" sobre el Estado de bienestar: la ideología de las élites (medida por la retórica oficial), la ideología de la masa (medida por los índices de opinión pública), la ideología del partido en el poder, el sistema de competencia electoral, el tipo y grado de corporatismo, etc. Ahora bien, independientemente de la variable elegida, puede parecer obvio que, no sólo el sistema político <sup>52</sup>, sino las correlaciones de fuerzas políticas, así como la ideología dominante del partido en el gobierno, tienen una significativa influencia en la toma de decisiones de la política de bienestar <sup>53</sup> . De esta forma, la política democrática se convierte en un elemento importante para trasladar los intereses dentro de la acción de la política pública.

Para TUFTE ( 1979 : 35-36 ), por ejemplo, "*el determinante individual más*

---

<sup>51</sup> Vid. UUSITALO (1984 : 411). Así mismo, O'CONNOR y BRYM (1988 : 63) consideran que los descubrimientos inconsistentes en este campo derivan de diferentes conceptualizaciones de términos clave y de diferentes concepciones del Estado de Bienestar y acaban concluyendo que "*el mejor modelo para explicar el esfuerzo de bienestar es uno que incorpore tanto el corporatismo como la dependencia de la vejez*".

<sup>52</sup> Así, por ejemplo, FLORA y ALBER (1981 : 70) demostraron que las monarquías constitucionales empezaron a desarrollar las leyes de seguros sociales con anterioridad a las democracias parlamentarias.

<sup>53</sup> Como sugieren SHARPE y NEWTON (1984 : 209), "*los partidos de izquierda tienden a gastar más en servicios de mejora y redistributivos y los partidos de derecha gastan más en policía y carreteras. Los resultados también sugieren fuertemente que los partidos no operan usualmente en un vacío, ellos se afectan los unos a los otros y un conjunto de resultados igualmente importantes revela la importancia del efecto del sistema de partidos*".



*importante de las variaciones en el resultado macroeconómico de una democracia industrializada a otra es la localización en el espectro derecha-izquierda del partido político que gobierna. Las plataformas del partido y la ideología política establecen prioridades y ayudan a decidir la política. La consecuencia es que el partido político que gobierna es muy responsable de los principales resultados macroeconómicos(...)El electorado, al elegir el partido político que gobierna, influencia la elección de las prioridades macroeconómicas, al menos dentro del rango de opciones ofrecidas por los partidos competitivos".* También, y como defiende CASTLES (1981), un factor decisivo que condiciona el modelo de gasto en el bienestar de cada país es la forma en que el sistema moderno de partidos políticos estructuran la posibilidad para que la clase media y baja participen en la vida política.

Dentro de las teorías políticas del Estado de bienestar destaca el dominio que ha ejercido lo que vamos a denominar las *teorías socialdemócratas* del Estado de bienestar. Para la teoría socialdemócrata, el partido en el poder es una variable crucial para explicar el desarrollo del Estado de bienestar. Su implementación y consolidación depende del poder de los sindicatos reformistas y de su habilidad de llevar a cabo programas sociales a través de los partidos socialdemócratas cuando éstos alcanzan el poder. Desde esta perspectiva, la acción colectiva de los actores "*class-linked*" es altamente relevante para la expansión del Estado de bienestar. Bajo este enfoque, el Estado de bienestar es el resultado de las luchas sociales y políticas del movimiento obrero organizado, tanto a nivel político como sindical. Como señala FOLEY ( 1980 : 170 ), "*en los últimos cuarenta años, han sido los trabajadores, a través de los sindicatos y partidos políticos de la izquierda, quienes han llevado adelante la mayor parte de los principales reformas e innovaciones en la política estatal*". De esta manera el poder organizativo del movimiento obrero se convierte en la variable crucial, no sólo para explicar la expansión del bienestar, sino la secuencia temporal ("*timing*") entre los diferentes países (THERBORN, G., 1984 y THERBORN, G., 1985). Como apunta SHALEV ( 1983 : 317), "*el argumento esencial de esta perspectiva sobre el Estado de bienestar es que el crecimiento de los sindicatos y partidos reformistas que reflejan la división de clase de*

*la sociedad capitalista, y en particular la ascensión de los partidos del trabajo al poder ejecutivo, han sido las fuerzas preeminentes en el inicio y desarrollo de las políticas públicas para fomentar la igualdad entre las clases”*<sup>54</sup> .

Por tanto, para los teóricos socialdemócratas consideran que la política social va a depender del equilibrio alcanzado entre las clases sociales, enfatizando la importancia de los factores políticos basados en criterios de clase para explicar la expansión del Estado de bienestar<sup>55</sup> .

Estas ideas son opuestas a las tesis neomarxistas, que recogeremos a continuación. Lo que separa las teorías socialdemócratas de las teorías neomarxistas del desarrollo del Estado de bienestar es que para las primeras el poder político de la clase trabajadora, y no el dominio del sistema económico capitalista, es crucial para el crecimiento del Estado de bienestar. También que el Estado, a través del sistema democrático, puede afectar las relaciones económicas, no estando condicionado o restringido necesariamente por los imperativos del capital. La ideología del partido en el gobierno importa para determinar el tipo de opciones y acciones que acaban conformando diferentes modelos de Estados de bienestar.

En ese sentido, el desarrollo económico y la democracia política son condiciones necesarias, pero no suficientes para el crecimiento del Estado de bienestar. Sólo cuando los sindicatos y partidos socialdemócratas utilizan esas condiciones para organizar a la clase trabajadora y ganar poder para aplicar políticas que favorezcan a los trabajadores, el resultado será un crecimiento del gasto social y, por consiguiente, del Estado de bienestar.

---

<sup>54</sup> En este trabajo, SHALEV (1983 : 322) intenta esbozar las principales características estructurales del modelo socialdemócrata de Welfare State. Para el autor el proceso causal sería el siguiente: la estructura social influiría en la movilización de la clase trabajadora, ésta en el equilibrio de clase en el poder estatal y éste, finalmente, determinaría la política del Welfare State.

<sup>55</sup> No nos vamos a extender en el entramado teórico de esta teoría porque en la Tercera Parte de nuestro trabajo de investigación lo haremos con más detalle en un intento de moldear la teoría al caso español.

Otra diferencia con la explicación neomarxista es que el Estado de bienestar puede tener consecuencias claramente igualitarias. El gasto social puede reducir la desigualdad, porque favorece fundamentalmente a la clase trabajadora y a los grupos sociales más desfavorecidos, que, por otro lado, se comportan como la base electoral que apoya a los partidos socialdemócratas (BJORN,L., 1979; CAMERON, D.R., 1981).

Las diferencias organizativas e históricas en la lucha de la clase trabajadora y su apoyo a los partidos socialdemócratas explicaría, en gran medida, las diferencias en el gasto de bienestar entre las diferentes sociedades capitalistas. La presencia o ausencia de la organización durante la formación y maduración del Estado de bienestar (especialmente en el periodo post-1930s) es clave para explicar los modelos seguidos en diferentes países del Estado de bienestar. Como argumentan ESPING-ANDERSEN y KORPI (1985 : 202), *"las comparaciones entre naciones indican que el equilibrio del poder político está estrechamente relacionado con la amplitud con la que han sido ampliados los límites de la ciudadanía social"*.

Esta misma tesis es defendida por CASTLES, el cual sugiere que la ideología es una variable crucial para explicar las diferencias en el esfuerzo estatal en bienestar. CASTLES argumenta que los altos niveles de esfuerzo en bienestar en los países escandinavos están asociados con el dominio político de los partidos de izquierda en el sistema político.

En el siguiente Cuadro 4.3, nuevamente, resumimos los factores relevantes destacados por los autores socialdemócratas que explicarían la expansión del gasto público que caracteriza al modelo del Estado de bienestar. Podemos resumir éstos en dos tipos: el poder sindical organizado y el control del gobierno por los partidos socialdemócratas, en solitario o en coalición con otros partidos.

## CUADRO 4.3

**VARIABLES relevantes que explican la expansión del gasto en bienestar social según la teoría socialdemócrata.**

VARIABLE RELEVANTE	TIPO DE VARIABLES	NUMERO DE VARIABLES
A) <u>Poder organizativo del movimiento obrero</u>	A.1) <u>Poder sindical</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grado de sindicación de los trabajadores</li> <li>- Nivel de centralización sindical</li> <li>- Nivel de alcance sindical</li> <li>- Protesta política no institucionalizada (motines, huelgas, manifestaciones, etc.)</li> </ul>
	A.2) <u>Gobierno partidos socialdemócratas</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiempo en el gobierno de un partido socialdemócrata</li> <li>- Gobierno socialdemócrata de coalición</li> </ul>

***IV.2.1- Principales resultados de la contrastación empírica de la teoría socialdemócrata***

A partir de los primigenios trabajos teóricos que defendieron la teoría, numerosos trabajos han tratado de contrastar la validez empírica de la misma. Uno de los principales avaladores de la teoría es el estudioso CASTLES. La relación entre el poder político de los partidos socialdemócratas y el esfuerzo de bienestar social es clara en los trabajos de este autor. Para CASTLES los bajos niveles de esfuerzo estatal en bienestar están asociados con sistemas políticos dominados por partidos de derecha. Como señala en su importante trabajo, *"el grado en que las fuerzas (históricas y estructurales) han conducido a la emergencia de un partido grande y unido de la derecha, que pueda actuar como la instrumentalización política del estrato privilegiado, será un fuerte impedimento al bienestar (...). Un gran partido de derechas tenderá a impedir la provisión de bienestar, pero, en su ausencia, el grado de tal provisión dependerá de las elecciones de aquellas personas elegidas para gobernar"* (CASTLES, F., 1978 : 75).

CASTLES considera que el tamaño del soporte electoral y el dominio relativo de los partidos de izquierda dentro del sistema de partidos son factores determinantes para que la reforma del sistema de bienestar tenga éxito. A su vez, estos factores están influenciados por la presencia o ausencia de divisiones dentro de la clase trabajadora, la habilidad de los partidos socialdemócratas de atraer a electores de otras clases (en especial, agricultores y granjeros) y por la fuerza y unidad de los partidos no-socialdemócratas.

CASTLES (1978 : 71), al contrario que WILENSKY (1975), no encuentra ninguna relación entre el nivel económico o renta per cápita y su *"índice de bienestar puro"* en un estudio basado en el comportamiento de quince democracias industriales. Sin embargo, sí que considera la apertura de la economía y la densidad sindical como dos importantes variables explicativas del gasto en bienestar.

Estos mismos resultados fueron confirmados en tres trabajos posteriores. En un trabajo junto a McKINLAY, CASTLES concluye que "*dos factores contribuyen y explican los niveles particularmente altos de provisión de bienestar público en los países escandinavos. La ausencia de un gran partido de derechas establece la condición inicial necesaria que elimina la barrera primaria al desarrollo de la provisión de bienestar. La fuerza y unidad histórica del movimiento de la clase trabajadora, reflejado en el dominio de la socialdemocracia, es, por tanto, el factor responsable del desarrollo alto del bienestar público*"<sup>56</sup>. En un trabajo, junto a BORG, vuelve a confirmar la misma hipótesis y reafirma que, no sólo el tamaño, sino la unidad del partido de derechas es crucial para impedir la expansión de los gastos en bienestar y, por consiguiente, una mayor igualdad (BORG, S. G. y CASTLES, F. G., 1981 : 621). Finalmente, CASTLES (1982 : 74-76) matiza de alguna forma estos resultados concluyendo que "*la educación está relacionada con la fuerza de la derecha, el gasto en salud con la fuerza socialdemócrata y la política de clase y el mantenimiento público de la renta parece no afectado por consideraciones políticas*".

En un trabajo posterior, CASTLES y MITCHELL (1992) combinan la ideología del gobierno con la debilidad/fortaleza del movimiento obrero reafirmando, básicamente, en los resultados de los trabajos anteriores. Para estos autores, los gobiernos no derechistas, junto con una debilidad organizativa del movimiento obrero, desembocan en regímenes de bienestar con nivel alto de gasto, pero escasamente redistributivos. En cambio, los gobiernos no derechistas con altas tasas de sindicalización dan lugar a regímenes de bienestar con nivel alto de gasto y amplios efectos redistributivos de la política social. En coherencia con lo anterior, los gobiernos con control político liberal-conservador combinados con un movimiento sindical débil dan lugar a regímenes de bienestar residuales. En cambio, los gobiernos con control político liberal-conservador y una tasa alta de afiliación sindical propician políticas redistributivas de bajo nivel de gasto.

---

<sup>56</sup> CASTLES, F. G. y McKINLAY, R. D. (1979 : 169-70). Para una crítica de los métodos utilizados (índice de bienestar público utilizado, instrumental estadístico, definición de los partidos de derecha, etc.) en el análisis de este trabajo véase ROWETH, B., GOULD, F. y KING, D. S. (1980).

Otros numerosos autores han corroborado las tesis socialdemócratas de estos trabajos pioneros, en un afán de validar empíricamente la "tesis de movilización de clase" para diferentes países desarrollados. Así, SCHMIDT (1982) sugiere que la expansión de la economía pública es el resultado de un conjunto de factores socioeconómicos y políticos, y entre estos últimos, un elemento determinante es la fortaleza de la representación socialdemócrata en el gobierno <sup>57</sup> .

KORPI, en un estudio sobre el seguro de enfermedad en dieciocho países capitalistas, defiende la validez del *enfoque de los recursos de poder* para explicar la expansión en el Estado de bienestar. KORPI (1989 : 323) demostró la significatividad de la participación de la izquierda en el desarrollo de la política social, tanto en el período de preguerra como en el de posguerra.

En un trabajo reciente ESPING-ANDERSEN vuelve a defender la teoría de la movilización del poder de la clase obrera, frente a la del "industrialismo" y el "funcionalismo", para explicar las diferentes sendas de expansión del Estado de bienestar entre los países capitalistas y demuestra que el poder de los partidos de izquierda ha sido una variable decisiva para explicar el grado de desmercantilización, democratización social y consecución del objetivo de pleno empleo en las diferentes experiencias liberales, corporatistas y socialdemócratas del Estado de bienestar. Como acaba concluyendo el propio ESPING-ANDERSEN (1993 : 171), *"nuestros resultados prestan un soporte sustancial a la teoría subyacente de que la desmercantilización es un objetivo importante, cuando no central, que está detrás del proceso del poder de movilización de la clase obrera. La falta de cualquier influencia de las variables económicas sugiere que la tesis del "industrialismo" tiene poca validez. Por otra parte, puesto que evidentemente hay que tener en cuenta las fuerzas demográficas, no podemos descartar por completo el punto de vista funcional de la evolución del Estado del bienestar"*. Por tanto, como

---

<sup>57</sup> Otros factores determinantes en el trabajo de SCHMIDT eran: la apertura de la economía, la fortaleza y unión del movimiento sindical y el grado de corporatismo y una tendencia burguesa ideológicamente y organizacionalmente dividida.

queda demostrado en todos estos trabajos, existe una fuerte relación entre las variables políticas y las políticas públicas, es decir, que, en definitiva, *"la política importa"*<sup>58</sup>.

Que *"la política marca la diferencia"* también parece ser la conclusión del trabajo de HICKS, SWANK y AMBUHL ( 1989 : 423 ) para quienes el gasto público responde a fenómenos de crisis y desempleo automáticamente, *"sin embargo, éstos y otros procesos que generan la expansión del bienestar parecen haber variado sustancialmente con las diferencias partidistas Izquierda/No-izquierda del gobierno, con las diferencias sindicatos fuertes/sindicatos débiles en las instituciones de intermediación de intereses y con el cambio en 1973-74 de un clima de expansión económica estable y bastante sostenido a uno de estancación y los procesos automáticos también parecen haber estado complementados por protestas "class-linked" así como modelados por el partidismo del gobierno, por la estructura de intereses y por el clima económico"*.

También HOLLINGSWORTH y HANNEMAN (1982 : 77) defienden la necesidad de incluir variables estructurales económicas y políticas basadas en la clase para explicar las diferencias de los resultados económicos entre diferentes naciones. A su vez, HEWITT (1977) defendió la existencia de una asociación moderadamente fuerte entre el poder de la izquierda y las medidas de redistribución de la renta. Los países gobernados por la socialdemocracia han sido más igualitarios y más abiertos que los que han sido gobernados por otros partidos (WEEDE, E., 1982). Esta es la conclusión también de SCASE (1977), para quien en Suecia ha existido menos desigualdad de la renta, más redistribución de la renta, mejores oportunidades de participación de los trabajadores y, en definitiva, mayores modificaciones en el funcionamiento de la economía capitalista.

HICKS y SWANK, en un trabajo sobre los determinantes de la expansión del

---

<sup>58</sup> GUY, B. P. (1974 : 323). Para el caso de EEUU, véase FRY, B. R. y WINTERS, R. F. (1970 : 522). También, LEIBFRIED, S. (1978). Para LEIBFRIED la socialdemocracia ha tenido un marcado efecto sobre los instrumentos y modelos de reforma de las políticas públicas. Sin embargo, LEIBFRIED opina que la socialdemocracia no garantiza una diferencia clara respecto a los resultados de la política de bienestar.



gasto en bienestar en 18 democracias avanzadas, consideran que los sindicatos tienden a favorecer fuertemente los programas de transferencia de renta y otras políticas sociales que benefician a los grupos sociales más bajos y a la clase trabajadora. Los autores citados concluyen su trabajo considerando que *"la expansión económica y varios tipos de acción colectiva por actores "class-linked" determinan el crecimiento y declive en el gasto de bienestar en las democracias capitalistas ricas"* (HICKS, A. y SWANK, D. H., 1984 : 105 ). Este trabajo demuestra, para el período considerado (1960-1971) que los partidos de derechas cuando participan en el gobierno desalientan la expansión del bienestar, mientras que los partidos de izquierda, centristas y demócrata-cristianos expanden el gasto en bienestar cuando están gobernando. Así mismo, el trabajo apunta que las autoridades estatales incrementan el gasto del bienestar tanto en respuesta a las protestas de la clase trabajadora (huelgas) como a los movimientos de desinversión de capital de las grandes corporaciones industriales <sup>59</sup> .

En un trabajo diferente, los mismos autores analizan las diferencias en los determinantes de la expansión del gasto social en dos periodos diferentes: 1960-73 y 1973-80 <sup>60</sup> . De nuevo, terminan concluyendo que el grado de sindicalización y la presencia de grandes corporaciones monopolistas industriales es uno de los factores determinantes que afecta al gasto social en los dos períodos (SWANK, D.H. y HICKS, A., 1985 : 130) <sup>61</sup> .

A una conclusión parecida llegan HICKS, SWANK y AMBUHL (1989: 424)

---

<sup>59</sup> Vid. también HICKS, A., FRIEDLAND, R. y JOHNSON, E. (1978). En este trabajo, los autores defienden que las grandes corporaciones económicas afectan negativamente la redistribución estatal, mientras que los sindicatos la afectan positivamente.

<sup>60</sup> SWANK, D. H. y HICKS, A. (1985). Es interesante la distinción que hacen los autores de los determinantes del Estado del bienestar en los dos períodos. Mientras que en el período 1960-1973 son factores políticos e ideológicos los determinantes básicos (ideología del gobierno, comportamiento electoral auto-interesado del partido en el gobierno, acción política colectiva de los grupos de clase trabajadora y de las grandes empresas del sector monopolístico), en el período 1973-80 desciende la importancia del comportamiento auto-interesado de los políticos y aumenta el efecto del cambio en las tasas de crecimiento y del desempleo sobre las variaciones del gasto social. En los dos periodos los autores no encuentran un efecto significativo sobre la variación del gasto social de los niveles de desarrollo económico, así como, de la protesta de los grupos de renta alta.

<sup>61</sup> Véase, para unos resultados parecidos (distinguiendo dos periodos: 1960-73 y 1973-80), SWANK, D. H. (1988 : 1.143).

para quienes " *el grado de reacción de la expansión del bienestar a los movimientos en la necesidad socioeconómica y en los objetivos de la política de estabilización macroeconómica eran intensificados bajo condiciones de gobierno de izquierda y/o fuerza organizacional sindical- a menudo en combinación con expectativas y condiciones económicas a largo plazo*".

También HIBB, en sendos trabajos, ha demostrado la importancia de la política sobre la expansión del sector público. En el primero de ellos, demuestra que los gobiernos responden con políticas económicas acorde con intereses económicos objetivos, pero también acorde con las preferencias subjetivas del cuerpo político electoral (definido en términos de clase social). De esta forma, demuestra que la opción macroeconómica "alta inflación/bajo desempleo" es preferible por los grupos de renta más baja y está asociada con gobiernos de izquierda; mientras que la opción "baja inflación/alto desempleo" es compatible con las preferencias de grupos sociales de renta alta y está asociada normalmente con gobiernos de centro-derecha (HIBB, D.A., 1977)<sup>62</sup>. En un segundo trabajo, enfatiza en la importancia de la lucha sindical en la expansión de los gastos de bienestar (HIBB, D. A., 1978).

CAMERON (1978 : 1.253) reconoce la importancia del elemento ideológico en la explicación de la expansión de la economía pública y piensa que, en general, los gobiernos de partidos de izquierda tienden a expansionar más los presupuestos públicos que los de derecha o conservadores, pero acaba matizando y relativizando dicha importancia cuando apunta que "*el dominio de la izquierda no era una condición necesaria, ya que varias naciones experimentaron grandes incrementos a pesar de la ausencia de una representación de la izquierda fuerte en el gobierno. Incluidas en este último grupo están Holanda, Bélgica, Irlanda y Canadá. Todas comparten al menos un*

---

<sup>62</sup> Una crítica a este trabajo puede encontrarse en CAMERON, D. (1982), quien sugiere que los gobiernos de izquierda también están asociados con una tasa baja de inflación porque utilizan el salario social para aconsejar restricciones salariales a los sindicatos. Véase también CAMERON, D. (1991) en el que se demuestra que los países controlados por gobiernos de izquierdas, además de experimentar niveles medios bajos de desempleo y aumentos relativamente más reducidos de las tasas de desempleo entre mediados de los sesenta y principios de los ochenta, tuvieron aumentos relativamente reducidos en la tasa de variación de los salarios nominales y reales y en la de precios al consumidor y, además, niveles relativamente bajos en la actividad huelguística.

---

*rasgo común, sus economías son relativamente abiertas".*

En el reciente trabajo empírico de BOIX (1996 : 136) sobre las políticas económicas estructurales en los últimos treinta años se demuestra que *"la composición ideológica del gobierno es un factor determinante para entender la variación, tanto antes como después del periodo de estanflación, de las estrategias económicas por el lado de la oferta, esto es, de las estrategias dirigidas a modificar la tasa de crecimiento de la economía a largo plazo"*. En el estudio de BOIX (1996) se demuestra cómo el partido en el poder desempeña un papel fundamental en el volumen de gasto en capital público y cómo el control socialista del gobierno y la existencia de sindicatos amplios, centralizados y bien organizados tienen una fuerte influencia en el *"esfuerzo público en educación"* <sup>63</sup> . También en su estudio se demuestra que *"la participación de los partidos socialistas en el gobierno durante esas décadas está relacionada positivamente con el peso de las políticas activas de mercado de trabajo en 1985"* (BOIX,C. 1996 : 110).

Hasta el momento, hemos destacado la importancia de la lucha política y sindical institucionalizada, pero hay una serie de estudiosos de la política social que han destacado la importancia de la lucha política no institucionalizada. Así PIVEN y CLOWARD han sugerido que los grupos de clase baja (pobres) y de la clase trabajadora pueden influir en la expansión del gasto en bienestar social a través del uso de acciones de protesta política no institucionalizadas (motines violentos, manifestaciones, huelgas, etc.) (PIVEN, F.F. y CLOWARD, R., 1971; PIVEN, F.F. y CLOWARD, R., 1977).

La tesis de que la protesta violenta de la clase más baja está asociada con cambios en el gasto en transferencia de rentas y que ha jugado un importante papel en conseguir los objetivos de la clase trabajadora parece recibir amplio soporte empírico, por lo menos para el caso de E.E.U.U. ( HICKS, A. y SWANK, D., 1983; HICKS, A. y

---

<sup>63</sup> Según el estudio de BOIX, *"el control socialista del gobierno explica por sí solo más del 40 por ciento de la variación del esfuerzo público en educación en 1970"* (BOIX, C. 1996 : 104-106).

---

SWANK, D., 1984) <sup>64</sup> .

La capacidad política asociada con los actores de la clase más baja tiene una fuerte relación con los cambios en el gasto en bienestar. SWANK, nuevamente en un trabajo de 1983, destaca que tanto los modos de acción política institucionalizada como aquellos que no están institucionalizados tiene efectos destacables en la expansión del bienestar y que las élites políticas utilizan los gastos en bienestar social y las transferencias de rentas para asegurar el apoyo electoral. Como argumenta el autor, "*cuando los grupos de la clase trabajadora y más bajos han retado los acuerdos económicos existentes a través del uso más frecuente de la protesta, las élites políticas y los administradores estatales, al parecer, han utilizado el gasto en bienestar social para restaurar la legitimidad, la estabilidad social y, en algunos casos, el apoyo electoral de grupos específicos (...) está generalmente claro de nuestros resultados que la acción política directa y la movilización de los grupos de clase trabajadora y más bajos ha tenido impactos significativos sobre el crecimiento del gasto redistributivo y de servicios sociales del Estado*" ( SWANK, D.H., 1983 : 305) <sup>65</sup> .

#### **IV.2.2- *Límites de la teoría socialdemócrata***

Nuevamente, y tal como hicimos en el apartado anterior, vamos a tratar de enumerar las principales críticas o argumentos que han destacado los límites explicativos de la teoría socialdemócrata:

1) *Los gobiernos socialdemócratas han tenido escasos efectos redistributivos sobre la estructura distributiva de las economías capitalistas*

---

<sup>64</sup> Para el caso sueco vid. TILTON, T. (1974).

<sup>65</sup> Véase también SWANK, D. H. y HICKS, A. (1985 :130).

---

*desarrolladas.*

Un conjunto de críticas vertidas sobre el enfoque socialdemócrata del Estado de bienestar vienen referidas al escaso impacto que han tenido los partidos socialdemócratas y la supuesta ideología redistributiva de la clase trabajadora organizada en modelar la distribución de la renta para alcanzar patrones distributivos más igualitarios (PARKIN, F., 1971 : 120-121).

Así, JACKMAN (1975 : 134), uno de los autores destacados en abanderar esta postura, señala que *"el poder legislativo de los partidos de la izquierda no comunista no tiene impacto sobre la distribución de los bienes materiales. Países con partidos socialistas más fuertes no es probable que tengan un grado mayor de igualdad social que aquellos sin tales partidos"* <sup>66</sup>. Incluso autores tradicionalmente identificados con las ideas socialdemócratas han reconocido el cierto fracaso de este tipo de políticas igualitarias <sup>67</sup>.

2) *Olvido de la influencia política de otros grupos sociales o de otros factores culturales que movilizan políticamente a determinados grupos sociales (etnia, raza, religión, sexo, lenguaje, etc).*

Así, la teoría socialdemócrata parece ignorar otro tipo de conflictos e intereses (que no sean los basados en la lucha de clases) que han influido en el surgimiento y consolidación del Estado de bienestar (agrícolas, católicos, etc.). Un ejemplo de ello es la posición que mantiene BALDWIN (1992) al realizar un análisis del Estado del bienestar a partir de la categoría de "grupos de riesgo". Para este autor los seguros sociales tienen que ver con la protección de determinados riesgos, no coincidiendo los grupos de riesgos con las clases sociales. Tampoco los grupos de riesgos coinciden en

---

<sup>66</sup> Vid. también, JACKMAN, R. W. (1974) y JACKMAN, R. W. (1980).

<sup>67</sup> Un trabajo que concluye que la socialdemocracia no ha tenido muchos efectos sobre el desarrollo social, ya que éste está determinado por la estructura de clases de la sociedad puede encontrarse en THERBORN, G., KJELLBERG, A., MARKLAND, S. y OHLUND, V. (1978). Véase también SCASE, R. (1977 : 75).

todos los países ni son invariables a lo largo del tiempo <sup>68</sup> .

3) *La influencia de los factores políticos y sindicales no es homogéneo e igual en todas las partidas de gasto público social.*

Otra línea de argumentación crítica aparece cuando se desagrega el gasto público social en sus diferentes componentes y se pondera la influencia que ejerce el movimiento obrero organizado sobre cada uno de ellos. La evidencia empírica parece respaldar que la lucha sindical favorece los programas para pobres o dirigida a los sectores sociales de bajo nivel de renta. En cambio, el gasto en Seguridad Social y, sobre todo, en pensiones parece influido por la presión política ejercida por los ancianos. Así mismo, el gasto en sanidad responde directamente a factores demográficos.

Utilizamos de nuevo el trabajo de PAMPEL y WILLIAMSON ( 1989 : 37-38) para resumir esta crítica: *"el énfasis de la teoría de clase en la acción política del trabajo y del capital con la exclusión de otros grupos activos en la política del Estado de bienestar puede desprestigiar, en particular, a los ancianos. Estos pueden tener intereses que no coincidan con aquellos otros de la clase capitalista o trabajadora, pero que, no obstante, pueden ser una fuente principal de presión política para un gasto en bienestar más alto. Las pensiones en particular pueden ser menos sensibles a la influencia de la clase que otros gastos, ya que la conexión entre los intereses de la clase trabajadora y las pensiones - a menudo vistas como un programa de la clase media- es menos claro que para los beneficios de los daños ocupacionales o del desempleo. De hecho, el interés de la clase trabajadora y los ancianos pueden diverger en las pensiones. El conflicto generacional sobre la carga fiscal requerida para soportar sistemas generosos de pensiones pueden separar la clase trabajadora y los ancianos. Aunque la teoría socialdemócrata es correcta en enfatizar el papel de la política, puede errar en limitar*

---

<sup>68</sup> BALDWIN(1992) rechaza los principales modelos interpretativos sobre los orígenes del Estado de bienestar (funcionalista, bonapartista o bismarckiano y laborista).

*su atención a la política de clase".*

Algunos estudiosos han remarcado especialmente esta idea. Han destacado que la influencia de la dimensión ideológica del gobierno no es homogénea sobre todas las partidas de gasto que componen el Estado de bienestar. Y así, BRUGUE y GOMA (1996) llegan a un resultado relativamente sorprendente en su estudio cuando concluyen lo siguiente: *"la dimensión ideológica parece trasladarse de forma más directa sobre políticas de provisión que sobre políticas regulativas y de transferencia. (...) Los coeficientes muestran correlaciones elevadas -tanto para la derecha como para la izquierda- en educación, sanidad y servicios públicos, sistemáticamente por encima de las que aparecen en garantía de recursos y otros programas de seguridad social. La aparente contradicción tiene una explicación potencial. Los niveles desiguales de G S [Gasto Social] en políticas de provisión reflejan y explican de forma suficiente el impacto de la dimensión ideológica. Ello no sucede en el campo de la garantía de recursos; aquí, la dimensión ideológica opera a otro nivel, que sólo puede ser captada por otro tipo de indicadores"* ( BRUGUE, Q. y GOMA, R. 1996 : 280) <sup>69</sup> .

4) *Los gobiernos conservadores o demócratacristianos también se comportan expansivamente con respecto al gasto público social.*

Otro tipo de crítica es la que ha realizado un conjunto de autores que enfatizan en la importancia que han tenido los gobiernos de coalición conservadores y de centro en aumentar el gasto social, incluso en niveles mayores que los gobiernos socialistas "puros" (KOHL, J., 1981).

Uno de los más destacados autores ha sido, nuevamente, WILENSKY, para quien los partidos de izquierda han tenido escasos efectos sobre el esfuerzo de bienestar; en cambio, los partidos católicos aumentan fuertemente el gasto social (cuando la estructura

---

<sup>69</sup> Así mismo, BOIX (1996 : 97) señala que *"el poder organizativo de los trabajadores no tiene un coeficiente estadísticamente significativo y la interacción de un gobierno socialista y sindicatos amplios y bien organizados tiene, de hecho, un efecto negativo sobre la inversión pública"*.

de edad de la población y la estructura corporativo-tecnocrática permanecen constantes), en parte, debido a que los partidos católicos están asociados con un sistema de negociación corporativo y con un sistema fiscal más "invisible" a la percepción del contribuyente (WILENSKY, H.L. y JOHANNSON, G., 1981) <sup>70</sup>.

5) *Inadecuación de la teoría socialdemócrata para determinados periodos históricos.*

Así, la tesis socialdemócrata parece fallar tanto para el período desde el final del siglo XIX hasta la II Guerra Mundial como en el período de la crisis económica de los años setenta. Una de las conclusiones del conocido trabajo de SCHMIDT es que la composición política de los diferentes gobiernos occidentales no supone grandes diferencias ni en los resultados económicos ni en las políticas aplicadas durante la época de recesión económica. Como concluye en su trabajo, *"contrario a lo que científicos políticos y políticos creen, y contrario a algunos descubrimientos en estudios sobre "policy-makings" en los 1960s y principios de 1970s, no hay una relación clara entre la composición partidista del gobierno y nuestros indicadores de resultado económico y social. En otras palabras, no hay mucho apoyo para la opinión de que países bajo políticas producidas por la socialdemocracia fueron consistentemente diferentes de aquéllos con gobiernos burgueses. Ni hay mucha evidencia para la opinión de que el tamaño y unidad de los partidos de la derecha produce claras diferencias políticas"* (SCHMIDT, M. G., 1983 a : 8) <sup>71</sup>.

En otro trabajo, SCHMIDT establece una división en tres periodos en función de los factores que inciden en el crecimiento del Sector Público. Para SCHMIDT (1983 b : 266 y 281), el periodo 1950-1960 se puede etiquetar como el *"periodo de la política de*

---

<sup>70</sup> Sin embargo, los autores siguen considerando que la variable política no afecta al gasto de la Seguridad Social "per cápita", que sigue estando afectado por el P.N.B. per cápita. Reconocen que la intensidad en la competencia entre los partidos políticos puede incrementar el esfuerzo en el gasto en bienestar.

<sup>71</sup> Las conclusiones del trabajo de SCHMIDT tampoco ofrecen ningún soporte empírico a la tesis de ingobernabilidad de los Estados modernos defendida por algunos analistas conservadores.



*la convergencia*”, en el que jugaron con fuerza factores como el diferencial de tasas de crecimiento económico, apertura de la economía, etc.; el periodo desde 1960 hasta principios de los setenta podría ser etiquetado como el “*periodo de primacía de la política de partido*”, en el cual los factores relevante fueron los gobiernos de izquierda fuertes, el dominio de la socialdemocracia en el sistema de partidos, la falta de cohesión de los partidos burgueses, sindicatos fuertes, alto nivel de corporativismo, etc y, finalmente, en el periodo desde 1974 a 1978 -último año que considera el estudio de SCHMIDT- predomina la “*política extraparlamentaria*”.

También ALBER (1983), que acepta que los partidos de izquierda expanden más el gasto social que los de centro o centro-derecha, reconoce que la influencia de la ideología del partido que gobierna decreció sustancialmente en la década de los setenta cuando el crecimiento económico descendió en todos los países desarrollados .

Los resultados del trabajo empírico de SWANK, citado con anterioridad, para un conjunto de democracias desarrolladas también confirman este punto. “*El análisis sugiere -apunta SWANK- que la búsqueda del propio interés y la preferencia ideológica de los 'policy-makers' durante el periodo post-1973 fue parcialmente limitado por un clima económico que se deteriora y por un consenso político que se desintegra.(...) A diferencia del periodo pre-1973, la inflación y las tasas de crecimiento económico - indicadores centrales del resultado económico- emergieron como determinantes importantes del cambio en el gasto nacional en el periodo post-1973*” (SWANK, D. H., 1988 : 1143-1144).

KEMAN y BRAUM (1984) conceden a la ideología del partido de gobierno una importancia destacada en la formación de la política. Así, concluyen que en aquellos países con un partido de izquierda fuerte las necesidades básicas para el mantenimiento de provisión de bienestar están mejor garantizados que en otros. Sin embargo, también reconocen que la política empieza a importar menos a partir del comienzo de la crisis económica de los setenta. Como apuntan en su trabajo, “*podemos concluir por el*

*momento que los requerimientos para la provisión de bienestar, aparentemente, están estimulados o mantenidos en países de no-derecha. Sin embargo, el papel de la política respecto a los instrumentos de la formación de la política económica parece ser bastante menos prolífico. La relación relevante existe sólo hasta 1972, y después sólo negativamente(...). En otras palabras, el control del partido no es 'el' principal factor que explica las respuestas a la presente crisis económica. Es un factor relevante, pero aparentemente sólo efectivo para la relación entre formación de la política y resultados materiales si éstos subsisten con un modo de regulación del conflicto extra-político. Esta combinación no era importante durante los 1960s, lo que nos lleva a creer que la respuesta a la presente crisis económica no necesita ser localizada en una elección entre tipos de intervención estatal, sino también en la forma como los intereses socioeconómicos son organizados entre ellos y con el Estado" (KEMAN, H. y BRAUM, D., 1984 : 105-106).*

Los trabajos de ROUBINI y SACHS también confirman que, después de la crisis de 1973, la política ha influido en el manejo de la economía, pero no tal y como apunta la teoría socialdemócrata. La expansión del gasto público está más influida por la debilidad de los gobiernos, que aumenta las dificultades en el manejo político de la economía, que por el signo ideológico del partido en el gobierno. Para los autores los gobiernos de coalición multipartidistas (como Bélgica e Italia), después de la crisis de los setenta, tuvieron más dificultades en realizar un ajuste fiscal, debido a una falta de consenso, lo cual explica el crecimiento del déficit público y la deuda pública en estos países <sup>72</sup> .

También el trabajo de GOULD y ROWERTH (1978 : 227) encuentra diferencias en cuanto a las prioridades de gasto entre los partidos laborista y conservador, pero no en cuanto a los programas que caracterizan el Estado de bienestar.

---

<sup>72</sup> Véase los resultados de estos trabajos en ROUBINI, N. y SACHS, J. D. (1989 a : 931) y ROUBINI, N. y SACHS, J.D. (1989 b).

Finalmente, también BOIX (1996 : 107), que encuentra una significativa correlación entre el signo ideológico del partido en el gobierno y los gastos públicos en educación, acaba concluyendo que *“ni el signo ideológico del partido en el gobierno ni el poder organizativo de los trabajadores desempeñan papel explicativo alguno en la evolución del nivel de gasto público en educación durante la década de los setenta”*.

Evidentemente, la inadecuación de la teoría socialdemócrata en la etapa de los setenta, tiene que ver con los cambios socio-estructurales producidos como consecuencia de la crisis económica y que termina con lo que se vino a denominar la "Edad dorada" de la socialdemocracia. Los defensores de esta teoría no tienen suficientemente en cuenta en sus interpretaciones la función de las crisis económicas en la correlación de fuerzas y, por tanto, en la aclaración de la relación entre el poder de clase y el Estado de bienestar; ni tampoco la función del cambio en el modo de regulación en la transformación de las condiciones que influyen en la evolución del Estado de bienestar. El cambio histórico no es, pues, suficientemente considerado. En las últimas décadas se han producido cambios importantes como la creciente diversificación de los intereses de la clase trabajadora, la aparición de nuevas demandas sociales, la desaparición del consenso socialdemócrata, con el consiguiente problema de buscar nuevas alianzas políticas y sociales, la internacionalización de las economías y la dificultad de aplicar el *"keynesianismo en un sólo país"* <sup>73</sup> .

Por otro lado, el impacto del Estado de bienestar sobre la cultura puede ir minando y difuminando la relación entre el partido en el gobierno y la política social. Como defendimos en el primer Capítulo, el Estado de bienestar ha pasado a ser una señal de identidad de las sociedades modernas desarrolladas y ha sido incorporado en la cultura democrática de esas sociedades -con relativa independencia del partido que gobierne en esas sociedades-.

---

<sup>73</sup> Para un análisis de este tipo de argumentos véase MERKEL, W. (1994). Sin embargo, el autor acaba concluyendo que estos límites estructurales de la socialdemocracia no hacen que los partidos socialdemócratas pierdan respaldo electoral entre la "edad dorada" (1945-1973) y la época del declive (1974-1989). Véase la misma tesis en MERKEL, W. (1995).

Como hicimos con anterioridad, resumimos las limitaciones reseñadas en este apartado en un cuadro que nos permita sintetizar y visualizar con mayor claridad los argumentos de los autores que han mostrado posiciones críticas con los resultados de la “teoría socialdemócrata” o la “hipótesis de los recursos de poder”.

#### CUADRO 4.4

##### Principales límites de la “teoría socialdemócrata” en la explicación de la expansión del gasto público social.

Argumentos críticos	Autores
1) Los gobiernos socialdemócratas han tenido escasos efectos redistributivos sobre la estructura distributiva de las economías capitalistas desarrolladas.	PARKIN (1971) JACKMAN (1974) 81975) (1980) SCASE (1977) THERBORN, KJELLBERG, MARKLAND y OHLUND (1978)
2) Olvido de la influencia política de otros grupos sociales o de otros factores culturales que movilizan políticamente a determinados grupos sociales (etnia, raza, religión, sexo, lenguaje, etc.).	BALDWIN (1992)
3) La influencia de los factores políticos y sindicales no es homogénea e igual en todos los partidos de gasto público social.	PAMPEL y WILLIAMSON (1989) BRUGE y GOMA (1996) BOIX (1996)
4) Los gobiernos conservadores o democristianos también se comportan expansivamente con respecto al gasto público social.	KOHL (1981) WILENSKY y JOHANNSON (1981)

<b>Argumentos críticos</b>	<b>Autores</b>
5) Inadecuación de la teoría para determinados periodos históricos.	SCHMIDT (1983 a) (1983 b) ALBER (1983) KEMAN y BRAUM (1984) ROUBINI y SACHS (1989 a) (1989 b) GOULD y ROWERTH (1978) BOIX (1996)

### **IV.3- TEORIA NEOMARXISTA**

En la extensa obra de Karl MARX no existe una teoría elaborada del Estado moderno, ya que se considera el capitalismo como un sistema autoreproductivo endógeno que no requiere la intervención del Estado. Sin embargo, los autores que desarrollaron con posterioridad el enfoque marxista vendrían a cubrir este déficit elaborando una teoría del Estado y asignando a éste un papel primordial en la explicación de la capacidad de supervivencia del sistema capitalista.

Siguiendo a PARAMIO (1987), las teorías marxistas sobre el Estado han evolucionado desde el "funcionalismo vulgar" hacia lo que él denomina "funcionalismo sofisticado". Durante finales de los sesenta y principios de los setenta prevalecía una concepción funcionalista o instrumentalista del Estado capitalista. El Estado es considerado como un instrumento en manos de la clase capitalista, existiendo una vinculación total de la clase dirigente con la clase dominante, favoreciendo conscientemente la primera los intereses de la segunda. Por consiguiente, el Estado de bienestar es funcional con los intereses de la clase capitalista, tanto económicamente como políticamente. Económicamente, porque permite la reproducción y acumulación del capital y políticamente porque consigue neutralizar la lucha de clases integrando a la clase trabajadora en el sistema capitalista.

El Estado en esta concepción funcionalista no es una institución neutral en una sociedad capitalista, sino que sirve los intereses de la clase dominante. El Estado capitalista es visto como el reflejo de la propia lucha de clases existente en la sociedad capitalista y el Estado de bienestar como un cambio institucional correspondiente a una nueva etapa histórica del capitalismo.

Estas primeras teorías marxistas no encuentran contradicciones en la funcionalidad del Estado con respecto a la reproducción del capital (FINE, B. y HARRIS, L., 1978; YAFFE, A. S., 1980).

Posteriormente, aparecen una serie de autores que reconocen aspectos contradictorios en el Estado de bienestar. Estos autores, que PARAMIO llama "funcionalistas sofisticados", consideran el Estado de bienestar como funcional desde el punto de vista de la reproducción capitalista, pero disfuncional en el sentido de que la propia lógica interna del Estado de bienestar conduce a una crisis de legitimación del mismo sistema <sup>74</sup> .

Los autores marxistas también defienden determinantes "*basados en la clase*" sobre el gasto de bienestar, pero enfatizan, sobre todo, la importancia de la estructura y dinámica del sistema capitalista, esto es, en la transformación del primitivo capitalismo competitivo en el capitalismo monopolista contemporáneo (BARAN, P.A. y SWEEZY, P.M., 1966)..

La lógica y el modo de producción tiene una influencia determinante en los programas de bienestar. Como apunta QUADAGNO (1988 : 6-7), "*la organización social de la producción determina la naturaleza y forma de los programas de ayuda. Si las leyes de pobres son un producto de las sociedades agrarias feudales que requieren una fuerza de trabajo inmovilizada, entonces los sistemas de bienestar nacional emergen de los conflictos generados por la mercantilización del trabajo bajo el capitalismo industrial y la necesidad de una fuerza de trabajo móvil*".

Estos autores destacan las contradicciones inherentes en el proceso de acumulación capitalista y la influencia del sector monopolista sobre el Estado, considerando al Estado, a la vez, como causa y consecuencia del crecimiento del capital monopólico.

En ese sentido los trabajos neomarxistas del Estado son funcionalistas ya que enfatizan el carácter funcional del Estado, en este caso, no con respecto a las necesidades

---

<sup>74</sup> Una explicación más detallada de las principales características de las teorías postmarxistas sobre el Estado se puede encontrar en PIERSON, C. (1985) y SOLE, J. (1981).

provocadas por el proceso de industrialización, sino en relación a los intereses de la clase capitalista y a sus requerimientos de acumulación de capital. La teoría marxista tradicional considera al Estado como un instrumento controlado por los representantes de la clase dominante y que sirve para reprimir la protesta de la clase trabajadora y al Estado de bienestar la respuesta necesaria a las contradicciones del capitalismo monopolista <sup>75</sup>.

La supervivencia del capitalismo se produce gracias al papel jugado por el Estado. El objetivo de la actuación estatal es la reproducción del capitalismo, por medio de sus funciones de acumulación y legitimación. El sistema capitalista para sobrevivir necesita de la continua acumulación del capital y de legitimidad política y social. Ambos requisitos son aportados por el Estado. El Estado trata de maximizar la acumulación de capital bajo la restricción de mantener la armonía o paz social.

Como escribe PRZEWORSKI (1990 : 69), *"ésta es por tanto la estructura común de varias teorías marxistas del Estado: cuando algunas condiciones para la acumulación y la legitimidad están ausentes y la reproducción del capitalismo está amenazada, el Estado desempeña las funciones necesarias para proporcionar estas condiciones. La supervivencia del capitalismo es debida a las actividades del Estado. Toda política pública constituye un esfuerzo para crear las condiciones necesarias para la supervivencia del capitalismo"*.

Los autores neomarxistas conceden al proceso político democrático poca influencia en el origen y expansión del Estado de bienestar. Aunque existe una alta heterogeneidad en las visiones del Estado en esta corriente de pensamiento, todas comparten el supuesto común de que el Estado puede ser relativamente autónomo, pero no puede emanciparse completamente de las restricciones impuestas por la lógica de

---

<sup>75</sup> Para un análisis de la tesis de la lucha política de clase pueden consultarse: MILIBAND, R. (1970); POULANTZAS, N. (1973); POULANTZAS, N. (1977); POULANTZAS, N.(1978); HOLLOWAY, J. y PICCIOTTO, S.(1978); PRZEWORSKY, A.(1985); ESPING-ANDERSEN, G., FRIEDLAND y WRIGHT (1976); BLOCK, F. (1977); GOLD, D. A., LO, C. Y. H y WRIGHT, O. E. (1975).



acumulación capitalista y, en última instancia, actúa en beneficio de la acumulación privada de capital.

El Estado asume la responsabilidad de procurar la reproducción de la fuerza de trabajo (HANSSON, F., 1979). La política social, bajo la perspectiva marxista, es vista como la respuesta estatal a las necesidades del reproducción social del capitalismo avanzado. El Estado de bienestar reduce la tensión de clase en el sistema, sin amenazar su lógica capitalista.

Otro de los puntos centrales de las teorías neomarxistas del Estado de bienestar es la incapacidad de éste para reducir las desigualdades sociales. El Estado de bienestar no tiene ningún efecto sobre la equidad ya que la intervención del Estado sólo sirve para mantener y reproducir una desigualdad que es inherente a la naturaleza del sistema capitalista. MARX argumentaba que una distribución equitativa de los bienes sólo puede conseguirse por una reestructuración radical de las relaciones sociales de producción.

El trabajo pionero de O'CONNOR (1973) sobre la inevitable crisis fiscal del Estado, provocó un fructífero debate entre los autores marxistas. O'CONNOR destacó el carácter contradictorio de la naturaleza del Estado moderno. El Estado debe de satisfacer dos funciones básicas y contradictorias: la función de acumulación, esto es, el requerimiento del sector privado capitalista en que se mantenga el proceso de acumulación rentable del capital privado y la función de legitimación, esto es, el mantenimiento de la armonía y el consenso social, por medio de la satisfacción de las crecientes demandas de servicios públicos por parte de la población.

Este proceso es descrito por O'CONNOR (1981 : 26) de la siguiente forma: "*el Estado debe intentar mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital. Además, el Estado debe tratar también de mantener o crear las condiciones necesarias a la armonía social. Un Estado capitalista que empleara abiertamente sus fuerzas coercitivas para ayudar a una clase a acumular*

*capital a expensas de otras clases perdería su legitimidad y socavaría por tanto el fundamento de la lealtad y el apoyo de que gozara. Pero un Estado que ignorara la necesidad de favorecer el proceso de acumulación de capital se arriesgaría a agotar la fuente de su propio poder: la capacidad de la economía de generar excedentes y los impuestos sobre este excedente (sobre otras formas de capital)".*

Siguiendo la argumentación de O'CONNOR existe un proceso contradictorio entre la acumulación de capital social y los gastos sociales. Dos ideas refuerzan su argumento: 1) el excedente social se sigue apropiando privadamente, mientras que los costes sociales son cada vez más socializados (este proceso empuja al Estado moderno a una situación de permanente crisis fiscal) y 2) la crisis fiscal se agrava como resultado de la apropiación del poder estatal de grupos de interés privados para fines particulares.

Tales funciones contradictorias, junto con el desplazamiento de los conflictos distributivos del sistema productivo al Estado, conducen a éste a una situación de permanente crisis fiscal. Como señala O'CONNOR (1981 : 50), "*el capital monopolista no financia la inversión social (o capital social constante) sino que los costos de ésta se socializan y recaen sobre el Estado*".

El capital monopolista (y también los sindicatos) traslada sus conflictos al sector competitivo y al sector estatal. El resultado es una estructural crisis fiscal estatal. O'CONNOR señala tres tendencias que apuntan a la existencia de crisis fiscales: en primer lugar, el hecho de que el capital monopolista socialice cada vez más los costes del capital (costes de planificación, construcción, perfeccionamiento y modernización del capital social físico, costes de reproducción de la mano de obra) y los gastos sociales de producción, pero no los beneficios. En segundo lugar, los costes salariales suben más que la productividad en el sector estatal y, en tercer lugar, el Estado debe cubrir las crecientes necesidades sociales que el capital no cubre, por lo que se produce un incremento del número de personas dependientes del Estado.



Un análisis parecido al realizado por O'CONNOR, aunque menos funcionalista y más historicista, es el realizado por GOUGH (1979) quien destaca tres funciones del Estado contemporáneo: acumulación, reproducción (por medio del consumo social y del salario social) y legitimación; reconociendo la posibilidad de conflictos entre ellas.

Es indudable que existen similitudes entre las teorías del capitalismo monopolista y las teorías del industrialismo. Ambas teorías son funcionalistas estructurales. En ambas teorías el Estado del bienestar responde a imperativos funcionales: tecnológicos, en un caso, y relativos a las necesidades del capitalismo monopólico, en el otro.

Como argumentan PAMPEL y WILLIAMSON (1988 : 1.428), *"a pesar de las visiones divergentes del papel de la clase en las teorías de industrialismo, del capitalismo monopolista y neo-marxistas, hay también similitudes. Ambas ven el Estado del bienestar como una respuesta a los imperativos funcionales- en un caso los imperativos son tecnológicos, demográficos y burocráticos y en el otro se relacionan con las necesidades del capitalismo monopólico. Las teorías difieren en la influencia relativa de la concentración del capital y de las variables económico-demográficas, pero ambas predicen poca influencia de los partidos políticos a largo plazo"*.

Esta misma opinión comparten SKOCPOL y AMENTA (1986 : 135) cuando señalan que *"a pesar de las diferentes terminologías, hay considerable coincidencia entre la lógica del industrialismo y la explicación neo-marxista de las necesidades sociales a las que las políticas sociales responden putativamente. La diferencia crucial reposa en el énfasis mayor puesto por los neo-marxistas en los requisitos del control de la fuerza de trabajo"*.

En resumen, el análisis marxista destaca como uno de los factores determinantes del gasto social en las economías desarrolladas la importancia del capitalismo monopolista (acumulación y concentración del capital privado). Las variables clave en esta teoría quedan reflejadas en el siguiente Cuadro 4.5 que sirve de resumen a lo

expuesto anteriormente.

### CUADRO 4.5

**Variables relevantes en la explicación del gasto público en bienestar social según la teoría neomarxista.**

VARIABLES RELEVANTE	VARIABLES IMPORTANTES	NUMERO DE VARIABLES
A) Contradicciones entre la función de acumulación y de legitimación del Estado		
B) Necesidad de control social		
C) Lógica y modo de producción del capitalismo monopolista	C.1) <u>Acumulación de capital</u>	
	C.2) <u>Concentración del capital</u>	-Grado de monopolización -Corporaciones industriales más grandes en relación al PNB

#### ***IV.3.1- Principales resultados de la contrastación empírica de la teoría neomarxista***

A partir de estas aportaciones teóricas, algunos autores de inspiración marxista han tratado de contrastar empíricamente estas hipótesis. Aunque no existen muchos trabajos empíricos, algunos han confirmado la teoría neomaxista sobre la expansión del Estado de bienestar. Así, por ejemplo, un estudio sobre EEUU en el periodo después de la II Guerra Mundial parece confirmar la tesis de O'CONNOR de que la estructura económica (empleo, capital, condiciones salariales) afecta el esfuerzo de bienestar. Los autores, desde un enfoque marxista, acaban concluyendo que *"la política de gasto en bienestar es un vehículo usado por los administradores estatales en EEUU cuando ellos intentan garantizar la acumulación de capital, apaciguar o alentar los grupos de clase que compiten y consentir o desairar las demandas de la masa insurgente, todo dentro del contexto de instituciones electorales legítimas"* (GRIFFIN, L.J., DEVINE, J.A. y WALLACE, M., 1983 : 355-356).

Por tanto, desde el enfoque marxista, la política presupuestaria en su vertiente del gasto es considerada como el resultado de un proceso politizado en el que influyen, de una forma compleja, una variedad de fuerzas políticas y económicas estructurales, entre las que se encuentran las tendencias seculares y los ritmos cíclicos del capital monopólico (DEVINE, J.A., 1985; GRIFFIN, L.J. y LEICHT, K., 1986). A su vez, algunos estudiosos marxistas han enfatizado en el papel de control social que juegan los gastos de bienestar, ideados para regular y explotar a la clase más baja (PIVEN, F.F. y CLOWARD, R.A., 1971).

### **IV.3.2- *Límites de la teoría neomarxista***

Sintetizaremos las limitaciones de la potencialidad explicativa de la teoría neomarxista en las siguientes:

1) *No profundiza en los mecanismos últimos que explican la relación entre el sistema capitalista y sus crisis y la intervención estatal.*

Es decir, la teoría neomarxista parte de un planteamiento demasiado general para entender la intervención del Estado. Esta crítica es realizada por PRZEWORSKI (1990 : 99) cuando señala que *"las cuestiones centrales que conciernen a la relación entre el Estado y la economía dentro de la perspectiva marxista todavía permanecen abiertas, no sabemos la manera y el grado que la propiedad privada de la riqueza productiva obliga a los gobiernos"*.

2) *Carece de suficiente soporte empírico*

Otra de las carencias de la teoría marxista del Estado del Bienestar es que, hasta el momento, ha carecido de soporte empírico, en parte, debido a la forma cómo los autores marxistas especifican sus supuestos teóricos y definen sus categorías científicas de análisis. Por consiguiente, debido a los conceptos y categorías teóricas empleadas tiene una operatividad muy limitada para realizar estudios empíricos.

3) *Deja fuera del análisis otros mecanismos protectores que no son el Estado y el mercado.*

Uno de los aspectos más débiles a nivel analítico o teórico de la teoría neomarxista es que propone un modelo basado en dos sectores (Estado y mercado capitalista), dejando fuera mecanismos protectores que no encajan en ninguno de ambos

sectores <sup>76</sup> .

4) *No se considera suficientemente la diversidad en la conformación institucional de los diferentes Estados de bienestar.*

El determinismo de la teoría marxista la conduce inevitablemente a otra de sus más significativas debilidades, como es la escasa dedicación y atención de los autores marxistas por la explicación de la diversidad de políticas sociales, siendo un instrumento analítico inútil para apreciar la enorme diversidad comprobada entre los diferentes Estados capitalistas <sup>77</sup> .

ASHFORD ha incidido especialmente en la incapacidad o insuficiencia del análisis marxista basado en la lucha de clases para captar la diversidad de casos en el estudio de los Estados de bienestar. *"La transformación del Estado liberal en Estado de bienestar fue una tarea demasiado complicada y no puede ser reducida a simples argumentos de clase. No se trata, por supuesto, de que los ricos se preocuparan de mantener a los menos afortunados en ninguna de las democracias, sino de que los medios políticos que se pusieron en práctica para realizar la transición fueron diferentes en cada uno de los sistemas democráticos"* (ASHFORD, D.E., 1989 : 164). Con rotundidad afirma que *"para nuestros propósitos, la principal dificultad es que la teoría marxista, igual que muchas teorías macroeconómicas liberales, nos dice muy poco sobre los procesos políticos propiamente dichos"* (ASHFORD, D. E., 1989 : 171) <sup>78</sup> .

Paralelamente, la teoría neomarxista ha mostrado la misma incapacidad para explicar porqué, tanto los países socialistas como los países de sistema capitalista, han

---

<sup>76</sup> Nos estamos refiriendo al llamado "tercer sector", representado por las instituciones tradicionales, familia, organizaciones voluntarias y cooperativas.

<sup>77</sup> PEMBERTON realiza una crítica de la noción de "contradicción del bienestar" que es el núcleo central del análisis marxista de la política social. Vid. PEMBERTON, A. (1983).

<sup>78</sup> Para una enumeración concisa de cuales son las razones que inducen a ASHFORD a pensar que el enfoque marxista es insuficiente para el análisis político del Estado de bienestar véase las páginas 170 y 171 del libro citado.

desarrollado modelos de gasto social parecidos en el periodo de postguerra. Esto parece una incongruencia en una explicación basada en la idea de que la expansión del Estado del bienestar está enraizada en la propia lógica del desarrollo económico capitalista. Así mismo, el análisis marxista no es útil para explicar algunas experiencias recientes de algunos Estados. Por ejemplo, difícilmente las ideas marxistas pueden explicar el bajo crecimiento del gasto público en países muy desarrollados como EEUU, Japón o Suiza.

5) *Ignora la importancia de la competencia política y las diferencias ideológicas en esa competencia.*

Otra de las críticas es que la tesis neomarxista realiza un tratamiento inadecuado de la política democrática, ya que ignora la evidencia de que la política estatal puede responder, y de hecho responde, a los resultados de las elecciones democráticas y a las diferencias ideológicas de los diferentes partidos políticos en el gobierno.

6) *Exceso de determinismo económico.*

Finalmente, las teorías neomarxistas son en exceso deterministas económicamente y, por eso, fallan en explicar dos evidencias empíricas: 1) que existen diferentes políticas sociales en diferentes países con distintos partidos políticos en el poder (la "*política importa*" como acostumbran a decir los autores socialdemócratas) y 2) que se implementan medidas de política social con la oposición de la clase capitalista o en detrimento de sus intereses.

Nuevamente, como hicimos en ocasiones anteriores, sintetizamos los argumentos críticos en un nuevo Cuadro que nos permita comprenderlos con una mayor claridad. Hemos evitado enumerar los autores que esgrimen dichos argumentos para evitar la repetición. Es obvio, que estos autores coinciden con los defensores de las otras teorías y, por tanto, son los que hemos citado anteriormente o se estudian en los próximos apartados del Capítulo.



**CUADRO 4.6****Principales límites de la “teoría neomarxista” en la explicación de la expansión del gasto público social**

<b>Argumentos críticos</b>	<b>Autores</b>
1) No profundiza en los mecanismos últimos que explican la relación entre el sistema capitalista y sus crisis y la intervención estatal.	PRZEWORSKI (1990)
2) Carece de suficiente soporte empírico	
3) Deja fuera del análisis otros mecanismos protectores que no son el Estado y el mercado.	
4) No se considera suficientemente la diversidad en la conformación institucional de los diferentes Estados de bienestar	ASHFORD (1989)
5) Ignora la importancia de la competencia política y las diferencias ideológicas en la misma.	
6) Exceso de determinismo económico	

#### **IV.4- TEORIA POLITICA CORPORATISTA O DE LOS GRUPOS DE INTERES**

Como señalan PAMPEL y WILLIAMSON (1989 : 38-39) "*así como la teoría socialdemócrata puede ser vista como la versión política de las teorías marxistas, la teoría política de los grupos de interés puede ser vista como la versión política de la teoría del industrialismo*" y añaden que "*la teoría ofrece dos esenciales proposiciones y predicciones empíricas que difieren de las otras teorías: 1) los cambios demográficos y económicos afectan la estructura de recursos y demandas del grupo para el gasto en bienestar y 2) la existencia de instituciones políticas democráticas facilita la realización de los intereses del grupo*".

Para este conjunto de teorías las instituciones políticas, combinadas con los cambios económicos y demográficos en la estructura social, explica el crecimiento de los gastos en bienestar social. Así, el gasto en bienestar crece con la actividad de los grupos de interés y la incorporación de grupos sociales excluidos en el proceso político. Los grupos de presión influyen en la expansión de una serie de programas públicos que sólo les benefician a ellos, y no al conjunto de la sociedad. La capacidad de presión de estos grupos de interés depende, primordialmente, del tamaño del grupo y de la existencia de estímulos selectivos (recompensas o castigos individuales a los miembros que integran el grupo).

Estos autores, a diferencia de las teorías funcionalistas, enfatizan el impacto del conflicto político, la movilización política de los grupos de interés en las democracias occidentales y la importancia de la competencia electoral en el sistema político democrático. Pero, también a diferencia de la teoría socialdemócrata, el conflicto de clase no es ni la única ni la más dominante fuerza política en la expansión del bienestar social. El Estado de bienestar responde a las necesidades y demandas de sus votantes que pueden ser segmentos sociales especializados que trascienden las categorías basadas en

la clase.

En cuanto a los efectos distributivos de la actuación del Estado, las conclusiones a las que llega esta teoría es que el Estado de bienestar no es necesariamente redistributivo o que incluso puede acrecentar la desigualdad. Una de las explicaciones aducidas a esta conclusión es que el gasto público social es aprovechado por aquellos grupos sociales con mayor poder político y es obvio que los pobres tienen una capacidad de organización política menor que los grupos de renta media y alta. Ello explicaría, en parte, su menor aprovechamiento de los beneficios del gasto en bienestar social.

Hay una serie de autores que han enfatizado en la existencia de un sistema de estratificación social segmentado por factores que no tienen que ver con la clase social (edad, raza, ocupación, lenguaje, religión, sexo, etc.), que trascienden y fragmentan los límites de clase. Según estos autores, los grupos de interés agupados bajo estas identidades comunes trasladarían las demandas de un gasto social mayor al Estado <sup>79</sup>

Los grupos de interés pueden ser movilizados por los líderes políticos o pueden ser los primeros quienes presionen a sus representantes políticos para que éstos apoyen determinados programas sociales que beneficien sus intereses. Los grupos de interés organizados tienen incentivos en presionar en favor de gastos públicos de los que se benefician privadamente, el coste de los cuales es socializado al conjunto de la población (BECKER, G.C., 1983).

El gasto social es visto, desde esta perspectiva, como un proceso inherentemente político, en el que los grupos de presión, a través de la acción política colectiva, persiguen sus propios intereses ( OLSON, M., 1971; OLSON, M., 1982).

---

<sup>79</sup> Véanse JANOWITZ, M. (1976); GRONBJERG, K. A. (1977); NIELSEN, F. (1985); DAVIS, K. y VAN DEN OEVER, P. (1981); O'CONNOR, J. S. (1993).

En el seno de esta teoría, los ancianos han merecido una atención especial, ya que son un grupo social que consume una parte importante de los recursos públicos dedicados al bienestar social. También, los ancianos han merecido atención al convertirse en un grupo de presión activo políticamente que puede influir crecientemente en los resultados de las urnas en las sociedades capitalistas desarrolladas, ya que es un grupo social en fuerte crecimiento, con alta tendencia hacia el voto y con un fuerte grado de homogeneización de los intereses (FOX,G., 1981).

El trabajo de PAMPEL y WILLIAMSON (1988) parece defender la validez de la teoría política de los grupos de interés a la hora de explicar el comportamiento del gasto público en bienestar social. Para estos autores la lucha sindical favorece los programas públicos asistenciales contra la pobreza, mientras que el gasto en pensiones y en seguridad social responde a la influencia política de los ancianos. La conclusión de los autores es que *"el tamaño de la población anciana es el determinante más fuerte del gasto en bienestar y es seguido en importancia por variables políticas no de clase - porcentaje que vota y competición de partidos-. La tasa de desempleo, el producto económico nacional y los precios al consumidor también contribuye al crecimiento de los gastos en aquellas naciones. La mayoría de variables estatales y de clase, en contraste, tienen efectos inconsistentes o débiles"* <sup>80</sup>.

Resumiendo, los autores que enfocan el crecimiento del Estado de bienestar desde esta perspectiva destacan la influencia política que ejercen determinados colectivos sociales organizados en forma de grupos de interés (como ancianos, trabajadores, etc) y la importancia que tienen aquellas variables y factores políticos que no son destacados por los autores que defienden la *"hipótesis de los recursos de poder"*. Como hemos realizado en apartados anteriores, resumimos las ideas relevantes en el Cuadro 4.7 siguiente.

---

<sup>80</sup> PAMPEL, F. C. y WILLIAMSON, J. B. (1988 : 1.449). Véanse las mismas conclusiones en el trabajo de PAMPEL, F. C. y WILLIAMSON, J. B. (1989 : 62 y 73).

**CUADRO 4.7**

**VARIABLES RELEVANTES QUE EXPLICAN LA EXPANSIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN BIENESTAR SOCIAL SEGÚN LA TEORÍA POLÍTICA CORPORATISTA O DE LOS GRUPOS DE INTERÉS**

<b>TIPO DE VARIABLES</b>	<b>NUMERO DE VARIABLES</b>
<b>A) <u>Influencia de grupos de interés</u></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ancianos</li><li>- Sindicatos, etc.</li></ul>
<b>B) <u>Variables políticas no de clase</u></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Competencia entre partidos</li><li>- Participación política en general (porcentaje de población que vota)</li><li>- Participación política de las grupos de interés</li></ul>

#### ***IV.4.1. Límites de la teoría política de los grupos de interés***

Los principales límites de la teoría política de los grupos de interés estarían, de algún modo, recogidos en el repaso que hemos realizado en las anteriores teorías. La falta de consideración de los factores enunciados en las anteriores teorías explicativas sería, por sí mismo, un límite a este tipo de explicación.

Otra de las críticas que se suelen poner de manifiesto es la carencia de pruebas empíricas y la falta de contrastación empírica de la teoría. La medición de los conceptos utilizados por la teoría, así como la contrastación del grado de influencia política que tienen los grupos de interés sobre la acción del Estado, no está exento de dificultades. Es sumamente difícil detectar los mecanismos políticos por los cuales determinados grupos de interés o de presión ejercen su influencia y evaluar el impacto de la misma.

Este es el principal límite de esta teoría que, por otro lado, combina adecuadamente la potencialidad explicativa de la teoría del industrialismo con el efecto que tiene el sistema político como un factor importante en la explicación de la expansión del Estado de bienestar.

## **CAPITULO V: TEORIAS EXPLICATIVAS POR EL LADO DE LA OFERTA**

Frente a las explicaciones ofrecidas por el lado de la demanda, esto es, centradas en la sociedad, una corriente de estudio del Estado de bienestar ha destacado los factores centrados en la oferta, es decir, el comportamiento del Estado <sup>81</sup>.

Un trabajo pionero que enfatizaba en los factores de oferta como los determinantes del crecimiento del gasto público fue el trabajo de BAUMOL (1967). En este trabajo BAUMOL combinaba la existencia de un crecimiento más bajo de la productividad en el sector público que en el sector privado, junto con un crecimiento uniforme de los salarios guiado por la mayor tasa de crecimiento de la productividad del sector privado. El resultado era la continua elevación de los costes o precios relativos del sector público, ya que es un sector más intensivo en servicios y, por consiguiente, más difícil que el crecimiento de los costes se vean acompañados de mejoras en la productividad, haciendo aumentar la participación nominal del sector público en el P.N.B.

En este conjunto de teorías se destaca la relevancia de la autonomía del Estado y de sus administradores para perseguir su propio interés con independencia de las preferencias reveladas por los individuos o grupos sociales. Como apunta PRZEWORKSKI (1990 : 31), *"el Estado es autónomo cuando los administradores estatales tienen la capacidad institucional de elegir sus propios objetivos y realizarlos en presencia de intereses en conflicto"*.

También SKOCPOL (1985 : 9) se refiere a la autonomía del Estado de la siguiente forma: *"los Estados concebidos como organizaciones que exigen el control*

---

<sup>81</sup> No han faltado esquemas teóricos que tratan de reconciliar ambas teorías. Véase, como muestra, el interesante esquema teórico de SWANK, D. H. (1988 : 1.122).

*sobre territorios y el pueblo pueden formular y perseguir objetivos que no son simplemente reflejo de las demandas o intereses de los grupos sociales, las clases o la sociedad. Esto es lo que usualmente se entiende por 'autonomía estatal'".*

Esta serie de explicaciones no forman una teoría integrada sobre el funcionamiento del aparato estatal. De forma dispersa, estos autores descubren que determinadas características del Estado pueden tener una influencia autónoma decisiva sobre diferentes niveles de gasto público social y que las estructuras organizacionales de los Estados tienen una decisiva influencia sobre los políticos y la acción colectiva de los diferentes grupos sociales.

Es lo que HAGE y HANNEMAN (1980 : 48) han llamado "*paradigma cibernético*", definiéndolo como sigue: "*Este enfoque aprecia que el Estado puede responder directamente a un incremento de las necesidades de bienestar social sin la influencia intermedia de grupos de interés. Opuestamente, argumenta que los gobiernos también pueden ser insensibles a intereses poderosos si el Estado, como organización, está estructurado de ciertas formas. En esta visión, el grado de sensibilidad del Estado depende de su conocimiento de la necesidad de bienestar social, y está limitado por su estructura interna*".

Parecería sensato asumir que aquellos elementos estructurales que modelan la intervención estatal y el comportamiento de sus gestores políticos tienen una influencia decisiva en los resultados alcanzados por las intervenciones públicas, así como en la configuración del modelo de Estado de bienestar. Como sugieren ORLOFF y SCKOCPOL (1984 : 746) ,"*no sirve imaginar las políticas sociales públicas como productos inevitables e irreversibles del desarrollo capitalista o industrial, incluso con las luchas de clase y las orientaciones de valores introducidas para explicar variaciones y retrasos posibles a lo largo de la marcha. Las políticas de bienestar están también fundamentadas en la lógica del edificio estatal, en las luchas de los políticos por el control y el provecho, y en las expectativas que los grupos tienen sobre lo que los*



*estados y partidos con estructuras específicas y modos de operar podrían o deberían hacer”.*

Según estos autores las variaciones históricas en las estructuras del Estado moldean el contenido y "timing" de las iniciativas de política social. Parodiando las conclusiones de estos autores, podemos decir que "la historia importa", que la secuencia temporal de la democratización y burocratización entre diferentes países es un determinante clave para explicar el "timing" de los programas de bienestar social.

Los autores encuadrados en este tipo de explicación, normalmente, están más interesados en los determinantes del gasto, que en sus consecuencias, de forma, que los efectos del gasto sobre la desigualdad social no están del todo claros en este tipo de explicaciones. A continuación enumeraremos algunos de estos rasgos de la estructura estatal que pueden contribuir a la expansión del gasto social <sup>82</sup> . La mayoría de las aportaciones a estas teorías es realizada por los autores enmarcados en la *Escuela de la Elección Pública*. Por supuesto, en este Capítulo no pretendemos realizar un exhaustivo recorrido por sus autores y la extensa literatura de esta prolífica corriente de pensamiento económico, sino recopilar algunas de las ideas, trabajos o autores que más directamente han estado relacionados con el objeto de estudio que nos ocupa. De otra forma, un tratamiento exhaustivo de la literatura académica de esta Escuela desbordaría con creces las pretensiones de este trabajo de investigación.

## **V.1- EL PAPEL DE LA BUROCRACIA**

Una de estas características de la configuración del Estado es la expansión de la burocracia en las Administraciones Públicas. Las burocracias son analizadas como unidades parcialmente autónomas, relativamente aisladas del interés de los votantes y de

---

<sup>82</sup> Un buen repaso de la literatura económica dedicada a desvelar la importancia de los factores institucionales (burocracia, existencia de ilusión fiscal, comportamiento redistributivo del Estado) que contribuyen a la expansión del gasto se encuentra en el trabajo de BORCHERDING, Th. E. (1985).

la presión de los grupos de interés (NORDLINGER, W. A., 1981). Los políticos y burócratas tienen sus propios intereses y se ven envueltos en luchas por el poder entre ellos mismos. Estos intereses se reflejan, a menudo, en maximizar el tamaño del presupuesto que el burócrata gestiona. Es la hipótesis del poder monopolístico de la burocracia.

Consecuentemente, la política social no es vista como el reflejo del poder político de varios grupos o como el resultado del crecimiento económico, sino el resultado de la dinámica y estructura interna del Estado y de sus aparatos burocráticos<sup>83</sup>. En general, el crecimiento del tamaño de gasto público es explicado como una función o una consecuencia de la tensión entre la *"fortaleza de las jerarquías contra los mercados"* (WILDAVSKY, A. 1985 : 233).

HECLO parece concluir su trabajo de política social comparada defendiendo la idea de que el crecimiento de los programas sociales (seguro de desempleo, asistencia a ancianos, pensiones estatales, pensiones complementarias, etc.) depende más de la inercia de la burocracia, de las decisiones e iniciativas tomadas por los propios administradores estatales y de la herencia de las políticas pasadas que del desarrollo económico, los partidos políticos que detentan el poder en el gobierno o los grupos de interés. *"El lugar de los funcionarios públicos en el desarrollo de la moderna política social-* concluye HECLO- *ha sido crucial. Forzado a elegir un grupo entre todos los factores políticos como el más consistentemente importante (...) las burocracias de Gran Bretaña y Suecia se aparecen predominantes en las políticas estudiadas"*<sup>84</sup>. Una posible explicación dada por el citado autor es que los burócratas y altos funcionarios pueden tener información sobre los modelos de política social en otros países extranjeros y ejercer una fuerte influencia sobre los principales políticos que detentan las

---

<sup>83</sup> NISKANEN, W. A. (1971); NISKANEN, W. A. (1978); WILDAVSKY, A. (1974); WILDAVSKY, A. (1975); HECLO, H. y WILDAVSKY, A. (1974); BORCHERDING, T. (1977); TARSCHYS, D. (1975).

<sup>84</sup> HECLO, H. (1974 : 301). HECLO destaca cuatro categorías de variables que explican el desarrollo del Estado de bienestar: socioeconómicas, influencia de los grupos de interés, competencia electoral y aquellas que destacan la importancia de las iniciativas de los administradores estatales.

responsabilidades de gobierno.

Numerosos autores han señalado que los políticos y burócratas no buscan economías de escala en sus decisiones, sino que se guían por conductas presupuestarias incrementalistas (maximización del presupuesto), persiguiendo no objetivos de carácter general, sino sus propios intereses (prestigio, salarios, retribuciones accesorias al cargo, reputación, poder, ganancias, comodidad,...), que pasan por la expansión del presupuesto y recursos que gestionan, ya que existe una relación entre el presupuesto administrado y estos objetivos particulares<sup>85</sup>. El número de empleados públicos se convierte, de esta manera, en una variable clave que explica el crecimiento del gasto público (ROMER, T. y ROSENTHAL, H., 1979).

Ha sido la Escuela de la Public Choice la que con más profundidad ha estudiado las imperfecciones y perversiones del proceso de adopción de las decisiones políticas (BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G., 1962; MUELLER, D.C., 1987). Según esta Escuela los beneficios de los programas gubernamentales presionan para incrementar los gastos públicos, independientemente de la opinión de los contribuyentes. Dos destacados miembros de esta escuela sugirieron la posibilidad de la existencia -denominada por ellos mismos- "ley de Wagner al cuadrado", por la cual la burocracia posee un poder monopolístico sobre la oferta de servicios públicos que les permite satisfacer sus preferencias (BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G., 1977).

Algunos autores han destacado la relación existente entre el aumento del empleo público y el crecimiento del sector público (LYBECK, J.A., 1986). ROSE (1985) destaca la importancia de los propios empleados públicos en mantener y aumentar el gasto de los programas en bienestar. Como señala ROSE (1985 : 1), "*los empleados públicos están a menudo interesados profesionalmente en los programas que ellos administran, y*

---

<sup>85</sup> Para un análisis, bajo la perspectiva Public Choice, de los argumentos por el lado de la oferta y de la demanda que afectan a los niveles y al crecimiento del gasto público puede consultarse HAMLIN, A. (1993 : 84). Concluye que aunque las preguntas son correctas las respuestas que ofrece el enfoque que enfatiza en el proceso político no son del todo concluyentes.

*colectivamente constituyen grupos de presión que pueden ser una causa así como una consecuencia del crecimiento del gobierno".*

Otros autores, desde una perspectiva más cercana a la *Escuela de la Public Choice*, han analizado el comportamiento de los empleados del sector público como votantes, destacando el interés que guía a éstos en mantener y aumentar el peso presupuestario de aquellos programas que sustentan y mantienen el empleo público. Es la hipótesis de la participación de los burócratas en el cuerpo electoral. El incremento del empleo público hace que aumente el número de funcionarios públicos entre los votantes y que éste fenómeno presione hacia una expansión de los programas públicos (BUSH, W.C. y DENZAU, A., 1977; FREY, B.S. y POMMERHNE, W.W., 1982).

También KING (1987) explica la resistencia que muestra el Estado de bienestar a su desmantelamiento por la existencia de una red de profesionales y clientes de clase media que se benefician de las políticas de bienestar. Como argumenta KING (1987 : 843), *"la expansión del empleo público en los últimos treinta años, combinado con la formación de intereses burocráticos, constituye una ayuda significativa para el Estado del bienestar y sus servicios"* <sup>86</sup>.

También el argumento principal del trabajo de FABRICANT y BURGHARDT (1992 : 31) parece encaminarse a dar una mayor importancia al rol activo y autónomo que juegan los propios trabajadores sociales como empleados del Estado o de servicios contratados por el Estado sobre los programas o las políticas sociales. Como apuntan los autores, *"los trabajadores sociales son totalmente capaces de influenciar la dirección e intensidad de las reformas que emergen dentro y fuera del Estado de bienestar en formas que no son formas predeterminadas de cooptación"*.

Otros autores consideran que la estructura institucional de las democracias

---

<sup>86</sup> La tesis de este trabajo es que el Estado de bienestar es difícil de desmantelar porque está profundamente integrado en las estructuras políticas de las sociedades industriales contemporáneas y en los procesos de producción y consumo de la estructura social.

occidentales es bastante similar, lo cual, este rasgo es insuficiente para explicar las diferencias en la expansión de los programas sociales entre los diferentes países e inciden en la importancia que han tenido las ideas de las élites políticas <sup>87</sup> .

## **V.2- LA COMPETENCIA ELECTORAL**

Otra variable relevante dentro de este cuerpo de teorías es la competencia política entre partidos. Ya son antiguas las teorías económico-políticas que han destacado la importancia de la competencia electoral entre las élites políticas y los partidos en los sistemas políticos de las democracias avanzadas. Estos autores consideran a los partidos políticos y a sus representantes en el gobierno como agentes maximizadores del apoyo electoral (compiten entre sí por el voto del electorado), y por tanto, usan los gastos en bienestar social para tales fines (DOWNS, A., 1957; KEY, V.O., 1949; SCHLESENGER, J. A., 1984).

Según estos autores la extensión del voto y una mayor desigualdad en la distribución de la renta son factores que expansionan el gasto público <sup>88</sup> . Es la hipótesis de la redistribución de la renta y el votante mediano. Los políticos pueden captar votantes, cuyas rentas no superen la mediana, mediante un incremento de las transferencias a costa de los ciudadanos que se encuentran por encima de la media.

Así, algunos autores señalan la intensa demanda de igualdad “ex-post” como el factor más importante que explica la expansión del sector público. Como muestra, CAMPIGLIO (1990 : 83) afirma que “*la búsqueda de una igualdad ex post de los recursos es el principal factor que explica la participación creciente del gasto público*”.

---

<sup>87</sup> KING, A. (1973). También LOCKHART (1984 : 342) concede más importancia a las ideas de las élites políticas que al cambio incremental.

<sup>88</sup> Esta idea tiene sus orígenes en el conocido trabajo de STIGLER, G. J.(1970). Según el citado trabajo, el gasto público en una sociedad democrática tiende a beneficiar a la clase media, mientras que es financiado por los que están en las posiciones extremas de la distribución de la renta.

Estos trabajos alcanzan similares conclusiones a aquellos que proponen la existencia de un "ciclo económico-electoral o político" de expansión del gasto público para estimular la economía poco antes de las elecciones políticas ( NORDHAUS, W.D., 1975; TUFTE, E. R., 1978) .

Las decisiones referentes al gasto público e impuestos son consideradas como el resultado de un cálculo racional de élites políticas que persiguen sus propios intereses y que condicionan con esa conducta el "timing" de las políticas de gasto.

COMISKEY (1993) parece demostrar que existe una fuerte relación entre los indicadores de competición electoral y el crecimiento del gasto nacional en los dos periodos estudiados por el autor (desde 1950 a 1973 y desde 1973 a 1983). En su trabajo COMISKEY (1993 : 368) acaba concluyendo que *"en suma, el hallazgo de que la competición electoral ha nutrido el crecimiento del gasto público, combinado con la evidencia sobre el impacto económico de su gasto y los impuestos que lo sustenta, sugiere que la competición electoral en las democracias industriales ha ayudado a producir ganancias considerables en la igualdad al coste de un pequeño grado de eficiencia económica"*.

Sin embargo, no todos los autores han asumido en su totalidad la argumentación de los ciclos económico-políticos. La opinión de LYBECK (1988 : 38-39) al respecto es que *"sí, los votantes definitivamente toman en cuenta factores económicos, y sí, los gobiernos reaccionan a factores económico-políticos tales como el desempleo. Sin embargo, las reacciones son tan diferentes en diferentes periodos y a través de países separados que sería difícil reclamar que esta es la razón que está detrás del crecimiento del gobierno"*.

### **V.3- EL NIVEL DE CENTRALISMO/FEDERALISMO DEL ESTADO**

La centralización estatal es una característica corrientemente aducida para la explicar la expansión del gasto social. Donde la toma de decisiones está más centralizada en el gobierno central, el Estado tiende a expansionar más el gasto en bienestar. En cambio, el sistema federal suele estar negativamente relacionado con el tamaño del gobierno, lo cual quiere decir que los sistemas federales tienen niveles de gasto más bajos que los Estados centralizados. El federalismo fiscal tiende a contener la expansión de la actividad estatal frente a la centralización administrativa estatal que facilita la expansión del sector público y, concretamente, de los gastos sociales (WILENSKY, H. L., 1976; CAMERON, D. R. 1978, ).

Esa es la tesis de DE VINEY (1983, 1984) para quien el grado de centralización del Estado, el poder burocrático estatal y una mayor confianza estatal sobre los impuestos indirectos favorecen la expansión del gasto público en programas sociales.

DE VINEY considera que existe una tendencia inherente en las fuertes burocracias estatales a expandir el gasto social. *"El Estado - concluye DE VINEY (1983 : 168) - tiene una influencia autónoma sobre la política pública y no refleja directamente los intereses o demandas de los grupos de estratificación dominantes. Basado en nuestro análisis, parece que el Estado juega un papel independiente en la construcción de la política pública. Por lo tanto el análisis de los gastos públicos y la política pública debe tener en cuenta el lugar inmediato de la "policymaking"- el Estado".*

Además, un alto grado de corporatismo, es decir, un alto grado de centralización y coordinación de las decisiones entre las élites empresariales, obreras y estatales, tiende a expandir el gasto en bienestar social. Esa tesis es sugerida por WILENSKY (1976) para quien la estructura corporativa tiene relación con la expansión del Estado de bienestar, en el sentido que un alto grado de corporatismo influye en niveles más altos de fiscalidad y gasto social, así como en niveles moderados o débiles de protesta social.

#### **V.4- LA EXISTENCIA DE ILUSION FISCAL**

Otra de las características estatales aducidas para explicar la expansión del gasto estatal ha sido la estructura del sistema fiscal. Se suele argumentar que cuanto más numerosos son los impuestos, más complejos y más basado está el sistema fiscal en los impuestos indirectos mayor es la ilusión fiscal, ya que estas características impiden que los contribuyentes sean conscientes del coste impositivo verdadero de los servicios públicos o perciban correctamente la carga fiscal (en el margen) y ésto suele resultar en un gasto social mayor (BUCHANAN, J.M., 1967; WAGNER, R.E., 1976; GOETZ, C.J., 1977).

La subestimación de la carga fiscal depende del coste de obtener información veraz sobre la misma a nivel individual. POMMEREHNE y SCHNEIDER consideran varias causas de tal subestimación:

- el coste de la información
- los impuestos directos son más visibles que los indirectos
- es más tolerable una subida de los impuestos directos debido a la rémora inflacionaria que por una subida de los tipos
- es más tolerable una subida de impuestos cuando se utilizan sistemas de retención en la fuente
- la complejidad del sistema fiscal (cuanto mayor es el número de impuestos y más dispersa es su gestión en diferentes niveles de gobierno más difícil es evaluar la carga fiscal individual).

Por contra, un sistema fiscal basado en impuestos directos sobre la renta o la propiedad suele contener el gasto al ser un sistema fiscal que permite una mayor



transparencia en las percepciones del coste para los contribuyentes <sup>89</sup> .

Otros autores han considerado que la utilización del déficit público como instrumento de estabilización y manejo de los ciclos económicos también genera una especie de ilusión fiscal que contribuye a expandir el gasto público (BUCHANAN, J.M., TULLOCK, G. y WAGNER, R.E., 1977).

### **V.5- EL INTERCAMBIO ENTRE DIFERENTES PROGRAMAS DE GASTO**

Algunos autores han sugerido la importancia que tiene la competencia entre los programas de gasto y han subrayado que existe un “trade-off” entre los gastos en armamento militar y los gastos en bienestar. La argumentación que realizan es que la expansión de los primeros restringe la posible expansión del gasto en bienestar social.

Como hemos realizado en otros apartados de la presente tesis, resumimos las variables más importantes de los autores que han estudiado la expansión del Estado de bienestar por el lado de la oferta en el siguiente Cuadro 5.1.

---

<sup>89</sup> Sin embargo, en el trabajo de CAMERON (1978) se viene a concluir que la expansión de la actividad estatal no es mayor cuando los impuestos se esconden bajo “ilusión fiscal”.

**CUADRO 5.1**

**VARIABLES MÁS RELEVANTES EN LA EXPLICACIÓN DE LA EXPANSIÓN DEL GASTO EN BIENESTAR SOCIAL SEGÚN LAS TEORÍAS EXPLICATIVAS POR EL LADO DE LA OFERTA.**

<b>TIPO DE VARIABLE</b>	<b>NUMERO DE VARIABLES</b>
<b>A) Burocracia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Papel que juegan los administradores y funcionarios públicos</li> <li>- Gastos administrativos</li> <li>- Número de empleados públicos</li> </ul>
<b>B) Sistema político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Papel que juegan los líderes políticos</li> <li>- Competencia electoral entre partidos</li> <li>- Participación política (porcentaje de población que vota)</li> <li>- Ciclo político electoral (proximidad con las elecciones)</li> </ul>
<b>C) Estructura del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grado de corporatismo</li> <li>- Grado de centralización estatal</li> </ul>
<b>D) Sistema fiscal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grado de descentralización fiscal</li> <li>- Ilusión fiscal (impuestos indirectos y déficit público)</li> </ul>
<b>E) Intercambio entre diferentes programas de gasto público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "Trade-off" entre gastos de defensa y gastos en bienestar social</li> </ul>

## **V.8- LIMITES DE LAS TEORIAS EXPLICATIVAS POR EL LADO DE LA OFERTA**

El repaso anterior sobre algunas de las características estatales desvelan que efectivamente algunos rasgos institucionales de la formación del Estado pueden influir en una expansión más rápida del Estado de bienestar. Sin embargo, estas características no están del todo probadas en todos los contextos espaciales y temporales.

Algunos autores han vertido críticas hacia estas teorías en el sentido de que no tienen en cuenta o minimizan en exceso el impacto de los conflictos de clase sobre la política social y que no consideran, lo suficiente, la naturaleza de clase del Estado.

Otros como QUADAGNO (1987 : 119) han mostrado su disconformidad con las teorías centradas en la oferta cuando señala que *"aunque el enfoque centrado en el Estado provee un grato correctivo a la opinión de que las innovaciones del seguro social fueron simplemente respuestas al trastorno socioeconómico o concesiones a las demandas de sindicatos, el papel hegemónico de las instituciones coercitivas y administrativas del Estado sobre sus instituciones representativas necesita ser tratado como una variable que requiere explicación más que como una constante explicativa"*.

Sin embargo, y a pesar de las críticas, parece indudable que determinadas características estructurales del Estado moderno pueden, si no provocar la expansión del gasto social, sí contribuir a su dinámica e inercia de crecimiento cuando éste ha comenzado a expandirse.

Nos parece interesante el comentario final que realizan PAMPEL y WILLIAMSON (1989) sobre la validez y utilidad de estas teorías. Para estos autores, *"aunque casi todos estos estudios y argumentos predicen una influencia de las características estatales, una segunda lectura de la literatura estatal puede sugerir un*

*argumento interactivo. Puede que no sea posible determinar a priori cómo las estructuras estatales afectan al gasto. Por contra, la capacidad estatal puede incrementar la habilidad de las naciones para responder a las demandas ciudadanas más que determinar por sí mismo cuales son éstas demandas. Esto sugiere que las características estatales pueden facilitar la influencia de las demandas de grupos de clase y estatus. Por tanto, además de los efectos aditivos, los efectos interactivos de los factores de oferta o estatales deben ser considerados" (PAMPEL, F.C. y WILLIAMSON, J.B., 1989 : 46).*

---

***BIBLIOGRAFIA***

- AARON, H.J. (1967): "Social security: international comparisons" en ECKSTEIN, O. (Ed.): *Studies in the Economics of income maintenance*. The Brooking Institution. Washigton,D.C.
  
- ALBER, J. (1983): "Some causes of social security expenditure developments in Western Europe 1949-1977" en LONEY, M., BOSWELL, D. y CLARKE, J.(Eds.): *Social Policy\_and Social Welfare*. Open University. Milton Keynes.
  
- ALBER, J., ESPING-ANDERSEN, G. y RAINWATER, L. (1987): "Studying the Welfare State: issues and queries" en DIERKES, M., WEITER, H.N. y ANTAL, A.B. (Eds.): *Comparative policy research. Learning from experience*. Gower.
  
- ASHFORD, D.E. (1989): *La aparición de los Estados de bienestar*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
  
- BALDWIN,P. (1992): *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de bienestar europeo 1875-1975*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
  
- BARAN, P.A. y SWEEZY, P.M. (1966): *Monopoly Capital*. Monthly Review Press. New York (Existe traducción al castellano en BARAN, P.A. y SWEEZY, P. M. (1982): *El capital monopolista*. SigloXXI).
  
- BATOR,F.M. (1960): *The question of government spending: public needs and private wants*. Harper and Row. New York.
  
- BAUMOL, W.J. (1967): "Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis" *American Economic Review* 57 (3), p.p.: 415-426.
  
- BECK,M. (1976): "The expanding public sector: some contrary evidence" *National Tax Journal*

29, March, p.p.: 15-21.

- BECKER, G.C. (1983): "A theory of competition among pressure groups for political influence" *Quarterly Journal of Economics* 98, August, p.p.: 371-400.

- BIRD, R. (1971): "Wagner's Law of expanding state activity" *Public Finance* 26 (1), p.p.: 1-26.

- BJORN, L. (1979): "Labor parties, economic growth and redistribution in five capitalist democracies" *Comparative Social Research* 2, p.p.: 93-128.

- BLAIS, A. (1986): "The political economy of public subsidies" *Comparative Political Studies* 19 (2), July.

- BLOCK, F. (1977): "Ruling class does not rule: notes on marxist theory of the State" *Socialist Revolution* 33, May-June, p.p.: 6-28.

- BOIX, C. (1996): *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Alianza Universidad. Madrid.

- BORCHERDING, Th.E. (1977): *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*. Duke University Press. Durham.

- BORCHERDING, Th.E. (1985): "The causes of government expenditure growth: a survey of the U.S. evidence" *Journal of Public Economics* 28 (3), p.p.: 359-382.

- BORG, S.G. y CASTLES, F.G. (1981): "The influence of the political right on public income maintenance expenditure and equality" *Political Studies* 29 (4), Dec.

- BRUGUE, Q. y GOMA, R. (1996): "El impacto de los partidos sobre las políticas sociales. Una perspectiva comparada" *Revista de Estudios Políticos* Nº 91, Enero-Marzo.

- BUCHANAN, J.M. (1967): *Fiscal institutions and individual choice*. University of North Carolina Press. Chapel Hill.
  
- BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. (1962): *The calculus of consent*. University of Michigan Press. Michigan (Existe traducción española en BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. (1980): *El cálculo del consenso (fundamentos lógicos de una democracia constitucional)* Espasa Calpe. Madrid).
  
- BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. (1977): "The expanding public sector: Wagner squared" *Public Choice* 31.
  
- BUCHANAN, J.M., TULLOCK, G. Y WAGNER, R.E. (1977): *Democracy in deficit: the political legacy of Keynes*. Academic Press. New York.
  
- BUSH, W.C. y DENZAU, A. (1977): "The voting behavior of bureaucrats and public sector growth" en BORCHERDING, T.E. (Ed.): *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*. Duke University Press. Durham.
  
- CAMERON, D.R. (1978): "The expansion of the public economy: a comparative analysis" *American Political Science Review* 72 (4), Dec.
  
- CAMERON, D.R. (1981): "Taxes, spending, and deficits: does government cause inflation?" en LINDBERG, L. y MAIER, Ch. (Eds.): *The Politics and Sociology of global inflation*. The Brookings Institution, Washington, D.C.
  
- CAMERON, D.R. (1982): "On the limits of the public economy" *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 459.
  
- CAMERON, D.R. (1991): "Democracia social, corporatismo, inactividad laboral y representación de intereses económicos en la sociedad capitalista avanzada" en GOLDTHORPE, J. H. (Comp.): *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Madrid.

- CAMPIGLIO, L. (1990): "Distribución de la renta, gasto público e igualdad" *Hacienda Pública Española* 114.

- CARRIER, J. y KENDALL, I. (1977): "The development of Welfare State the production of plausible accounts" *Journal of Social Policy* 6 (3), July, p.p.: 271-290.

- CASTLES, F.G. (1978): *The social democratic image of society: A study of the achievements and origins of scandinavian social democracy in comparative perspective*. Routledge and Kegan Paul. London.

- CASTLES, F.G. (1981): "How does politics matter?: Structure or agency in the determination of public policy outcomes" *European Journal of Political Research* 9 (2), June.

- CASTLES, F.G. (1982): "The impact of parties on public expenditure" en CASTLES, F.G.(Ed.): *The impact of parties: politics in democratic capitalist States*. Sage. Beverly Hill.

- CASTLES, F.G.(Ed.) (1982): *The impact of parties: politics and policies in democratic capitalist States*. Sage. Beverly Hill.

- CASTLES, F.G. y MCKINLAY, R.D. (1979): "Public welfare provision and the sheer futility of the sociological approach to politics" *British Journal of Political Science* 9.

- CASTLES, F.G. y MITCHELL, D. (1992): "Identifying Welfare State regimes: the links between politics, instruments and outcomes" *Governance* Vol. 5 N°1.

- COLLIER, D. y MESSICK, R. (1975): "Prerequisite versus diffusion testing alternative explanations of social security adoption" *American Political Science Review* 69 (4) Dec.



- COMISKEY, M. (1993): "Electoral competition and the growth of public spending in 13 industrial democracies, 1950 to 1983" *Comparative Political Studies* 26 (3), Oct.
  
- CUTRIGHT, P. (1965): "Political structure, economic development, and national social security programs" *American Journal of Sociology* 70, March.
  
- CUTRIGHT, P. (1967 a): "Income redistribution: a cross-national analysis" *Social Forces* 46, Dec., p.p.: 180-190.
  
- CUTRIGHT, P. (1967 b): "Inequality: a cross-national analysis" *American Sociological Review* 32 (4), August, p.p.: 562-578.
  
- DAVIS, K. y VAN DEN OEVER, P. (1981): "Age relations and public policy in advanced industrial societies" *Population and development Review* 7 (1), March.
  
- DE FELICE, F. (1985): "El Welfare State: cuestiones a debatir y una hipótesis interpretativa" *Debats* 11, Marzo.
  
- DE VINEY, S. (1983): "Characteristics of the State and the expansion of public social expenditures" *Comparative Social Research* 6.
  
- DE VINEY, S. (1984): "The political economy of public pensions: a cross-national analysis" *Journal of Political and Military Sociology* 12, p.p.: 295-310.
  
- DEVINE, J.A. (1985): "State and state expenditure: determinants of social investment and social consumption spending in the postwar United States" *American Sociological Review* 50 (2), April.
  
- DIERKES, M, WEILER, H.N. y ANTAL, A.B.(Eds.) (1987): *Comparative policy\_research. Learning from experience.* Gower.

- DOWNS, A. (1957): *An economic theory of democracy*. Harper and Row. New York. (Existe traducción española en DOWNS, A. (1973): *Teoría económica de la democracia*. Aguilar. Madrid).
  
- DUNNING, E.G. y HOPPER, E.I. (1966): "Industrialisation and the problems of convergence: a critical note" *Sociological Review* 14 (2), p.p.: 163-185.
  
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Ed. Alfons El Magnànim-I.V.E.I. Generalitat Valenciana. Valencia.
  
- ESPING-ANDERSEN, G., FRIEDLAND y WRIGHT (1976) : "Modes of class struggle and the capitalist state" *Kapitalistate* 4-5.
  
- ESPING-ANDERSEN, G. y KORPI, W. (1985): "Social policy as class politics in postwar capitalism Scandinavia, Austria and Germany" en GOLDTHORPE, .(Ed.): *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford University Press. Oxford.
  
- ESPING-ANDERSEN, G., REIN, R. y RAINWATER, L.(Eds.) (1987): *Stagnation and renewal in social policy*. Sharpe. New York.
  
- FABRICANT, M.B. y BURGHARDT, S. (1992): *The Welfare State crisis and the transformation of social service work*. M.E. Sharpe. New York y London.
  
- FINE, B. y HARRIS, L. (1978): "El gasto público en el capitalismo avanzado: una crítica" en *Capitalismo y gasto público*. Barca de Caronte.
  
- FLORA, P. y ALBER, J. (1981): "Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe" en FLORA, P. Y HEIDENHEIMER, A.J. (Eds.): *The development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books. Princeton.
  
- FLORA,P. y HEIDENHEIMER,A.J.(Eds.) (1981): *The development of Welfare State in Europe*

*and America*. Transaction Books. Princeton.

- FOLEY, D.K. (1980): "El gasto estatal desde la perspectiva marxista" *Hacienda Pública Española* 66.

- FORM, W. (1979): "Comparative industrial sociology and the convergence hypothesis" *Annual Review of Sociology* 5.

- FOX, G. (1981): "The Welfare State and the political mobilization of the elderly" en KIESLER, S.B., MORGAN, J.N. y OPPENHEIMER, V.K.(Eds.): *Aging: social change*. Academic Press. New York.

- FREY, B.S. y POMMERHNE, W.W. (1982): "How powerful are public bureaucrats as voters?" *Public Choice* 38 (2), p.p.: 253-262.

- FRY, B.R. y WINTERS, R.F. (1970): "The politics of redistribution" *American Political Science Review* 64 (2), June.

- GALENSON, W. (1968): "Social security and economic development: a quantitative approach" *Industrial and Labor Relations Review* 21 (4), July, p.p.: 559-69.

- GOETZ, C.J. (1977): "Fiscal illusion in State and local finance" en BORCHERDING, T.E. (Ed.): *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*. Duke University Press. Durham.

- GOLD, D.A., LO, C.Y.H. y WRIGHT, O.E. (1975): "Recent developments in marxist theories of the capitalist State" *Monthly Review* 2.

- GOUGH, I. (1978): "Theories of the Welfare State: a critique" *International Journal of Health Services* 8 (1).

- GOUGH, I. (1979): *The political economy of the Welfare State*. MacMillan. London. (Existe

traducción española en GOUGH, I. (1982): *Economía política del Estado del bienestar*. Herman-Blume. Madrid).

- GOULD, F. y ROWERTH, B. (1978): "Politics and public spending" *The Political Quarterly* 49 (2).

- GRIFFIN, L.J., DEVINE, J.A. y WALLACE, M. (1983): "On the economic and political determinants of Welfare spending in the post-world War II era" *Politics and Society* 12 (3).

- GRIFFIN, L.J. y LEICHT, K. (1986): "Politicizing welfare expenditure in the United States" en FURNISS, N.(Ed.): *Futures for the Welfare State*. Indiana University Press, Bloomington e Indianapolis.

- GRONBJERG, K.A. (1977): *Mass society and the extension of welfare, 1960-1970*. University of Chicago Press. Chicago.

- GUY, B.P. (1972): "Economic and political effects on the development of social expenditures in France, Sweden and the United Kingdom. *Midwest Journal of Political Science* 16(2), May.

- GUY, B.P. (1974): "Income redistribution: a longitudinal analysis of France, Sweden, and the United Kingdom" *Political Studies* 22(3), Sep.

- HAGE, J. y HANNEMAN, R.A. (1980): "The growth of the Welfare State in Britain, France, Germany and Italy a comparison of three paradigms" *Comparative Social Research* 3.

- HAGE, J., HANNEMAN, R. y GARGAN, E.T. (1989): *State Responsiveness and State activism*. Unwin Hyman. London.

- HAMLIN, A. (1993): "Public expenditure and political process" en GEMMELL, N.(Ed.): *The growth of the Public Sector. Theories and international evidence*. Edward Elgar. England.

- HANSON, F. (1979): "Welfare State and reproduction of labour power" *Acta Sociologica* 22, p.p.: 175-85.
- HASENFELD, Y., RAFFERTY, J.A. y ZALD, M.N. (1987): "The Welfare State, citizenship, and bureaucratic encounters" *Annual Review of Sociology* 13.
- HECLO, H. (1974): *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. Yale University Press. New Haven y London.
- HECLO, H. (1981): "Toward a new Welfare State?" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J.(Eds.): *The development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books. Princeton.
- HECLO, H. y WIDAVSKY, A. (1974): *The private government of public money*. MacMillan. London.
- HENREKSON, M. y LYBECK, J.A. (1988): "Explaining the growth of government in Sweden: a disequilibrium approach" *Public Choice* 57, p.p.: 213-232.
- HEWITT, Ch. (1977): "The effects on political democracy and social democracy on equality in industrial societies: a cross-national comparison" *American Sociological Review* 42.
- HIBB, D.A. (1977): "Political parties and macroeconomic policy" *American Political Science Review* 71 (4), Dec.
- HIBB, D.A. (1978): "On the political economy of long run trends in strike activity" *British Journal of Political Science* 8 (2), April, p.p.: 153-175.
- HICKS, A. y SWANK, D. (1983): "Civil disorder, relief mobilization, and AFDC caseloads: a reexamination of Piven and Cloward thesis" *American Journal of Political Science* 27 (4), Nov.

- HICKS, A. y SWANK, D.H. (1984): "On the political economy of welfare expansion. A comparative analysis of 18 advanced capitalist democracies, 1960-1971" *Comparative Political Studies* 17 (1), April.

- HICKS, A., FRIEDLAND, R. y JOHNSON, E. (1978): "Class power and state policy: the case of large business corporations, labor unions and governmental redistribution in the American states" *American Sociological Review* 43 (3), June, p.p.: 302-315.

- HICKS, A., SWANK, D.H. y AMBUHL, M. (1989): "Welfare expansion revisited: policy routines and their mediation by party, class and crisis, 1957-1982" *European Journal of Political Research* 17.

- HOLLINGSWORTH, J.R. y HANNEMAN, R.A. (1982) : "Working class power and the political economy of western capitalist societies" *Comparative Social Research* 5.

- HOLLOWAY, J. y PICCIOTTO, S. (1978): *State and capital: a marxist debate*. Edward Arnold. London.

- JACKMAN, R.W. (1974): "Political democracy and social equality: a comparative analysis" *American Sociological Review* 39.

- JACKMAN, R.W. (1975): *Politics and social equality: a comparative analysis*. John Willey. New York.

- JACKMAN, R.W. (1980): "Socialist parties and income inequality in western industrial societies" *Journal of Politics* 62.

- JANOWITZ, M. (1976): *Social control of the Welfare State*. University of Chicago Press. Chicago.

- JONES, C. (1985): *Patterns of social policy. An introduction to comparative analysis*. Travistock Publications. London y New York.
- KAHN, A. y KAMMERMAN, S. (1976): *Social services in international perspective*. U.S. Department of Health, Education and Welfare. Washington.
- KEMAN, H. y BRAUM, D. (1984): "The limits of political control: a cross-national comparison of economic policy responses in eighteen democracies" *European Journal of Political Research* 12 (1), March.
- KERR, C., DUNLOP, J.T., HARBISON, F. y MEYERS, C.A. (1964): *Industrialism and industrial man: the problems of labour and management in economic growth*. Oxford University Press. New York.
- KERR, C. (1983): *The future of industrial societies: convergence or continuing diversity?* Harvard University Press. Cambridge, Mass.
- KEY, V.O. (1949): *Southern politics*. Knopf. New York.
- KING, A. (1973): "Ideas, institutions and the policies of governments: a comparative analysis" *British Journal of Political Science* 3 (3), July.
- KING, D.S. (1987): "The state and the social structures of welfare in advanced industrial democracies" *Theory and Society* 16 (6), Nov.
- KOHL, J. (1981): "Trends and problems in postwar public expenditure development in western Europe and North America" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J.(Eds.): *The development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books. Princeton.
- KORPI, W. (1989): "Power, politics, and State autonomy in the development of social

citizenship: social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930" *American Sociological Review* 54 (3).

- KUHNLE, S. (1981): "The growth of social insurance programs in Scandinavia: outside influences and internal forces" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J.(Eds.): *The development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books. Princeton.

- LARKEY, P.D., STOLP, CH. y WINER, M. (1981): "Theorizing about the growth of government: a research assessment" *Journal of Public Policy* 1 (2), May, p.p.: 157-220.

- LARKEY, P.D., STOLP, CH. y WINER, M. (1986): "¿Por qué crece el Sector público? *Papeles de Economía Española* 27.

- LEIBFRIED, S. (1978): "Public assistance in the United States and the Federal Republic of Germany. Does social democracy make a difference?" *Comparative Politics* 11 (1), Oct.

- LOCKHART, Ch. (1984): "Explaining social policy differences among advanced industrial societies" *Comparative Politics* 16 (3), April.

- LYBECK, J.A. (1986): *The growth of government in developed economies*. Gower Press. Aldershot.

- LYBECK, J.A. (1988): "Comparing government growth rates: the non-institutional vs. The institutional approach" en LYBECK, J.A. y HENREKSON, M.(Eds.): *Explaining the growth of government*. Elsevier Science Publishers B.V. Amsterdam.

- MENY, I. y THOENIG, J.C. (1992): *Las políticas públicas*. Ariel. Barcelona.

- MERKEL, W. (1994): "Power resources, constraints and strategic choices: the logic of social democratic policy making" Papel presentado al Seminario: *diagnosis de la crisis del Estado de bienestar:*



y políticas alternativas. Valencia, 7-Febrero.

- MERKEL, W. (1995): *¿Final de la socialdemocracia? Recursos de poder y política de gobierno de los partidos socialdemócratas en Europa occidental*. Ed. Alfons el Magnánim. Valencia.

- MILIBAND, R. (1970): *El Estado en la sociedad capitalista*. Siglo XXI. México.

- MILLER, L.S. (1976): "The structural determinants of the welfare effort: a critique and a contribution" *Social Service Review* 50 (1), March.

- MISHRA, R. (1973): "Welfare and industrial man: a study of welfare in western industrial societies in relation to a hypothesis of convergence" *Sociological Review* 21 (4) Nov., p.p.: 535-60.

- MISHRA, R. (1976): "Convergence theory and social change: the development of welfare in Britain and the Soviet Union" *Comparative Studies in Society and History* 18.

- MUELLER, D.C. (1987): "The growth of government: a public choice perspective" *I.M.F. Staff Papers* 34, March, p.p.: 115-149.

- NIELSEN, F. (1985): "Toward a theory of ethic solidarity in modern societies" *American Sociological Review* 50 (2), April.

- NISKANEN, W. A.(1971): *Bureacracy and representative government*. Aldine. Chicago.

- NISKANEN, W.A. (1978): "Deficits, government spending and inflation: What is the evidence?" *Journal of Monetary Economics* 4 (3), August.

- NORDHAUS, W.D. (1975): "The political business cicly" *Review of Economics Studies* 42.

- NORDLINGER, W.A. (1981): *On the autonomy in the democratic state*. Harvard University

Press. Cambridge.

- O'CONNOR, J. (1973): *The fiscal crisis of the State*. St. Martin's. New York. (Existe traducción española en O'CONNOR, J. (1981): *La crisis fiscal del Estado*. Península).

- O'CONNOR, J.S. (1988): "Convergence or divergence? Change in welfare effort in OECD countries 1960-1980" *European Journal of Political Research* 16 (3), May.

- O'CONNOR, J.S. (1993): "Gender, class and citizenship in the corporative analysis of welfare state regimes: theoretical and methodological issues" *British Journal of Sociology* 44 (3), Sep.

- O'CONNOR, J.S. y BRYM, R. (1988): "Public welfare expenditure in OECD countries: toward a reconciliation of inconsistent findings" *British Journal of Sociology* 39 (1).

- O.E.C.D. (1978): *Public expenditure trends*. OECD Studies in Resource Allocation N 5. Paris.

- OLSON, M. (1971): *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Harvard University Press. Cambridge Mass.

- OLSON, M. (1982): *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities*. Yale University Press. New Haven. London.

- ORLOFF, A.S. y SKOCPOL, Th. (1984): "Why not equal protection? Explaining the politics of public social spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920" *American Sociological Review* 49 (6), Dec.

- PAMPEL, F.C. y WILLIAMSON, J.B. (1985): "Age structure, politics, and cross-national patterns of public pension expenditures" *American Sociological Review* 50 (6), Dec.

- PAMPEL, F.C. y WILLIAMSON, J.B. (1988): "Welfare spending in advanced industrial

democracies, 1950-1980" *American Journal of Sociology* 93 (6), Mayo.

- PAMPEL, F.C. y WILLIAMSON, J.B. (1989): *Age, class, politics, and the Welfare State*. Cambridge University Press, Cambridge.

- PAMPEL, F.C. y STRYKER, (1990): "Age structure, the state and social welfare spending: a reanalysis" *British Journal of Sociology* 41 (1).

- PARAMIO, L. (1987): "La crítica marxista del Estado de bienestar" *Sistema* 80-81.

- PARKIN, F. (1971): *Class, inequality and political order: social stratification in capitalist and communist societies*. Praeger Press. New York.

- PAUKERT, F. (1968): "Social security and income redistribution: a comparative study" *International Labor Review* 98, Nov., p.p.: 425-450.

- PEACOCK, A.T. y WISEMANN, J.A. (1961): *The growth of public expenditure in the United Kingdom: 1890-1965*. Princeton University Press. Princeton.

- PEMBERTON, A. (1983): "Marxism and social policy: a critique of the 'contradictions of welfare'" *Journal of Social Policy* 12.

- PIERSON, C. (1985): "Estados y sociedad civil. Últimas contribuciones del análisis postmarxista" *Debats* 11, Marzo.

- PIERSON, C. (1991): *Beyond the Welfare State?* Polity Press. Cambridge.

- PIVEN, F.F. y CLOWARD, R. (1971): *Regulating the poor: the functions of social welfare*. Pantheon Books. New York.

- PIVEN, F.F. y CLOWARD, R. (1977): *Poor peoples' movements: Why they succeed, how they fail*. Pantheon Books. New York.
  
- POMMERHNE, W.W. y SCHNEIDER, F.: "Fiscal illusion, political institutions, and local public spending" *Kyklos* 31 (3), p.p.: 381-408.
  
- POULANTZAS, N. (1973): *Political power and social classes*. New Left Books. New York y London (Existe traducción en castellano en POULANTZAS, N. (1972): *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI. México).
  
- POULANTZAS, N. (1977): *Las clases sociales en el capitalismo actual*. Siglo XXI. México.
  
- POULANTZAS, N. (1978): *State, power, socialism*. New Left Books. New York y London (Existe traducción en castellano en POULANTZAS, N. (1979): *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI. México).
  
- PRYOR, L. (1968): *Public expenditures in comunist and capitalist nations*. George Allen and Unwin. London.
  
- PRZEWORSKI, A. (1985): *Capitalism and social democracy*. Cambridge University Press. Cambridge.
  
- PRZEWORSKI, A. (1990): *The State and the economy under capitalism*. Harwood Academic Publishers.
  
- QUADAGNO, J. (1987): "Theories of the Welfare State" *Annual Review of Sociology* 13.
  
- QUADAGNO, J. (1988): *The transformation of old age security. Class and politics in the american Welfare State*. University of Chicago Press. Chicago.

- RIMLINGER, G. (1971): *Welfare Policy and industrialization in Europe, America, and Russia*. John Wiley. New York.
- ROMER, T. y ROSENTHAL, H. (1979): "Bureaucrats vs voters: on the political economy of resource allocation by direct democracy" *Quarterly Journal of Economics* 93, November, p.p.: 27-43.
- ROSE, R. (1985): "The significance of public employment" en ROSE, R.(Ed.): *Public employment in western nations*. Cambridge University Press. New York y London.
- ROWETH, B., GOULD, F. y KING, D.S. (1980): "The growth of public welfare provision: does politics matter?" *British Journal of Political Science* 10 (4), Oct.
- ROUBINI, N. y SACHS, J.D. (1989 a): "Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies" *European Economic Review* 33/5, pp.: 903-938.
- ROUBINI, N. y SACHS, J.D. (1989 b): "Government spending and budget deficits in the industrial countries" *Economic Policy* 8, April, pp.: 99-127.
- SCASE, R. (1977): *Social democracy in capitalist society. Working class politics in Britain and Sweden*. Croom Helm. London.
- SCHLESENGER, J.A. (1984): "On the theory of party organization" *Journal of Politics* 46 (2), May, p.p.: 369-400.
- SCHMIDT, M.G. (1982): "The role of the parties in shaping Macroeconomics Policy" en CASTLES, F.G.(Ed.): *The impact of parties: politics and policies in democratic capitalist States*. Sage. Beverly Hill, p.p.: 97-176.
- SCHMIDT, M.G. (1983 a): "The Welfare State and the economy in periods of economic crisis: a comparative study of twenty-three OCDE nations" *European Journal of Political Research* 11 (1),

March.

- SCHMIDT, M.G. (1983 b): "The growth of the tax State: the industrial democracies, 1950-1978" en TAYLOR, Ch.L. (Ed.): *Why government grow. Mensuring Public Sector Size*. Sage Publications. Beverly Hills/London/New Delhi.

- SHALEV, M. (1983): "The social democratic model and beyond: two 'generations' of comparative research on the welfare state" *Comparative Social Research* 6.

- SHARPE, L.J. y NEWTON, K. (1984): *Does politics matter? The determinants of public policy*. Clarendon Press. Oxford.

- SKINNER, R.S. (1976): "Technological determinism: a critique of convergence theory" *Comparative Studies in Society and History* 18 January, p.p.: 2-63.

- SKOCPOL, TH. (1985): "Bringing the State back in: strategies of analysis in current research" en EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, Th.(Eds.): *Bringing the State back in*. Cambridge University Press. Cambridge.

- SKOCPOL, TH. y AMENTA, E. (1986): "States and social policies" *Annual Review of Sociology* 12.

- SOLE, J. (1981): "El Estado como sistema de aparatos e instituciones" en SUBIRATS, J. Y VILANOVA, P.(Eds.): *La evolución del Estado en el pensamiento político*. Petrel. Barcelona.

- STIGLER, G.J. (1970): "Director's law of public income distribution" *Journal of Law and Economics* 13, April.

- SWANK, D.H. (1983): "Between incrementalism and revolution. Group protest and the growth of the Welfare State" *American Behavioral Scientist* 26 (3), Jan.-Feb.

- SWANK, D.H. (1988): "The political economy of government domestic expenditure in the affluent democracies, 1960-80" *American Journal of Political Science* 32 (4), Nov.
  
- SWANK, D.H. y HICKS, A. (1985): "The determinants and redistributive impacts of State Welfare spending in the advanced capitalist democracies, 1960-1980" en VIG, N.J. y SCHIER, J.E. (Eds.): *Political Economy in Western democracies*. Holmes y Meir. New York and London.
  
- TAIRA, K. y KILBY, P. (1969): "Diferences in social security development in selected countries" *International Social Security Review* 22 (2).
  
- TARSCHYS, (1975) : "The growth of public expenditures:nine modes of explanation" *Scandinavian Political Studies* 10.
  
- THERBORN, G. (1984): "Classes and states: Welfare State developments, 1881-1981" *Studies in Political Economy* 14, p.p.: 7-42.
  
- THERBORN, G. (1985): "The prospects of labour and the transformation of advanced capitalism" *New Left Review* 145, p.p.: 5-38.
  
- THERBORN, G.,KJELLBERG, A.,MARKLAND, S. y OHLUND, V. (1978): "Sweden before and after social democracy: a first overview" *Acta Sociologica* 21, p.p.: 37-58.
  
- TILTON, T. (1974): "The social origins of liberal democracy: the swedish case" *American Political Science Review* 68 (2), June.
  
- TUFTE, E.R. (1978): *Political control of the economy*. Princeton University Press. Princeton.
  
- TUFTE, E.R. (1979) : "Political parties, social class, and economic policy preferences" *Government and Opposition* 14 (1), Winter.

- UUSITALO, H. (1984): "Comparative research on the determinants of the Welfare State: the state of the art" *European Journal of Political Research* 12 (4), Dec.
  
- VIG, N.J. y SCHIER, J.E. (Ed.) (1985): *Political Economy in Western democracies*. Holmes y Meir. New York y London.
  
- WAGNER, A. (1958): "The nature of the fiscal economy" en MUSGRAVE, R.A. y PEACOCK, A.R.(Eds.): *Classics in the theory of public finance*. Macmillan, London.
  
- WAGNER, R.E. (1976): "Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice" *Public Choice* 25 (1).(Existe traducción en castellano en WAGNER, R. E. (1988):"Estructura de los ingresos públicos, ilusión fiscal y elección presupuestaria" *Hacienda Pública Española* 113 p.p.: 252-262).
  
- WEED, F.J. (1979): "Industrialization and Welfares Systems: a critical evaluation of the convergence hypothesis" *International Journal of Comparative Sociology* 20 (3-4), Set.-Dec.
  
- WEEDE, E. (1982): "The effects of democracy and socialist strength on the size distribution of income" *International Journal of Comparative Sociology* 23 (3-4), Sep.- Dec., p.p.: 151-65.
  
- WEINBERG, I. (1969): "The problem of the convergence of industrial societies: a critical look at the state of a theory" *Comparative Studies in Society and History* 11, January, p.p.: 1-15.
  
- WIDAVSKY, A. (1974): *The politics of the budgetary process*. Little Brown. Boston Mass.
  
- WIDAVSKY, A. (1975): *Budgeting: a comparative theory of the budgetary process*. Little Brown, Boston Mass.
  
- WILDAVSKY, A. (1985): "The Logic of Public Sector Growth" en LANE, J.E. (Ed.): *State and Market. The Politics of the Public and the private*. Sage Publications. London.



- WILENSKY, H.L. y LEBEAUX, C.N. (1965): *Industrial society and social welfare*. Free Press. New York.
- WILENSKY, H.L. (1975): *The Welfare State and equality: structural and ideological roots of public expenditures*. University of California Press. Berkeley, Cal..
- WILENSKY, H.L. (1976): *The 'new corporatism', centralization and the Welfare State*. Sage. London y Beverly Hills.
- WILENSKY, H.L. y JOHANNSON, G. (1981): "Leftism, catholicism and democratic corporatism: the role of plitical parties in recent Welfare State development" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J. (Eds.): *The development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books. Pricenton.
- WILENSKY, H.L., LUEBBERT, G.M., HAHN, S.R. y JAMIESON, A.M. (1987): "Comparative social policy: theories, methods, findings" en DIERKES, M., WEILER, H.N. y ANTAL, A.B. (Eds.): *Comparative policy research. Learning from experience*. Gower.
- WILLIAMSON, J.B. y FLEMMING, J.J. (1977): "Convergence theory and the social welfare sector: a cross-national analysis" *International Journal of Comparative Sociology* 18 (3-4), Sep.-Dec.
- WILLIAMSON, J.B. y WEISS, J.W. (1979): "Equalitarian political movements, social welfare effort and convergence theory: a cross-national analysis" *Comparative Social Research* 2, p.p.: 289-302.
- YAFFE, A.S. (1980): "El Estado y la teoría de la crisis" *Hacienda Pública Española* Nº 66.

***TERCERA PARTE:***  
***UN MODELO DE INTERPRETACION DE LA EXPANSION DEL ESTADO DE***  
***BIENESTAR ESPAÑOL: EL ARMAZON TEORICO DE LA “HIPOTESIS DE***  
***LOS RECURSOS DE PODER”***

***CAPITULO VI: LA NECESIDAD DE UNA TEORIA GENERAL EN LA INTERPRETACION DEL DESARROLLO DEL ESTADO DE BIENESTAR ESPAÑOL***

La construcción de una teoría general de los determinantes del crecimiento del gasto público social en España durante la etapa democrática de su historia económica debe tomar en consideración tanto factores de demanda como de oferta, así como variables y relaciones económicas, políticas y demográficas<sup>90</sup>. Sólo una explicación híbrida que combine este tipo de factores puede permitir una interpretación adecuada de los factores relevantes que han indidido en la expansión del Estado de bienestar en España. La mayoría de autores que han estudiado el caso español han destacado la peculiar combinación que se ha dado en el caso español entre factores económicos y políticos<sup>91</sup>.

Así, si seguimos a VILLAVERDE (1986), la expansión del Estado de bienestar en España, durante la década de los setenta viene explicada por:

a) *factores económicos*, como la crisis económica -con el consiguiente aumento del desempleo -que provoca una necesidad de expansión del gasto público, tanto en su vertiente de legitimación social (transferencias a parados, jubilados, etc.) como de socialización de costes (transferencias a empresas en crisis),

b) *factores políticos*, como el proceso de democratización y transformación institucional que provocó la expansión de los gastos de legitimación. Esto no hizo sino reflejar demandas de servicios y necesidades públicas insatisfechas en el pasado. El

---

<sup>90</sup> Una breve panorámica de las teorías sobre el crecimiento del Estado y una primera fotografía de lo ocurrido en el caso español se puede encontrar en GONZALEZ, M.J. y MENDOZA, I. (1996).

<sup>91</sup> Esta es la postura de la mayoría de los estudiosos del tema. Como muestra, véase la interpretación que hacen ALCAIDE, J. (1988); MOLINA, J.I. (1986); VILLAVERDE, J. (1986 : 139); COMIN, F. (1992 : 20); MERKEL, W. (1995 : 256).

cambio de sistema político destapó la presión social existente por la redistribución de la renta y por un mayor nivel de bienes y servicios públicos y

c) *factores demográficos*, como el progresivo envejecimiento de la población <sup>92</sup>.

También GONZALEZ-PARAMO, UTRILLA DE LA HOZ y VALIÑO (1994 : 139) inciden en la importancia tanto de los factores económicos como de los políticos, cuando señalan que *"dos claros factores que coincidieron en la segunda mitad de los 1970s explican este dramático cambio en la tendencia. El primero fue el deterioro en el resultado económico en relación a los niveles experimentados en la década previa, que condujo a un incremento considerable en los pagos por transferencias y subsidios. El segundo factor importante fue de naturaleza política: el final del régimen de Franco y la vuelta a la democracia, junto con el deseo del gobierno de evitar la confrontación social, dió un decisivo impulso a un rápido proceso para ponerse al día en el área del Estado del bienestar"*.

Partiendo de estas premisas, algunos autores han propuesto modelos integrados para explicar el crecimiento del gasto público español en los que se combinan variables económicas (modernización económica, crecimiento económico, etc.) y políticas e institucionales, distinguiendo aquellas que tienen un impacto a corto plazo o coyuntural de las que lo tienen a largo plazo o estructural (BANDRES, E., CUENCA, A., GADEA, M<sup>a</sup>.D. y SANCHEZ, A., 1996; BANDRES, E. y GADEA, M<sup>a</sup>.D., 1997).

Un intento de contrastar empíricamente una teoría general del crecimiento de todo el gasto público entre 1964 y 1991 lo realizó GADEA (1993), combinando tanto factores de demanda como de oferta. La autora trató de contrastar la hipótesis de que son los factores estructurales (como la modernización o el crecimiento económico) y políticos-institucionales los determinantes de la estructura a largo plazo del gasto

---

<sup>92</sup> El mismo autor realizó un trabajo para el periodo anterior (1964-79). Véase VILLAVARDE, J. (1983).

público, mientras que los factores económicos coyunturales y los políticos podrían estar relacionados con las desviaciones a corto plazo. Concluye que son tanto los factores de la demanda (industrialización y desarrollo económico en los años sesenta, instauración democrática en los años setenta, extensión del sufragio, articulación de los intereses colectivos como resultado del proceso de especialización económica, etc.) como los de la oferta (fallos del mercado político, comportamiento de los agentes que intervienen en el mercado político) los que influyen en el comportamiento del gasto público en España

93

Siguiendo esta metodología vamos a realizar una propuesta integral que recoge lo que, en nuestra opinión, son las variables más relevantes que explican el crecimiento del gasto público social<sup>94</sup>. De nuevo, podemos agrupar los factores determinantes de la expansión del Estado de bienestar en dos tipos:

- a) Factores por el lado de la demanda
- b) Factores por el lado de la oferta

Desde el punto de vista de la demanda, podemos agrupar estos factores en tres grandes bloques:

- 1) Factores demográficos,
- 2) Factores económicos y
- 3) Factores sociales y políticos

---

<sup>93</sup> Como concluye la autora, "estos son los determinantes que, a nuestro juicio, explican la evolución del gasto público en las tres últimas décadas como una conjunción de elementos a corto y largo plazo, donde se entremezclan los factores de demanda, impulsados por los cambios en la organización económica y social, y los factores de oferta, ligados a la aparición de un nuevo mercado de intercambio político tras la democratización, acrecentados ambos por la crisis económica y la transformación de la estructura impositiva que permite dotar a la hacienda de los recursos necesarios para ampliar el tamaño del sector público" (GADEA, M<sup>a</sup>. D., 1993 : 62).

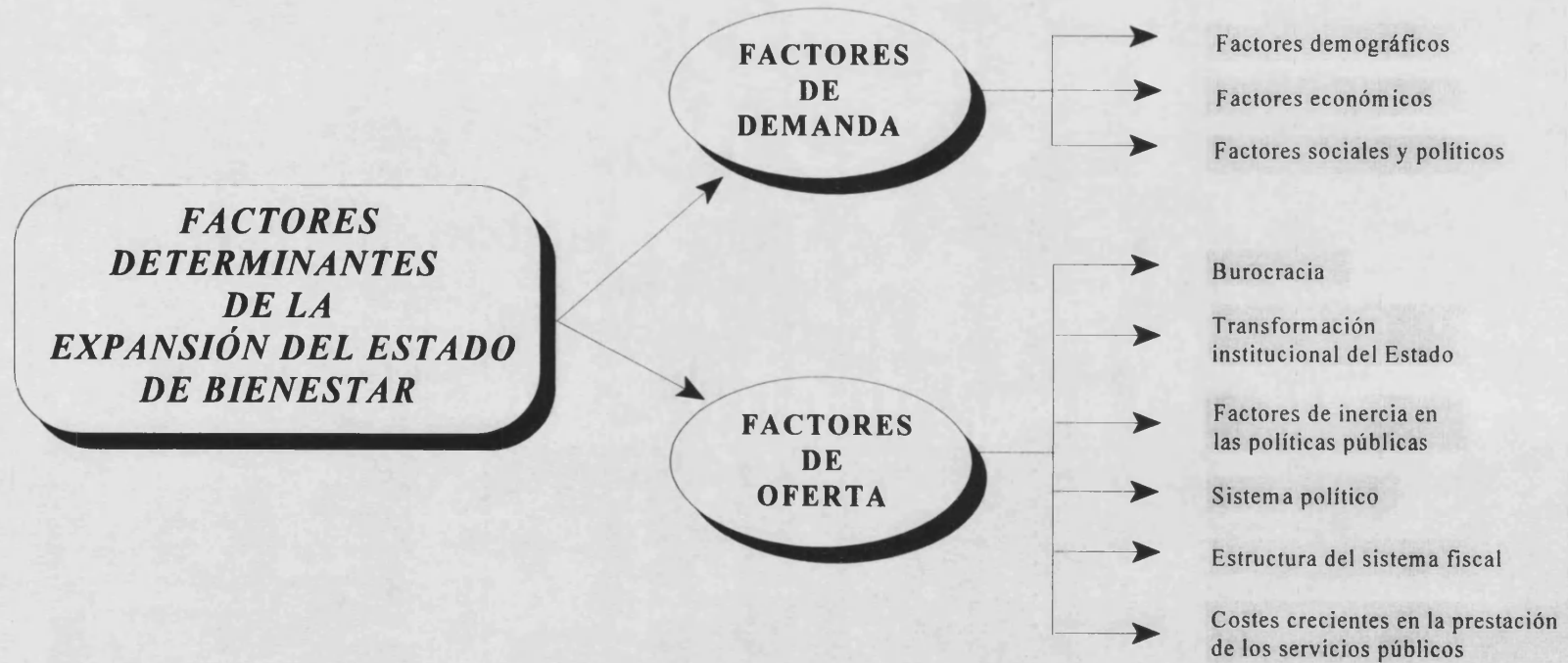
<sup>94</sup> Nuestra propuesta no hace sino recoger las aportaciones que han realizado los diferentes autores desde diferentes concepciones teóricas y metodológicas y que ha sido el objeto central de estudio en la Segunda Parte de nuestro trabajo de investigación (Capítulos IV y V). Evitamos la repetición de los autores que han defendido estas propuestas y sólo recogemos aquellos trabajos específicamente referidos al caso español.

Mientras desde el punto de vista de la oferta podemos sintetizar en seis los factores que intervienen en la expansión del gasto social:

- 1) Burocracia
- 2) Transformación institucional del Estado
- 3) Factores de inercia en las políticas públicas
- 4) Sistema político
- 5) Estructura del sistema fiscal
- 6) Costes crecientes en la prestación de los servicios públicos

Todos estos factores se muestran de una forma más clarificadora en la Figura 6.1.

Figura 6.1: Determinantes de la expansión del Estado de bienestar



Dentro de los factores de demanda, los “*factores demográficos*” han sido enfáticamente destacados por la mayoría de los trabajos que han tratado de descubrir los principales determinantes del crecimiento del gasto social en España, que han visto en el proceso de crecimiento y envejecimiento de la población uno de los factores más relevantes <sup>95</sup>.

Los “*factores económicos*” que influyen en la demanda pueden descomponerse a su vez en cuatro tipos:

a) *Estado de la economía* (crecimiento/recesión económica; crecimiento de la renta per cápita; inflación; coeficiente de apertura comercial).

b) *Modernización* (grado de desarrollo industrial y tecnológico, grado de urbanización).

c) *Transformaciones en el mercado de trabajo* (tasa de asalarización, tasa de desempleo, participación laboral femenina, participación de la fuerza laboral en la industria).

d) *Modo de producción* (acumulación de capital, concentración del capital).

Los “*factores sociales y políticos*” han tenido una relevancia especial en la construcción del Estado de bienestar español. No se puede entender la expansión y consolidación del Estado de bienestar en España durante la década de los setenta si no consideramos las condiciones históricas que influyeron en su construcción. Para construir

---

<sup>95</sup> Véase como muestra la metodología que siguen los trabajos de BAREA, J. (1988 a) y BAREA, J. (1988 b); BANDRES, E. (1989); BANDRES, E. (1990) y BANDRES, E. y SANCHEZ, A. (1996) y GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1990).



una teoría sobre la expansión del Estado de bienestar en España, en primer lugar, debemos de situar los parámetros espaciales y temporales. La perspectiva histórica, poniendo de relieve las condiciones históricas que influyeron en la construcción del Estado de bienestar español, se convierte en un instrumento metodológico y analítico imprescindible. Uno de los parámetros necesarios es la consideración del cambio de sistema político -pasando de un sistema dictatorial a un sistema democrático- y la necesidad de legitimación del nuevo sistema en el periodo que se ha venido en llamar “*transición democrática*”. Así, dentro de los “*factores políticos*” algunas variables relevantes tienen que ver con el “*contexto político*” en el que se construye el Estado de bienestar, como el proceso de democratización política (transición política), la existencia de gobiernos fuertes o débiles<sup>96</sup> o el grado de competencia en el sistema político. Otras variables políticas se refieren al poder organizativo del movimiento obrero<sup>97</sup>.

Dentro de los “*factores sociales*” que impulsan el crecimiento del gasto social debemos de considerar variables tan dispares como el nivel de influencia política de los grupos de interés, el grado de corporativización de la sociedad o el fraude existente entre los beneficiarios de las prestaciones sociales.

La siguiente Figura 6.2 muestra, de una forma sintética, los factores por el lado de la demanda que, a nuestro entender, deben de formar parte de un modelo teórico que pretenda explicar el crecimiento del gasto público social en España.

---

<sup>96</sup> Variables éstas que han sido destacadas, especialmente, por ALCAIDE, J. (1988).

<sup>97</sup> Factor, especialmente, destacado por la teoría socialdemócrata y que será objeto de un desarrollo más en profundidad en el próximo Capítulo VII.

Figura 6. 2: Factores de Demanda que contribuyen a la expansión del gasto público social



Parece claro que, sobre todo durante los años ochenta en el caso español, pudieron influir factores de oferta. Podemos clasificar estos factores -tal y como acabamos de hacer con los factores por el lado de la demanda- en seis bloques:

- 1) Influencia del aparato burocrático
- 2) Transformación institucional del Estado
- 3) Factores de inercia en las políticas públicas
- 4) Sistema político
- 5) Estructura del sistema fiscal
- 6) Costes crecientes en la prestación de los servicios públicos

El primer bloque de factores ha sido especialmente destacado por los defensores teóricos de la Escuela de la Elección Pública, tal y como hemos dejado de manifiesto en el Capítulo V. Para estos autores el número de empleados públicos, su comportamiento egoísta y auto-interesado y la influencia que ejercen en la dinámica incrementalista del gasto público debería formar parte de la explicación del crecimiento del Estado de bienestar en los países desarrollados. En opinión de algunos especialistas esos mismos factores han incidido en el modelo del Estado de bienestar español. Así, se ha destacado la importancia que ha tenido la influencia de las élites políticas, burocráticas y grupos de interés, sobre todo, en los inicios de la formación del Estado de bienestar español (GUILLEN, A. M<sup>a</sup>, 1996) o el comportamiento auto-interesado de los propios empleados públicos (como los trabajadores sociales en la definición del modelo de servicios sociales español) (AZNAR, M. 1989 : 42-43).

Otro de los factores relevantes para entender el proceso de crecimiento del gasto social en España ha sido la transformación institucional del Estado llevada a cabo en las últimas décadas, especialmente la construcción del Estado de las autonomías y el proceso gradual y creciente de descentralización del gasto público. Dicho proceso de descentralización -sin la consiguiente corresponsabilidad fiscal de los gobiernos

autonómicos- parece explicar parte de la expansión del gasto público (VELILLA, P., 1993) <sup>98</sup>. También han de ser tomados en consideración aspectos como el grado de centralización del Estado o de corporatismo en la toma de decisiones políticas.

En un tercer bloque podemos englobar lo que llamamos “*factores de inercia en la instrumentación de las políticas públicas*”. Para algunos autores el llamado “efecto imitación o demostración” de las políticas públicas, esto es, la importación de las experiencias aplicadas en los países europeos más adelantados en el desarrollo del Estado de bienestar, ha jugado con especial fuerza en el modelo español (COMIN, F., 1992 : 20; VILLAVERDE, J. 1986). Junto con este factor tienen que ser considerados aspectos importantes como la edad o experiencia temporal de los programas de bienestar social (es decir, el “timing” en la aplicación de los programas), el grado de intercambio político entre los diferentes programas de gasto público o los cambios normativos llevados a cabo (aumento de la cobertura, aumento de nivel real de las prestaciones, cambios en los criterios para conceder las prestaciones, cambios en el tiempo de percepción de los beneficios sociales, etc) <sup>99</sup>.

Un cuarto bloque de factores son aquellos referidos a las características, condiciones y naturaleza del sistema político. Dentro de este grupo debemos de considerar aspectos como: los nuevos fallos del mercado de intercambio político (GADEA, M<sup>a</sup>.D., 1993), la competencia electoral entre los partidos, la participación política, el comportamiento y perfil de los líderes políticos o el llamado “ciclo político-electoral”.

El quinto bloque de factores de oferta recogería los aspectos relacionados con la estructura del sistema fiscal (GADEA, M<sup>a</sup>.D., 1993 : 61), con el grado de

---

<sup>98</sup> Según la autora, con el establecimiento de la corresponsabilidad fiscal todas las comunidades autónomas hubieran realizado un gasto inferior al efectivamente realizado. Otra de las conclusiones del citado trabajo es que la emisión de deuda ha alentado un crecimiento excesivo del gasto público.

<sup>99</sup> Los trabajos de BAREA, J. (1988 a y 1988 b) y BANDRES, E. (1990) y BANDRES, E. y SANCHEZ, A. (1996) tratan de ponderar la importancia que han tenido factores como el nivel de cobertura o el aumento en el nivel real de las prestaciones en el crecimiento de determinadas partidas del gasto social español.

descentralización fiscal o de “*ilusión fiscal*” existente. Esta última tendrá que ver con la combinación entre impuestos directos e indirectos, pero también con la utilización del déficit público por parte de la política económica instrumentada (RAYMOND BARA, J.L. y GONZALEZ-PARAMO, J.M., 1988 : 143).

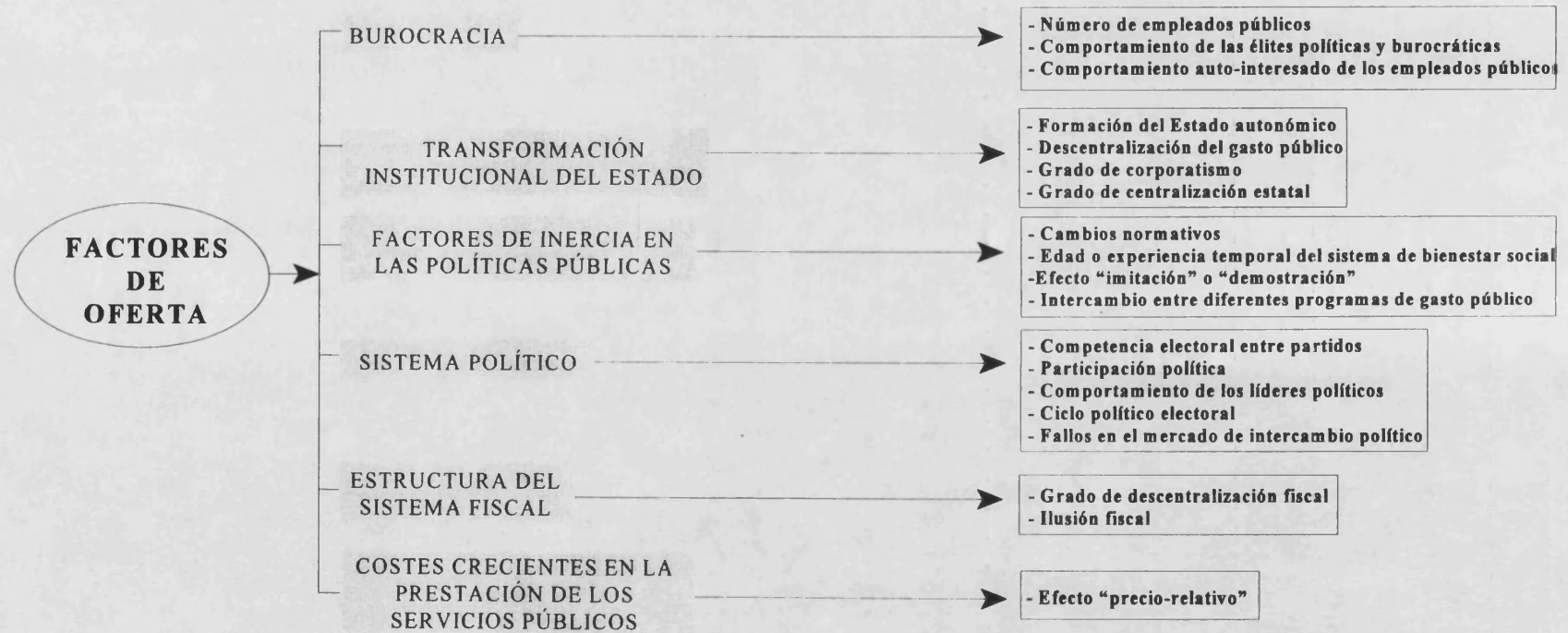
Finalmente, en numerosos trabajos sobre este tema se destaca la importancia que ha tenido el efecto “precios-relativos” (aumento mayor de los costes del sector público que los del sector privado por el menor crecimiento de la productividad) en el crecimiento del gasto público social en España <sup>100</sup>.

Todos estos factores que impulsan el crecimiento del gasto público social están representados en la Figura 6.3.

---

<sup>100</sup> Véanse, nuevamente, la relevancia que se concede a este factor de crecimiento en los trabajos de BAREA, J. (1988 a) y (1988 b); BANDRES, E. (1990) y BANDRES, E. y SANCHEZ, A. (1996); COMIN, F. (1992 : 20).

Figura 6.3: Factores de Oferta que contribuyen a la expansión del gasto público social



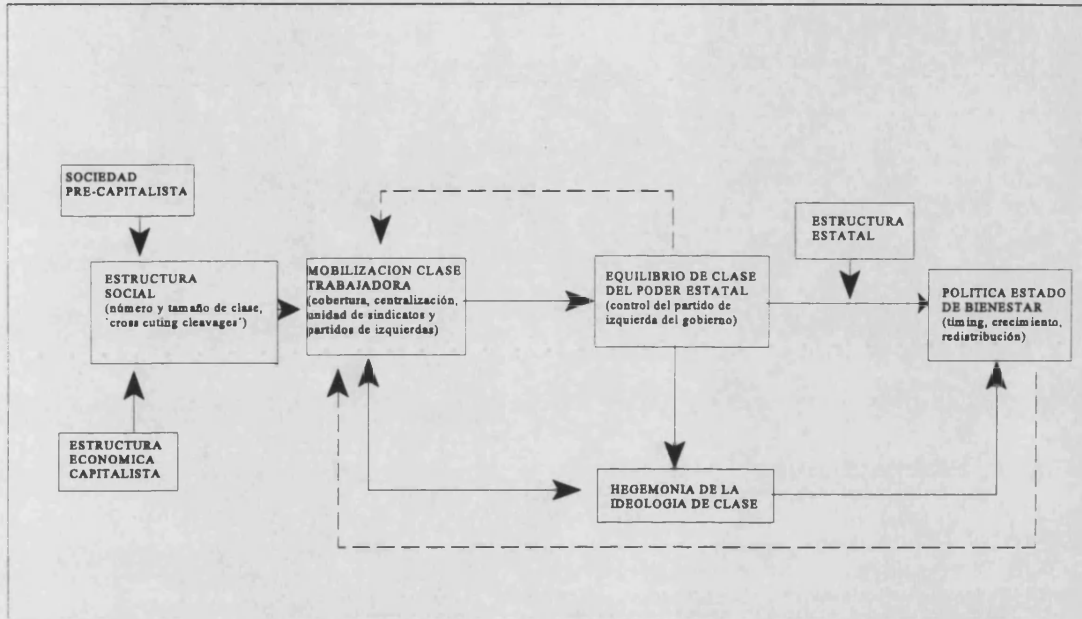
***CAPITULO VII: EL ARMAZON TEORICO DE LA 'HIPOTESIS DE LOS RECURSOS DE PODER'***

Una vez construída una propuesta de marco general del crecimiento del gasto público en España, vamos a intentar fundamentar teóricamente la hipótesis que intentaremos contrastar en los próximos apartados de nuestro trabajo. Partiendo del esquema teórico del Capítulo anterior es más fácil encuadrar la teoría socialdemócrata o la llamada “hipótesis de los recursos de poder” como una teoría que ha incidido fundamentalmente en los condicionamientos políticos y sindicales para explicar el grado de institucionalización que alcanzan los derechos sociales en las diferentes experiencias políticas del Estado de bienestar.

En el apartado IV. 2 desarrollamos las principales ideas de aquellos autores que defienden lo que en la presente tesis hemos denominado la teoría socialdemócrata. Para estos autores sólo el movimiento obrero organizado política y sindicalmente impulsa el crecimiento del gasto social, así como institucionaliza y universaliza los derechos de ciudadanía. Los autores socialdemócratas, por consiguiente, enfatizan la importancia de los factores políticos basados en criterios de clase para explicar la expansión del Estado de bienestar (ESPING-ANDERSEN, G. y KORPI, W. 1991). Para tales autores la lucha política de naturaleza clasista por los “*recursos de poder*” (control de los medios de producción o grado de movilización y organización de la clase trabajadora en sindicatos o partidos políticos) afecta los procesos y resultados distributivos de la intervención del Estado.

La lógica de esta hipótesis ha sido perfectamente descrita en el trabajo de SHALEV (1983 : 322) y es representada en la Figura 7.1.

Figura 7.1: Un modelo socialdemócrata del Estado de bienestar





La política social afecta al propio núcleo sustancial de la sociedad capitalista, siendo, por tanto, ámbito fundamental de la lucha social y de poder. *"La política social -argumenta ESPING-ANDERSEN- es algo más que un cierto volumen de gasto social; es intrínsecamente transformación social y movimiento político. Es poder y emancipación. Es suplantar cambio de productos por derechos sociales; despotismo de mercado por distribución democrática"* (ESPING-ANDERSEN, G., 1987 : 85 ). El proceso de socialdemocratización del capitalismo implica, para este mismo autor, *"que la política social compromete una agenda de cuatro puntos: la desmercantilización de los asalariados y de su consumo, una reestratificación de la sociedad a lo largo de principios solidarios; correcciones redistributivas de las desigualdades causadas por el mercado; y, sobre todo, la institucionalización del pleno empleo sostenido"* (ESPING-ANDERSEN, G. 1985 b : 228).

La lucha por los derechos sociales como elemento desmercantilizador de la sociedad es la característica esencial del modelo socialdemócrata de Estado de bienestar. *"La cuestión de los derechos sociales es en esencia la lucha para desmercantilizar no sólo las áreas vitales del consumo, sino el mismo trabajo salarial. La igualdad de status es parte y parcela de la construcción de la solidaridad social. El Estado de bienestar socialdemócrata proyecta llegar a incorporar dos objetivos adicionales. Uno es la promesa de distribución de una mayor igualdad de renta, como diferente a la igualdad de estatus; el otro es la pretensión de una política de bienestar como recursos para una mayor eficiencia económica"* (ESPING-ANDERSEN, G., 1987 : 85-86).

Por consiguiente, la movilización de la clase trabajadora y la fuerza del partido socialdemócrata son las variables clave para explicar las diferencias en los modelos de Estado de bienestar, ya que afecta a los gastos en redistribución de la renta y la desigualdad de la misma. Como argumenta KORPI (1980 : 309) *"donde la clase trabajadora ha sido fuertemente movilizadora y ha conseguido un control relativamente estable sobre el gobierno, se ha dado una crucial disminución entre los recursos de*

*poder de las principales clases en las democracias capitalistas. Esta disminución de la diferencia en los recursos de poder mejora la posición relativa de la todavía más débil clase trabajadora y abre nuevas alternativas para la acción de esta clase. Un control estable y fuerte sobre el gobierno hace posible que la clase trabajadora use la política pública para intervenir en los procesos distributivos en la sociedad. Por ello, ya no queda confinada solamente a luchar por su participación en la producción del mercado de trabajo".*

El argumento defendido por estos autores es que los sindicatos reformistas y los partidos socialdemócratas pueden conseguir reformas sustanciales del sistema capitalista y que el Estado de bienestar es un componente esencial en el compromiso de la clase capitalista con el movimiento laboral. Las variables económicas (como el crecimiento del P.N.B.) tienen un escaso poder explicativo sobre el Estado del bienestar -lo cual diferencia sustancialmente la teoría socialdemócrata de la conclusión a la que llega la tesis del industrialismo-. Este último se explicaría por el papel jugado por los partidos socialdemócratas, medido por su poder gubernamental y parlamentario a lo largo de la historia (KORPI,W., 1978; KORPI,W., 1983; ESPING-ANDERSEN, G., 1985 a; HIMMELSTRAND,U., AHRNE,G., LUNDBERG,L., 1981) .

La organización obrera desplaza la lucha de clases desde la estructura industrial al sistema político y utiliza el Estado democrático como un instrumento (al margen del mercado) para redistribuir la renta desde los grupos de mayor renta y riqueza a los menos privilegiados. Por tanto, bajo este prisma, la primera beneficiaria de los gastos del Estado de bienestar es la clase trabajadora, siendo el poder político de esta clase social el elemento motriz más importante para desarrollar o extender el Estado de bienestar.

En este tipo de argumentación el mercado coloca a los trabajadores bajo el dominio del capital, pero la política democrática permite a los trabajadores los recursos políticos y económicos necesarios (básicamente, nos referimos al gasto social) para contrarrestar los efectos más negativos del mercado. Por eso los partidos

socialdemócratas en el poder son cruciales para explicar el crecimiento del Estado de bienestar (FURNISS, N. y TILTON, T., 1977).

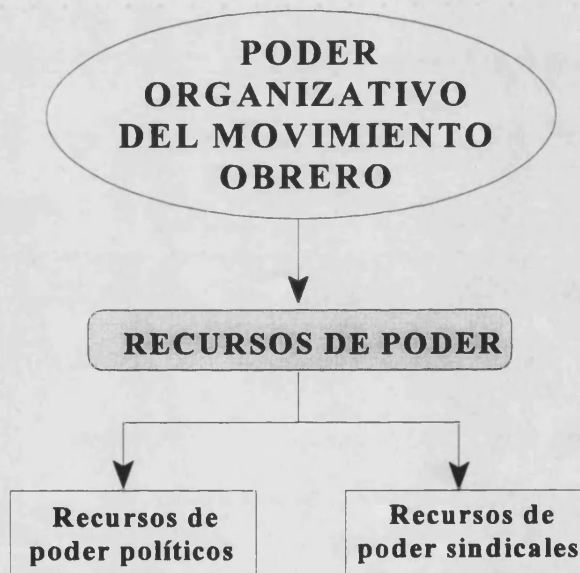
El Estado de bienestar es entendido como un proceso de desmercantilización impulsado por el poder de movilización de la clase trabajadora opuesta a la función mercantilizadora del mercado. Por tanto, el resultado de la socialdemocratización de la sociedad es una progresiva desmercantilización de las relaciones económicas, esto es, una progresiva suplantación de las relaciones de mercado por los derechos sociales, y una progresiva universalización de los servicios de la política social. Para ESPING-ANDERSEN (1985 b : 255), *"la desmercantilización y universalización en política social requiere: que las cargas financieras se socialicen; que las diferencias de status se eliminen con respecto a las condiciones de derechos y beneficios; que los derechos y la distribución de beneficios se divorcien de las desigualdades o resultados iniciales; y que los derechos sean básicamente incondicionales. Un nivel avanzado de desmercantilización significa que los individuos pueden mantener estándares normales de vida sin la compulsión de trabajar; un alto grado de universalismo estipula que todos los ciudadanos reconocen por sí mismos estar 'en el mismo bote' "*.

ESPING-ANDERSEN y KORPI (1987), en esta misma línea argumental, también sugieren que el nivel económico es menos importante que las variaciones políticas para explicar las tendencias de crecimiento del Estado de bienestar en los últimos cincuenta años. También, STEPHENS (1979), en un trabajo clásico, defiende que el gasto social es una consecuencia de la organización, movilización y actividad política de la clase trabajadora y que, por tanto, el grado de organización del movimiento obrero (grado de sindicalización, nivel de centralización sindical, fuerza de los partidos de la clase trabajadora, etc.) está fuertemente asociado con el nivel del gasto social y con el esfuerzo redistributivo del Estado. Tres elementos contribuyen, en opinión de este autor, a la fortaleza de la clase trabajadora: un tamaño pequeño de la población, un proceso de industrialización tardía y la vulnerabilidad de la economía con respecto de fluctuaciones externas. Finalmente, STEPHENS considera, en un exceso de

optimismo -como se ha venido a demostrar años más tarde-, al Estado de bienestar como el primer paso hacia un sistema socioeconómico socialista.

La Figura 7.2 sintetiza los recursos de poder que destaca la teoría socialdemócrata a dos niveles de movilización: política y sindical.

Figura 7.2: Recursos de poder en la teoría socialdemócrata de la expansión del Estado de bienestar



Los autores que han desarrollado esta teoría destacan que los “*recursos de poder*” pueden dividirse en: “*recursos de poder sindicales*” (grado de afiliación sindical, nivel de centralización sindical, nivel de alcance sindical, protesta política no institucionalizada, etc.) y “*recursos de poder políticos*” (tiempo de gobierno de los partidos socialdemócratas o de izquierda, gobierno en coalición de un gobierno socialdemócrata, etc.). Tales elementos, que constituyen el armazón teórico de la “*hipótesis de los recursos de poder*”, quedan representados -de una forma sinóptica- en la siguiente Figura 7.3 .

Figura 7.3: Recursos de poder políticos y sindicales institucionalizados y no institucionalizados en la teoría socialdemócrata



---

## ***BIBLIOGRAFIA***

- ALCAIDE, J. (1988): "El gasto público en la democracia española. Los hechos" *Papeles de Economía Española* 37.
  
- AZNAR, M. (1989): "Los servicios sociales: el marco constitucional en España" *Documentos de Servicios Sociales: ¿Bienestar social en España?* INTRESS, Septiembre.
  
- BANDRES, E. (1989): "Evolución demográfica y gastos sociales" *Economistas* 39, Agosto-Septiembre.
  
- BANDRES, E. (1990): *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*. Monografía I.E.F. Madrid.
  
- BANDRES, E., CUENCA, A., GADEA, M<sup>a</sup>. D. y SANCHEZ, A. (1996): "El desarrollo del Estado de bienestar en los países del Sur de Europa" *Igualdad* 16, Noviembre.
  
- BANDRES, E. y SANCHEZ, A. (1996): "Las políticas de protección social en España (1970-1990)" en PENA, B. (Dir.): *Distribución personal de la renta en España*. Ed. Pirámide. Madrid.
  
- BANDRES, E. y GADEA, M<sup>a</sup>. D. (1997): "Estado de bienestar y crecimiento de los gastos sociales en España" Ponencia *IV Encuentro de Economía Pública*. Pamplona 6, 7 y 8 Febrero.
  
- BAREA, J. (1988 a ): "Gasto público en pensiones" *Papeles de Economía Española* 37.
  
- BAREA, J. (1988 b ): "Gasto público en asistencia sanitaria" *Papeles de Economía Española* 37.
  
- COMIN, F. (1992): "La formación histórica del Estado providencia en España" *Información Comercial Española* 712.

- ESPING-ANDERSEN, G. (1985 a ): *Politics against markets: the social democratic road to power*. Princeton University Press. Princeton.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1985 b ): "Power and distributional regimes" *Politics and Society* 14(2).
- ESPING-ANDERSEN, G. (1987): "Citizenship and socialism: decommodification and solidarity in the Welfare State" en ESPING-ANDERSEN, G., REIN, R, y RAINWATER, L. (Eds.): *Stagnation and renewal in social policy*. Sharpe. New York.
- ESPING-ANDERSEN, G. y KORPI, W. (1987): "From poor relief to institutional Welfare States" en ERIKSSON et al. (Eds.): *The scandinavian model: Welfares States and\_welfare research*. M.E.Sharpe. New York.
- ESPING-ANDERSEN, G. y KORPI, W. (1991): "La política social como política de clase en el capitalismo de posguerra: Escandinavia, Austria y Alemania" en GOLDTHORPE, J.H. (Comp.): *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- FURNISS, N. y TILTON, T. (1977): *The case for the Welfare State. From social security to equality*. Indiana University Press. Bloomington and London.
- GADEA, M<sup>a</sup>.D. (1993): "Un modelo sobre los determinnantes del crecimiento del gasto público en España (1964-1991)" *Revista de Economía Aplicada* Vol.I, Otoño.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1990): "El papel del Sector público en España: de la crisis económica al mercado Unico Europeo" *Documentos de Trabajo* 58, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M., UTRILLA, A. y VALIÑO, A. (1994): "Fiscal policy in Spain,



1980-92. Main developments and current issues" *European Economy*. Reports and Studies "Toward greater fiscal discipline" 3.

- GONZALEZ, M.J. y MENDOZA, I. (1996): "El Estado de bienestar y el crecimiento del Estado" en CASILDA, R. y TORTOSA, J.Mª (Eds.): *Pros y contras del Estado del bienestar*. Ed. Tecnos. Madrid.

- GUILLEN, A.M. (1996): "Welfare State development in Spain: a historical and explanatory approach" *Paper presented at the MIRE Conference*, Florence 21st-24 th February.

- HIMMELSTRAND, U., AHRNE, G., LUNDBERG, L. (1981): *Beyond welfare capitalism*. Heinemann. London.

- KORPI, W. (1978): *The working class in welfare capitalism*. Routledge and Kegan Paul. London.

- KORPI, W. (1980): "Social policy and distributional conflict in the capitalist democracies. A preliminary comparative framework" *West European Politics* 3 (3), Oct.

- KORPI, W. (1983): *The democratic class struggle*. Routledge and Kegan Paul, London.

- MERKEL, W. (1995): *¿Final de la socialdemocracia? Recursos de poder y política de gobierno de los partidos socialdemócratas en Europa Occidental*. Edicions Alfons El Magnánim. Generalitat Valenciana. Valencia.

- MOLINA, J.I. (1986): *La crisis fiscal del Estado español (1976-1984)*. Monografía Nº 44. Instituto de Estudios Fiscales.

- RAYMOND, J.L. y GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1988): "Déficit, impuestos y crecimiento del gasto público" *Papeles de Economía Española* 37.

- SHALEV, M. (1983): "The social democratic model and beyond: two 'generations' of comparative research on the welfare state" *Comparative Social Research* 6.
  
- STEPHENS, J.D. (1979): *The transition from capitalism to socialism*. MacMillan. London.
  
- VELILLA, P.(1993): "El proceso de descentralización del gasto público en España: comportamiento fiscal y decisiones de gasto de los gobiernos autonómicos" *Documento de Trabajo Fundación BBV*, Noviembre.
  
- VILLAVERDE, J. (1983): "El crecimiento del sector público español: un estudio empírico" *Hacienda Pública Española* 85.
  
- VILLAVERDE, J. (1986): *El crecimiento del sector público español*. Monografía N° 46. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

***CUARTA PARTE:***  
***EL DESARROLLO DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA***

***CAPITULO VIII: BREVE RECONSTRUCCION HISTORICA: LA APARICION DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA***

Aunque no es el objetivo del presente trabajo hacer un recorrido histórico exhaustivo de la evolución del sistema de protección social en España desde sus orígenes hasta la actualidad, es inevitable comenzar con una breve reconstrucción histórica del modelo español de protección social.

No podemos entender el origen y formación del Estado de bienestar español sin considerar la influencia que tuvieron los debates ideológicos y políticos sobre el papel asignado al Estado en una economía de mercado. Según han puesto de manifiesto MORENO y SARASA (1993 : 30), a finales del siglo XIX y principios del siglo XX los reformadores españoles se vieron influenciados por tres corrientes ideológicas: el neoliberalismo krausista, el catolicismo social y la socialdemocracia. GUILLEN (1990) también destaca tres tendencias ideológicas claves para entender los impulsos reformistas durante el periodo de la Restauración en España: el krausismo liberal, el catolicismo social y el Regeneracionismo <sup>101</sup> .

Según esta última autora, desde el punto de vista político, el desarrollo inicial del Estado social español tuvo lugar en tres periodos diferentes:

- a) la Restauración (1876-1923)
- b) la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)
- c) la II República (1931-1936).

---

<sup>101</sup> La principal hipótesis de este interesante trabajo es que el factor ideológico tiene un poder explicativo mayor que otras variables para dar razón de los orígenes del Estado de bienestar en España. La autora defiende en el trabajo que el factor determinante para explicar la introducción de programas de provisión pública en este periodo de la historia de España es el desarrollo de ideologías en favor de la reforma social entre los políticos de la época, los “policy-makers” y demás élites políticas e intelectuales.

Partiendo de esta periodización, los inicios del Estado asistencial español pueden fecharse en diciembre de 1883 con la constitución de la Comisión de Reformas Sociales, que posteriormente tendría su plasmación en la creación del Instituto de Reformas Sociales en 1903; transformado en el Instituto Nacional de Previsión Social (I.N.P.) por la Ley de 27 de Febrero de 1908 y que supondría, a la postre, el embrión del futuro sistema de Seguridad Social. El I.N.P., que gestionaba un sistema voluntario de capitalización, cubría sólo a los trabajadores asalariados y de baja renta y era el encargado de administrar y tutelar los servicios y prestaciones sociales (accidentes, subsidio familiar, SOVI, enfermedad y desempleo).

Sin embargo, en esta primera etapa no puede hablarse de que hubiera en España un sistema de Seguridad Social, sino más bien un sistema de seguros sociales encaminado a la cobertura de determinados riesgos y contingencias, y dirigido sólo a ciertos colectivos de trabajadores, que tenía su precedente en un modelo de beneficencia típico de un Estado liberal <sup>102</sup>. Es de destacar en el comienzo de esta primera etapa de protección social en España, la *Ley de accidentes de trabajo* de 30 de Enero de 1900. Con esta ley el empresario tenía la responsabilidad de los accidentes laborales, teniendo que realizar la prestación en función del salario y del grado de incapacidad del trabajador.

Muy posteriormente se creó el primer seguro social obligatorio con el nombre de *Retiro Obrero Obligatorio* por R.D. de 11 de Marzo de 1919 y Reglamento del 21 de Enero de 1921. El Retiro Obrero era el primer seguro obligatorio de vejez. Sus fuentes de financiación eran las cuotas empresariales y las aportaciones estatales. Más tarde se crearían un conjunto de seguros sociales, como el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI). Además, aparecen otros mecanismos de protección a través del Mutualismo Laboral. Pieza clave, en esta primera etapa fue la creación del Ministerio de Trabajo en 1920.

---

<sup>102</sup> Para un repaso de las principales instituciones y legislación que impulsó el Estado benefactor español desde 1812 hasta la actualidad puede consultarse COMIN, F. (1996).

Según algunos expertos en la materia, en este primer momento de “despegue” del Estado social, el caso español presenta unas características similares al resto de países europeos, con la única excepción, si cabe, de Alemania <sup>103</sup> .

Durante la Dictadura de Primo de Rivera se creó -aunque sólo dirigido a trabajadoras industriales con salarios bajos- el Seguro Obligatorio de Maternidad que empezó a ser efectivo el 1 de Octubre de 1931. Fue en la década de los treinta cuando la protección social recibió su mayor impulso, truncado por el comienzo de la Guerra Civil y el posterior gobierno franquista. Durante la Segunda República se realizó una primera propuesta para la creación de un sistema obligatorio y unificado de seguros sociales, que incluyese todas las contingencias. Ejemplos de esta preocupación por la protección social de la II República fueron el seguro de accidentes de trabajo de 1931 y la Ley de Bases para el establecimiento de un seguro de enfermedades profesionales de 1936, que nunca entró en vigor como consecuencia de la guerra civil.

Este importante impulso en materia de protección se materializó en el Seguro Social Obligatorio de Maternidad (Decreto 26-Mayo-1931), la protección de accidentes de trabajo en la agricultura (Ley 9-Septiembre-1931) y la modificación de la protección en la industria por la Ley de Bases de 1 de Julio de 1931.

En definitiva, desde 1900 hasta 1936 la mayoría de las medidas de protección social fueron, excepto en la última fase, de tipo voluntario, dirigidas a trabajadores industriales con bajo nivel de renta e impulsadas por el Estado a través de los subsidios. La especificidad del modelo español en comparación con los Estados europeos tradicionales se ponía de manifiesto desde sus comienzos. Como apuntan MORENO y SARASA (1993 : 36), “*el Estado del bienestar español tuvo, pues, unos inicios bien*

---

<sup>103</sup> GUILLEN (1990), partiendo de las tres variables utilizadas por FLORA y ALBER (1981) para explicar el “timing” en la introducción de programas de bienestar social -desarrollo socioeconómico, movilización política de la clase trabajadora y desarrollo constitucional- se pregunta por los factores que explican este primer desarrollo del Estado de bienestar en España. Concluye que inicialmente los primeros desarrollos de los programas de provisión pública de bienestar no se pueden explicar por el proceso de desarrollo socioeconómico -ya que España era un país eminentemente agrario en la época de la Restauración- ni por la movilización de la clase obrera. La autora destaca, como hemos apuntado, la importancia que tuvieron las ideas reformistas de las élites políticas e intelectuales.

*distintos a los del modelo británico y escandinavo. La debilidad de las clases medias, la división del movimiento obrero y las luchas entre religiosos y anticlericales por un lado, y entre nacionalismos periféricos y Estado central por el otro, abortaron la frágil alianza entre clases urbanas, obreros y jornaleros del campo que sustentaba el Frente Popular”.*

La guerra civil y el cambio de orden político y social supuso que las bases institucionales para el establecimiento de un modelo de Seguridad Social se establecieron en el periodo franquista (1940-1975), muy probablemente por la influencia que ejercieron las élites políticas, burocráticas y los grupos de interés <sup>104</sup>.

El periodo franquista arranca, en materia de protección social, con la Ley de Bases sobre el Régimen obligatorio de subsidios familiares de 18 de Julio de 1938 <sup>105</sup>. Un hito importante en este periodo fue la ley de 1 de Septiembre de 1939 que transformaba el Retiro obrero en el régimen obligatorio de Subsidio de Vejez e Invalidez (S.O.V.I.) gestionado y administrado por el Instituto Nacional de Previsión (I.N.P.) <sup>106</sup>.

Siguiendo la periodificación de MORENO y SARASA (1993) se pueden distinguir tres periodos <sup>107</sup>:

a) desde 1940 a finales de los años 1950,

---

<sup>104</sup> Esta es la tesis de GUILLEN, quien piensa que en la época franquista “*ni los grupos de interés ni la población en general fue capaz de ejercer mucha presión durante este periodo. Así los intereses e ideas de los ‘decision-makers’ fueron de crucial importancia. En general, los objetivos que se vieron como fundamentales por los ‘policy-makers’ franquistas fueron el logro de la paz social, el mantenimiento de la capacidad en buen estado del aparato productivo, y el logro de la credibilidad externa e interna. Estos objetivos fueron consistentes con el establecimiento de un modelo profesional dirigido a trabajadores y financiado por contribuciones*” (GUILLEN, A. M. 1996: 17).

<sup>105</sup> Un interesante repaso de la legislación social en estos primeros años se hace en el trabajo de CRUZ, I. (1984).

<sup>106</sup> Posteriormente, este subsidio se amplió en 1947 (protección de la invalidez permanente) y en 1955 (indemnización a familiares supervivientes por muerte).

<sup>107</sup> Para un exhaustivo análisis del periodo 1939-1982, enfatizando la importancia que han tenido los factores ideológicos y políticos en el entramado del Estado de bienestar español puede consultarse el trabajo de GUILLEN, A.M. (1992).

- b) desde 1959 a 1967 y
- c) desde 1968 hasta 1977.

1) En el *primer periodo* destacan las siguientes medidas:

- a) seguro obligatorio de enfermedad por Ley de 14 de Diciembre de 1942 (que entró en vigor el 1 de Septiembre de 1944) <sup>108</sup> ,
- b) creación del Plus Familiar, que, más bien, era un complemento de los salarios,
- c) seguro obligatorio de enfermedades profesionales de 1947,
- d) transformación del subsidio de vejez en el Seguro de Vejez e Invalidez (SOVI) en 1947,
- e) premios complementarios al subsidio familiar (premio de natalidad de 1941 y premio de la Natalidad de 1948),
- f) mejoras del seguro de Accidentes de Trabajo desde 1943 a 1950,
- g) Texto Refundido de Accidentes de Trabajo (Decreto 22-Junio-1956),
- h) Ley de 24 de Abril de 1958 sobre convenios colectivos sindicales.

En este periodo también destacó la creación, en 1946, del Mutualismo Laboral, que era un sistema de previsión social que protegía las mismas contingencias que el I.N.P. El Mutualismo Laboral era un sistema de previsión social obligatorio estructurado por ramas de industria o servicios para proporcionar pensiones y subsidios a los trabajadores.

2) En el *segundo periodo* se mejoró y consolidó el sistema de protección social en España. Los hitos jurídicos más importantes en este periodo se pueden resumir en los

---

<sup>108</sup> Este seguro obligatorio comprendía la asistencia sanitaria y la económica (50% del salario de cotización). Se financiaba con cargo a empresarios y trabajadores y, también, una aportación del Estado.



siguientes:

- a) Ley 46/1960, 7 Julio del Fondo Nacional de Asistencia Social
- b) Ley de 22 de Julio de 1961 de creación del Seguro obligatorio de desempleo
- c) Ley de Hospitales de 1962
- d) Ley 193/ 1963, de 28 de Diciembre, ley de Bases de la Seguridad Social
- e) establecimiento en 1963 del Salario Mínimo Interprofesional
- f) Ley de la Seguridad Social de 21-4-1966

Es de destacar en este periodo la importante Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, que entraría en vigor el 1 de Enero de 1967<sup>109</sup>, y que inició la transición desde un sistema de seguros sociales a un sistema de Seguridad Social. Esta importante Ley suponía el tránsito de un sistema de capitalización a un sistema de reparto, que fue el que se adoptaría a partir de este momento en España. Las características de esta Ley eran, por un lado, evitar la duplicidad de funciones entre el I.N.P. y la Mutualidad Laboral, quedando la gestión en manos de entidades gestoras del sistema. Por otro, hacer coexistir el régimen general con regímenes especiales.

Es una evidencia contrastada que durante los años sesenta se produciría un cambio en el modelo de protección social en España. Esta es la tesis defendida por autores como RODRIGUEZ CABRERO, para quien en esos años se produjo un cambio desde la reforma social residual a una reforma social de tipo institucional. Esta afirmación la fundamenta en los cambios institucionales acaecidos en los primeros años sesenta y en el fuerte crecimiento del gasto social en la segunda mitad de la citada década. En efecto, fue a comienzos de los años sesenta cuando se empezaron a sentar las bases de un modelo único de Seguridad Social con un régimen complementario de asistencia social.

---

<sup>109</sup>

Desarrollada por medio del Decreto 907/ 1966, de 21 de Abril.

De la misma opinión son MORENO y SARASA (1993 : 43), cuando señalan que *“durante todo este periodo se avanzó en la construcción de una Seguridad Social de tipo corporativo, instrumentalizada como mecanismo coadyuvante del proceso de acumulación de capital. La eficacia en los resultados económicos del Plan de Estabilización, así como la necesidad de una mayor adecuación de las estructuras productivas españolas a las europeas, tuvieron su reflejo en una mejora substancial en el sistema de protección social”*.

3) En la *tercera y última etapa del franquismo* se construye el entramado institucional de los diferentes sistemas de protección social (RODRIGUEZ CABRERO, G. 1989 : 80). Destacan sobre todo varias leyes que conformaron el sistema público de bienestar social, y que contribuyeron a impulsar el crecimiento del gasto social. Entre ellas:

- a) Ley 14/ 1970, de 4 de Agosto, General de Educación y de Financiación de la Reforma Educativa,
- b) Ley 41/1970, de 22 de Diciembre de mejora de la acción protectora del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social,
- c) Ley 24/ 1972 de 21 de Junio de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General la Seguridad Social,
- d) Decreto 2064/ 1974 de 30 de Mayo que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que incluye como acción protectora de la Seguridad Social a los servicios sociales y a la asistencia social.

En este período, desde los primeros años setenta hasta la transición política, se aceleró el proceso de universalización de los servicios públicos y de la protección social, dando lugar a un crecimiento del gasto social por encima del crecimiento económico, sobre todo, en sanidad y pensiones. Como expresa RODRIGUEZ CABRERO (1989 : 80), *“el Estado de bienestar residual y despótico se transforma en otro tipo institucional*

*y posteriormente democrático, produciéndose el cambio de tendencia durante los años 1968-72 coincidiendo con el II Plan de Desarrollo”.*

La Ley de Financiación y Perfeccionamiento de 1972 amplió la protección social que suministraba el sistema de Seguridad Social. Como apunta COMIN (1992 : 21), *“entre 1967 y 1976, se tendió a la `universalización` de la Seguridad Social; el viejo panorama de los seguros sociales de `cuño bismarckiano` comenzó a ser sustituido por un nuevo sistema de Seguridad Social, con claros antecedentes en el `modelo de Beveridge`”*. También el desarrollo económico de la década de los sesenta provocó un inevitable aumento de los gastos públicos en infraestructura, vivienda, educación y sanidad.

Para los estudiosos de este periodo, como RODRIGUEZ CABRERO, la universalización del sistema de protección aparece en el tardo-franquismo. Como apunta el propio autor, *"el crecimiento del gasto social, en definitiva la consolidación de la reforma social, y la redistribución de la renta en favor de las rentas del trabajo, son dos factores internos que van a estar en la base del modelo específico de transición política, hasta el punto que podemos decir que sería impensable comprender la reforma social democrática de 1977-78 sin valorar el capital social aportado por la reforma social autoritaria del tardo franquismo. La legitimidad democrática del Estado Social de la Constitución de 1978 tiene uno de sus fundamentos materiales en el proceso de universalización de la protección social aportado por la reforma social autoritaria"* (RODRIGUEZ CABRERO, G, 1990 : 223).

Si bien el Estado franquista estableció las bases de un sistema de Seguridad Social, no fue hasta la llegada del sistema político democrático cuando se produjo una expansión significativa de los gastos sociales, así como la consolidación y ampliación del sistema de Seguridad Social, dotándolo de una vertiente redistributiva. Como señala COMIN (1992 : 19), *"la adopción de los gastos característicos del Estado providencia en España quedó rezagada desde los inicios del siglo XX con respecto a las pautas internacionales; las causas fueron la tardía y lenta industrialización y, sobre*

*todo, la pervivencia de regímenes no democráticos durante largo tiempo en este país; todos estos obstáculos se agudizaron durante el franquismo autárquico, entonces la dictadura experimentó la peor crisis económica del siglo XX".*

Por otro lado, el sistema fiscal y la Hacienda Pública franquista no permitían el desarrollo de un sistema extenso de protección social, ya que no cumplían las funciones típicas encomendadas a un sistema fiscal moderno. FUENTES QUINTANA (1988), que califica esta etapa como la "*estrategia presupuestaria del desarrollo*", señaló la incapacidad de la política fiscal para alcanzar los objetivos deseables como política macroeconómica coyuntural, como política de provisión pública para la satisfacción de las necesidades sociales y como política de redistribución de la renta y la riqueza. El sistema fiscal franquista adolecía de unas limitaciones que lastraban su capacidad para servir de instrumento eficaz de la política social. Especial mención merecen los siguientes aspectos:

- a) Fuertes limitaciones para el desarrollo del Estado fiscal debido al aplazamiento de la reforma fiscal,
- b) Bajo nivel de cobertura del gasto público, muy por debajo del nivel comunitario,
- c) Insuficiente gasto en protección y seguridad social,
- d) estructura sesgada del gasto público hacia el gasto en consumo público corriente en detrimento del gasto en capital,
- e) Baja presión fiscal,
- f) Sistema fiscal fuertemente regresivo,
- g) Existencia de periodos de equilibrios financieros en el sector público o, incluso, de superávits presupuestarios,
- h) Gestión inadecuada y escasa información sobre las bases tributarias y
- i) Centralización en la gestión tributaria e insuficiencia financiera de las haciendas locales.

En definitiva, el sistema fiscal en la época franquista era regresivo, insuficiente,

inflexible, con una baja presión fiscal y con un bajo nivel de cobertura del gasto público. Todas estas características eran opuestas a una hacienda pública moderna que hiciera posible la expansión y consolidación de un Estado de bienestar moderno y desarrollado.

Resumiendo, en lo que hace referencia al desarrollo del Estado de bienestar español, si bien es innegable que el régimen franquista estableció las bases de un régimen de Seguridad Social y de asistencia social, dicho modelo asistencial franquista adolecía de numerosas limitaciones y deficiencias. Nuevamente, seguimos a MORENO y SARASA (1993) para resumirlas de la siguiente forma:

- a) insuficiente gasto social,
- b) financiación directa del sistema asistencial por patronos y asalariados,
- c) establecimiento de los beneficios sociales en relación al principio de “mantenimiento de ingresos”,
- d) inadecuada nivelación vertical,
- e) inexistencia de una renta mínima universal para los ciudadanos desprotegidos,
- f) escaso nivel de “desmercantilización” social,
- g) desarrollo insuficiente de los servicios sociales,
- h) generalización de los subsidios al sector privado,
- i) cobertura reducida de los desempleados y
- j) Seguridad Social como un sistema coercitivo de ahorro

*“En síntesis, el franquismo legó un sistema de bienestar raquítrico e inspirado en principios corporativistas conservadores. Clientelista por naturaleza y subsidiario en parte de la iniciativa privada y de la familia, estuvo más preocupado por ‘incentivar’ la disciplina laboral de los trabajadores que por procurar la equidad dentro del sistema productivo. El sistema asistencial se configuró, asimismo, en un instrumento de ahorro forzoso para los trabajadores, coadyuvante en el proceso de acumulación violenta de*

*capital. Finalmente, el corporativismo franquista, además de conservador, fue despótico: la represión fue el medio más profusamente utilizado por las élites dirigentes para el cumplimiento de sus fines estratégicos” (MORENO, L. y SARASA, S., 1993 : 49). Análisis que coincide con el de GUILLEN (1996 : 6) quien califica la etapa autoritaria, en cuanto a construcción del entramado de bienestar social, concluyendo que “el resultado final de las actividades del régimen franquista en el campo de la política social fue la construcción de un sistema de bienestar organizado a lo largo de líneas corporatistas, con desemejanzas entre las variadas categorías profesionales, y una gestión altamente fragmentada”.*

En definitiva, el Estado de bienestar en la época franquista puede definirse como un modelo de protección social de tipo contributivo, bajo nivel de gasto, de escaso impacto redistributivo, funcionalmente reproductivo y políticamente despótico (RODRIGUEZ CABRERO, G., 1998 : 137).

---

**CAPITULO IX: EL PERIODO DE CENTRO-DERECHA: 1975-1982**

En el periodo 1975-82 aparecen importantes factores de cambio en el escenario político y económico español que explican el viraje radical que dió la actuación del sector público español en esa época y que tuvo como resultado más evidente un crecimiento de su dimensión. Resumiremos los factores que impulsaron el cambio en dos: uno de carácter económico y otro político.

En primer lugar, el cambio del sistema político fue parejo con los efectos de una crisis económica que golpeó con especial dureza la economía española, en parte, por las particularidades específicas de la misma en relación a otras economías europeas del entorno comunitario. La crisis económica conllevó la necesidad de realizar mayores gastos en transferencias, tanto en prestaciones sociales para el mantenimiento de rentas, como en transferencias a empresas públicas y privadas. En segundo lugar, fue determinante el cambio del sistema político. La sustitución de un sistema político autoritario por un régimen político democrático dió origen a la explosión de nuevas reivindicaciones sociales, en defensa de un mayor compromiso político con las políticas redistributivas y el aumento de la cobertura de los bienes y servicios públicos. En definitiva, por la expansión del Estado de bienestar.

Estos dos factores de cambio configuraron el escenario político y económico para llevar a cabo la reforma fiscal, con la cual hacer frente a las exigencias de expansión del gasto público que demandaba la sociedad española en los primeros años del recién estrenado sistema político democrático. Desaprovechadas las anteriores oportunidades de 1957 y 1964 para realizar una verdadera reforma del sistema fiscal, en 1977 existían las condiciones para llevarla a término: a) una situación económica y social que demandaba la reforma, b) un entorno político democrático que permitía la realización de la reforma y c) un proyecto de reforma realizado por el Instituto de Estudios Fiscales técnicamente correcto. A partir de estas nuevas condiciones se llevó a cabo la reforma fiscal por medio de la *Ley de Medidas urgentes de Reforma fiscal de 14-XI-1977*. Los objetivos de la reforma fiscal eran corregir las deficiencias del antiguo sistema fiscal, es

décir, conseguir un sistema fiscal suficiente, flexible, equitativo y adecuado para realizar la política económica coyuntural y de desarrollo económico <sup>110</sup> .

### **IX.1- EL DESARROLLO LEGISLATIVO Y JURIDICO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN EL PERIODO DE CENTRO-DERECHA**

El cambio a un sistema político democrático permitió en España el desarrollo y expansión del entramado institucional que caracteriza el Estado de bienestar. En los primeros años de gobierno democrático se acometió una importante reforma institucional en la gestión de la Seguridad Social, destacando dos normas jurídicas: el R.D. 2564/1977 de 6 de Octubre y el R.D.Ley 36/1978 que concentró las tareas de gestión en cuatro entidades gestoras: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (I.N.S.S.) para las prestaciones económicas, el Instituto Nacional de Salud (INSALUD) para las prestaciones sanitarias, el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) para los servicios sociales y el Instituto Social de la Marina para las prestaciones relacionadas con las actividades del mar. Además, se constituyó una sólo Tesorería General de la Seguridad Social para introducir la solidaridad financiera. Como consecuencia de ello el Instituto Nacional de Previsión desaparecería, creándose al mismo tiempo el Instituto Nacional de Empleo como un organismo autónomo. También en el plano institucional destacó la creación, en Julio de 1977, del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. Asimismo, la Ley General Presupuestaria de 1977 introdujo importantes medidas de disciplina y control (parlamentario, interno, normalización contable) en el gasto de la Seguridad Social.

---

<sup>110</sup> Para un análisis de los aspectos positivos y negativos de la reforma fiscal de 1977 puede consultarse COMIN, F. (1988 c ). Según este autor, los aspectos positivos eran la introducción de los principios tributarios modernos, la modernización de la gestión tributaria, una normativa disuasoria del fraude fiscal, el incremento de la recaudación, la mayor progresividad en el reparto de la carga fiscal y el alivio de la presión fiscal sobre las empresas y el incremento de la misma sobre las familias. Como aspectos negativos COMIN destaca la existencia de algunos defectos técnicos que no se corrigieron inmediatamente, la excesiva tardanza en la aplicación de la reforma, la enorme evasión y fraude fiscal, el recurso a elevar los tipos impositivos en lugar de incrementar las bases tributarias por medio de la reducción del fraude, la incoherencia entre algunos tributos y la deficiencia en la coordinación de los distintos niveles de la Hacienda Pública



En materia de legislación social el periodo comenzó con la aprobación de la Ley 16/ 1976, de 8 de Abril, de Relaciones Laborales, por la que se creaba el Fondo de Garantía Salarial. Destacando, especialmente, la aprobación del Estatuto de los Trabajadores de 1980 y la Ley Básica de Empleo de 1980, que establecía una relación entre el periodo de contribución y los beneficios percibidos por los trabajadores.

El origen del nivel asistencial de la protección de desempleo se estableció en el periodo conservador por medio de la Ley 51/80, de 8 de Octubre, Básica de Empleo (desarrollada por el R.D. 921/81, 24 de Abril), la cual suponía un cierto endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones de desempleo y del periodo de disfrute de las mismas. Establecía, así mismo, una nueva prestación -el subsidio por desempleo- con un marcado carácter *semiasistencial*.

También destaca en este periodo la aplicación y extensión de la Seguridad Social a nuevos sectores de población <sup>111</sup>. En materia de pensiones, el periodo comenzó con la concesión de pensiones y prestaciones a los afectados por la guerra civil <sup>112</sup>. El RD 2.620/81, 24 de Junio establecía pensiones para los ancianos y mutilados en accidentes de trabajo (desarrollando el Fondo Nacional de Asistencia Social creado en 1960) y el RD 1.469/1981, de 19 de Junio, extendió la protección a los trabajadores fijos por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario.

En este periodo se realiza la ampliación de la cobertura de la asistencia sanitaria gratuita a los discapacitados, así como su derecho a la promoción de empleo gracias a

---

<sup>111</sup> Ley 28/1975, de 27 de Junio, sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; Ley 29/1975, de 27 de Junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado y R.Decreto-Ley 16/1978, de 7 de Junio, del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración de Justicia.

<sup>112</sup> Decreto 670/1976, de 5 de Marzo, sobre mutilados de guerra; RDL 35/78, 16 de Noviembre sobre pensiones para familiares de los españoles fallecidos como consecuencia de la guerra civil; RDL 43/78, 21 de Diciembre sobre beneficios económicos a quienes sufrieron lesiones de mutilación en la guerra civil; RDL 46/78, 21 de Diciembre sobre pensiones de mutilación de militares profesionales no integrados en el Cuerpo de Caballeros Mutilados; Ley 5/1979, de 18 de Septiembre, sobre familiares de fallecidos; Ley 35/1980, de 26 de Junio, sobre ex-combatientes del bando republicano y Ley 6/1982, de 29 de marzo, sobre mutilados civiles.

la Ley 13/ 17 de Abril de 1982, Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI) <sup>113</sup>  
. También, esta ley incluía subsidios no contributivos para los discapacitados.

Un resumen de las principales normas de carácter legislativo y jurídico se recoge en el Cuadro 9.1.

---

<sup>113</sup> A esta importante Ley hay que añadir sus normas de desarrollo: el R.D. 383/1984, 1 de febrero y la Orden de 8 de Marzo de 1984.

## CUADRO 9.1

## Principales medidas legislativas en materia de bienestar social en el periodo de centro-derecha (1975-1982).

AÑOS	EDUCACION	SANIDAD	VIVIENDA	PENSIONES	DESEMPLEO
1975		Ley 20/75, 2 de Mayo por la que se perfecciona la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia del REA		- Ley 28/75, 27 Junio sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas -Ley 29/75, 27 de Junio sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado	
1976				- RD 3025/76 de 23 de Diciembre de pensiones a favor de españoles mutilados no incluidos en el Cuerpo de Caballeros Mutilados de Guerra por la Patria -Decreto 67/76, de 5 Marzo sobre mutilados de guerra.	- Ley 16/76, 8 de Abril de Relaciones Laborales
1977		- RD 2564/77 de 6 de Octubre - RD 383/77 de 18 de Febrero de reestructuración de la prestación farmacéutica de la Seguridad Social - RD 2838/77, de 15 de Octubre sobre sanidad escolar.		- Ley 8/77, 4 de Enero sobre Derechos Pasivos del personal no funcionario de las Escalas no profesionales de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire. - Ley 9/77, 4 de Enero sobre pensiones extraordinarias causadas por funcionarios civiles o militares inutilizados o fallecidos en auto de servicio	- RDL 17/77, 4 de Marzo sobre Relaciones de trabajo

1978		<ul style="list-style-type: none"> <li>- RD Ley 36/ 78</li> <li>- RD 945/78, 14 de Abril sobre aportación del beneficiario de la S.S. en la dispensación de las especialidades farmacéuticas</li> <li>- RD 946/78, 14 de Abril sobre procedimiento de evaluación y control de la prestación farmacéutica de la S.S.</li> <li>- RD 2177/78, 1 de Sep. sobre registro, catalogación e inspección de servicios y establecimientos sanitarios.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- RD Ley 16/ 78 de 7 de Junio sobre el Regimen Especial de la S.S. de los funcionarios de la Administración de Justicia</li> <li>- RDL 35/78, 16 de Noviembre</li> <li>- RDL 43/78 de 21 de Diciembre</li> <li>- RDL 46/ 78, 21 de Diciembre</li> <li>- RD 2330/78, 29 de Sep. Sobre Reglamento general de la S.S. de las Fuerzas Armadas</li> <li>- RD 3283/78, 3 de Noviembre sobre reglamento de la Mutualidad General Judicial.</li> </ul>	
1979		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 5/79, 18 de Septiembre sobre familiares fallecidos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 5/79, 18 Septiembre sobre familiares fallecidos</li> <li>- RD 2635/79, 16 de Septiembre de aplicación de la Ley 5/79.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RD 439/79, 20 de Febrero de estructura orgánica y función del INEM.</li> </ul>
1980		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 22/80, 24 de Abril que modifica la Ley de bases de Sanidad.</li> <li>- RD 380/80, 22 de febrero sobre la industria farmacéutica</li> <li>- RD 1605/80, 31 de Julio sobre participación de los beneficiarios de la SS en el precio de los medicamentos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 35/80, 26 de Junio sobre ex-combatientes del bando republicano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estatuto de los Trabajadores</li> <li>- Ley 51/ 80, 8 de Octubre (Básica de Empleo)</li> </ul>

1981		<p>- RD 2448/81 de 19 de Octubre sobre los afectados del síndrome tóxico</p> <p>- RD 2824/81. 27 de Noviembre sobre coordinación y planificación sanitaria.</p>		<p>- RD 2620/81. de 24 de Junio de pensiones para ancianos y mutilados en accidentes de trabajo.</p> <p>- RD 1469/ 19 Junio sobre protección para los trabajadores fijos por cuenta del sistema REA</p> <p>- Ley 30/ 81, 7 de Julio que modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil</p> <p>- RDL 13/81, 20 de Agosto sobre determinación de la Base Reguladora de la pensión</p> <p>- RDL 19/81, 30 de Octubre sobre pensiones extraordinarias a víctimas del terrorismo.</p> <p>- RD 227/81, 23 de Enero sobre pago de haberes de las Clases pasivas del Estado.</p>	<p>- RD 2345/81, 4 de Septiembre sobre prestaciones complementarias de desempleo.</p>
1982		<p>- RD 391/82, 11 de Febrero que integra en el Régimen General de la SS a efectos de asistencia sanitaria a los mutilados excombatientes de la zona republicana</p>		<p>- Ley 13/82, 17 Abril (LISMI)</p> <p>- Ley 6/ 82, 29 de Marzo sobre mutilados civiles.</p>	<p>- RD 1445/82, 25 de Junio sobre medidas de fomento de empleo</p> <p>- RD 3064/82, 15 de Octubre sobre desempleo en Régimen Especial de los trabajadores del mar.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los textos legislativos.

Pese a ese importante desarrollo legislativo y normativo del modelo de protección español, y a pesar del fuerte incremento del gasto público social -como vamos a ver en el siguiente apartado-, el balance de las reformas durante este periodo debe hacerse con precaución y moderación. Como concluye GUILLEN (1996 : 8-9), *“durante el periodo de la transición a la democracia el sistema de seguridad social continuó estando basado en los mismos principios, permaneciendo como un ejemplo de tipo mixto de Estado de bienestar y continuando estando organizado a lo largo de líneas profesionales y siendo financiado principalmente por contribuciones, aunque se dió un incremento significativo de las transferencias del Estado. La cobertura también se incrementó, pero se fracasó en alcanzar el universalismo. Algunas reformas tuvieron lugar respecto a la organización del sistema, que llevaron a una mejora de la gestión, pero a pesar de todos estos desarrollos, la política social durante el periodo de transición mostró un alto grado de continuidad”*.

## **IX. 2- LA EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO EN EL ESTADO DE BIENESTAR EN EL PERIODO DE CENTRO-DERECHA**

El trabajo anteriormente citado de FUENTES QUINTANA (1988) califica este periodo de 1976-1982 como la *"Hacienda Pública de la crisis"*, al coincidir los cambios producidos en el sistema fiscal y en el Sector Público en general con los efectos de una intensa crisis económica en España. El objetivo de este apartado no es estudiar el comportamiento del conjunto del Sector Público en España durante este periodo, ni de la política fiscal llevada a cabo, sino realizar una fotografía de la evolución del gasto público en aquellas partidas que caracterizan el Estado de bienestar. No obstante, vamos a hacer una referencia introductoria a la política fiscal entre 1975-1982.

Por el lado de los ingresos públicos, el periodo se caracterizó por un fuerte

incremento de la presión fiscal <sup>114</sup> . No obstante, analizando el poder recaudatorio de la reforma fiscal de 1977, el periodo estuvo dividido en dos etapas claramente diferenciadas. Entre 1975-1979 la reforma fiscal permitió un fuerte incremento de la recaudación tributaria, lo que a su vez, permitió la extensión de las políticas asistenciales y redistributivas que dieron como resultado -como vamos a comprobar a continuación- un fuerte aumento de los gastos sociales. En cambio, entre 1979-1982 se aprecia un cierto agotamiento del poder recaudatorio de la reforma fiscal, que algunos autores han calificado como el "*periodo de la contrareforma fiscal*". Además, las políticas de gasto público tendrían un mayor carácter de socialización de los costes privados, resultado de una respuesta estratégica desde el Sector Público a la larga crisis económica.

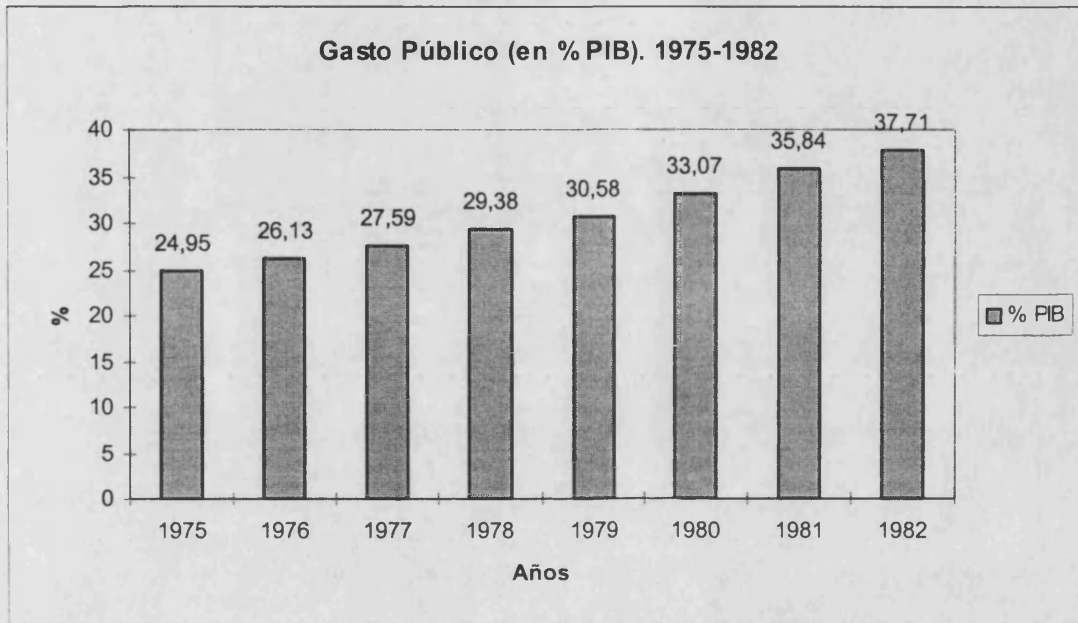
Por el lado de los gastos públicos, la política fiscal en ese periodo estuvo caracterizada por un fuerte incremento del gasto público, la pérdida del equilibrio financiero y el comienzo de la descentralización del gasto a partir de 1980.

Como hemos indicado anteriormente, nos centraremos en el análisis de la evolución del gasto público en aquellas partidas relacionadas con el Estado de bienestar. Una primera panorámica de la evolución del gasto público total en el periodo considerado queda reflejada en el Gráfico 1 (extraído del Anexo 1 Cuadro 1 ). Como se puede apreciar, se produjo un fuerte crecimiento del gasto público, cuyo porcentaje sobre el P.I.B. pasó de algo menos del 25% en 1975 al 37'71% en 1982, un aumento de más de 12 puntos .

---

<sup>114</sup> El incremento de la presión fiscal en este periodo pasa de ser el 21'6% en 1975 al 28'1% sobre el P.I.B. en 1982, es decir, un aumento de 6'5 puntos sobre el P.I.B.

Gráfico 1



El componente más dinámico del crecimiento del gasto público fueron las transferencias monetarias y, entre ellas, las prestaciones sociales. No es atrevido afirmar que el gasto público en transferencias corrientes fue el gran protagonista del crecimiento del gasto público en el periodo político de transición al sistema democrático. Como viene reflejado en el Gráfico 2 -extraído del Anexo 1, Cuadro 7-, éstas pasaron de representar el 9'25% del P.I.B. en 1975 a casi el 14%.



En el Gráfico 2 se muestra la evolución de las partidas de las prestaciones sociales y de los bienes preferentes y del total del gasto en dicho periodo. Una fotografía más pormenorizada de la evolución del gasto social -el componente del gasto público que caracteriza el Estado de bienestar-, tanto en su vertiente de prestaciones sociales como de bienes preferentes, se muestra en los Gráficos 3 y 4 (extraídos del Anexo-1 Cuadro 7).

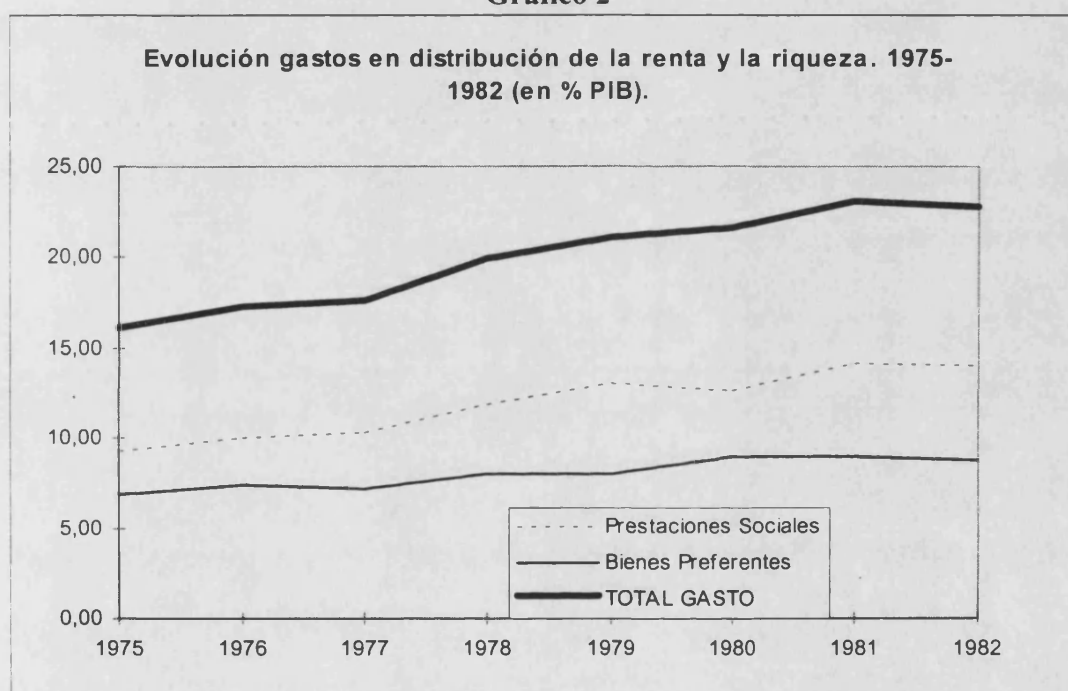
**Gráfico 2**

Gráfico 3

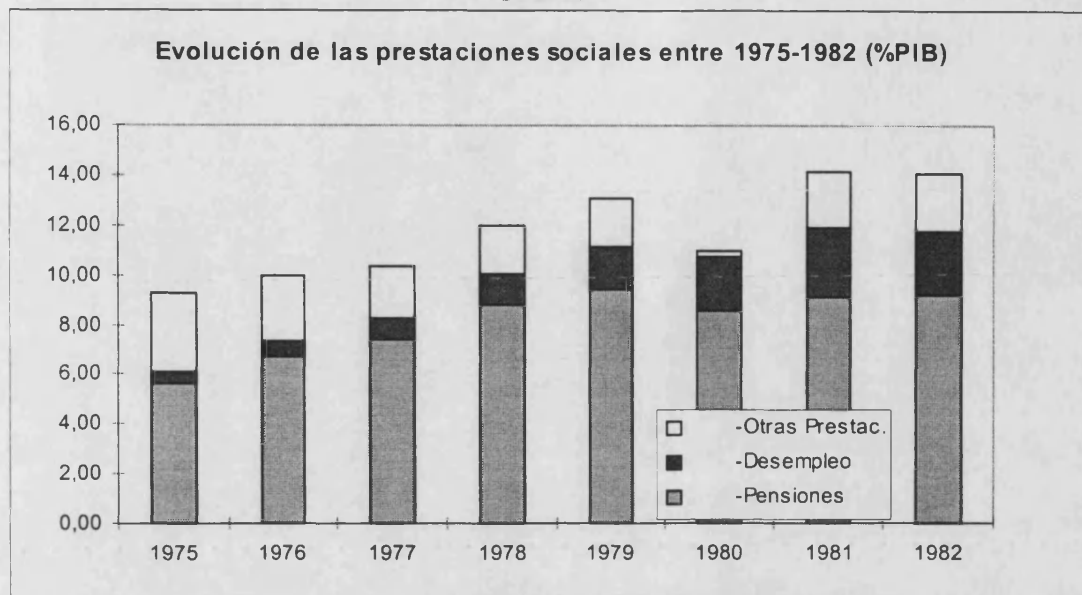
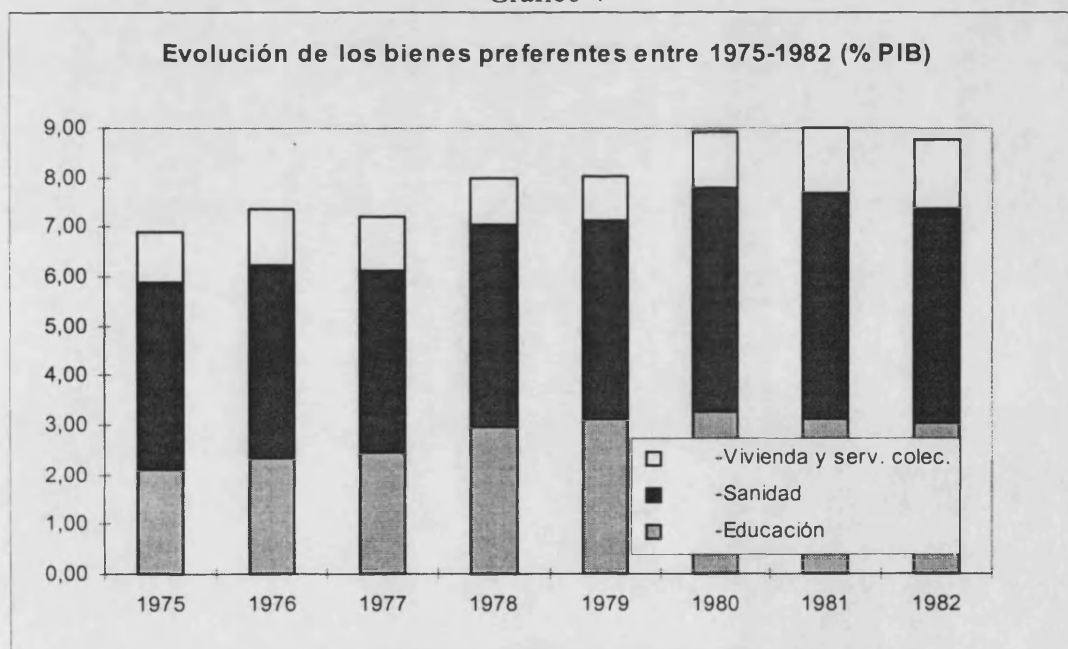


Gráfico 4



Como se pueden apreciar en dichos gráficos y en todos los Cuadros del Anexo 1, se produjo un fuerte incremento del gasto público en el área del Estado de bienestar en el periodo 1975-82, tanto en el gasto en bienes preferentes como en las prestaciones que suponen mantenimiento o sustitución de renta, lo que explica fundamentalmente el crecimiento del gasto público total en el periodo de centro-derecha.

No obstante, en términos del peso que éstas representan en el gasto público total, no hubo un cambio sustancial durante todo el periodo. Como se desprende del Cuadro 8 del Anexo 1, las prestaciones sociales que representaban el 37'1% del gasto público total en 1975, apenas variaron en términos relativos (37'2% en 1982). Asimismo, los bienes preferentes perdieron peso dentro del gasto público total, pasando del 27'7% en 1975 al 23'2% al final del periodo. También el gasto público social perdió peso con respecto al gasto total al final del periodo, pasando del 64'8% en 1975 al 60'5% en 1982.

Para entender el fenómeno del fuerte crecimiento del gasto social en España durante ese periodo hay que tener en cuenta que el nivel de partida del gasto social en España era muy bajo con anterioridad al periodo estudiado, esto es, 1975 <sup>115</sup>. Según cifras aportadas por GONZALEZ-PARAMO, UTRILLA DE LA HOZ y VALIÑO CASTRO (1994), el gasto en el área del Estado de bienestar pasó del 6'6% sobre el P.I.B. en 1975 al 22'8% en 1982.

Para explicar este crecimiento del gasto social en este periodo hay que considerar tanto factores económicos como políticos. Así, ALCAIDE (1988) cree que entre 1975-1982 se produce un mayor crecimiento del gasto público que en el periodo siguiente debido a factores políticos como la transición política y la existencia de gobiernos débiles y a factores económicos como la propia crisis económica después de 1975.

---

<sup>115</sup> El gasto público subió en la década de los sesenta, sin embargo, en relación al P.I.B. decreció debido al fuerte crecimiento económico en este periodo. Para un análisis de la evolución histórica del gasto público en España con anterioridad a 1975 véase COMÍN, F. (1988 a) y COMÍN, F. (1988 b).

También, MOLINA (1986) concluye que existió un crecimiento mayor de los gastos en funciones sociales y directamente redistributivos en el periodo 1976-1984, con una fuerte disminución de los gastos en funciones generales y una pérdida de posiciones relativas de los gastos en funciones económicas o acumulativas. El crecimiento del gasto se debió fundamentalmente al fuerte aumento de las transferencias corrientes (pensiones, prestaciones sociales y servicios públicos y de beneficencia). Es obvio que el aumento del gasto en pensiones pudo haberse debido a factores demográficos, como el continuo envejecimiento de la población, mientras que el aumento de las prestaciones de desempleo a los graves efectos de la crisis económica sobre la destrucción de empleo en ese periodo y al intento de suavizar los mismos. Se produce un fuerte crecimiento del gasto en prestaciones por desempleo debido tanto al incremento en el número de beneficiarios como al incremento de la compensación real por beneficiario.

MERKEL, en un minucioso análisis de las políticas socialdemócratas en el periodo posterior a la "época dorada" de la socialdemocracia en Europa, también ha dado una explicación híbrida entre factores económicos y políticos de la expansión del gasto público en España. Como señala el autor, *"la causa del aumento del gasto en el periodo 1975-85 es que, a partir de la transición, los gobiernos democráticos se mostraron más receptivos a las demandas sociopolíticas. En esta fase, las partidas presupuestarias que crecieron más rápidamente fueron las transferencias para garantizar rentas y las subvenciones a las empresas. Sin embargo, este panorama no se explica solamente por la ampliación de la cobertura de los programas de asistencia social o por el incremento de la cuantía de las prestaciones; se explica sobre todo por el rápido crecimiento del paro y por la mayor necesidad de subvenciones de las empresas afectadas por la crisis"* (MERKEL, W. 1995 : 256).

Por orden de mayor a menor crecimiento del gasto en bienes preferentes destaca el aumento en educación, sanidad y, finalmente, vivienda. Los factores que contribuyeron a la expansión del gasto en educación entre 1975 y 1985 fueron factores como (GONZALEZ-PARAMO, J.M. 1990 a ): a) el aumento de la cobertura (especialmente en los niveles no obligatorios), b) el fuerte aumento del número de

maestros en las escuelas públicas <sup>116</sup> y c) el aumento del número de alumnos, tanto en enseñanza media, preescolar y universitarios.

Con respecto al crecimiento del gasto sanitario habría que decir que fue modesto en este periodo, pero, por contra, hubo un proceso de universalización de la cobertura que alcanzó el 96% de la población total en 1985. *“El factor clave -explica GONZALEZ-PARAMO (1990 a : 14)- que subyace al aumento del volumen de gasto destinado a sanidad entre 1975 y 1985 fue la prestación real por usuario de los servicios sanitarios. La ampliación de la cobertura también contribuyó significativamente a la expansión del gasto real en sanidad”.*

Junto a factores como la universalización de la asistencia sanitaria y el crecimiento de la población pensionista, hay que considerar el aumento del gasto farmacéutico debido al considerable aumento de las recetas prescritas y a la política de la industria farmacéutica encaminada a la introducción en el mercado del mayor número posible de especialidades y productos farmacéuticos de mayor coste (RODRIGUEZ, J.A. y RUBIO, J.J. 1992 : 153-154).

Hubo un aumento en el gasto de otro bien preferente en este periodo: la vivienda. Obviamente, el aumento del gasto en vivienda se explica por la construcción de nuevas viviendas. La nueva legislación de 1978 permitió que en 1981 comience la política pública de vivienda, que más tarde tendrá continuidad con el Plan de vivienda 1981-83, lo que explica la tendencia creciente del gasto en vivienda desde 1975 hasta 1982 <sup>117</sup> .

En cuanto a los gastos en mantenimiento de rentas destaca el crecimiento en pensiones y subsidios de desempleo, produciéndose una disminución de los gastos en ayudas familiares. De estos gastos el que tiene una importancia cuantitativa mayor es el

---

<sup>116</sup> Según el autor entre 1975-85 se aumentó un 74% el número de maestros, alcanzando la cifra de 271.000 maestros en 1985.

<sup>117</sup> Según cifras de GONZALEZ-PARAMO (1990 a ) entre 1975 y 1985 se construyeron 733.700 viviendas en España.

gasto en pensiones.

Es evidente que el gasto en pensiones respondió tanto a factores demográficos, como al cambio en la cobertura del sistema público y al incremento de la pensión media en términos reales. Según GONZALEZ-PARAMO (1990 a : 12), el ascenso del gasto en pensiones -el componente más importante del Estado de bienestar español- responde a factores demográficos, al incremento en la cobertura y a un importante fraude <sup>118</sup> . Para explicar el fraude GONZALEZ-PARAMO, UTRILLA DE LA HOZ y VALIÑO CASTRO (1994) destacan dos factores:

a) la laxitud en la cuantía de las pensiones de invalidez (del 50 al 10% de las ganancias previas) condujo a un incremento del 128% en el número de beneficiarios entre 1975-85 (30% del total de pensiones) y

b) la base de cálculo del beneficio de pensión: las ganancias de los dos mejores años sobre los siete últimos años trabajados <sup>119</sup> .

Contrastando con el fuerte crecimiento de las transferencias corrientes, el consumo público tuvo un débil crecimiento, sobre todo a partir de 1979. Su crecimiento vendría explicado por factores como el aumento del empleo público o la indiciación del sueldo de los funcionarios. También la inversión pública y las transferencias de capital en relación al producto nacional se mantuvieron prácticamente estancadas, lo cual indica la escasa incidencia de la Administración Pública durante todo el periodo en la ampliación del stock de capital fijo productivo de la economía española.

El fuerte crecimiento del gasto social en este periodo sintoniza, en parte, con la

---

<sup>118</sup> Según el citado autor, entre 1975-85 se produjo un aumento en un 29% de los pensionistas (550.000 nuevas pensiones) y en un 31% de la pensión media en términos reales.

<sup>119</sup> Este criterio se cambió en 1985, estableciendo 15 años como periodo de contribución y los últimos 8 años como periodo de referencia para el cálculo de los beneficios.

tendencia de la evolución del gasto en los principales países desarrollados de la O.C.D.E.<sup>120</sup>. Sin embargo, ya a finales de los años setenta la crisis económica y el agotamiento del modelo de crecimiento de los sesenta hace necesario el comienzo de un proceso de contención y reestructuración del gasto público, favoreciendo la aplicación de políticas de oferta que reorientaron el gasto público hacia la reconversión y transformación del aparato productivo. El énfasis de las políticas de reconversión industrial sobre las políticas sociales empieza a ser clave a finales de la década de los setenta.

---

<sup>120</sup> Según un estudio para 14 países de la O.C.D.E. entre 1960-1980 se produce un crecimiento de los gastos de las Administraciones públicas tanto en términos reales como en relación al P.I.B., pero el crecimiento es mucho mayor en el caso de los gastos sociales ( 7'8% entre 1960 y 1970 y 6'1% entre 1970 y 1980 ) que para los demás gastos (aproximadamente un 3'5% en todo el periodo). Véase BARRADA, A. (1989).

## **CAPITULO X: EL PERIODO SOCIALDEMOCRATA: 1983-1995**

En Octubre de 1982 el P.S.O.E. obtuvo un amplio respaldo electoral que le permitió formar gobierno con mayoría absoluta. Este amplio apoyo electoral se mantuvo durante toda la década de los ochenta en España. Siguiendo a MARAVALL (1991 : 17) fueron cuatro los factores principales que explican este amplio apoyo electoral: a) la ideología moderada y el programa reformista del P.S.O.E.; b) la cohesión y unidad interna del partido durante muchos años; c) el liderazgo de Felipe González y d) la orientación "*catch all*" del partido.

Una vez el P.S.O.E. alcanza el poder sus prioridades de gobierno fueron, fundamentalmente, tres (MARAVALL, J.M. 1991 : 20-21):

a) consolidar el sistema político democrático (normalización de las relaciones exteriores, establecimiento y garantía de los derechos sociales, descentralización política del Estado, etc.),

b) proceso de "*catch up*" con la Europa Occidental e

c) introducir reformas socialdemócratas en el ámbito de los derechos de ciudadanía social.

El "*periodo socialdemócrata*" estuvo marcado por un nuevo escenario económico y político que condicionó el modelo de Estado de bienestar que se configuró en España. Por un lado, el impacto de la crisis económica continuó golpeando la economía española hasta 1985, lo que obligó al nuevo gobierno a realizar una política de ajuste económico para mejorar los resultados macroeconómicos de la economía. Por otro, el escenario político e institucional había sufrido un vuelco con respecto al periodo anterior: el régimen democrático se consolidó, el partido del gobierno disfrutó de mayoría absoluta



prácticamente durante todo el periodo, el gobierno contó, en una primera etapa de su mandato, con la colaboración de los sindicatos mayoritarios y España se integró en la C.E.E. en 1986, lo cual cambió sustancialmente el marco institucional en el que se desarrolló la política económica y social.

### **X.1- EL DESARROLLO LEGISLATIVO Y JURIDICO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN EL PERIODO SOCIALDEMOCRATA**

Con la fase de gobierno socialista comenzó una lenta reforma del sistema de Seguridad Social, que ampliaría el contenido de la protección asistencial. Esta reforma consistió en:

a) la inclusión de las personas que no habían cotizado y que no disponían de recursos suficientes mediante la introducción de las prestaciones no contributivas dentro de la acción protectora del sistema de Seguridad Social y

b) la creciente financiación de las prestaciones por la vía de los Presupuestos Generales del Estado.

El sistema de Seguridad Social avanzó, sobre todo, en cinco ámbitos de protección: la protección de minusválidos (cuyo comienzo hay que fecharlo en el periodo político anterior), la protección por desempleo, la prestación de asistencia sanitaria, las prestaciones de invalidez, jubilación y por hijo a cargo y las prestaciones no contributivas.

En términos legislativos hubo una serie de leyes que impulsaron la extensión de la protección social a nuevos colectivos <sup>121</sup>. En el Cuadro 10.1 se realiza un repaso de las principales medidas legislativas en materia de bienestar social.

---

<sup>121</sup> Un breve repaso de las principales leyes puede encontrarse en RODRIGUEZ CABRERO, G. (1993) y RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994 a). También en BARRADA, A. y GONZALO, B. (1997).

## CUADRO 10.1

## Principales medidas legislativas en materia de bienestar social en el periodo socialdemócrata (1983-1992)

AÑOS	EDUCACION	SANIDAD	VIVIENDA	PENSIONES	DESEMPLEO
1983	- Ley 11/83, de 25 de Agosto, de Reforma del sistema universitario que establece la autonomía universitaria.		- R.D. 14 de Diciembre por el que establece el Plan Cuatrienal de viviendas.		- RD 3237/83, de 28 de diciembre, que establece un subsidio especial de desempleo para parados con cargas familiares que han agotado las prestaciones contributivas y parados agrícolas de Andalucía y Extremadura
1984		- R.D. 137/84 sobre estructuras básicas de salud	- Plan de Vivienda 1984-87	- Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Reforma de la función Pública, que adelanta la edad de jubilación forzosa de los funcionarios públicos de los 70 a los 65 años.  - RD 383/84 de asistencia a minusválidos.  - RD 43/1984, de 4 de Enero, que amplía la acción protectora de cobertura obligatoria en el Régimen Especial de los trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.  - Ley 37/84, de 22 de Octubre: Pensiones para los supervivientes de la guerra civil y sus descendientes. Creación de un sistema de pensiones mínimas de la Seguridad Social	- Ley 31/84, 2 de Agosto, de protección por desempleo (creación de un nivel asistencial). Estimula los contratos temporales de trabajo mediante bonificaciones de cuotas de Seguridad Social.

AÑOS	EDUCACION	SANIDAD	VIVIENDA	PENSIONES	DESEMPLEO
1985	- Ley orgánica 8/85, de 3 de Julio, sobre Derecho a la Educación (LODE).  - Ley de Reforma Universitaria (LRU)			- Ley 26/85, 31 de Julio, de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social.  -RD 1799/ 85, 2 de Octubre.	- RD 625/85, 2 Abril (desarrolla la Ley 31/ 84).  - RD Ley 2364/85, 18 de Diciembre de complemento de protección familiar por hijo a cargo en razón de menores ingresos del beneficiario.
1986		- Ley 10/86 sobre el sistema sanitario.  - Ley 14/86, 25 Abril, Ley General de Sanidad			
1987		- RD 1682/87: Extensión de la protección en la Seguridad Social. - RD 521/87 sobre estructura, organización y funcionamiento de hospitales.	- R.D. 1494/87 de 4 de Diciembre por el que se establecen dos tipos de actuaciones: de régimen general (para promotores privados) y régimen especial (para promotores públicos)	-Ley 8/87,8 Junio de regulación de los Planes y Fondos de Pensiones	- RD 1682/87, 30 Diciembre que amplía la acción protectora de la Seguridad Social
1988			- Plan de vivienda 1988-92	- RD 1307/88, 30 de Septiembre	
1989		- RD 1088/89, 8 Septiembre, que extiende la asistencia sanitaria de la S.S. a personas sin recursos económicos suficientes (Orden 13 Noviembre 1989)	- R.D. 224/89, 3 Marzo sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.	- R.D. 1178/89, de 29 de Septiembre, que establece un régimen de ayudas destinado a fomentar el cese anticipado de la actividad agraria.	- RDL 3/89, 31 de Marzo, Medidas adicionales de carácter social
1990	- Ley Orgánica 1/90, de 3 de Octubre, sobre Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)			-Ley 26/90, de 20 Diciembre, prestaciones no contributivas (protección asistencial).  - Ley/37 sobre compensación salarial de empleados estatales. Acuerdo sobre indexación automática de pensiones	- RD 1387/90 de regulación del subsidio agrario.

AÑOS	EDUCACION	SANIDAD	VIVIENDA	PENSIONES	DESEMPLEO
1991			- RD 1932/91: Plan de vivienda 1992-95.	- 357/91, de 15 Marzo.	
1992		- R.D. Ley 6/ 92 sobre cancelación del 50% de la deuda del INSALUD.  - R.D. 1274/92 sobre la creación de la Comisión Nacional		- RDL 5/92: M e d i d a s presupuestarias urgentes (Cambios sobre la financiación de los beneficios por enfermedad y derogación de las pensiones FAS).	- Ley 22/92: Medidas urgentes sobre empleo y protección del d e s e m p l e o (recortes en subsídios).  - R.D. Ley 1/92, 3 de Abril, de Medidas Urgentes sobre fomento del Empleo y Protección por desempleo.  - RDL 5/ 1992

Fuente: Elaboración propia en base a los textos legislativos.

En opinión de RODRIGUEZ CABRERO (1990), la reforma social del gobierno socialista se produjo en una doble vertiente:

a) la aceleración del proceso de universalización del Estado de bienestar por medio de reformas en el sistema educativo (L.O.D.E.), sistema sanitario (Ley de Sanidad) y la reforma de la Ley Básica de Empleo y

b) afrontar los problemas de la intensidad protectora de los sistemas de protección (insuficiencia de determinadas pensiones, paro de larga duración, desprotección de determinados colectivos y calidad de las prestaciones).

Ciertamente existió un importante proceso de universalización de los derechos de ciudadanía, cuyo éxito, en ocasiones, se produjo a costa de la intensidad protectora o la calidad de algunas prestaciones y servicios. Un ejemplo de este proceso de universalización fue la Ley 14/1986, de 25 de Abril, Ley General de Sanidad que

reconoció, con un periodo transitorio, el derecho a la asistencia sanitaria a toda la población española. También el R.D. 1088/89, de 8 Septiembre, por el cual la prestación de asistencia sanitaria tiene la misma extensión, contenido y régimen que establece el Régimen General de la Seguridad Social. Este Decreto y la Orden de 13 de Noviembre de 1989 ampliaron la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin recursos económicos suficientes (personas no incluidas en el marco del sistema de Seguridad Social, personas que percibían pensiones asistenciales, ciudadanos que se encontraban en asistencia sanitaria benéfica, etc.).

En la nueva configuración del modelo de Seguridad Social destacó la reforma acometida en el sistema público de pensiones iniciada mediante una ley de 1985<sup>122</sup>. Esta Ley, que intentó la racionalización y reestructuración del modelo de Seguridad Social ante el ciclo económico recesivo de la economía española, pretendía un mayor equilibrio y proporcionalidad entre el esfuerzo contributivo realizado (cotización) y las prestaciones generadas. Es decir, reforzaba el carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez. A la postre implicaba el endurecimiento en el acceso al derecho a las pensiones de invalidez y jubilación por varias vías<sup>123</sup>:

- a) el aumento del periodo mínimo de cotización de 10 hasta los 15 años para acceder a una pensión de jubilación,
- b) ampliación de 2 a 8 años del periodo de cotización que sirve de base reguladora para el cálculo de la cuantía de las pensiones. Esta reforma de la base reguladora, que pretendía aplicar un criterio más ajustado a la historia laboral del trabajador, implicaba una disminución en la cuantía de las pensiones,
- c) reducción del número de regímenes del sistema público de la Seguridad Social, es decir, se simplifica la estructura del sistema, integrando varios regímenes

---

<sup>122</sup> Ley 26/1985, 31 de Julio, de Medidas Urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social.

<sup>123</sup> Para un análisis de esta Ley, así como de otras leyes que configuran el actual sistema de Seguridad Social español puede consultarse MENDOZA, I. (1994 : 2.829).

especiales en el general y en el de autónomos <sup>124</sup> ,

d) supresión del requisito del alta o asimilado para las pensiones de jubilación e invalidez,

e) establecimiento de la revalorización anual automática de las pensiones en función del IPC, al inicio de cada periodo,

f) se faculta a optar entre el antiguo o el nuevo sistema a las personas que reunían los requisitos para la jubilación.

Esta ley también reconocía la necesidad de una futura protección no contributiva en el ámbito de la Seguridad Social, que no llegó hasta 1990.

En el ámbito de las prestaciones a la familia, la Ley 26/1985 supuso un importante reordenamiento de las prestaciones económicas y familiares, suprimiendo las siguientes prestaciones: las asignaciones periódicas por cónyuge (esposa o marido incapacitado a cargo), las asignaciones de pago único por matrimonio y por nacimiento de hijos y los premios de natalidad y promoción familiar <sup>125</sup> .

Esta reforma vino a completar un proceso, que se inició a principios de los años ochenta, de disminución progresiva de las prestaciones de protección familiar, tanto en dinero como en especie. La protección familiar se realizó, no tanto por medio de una política social “activa” en favor de las familias, sino por la vía de las deducciones fiscales. El resultado fue que durante toda la década de los ochenta se alcanzó en España un nivel muy bajo de protección a la familia, muy inferior al resto de países europeos. También destacó en este periodo el establecimiento de un sistema complementario y voluntario de pensiones, que fue establecido con la Ley 8/87, 8 Junio, de Regulación de

---

<sup>124</sup> Por medio del R.D. 2621/86, de 24 de Diciembre se integran determinados regímenes especiales en el Régimen General de la Seguridad Social. Los regímenes especiales integrados fueron los de los trabajadores ferroviarios, jugadores de fútbol, representantes de comercio, toreros y artistas.

<sup>125</sup> La reforma de las prestaciones familiares se completó con el R D 2.364/1985 que supuso la ruptura de la uniformidad de las prestaciones familiares. Este Decreto regula la cuantía del complemento de protección familiar por hijo a cargo en función de los ingresos del beneficiario. La prestación pasa a ser de 250 ptas mensuales con un incremento de un 25% a un 35% para familias numerosas. También se establecía un complemento de 1.050 ptas mensuales por cada hijo a cargo menor de 18 años en razón de menores ingresos de la familia.

los Planes y Fondos de Pensiones <sup>126</sup> .

A partir de 1989 se hace un esfuerzo por adecuar las fuentes de financiación a los objetivos de las distintas prestaciones del sistema. En concreto, la Ley 37/ 1988, de 28 de Diciembre, sobre Presupuestos Generales del Estado para 1989 llevó a cabo una serie de modificaciones del sistema de Seguridad Social en esta dirección. Posteriormente, comienza un periodo de extensión de la acción protectora del Estado explicado, en buena parte, por las consecuencias políticas y sociales de la segunda huelga general en el periodo de gobierno socialista (14 de Diciembre de 1988) <sup>127</sup> .

En este contexto social y político, destaca, por su importancia, el R.D.L. 3/89, 31 de Marzo, de medidas adicionales de carácter social, que suponía la ampliación del subsidio por desempleo (nivel asistencial). En este R.D.L. se contemplaban siete medidas importantes, que pasamos a resumir:

a) reducción de 55 años a 52 años para acceder a la prórroga indefinida del subsidio por desempleo. Los requisitos para ser beneficiario de dicha prórroga a partir de los 52 años eran: a) tener cumplidos los que dan derecho a la jubilación, excepto la edad, y b) haber cotizado 6 años al desempleo durante toda la vida laboral,

b) reconocimiento del nuevo subsidio especial de 6 meses en favor de desempleados de larga duración, mayores de 45 años y que hayan cotizado durante al menos 4 años antes de perder el empleo, de cuantía variable entre el 75 y 125% del S.M.I., que hayan agotado el periodo máximo de prestaciones: un 100% cuando se tiene dos familiares a cargo y un 125% cuando hay 3 o más,

c) ampliación en 6 meses de la duración máxima del subsidio de

---

<sup>126</sup> Completada por el R.D. 1307/88, de 30 de Septiembre, sobre Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones.

<sup>127</sup> Nos estamos refiriendo, fundamentalmente, al RDL 3/89 que extiende el nivel asistencial y las prestaciones a parados y pensionistas, el RD 1088/89 de universalización de la asistencia sanitaria y la Ley 26/90 de universalización de las pensiones no contributivas.

desempleados de larga duración, mayores de 45 años, con responsabilidades familiares,

d) nuevo subsidio de 6 meses de duración para desempleados de larga duración, mayores de 45 años y sin responsabilidades familiares,

e) se abre el derecho al subsidio de desempleo normal, por un periodo de 6 meses, a los parados mayores de 45 años que, aún sin tener responsabilidades familiares, lleven un año o más sin encontrar empleo y percibiendo prestaciones contributivas (deben de haber cotizado al menos durante 24 meses antes de quedar en paro y haber agotado la prestación por desempleo),

f) se amplía de 18 a 24 meses la duración máxima del subsidio a todos los desempleados que hayan cotizado al desempleo al menos un año antes de quedar en paro y

g) ampliación de la protección del nivel asistencial, con todas las nuevas modificaciones, a los trabajadores fijos discontinuos que no hayan accedido a la prestación contributiva por no haber cubierto el periodo mínimo de cotización exigido.

La reforma de 1989 de la estructura financiera de la Seguridad Social clarificaba, asimismo, las fuentes de financiación: las cotizaciones sociales debían de financiar las prestaciones contributivas, y los impuestos generales aquellas que tuviesen un carácter no contributivo.

Otra medida importante de protección social fue la Ley 3/89, 3 de Marzo, que ampliaba a 16 semanas el permiso de maternidad. Asimismo, en 1990 se incrementan los subsidios familiares dirigidos a las familias de rentas bajas.

Un importante paso para crear el entramado institucional del Estado de bienestar español fue la creación del Ministerio de Asuntos Sociales en 1988. También hay que destacar que el proceso de descentralización de las competencias desde el Gobierno



central a las comunidades autonómicas y entes locales, acometido en España desde los comienzos de los años ochenta, dió lugar a que algunas comunidades autónomas adoptasen importantes competencias en política social. De este modo, en los primeros años de la década de los noventa (desde 1989 hasta 1992) se establecería el llamado “Salario de Integración Social” en algunas regiones autónomas que tenían competencias en este tipo de transferencia.

Una importante ley para cerrar el sistema de Seguridad Social fue la Ley 26/90, 20 de Diciembre <sup>128</sup> de prestaciones no contributivas, que regulaba las tres prestaciones de carácter asistencial o no contributivo (pensión de invalidez, pensión de jubilación y asignación económica por hijo a cargo), estableciendo que la financiación debería realizarse mediante las aportaciones del Estado a los presupuestos de la Seguridad, dada la naturaleza de las prestaciones. Esta Ley pretendía la universalización del sistema de Seguridad Social, es decir, desarrollar el art. 41 de la Constitución Española de 1978. Por su mediación se consiguió la extensión del derecho a la percepción de una pensión de jubilación e invalidez y a las prestaciones económicas por hijo a cargo para todos los ciudadanos, aún cuando no hubiesen cotizado nunca al sistema de Seguridad Social o no alcanzaran el tiempo suficiente para tener derecho a una pensión contributiva <sup>129</sup> . Con esta ley las pensiones no contributivas (de carácter plenamente asistencial) se configuran dentro del sistema de Seguridad Social y se cierra el sistema de seguridad español con tres niveles de protección: contributivo, asistencial y libre o voluntario <sup>130</sup> .

A principios de los noventa, y debido, en parte, al moderado crecimiento económico de la economía española, el gobierno socialdemócrata realizó una nueva reforma del mercado de trabajo (RDL 5/92 y Ley 22/92 de medidas urgentes sobre fomento de empleo y protección de desempleo) que endureció los requisitos de acceso

---

<sup>128</sup> Desarrollada por el R.D. 356 y 357 de 15 de Marzo de 1991.

<sup>129</sup> Para un análisis en profundidad del alcance de esta Ley puede consultarse el trabajo de BLASCO, J. F. (1992 : 107 a 114).

<sup>130</sup> El nivel asistencial de la Seguridad Social se completa con el R.D. 728/1993, de 14 de Mayo, por el que se crea la pensión asistencial por ancianidad para emigrantes de 65 años o más que residan en el extranjero y carezcan de recursos suficientes.

a las prestaciones contributivas, reduciéndose las prestaciones por desempleo <sup>131</sup> . Los principales contenidos del R.D. Ley 1/ 1992, de 3 de Abril, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, fueron los siguientes <sup>132</sup> :

a) se alargaba a 12 meses la duración mínima del contrato temporal de fomento del empleo,

b) se subvencionaba con cantidades de 500.000 pesetas la conversión de contratos temporales en fijos,

c) se alargaba de 180 a 360 días el periodo mínimo de cotización para tener derecho a prestación por desempleo,

d) se reducía del 80 al 70% el tipo para determinar la cuantía de la prestación en los primeros 180 días de cobertura,

e) se excluía el trabajo autónomo de las condiciones que permitían obtener la prestación de desempleo en su modalidad de pago único y

f) se suprimían becas y ayudas, entre otras la ayuda mensual equivalente al 75% del salario mínimo, establecida por el Plan FIP para los asistentes a cursos.

Esta reforma de la protección social se completaba con la Ley 22/93, de medidas fiscales de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección del desempleo; hecho que originó la cuarta huelga general en España. Las razones de esto último fueron que la citada Ley imponía una reducción efectiva de las prestaciones por desempleo: abono de la cotización a cuenta de parados, prestación mínima del 75% si no hay hijos a cargo (antes era del 100%) y límite del 75% del Salario Mínimo Interprofesional para el acceso al subsidio asistencial.

Por medio del RD Ley 5/ 1992, de 21 de Julio, sobre medidas presupuestarias urgentes se modificaba la regulación del subsidio por incapacidad laboral transitoria de la Seguridad Social derivada de enfermedad común o accidente no laboral. A partir de

---

<sup>131</sup> Estas medidas de reforma del mercado de trabajo dieron lugar a la tercera huelga general del periodo socialdemócrata.

<sup>132</sup> Véase un resumen de la ley en BARRADA, A. y GONZALO, B (1997 : 72-73).

este RD Ley el empresario debía abonar la prestación desde el cuarto día al decimocuarto, ambos inclusive.

En 1993 se siguieron aprobando nuevas normas tendentes a la contención del gasto social. Un ejemplo de ello fue el RD 83/1993, de 22 de Enero, que regulaba la selección de medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de Salud y se excluían ciertas especialidades de la prestación farmacéutica.

También en 1993 se continuaría con el proceso de reestructuración de la normativa que regulaba el funcionamiento del mercado de trabajo a través de RD Ley 18/1993, de 3 de Diciembre, de medidas urgentes para el fomento de la ocupación y la Ley 22/1993. A través del citado decreto se regulaba el contrato de aprendizaje para jóvenes entre 16 a 25 años con duración de 6 meses a 3 años, con remuneración no inferior al 70% del SMI y sin protección por desempleo ni por incapacidad temporal en contingencias no profesionales.

En 1994 destaca el R-D legislativo 1/ 1994, de 20 Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social. También, en 1994 se estableció, como medida de protección social, el incremento de los beneficios por maternidad al 100% de la base de cotización previa. Sin embargo, a partir de ese año se toman una serie de medidas restrictivas en relación al sistema de mantenimiento de las rentas, sin afectar tanto al sistema sanitario. A través del RD 2110/ 1994, de 28 de octubre, se restablece el carácter voluntario de la cobertura de la contingencia de incapacidad temporal en el Régimen Especial de los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

## **X. 2- LA EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO EN EL ESTADO DE BIENESTAR EN EL PERIODO SOCIALDEMOCRATA**

Aunque en este apartado nos vamos a centrar en el análisis de las partidas del gasto público relacionadas con el Estado de bienestar, haremos un comentario inicial muy breve a la política fiscal desarrollada por el gobierno socialdemócrata del P.S.O.E. Siguiendo a algunos autores (GONZALEZ CALVET, J. 1991; GONZALEZ-PARAMO, J.M. 1992) la instrumentación de la política fiscal no ha sido homogénea en el periodo socialdemócrata. Los citados autores distinguen básicamente tres etapas:

- a) 1983-1985
- b) 1986-1988
- c) a partir de 1989

La primera etapa (1983-1985) es una etapa de socialización de los costes privados debido a la financiación pública de los procesos de reconversión industrial, energética y bancaria. En esta etapa el Sector Público limitó su función redistributiva en favor de un mayor protagonismo en el proceso de acumulación de capital.

El segundo periodo (1986-1988) se caracterizó por un proceso de consolidación presupuestaria con una notable disminución del déficit público. Este resultado fue posible por la contención de las transferencias corrientes debido a medidas racionalizadoras del gasto a empresas y familias, la moderación del consumo público, el aumento de la recaudación por impuestos directos, la mejora de la recaudación y gestión de los mismos, la contención del gasto por intereses de la deuda y por el efecto positivo de los estabilizadores automáticos.

La tercera etapa (a partir de 1989) se caracteriza, según GONZALEZ-PARAMO (1992), por una política fiscal pro-cíclica con efectos expansivos sobre la economía. El crecimiento del gasto público se orientó básicamente a la realización de grandes proyectos de inversión pública en infraestructuras y modernización económica, a la

potenciación de algunos mecanismos asistenciales -como seguidamente observaremos-, al pago de los intereses de la deuda pública y a potenciar el proceso de descentralización administrativa del Estado, aumentando el gasto de las Administraciones territoriales.

En resumen, podemos sintetizar las características principales de la política fiscal en el periodo socialdemócrata de la siguiente forma:

- a) se produce un crecimiento de los ingresos fiscales, sobre todo, a partir de 1987, con un reparto de la carga fiscal muy desigual <sup>133</sup>,
- b) regresividad global del sistema fiscal,
- c) contención del gasto público en términos de P.I.B.,
- d) reducción del déficit público hasta principios de la década de los noventa,
- e) aumento del endeudamiento y
- f) proceso de descentralización del gasto público -no de la imposición-

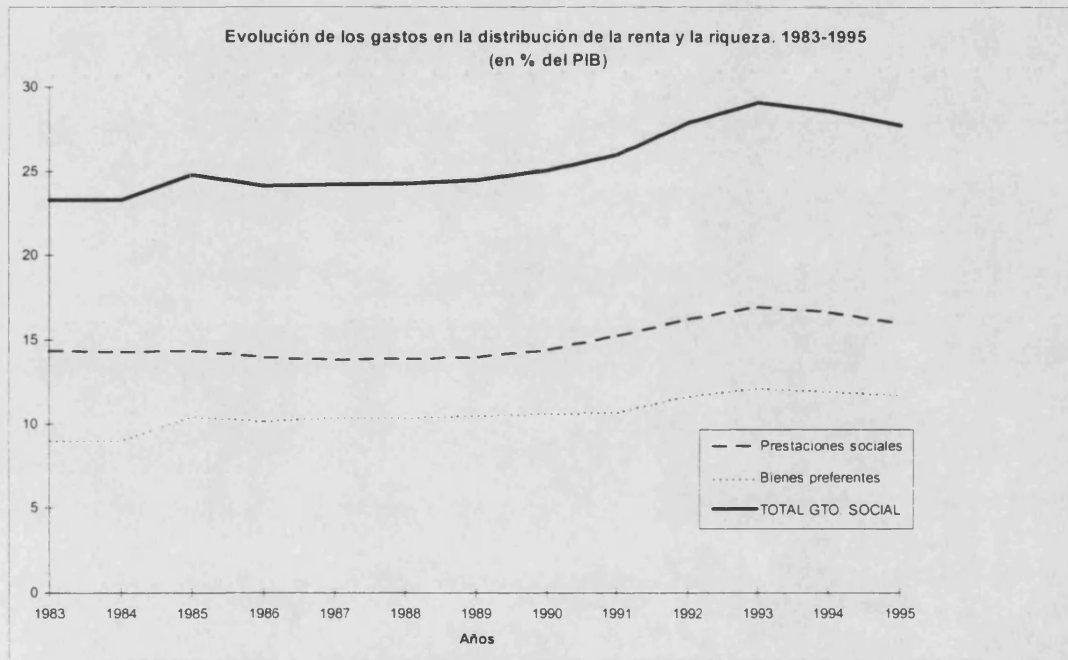
Vamos a centrarnos en el análisis de las partidas de gasto público que caracterizan el Estado de bienestar <sup>134</sup>. Una primera fotografía de la evolución del gasto público de las Administraciones Públicas en el Estado de bienestar se muestran en el Gráfico 5 -elaborado a partir del Anexo2, Cuadro 2-.

---

<sup>133</sup> Por ejemplo, entre 1983 y 1991 se produjo un aumento de la presión fiscal en 5'5 puntos sobre el P.I.B., pasando del 30'3% al 35'8%. No obstante, hay que considerar que el incremento de la presión fiscal fue menor que en el periodo anterior.

<sup>134</sup> Las cifras que han servido de base para nuestro análisis se encuentran en el Anexo 2 al final de este trabajo.

Gráfico 5



Como podemos comprobar en los Cuadros del Anexo 2, el gasto público en relación al P.I.B. se contiene entre 1983 y 1988, comprobándose un cierto crecimiento a partir de 1989. A pesar de este crecimiento a finales de la década de los ochenta, el gasto público en España se mantuvo por debajo de la media de la Comunidad Económica Europea. El periodo socialdemócrata destaca por el bajo crecimiento del consumo público entre 1982-1987, que se mantuvo relativamente estancado en torno al 14-15% del PIB. El periodo se caracterizó también por un relativo estancamiento de las transferencias corrientes en torno al 20-21% del P.I.B. y de las transferencias de capitales en torno al 2%<sup>135</sup>. Sólo la partida de gasto correspondiente a los intereses de la deuda pública es la que más claramente creció en relación al P.I.B., ya que pasó del 1% del P.I.B. en 1982 a más del 4% en 1992, resultado de una estrategia ortodoxa de financiación del déficit público basada en el endeudamiento y limitando el recurso al Banco de España.

En cuanto a los gastos característicos del Estado de bienestar, su evolución es el resultado, en parte, de la política decididamente restrictiva que aplicó el gobierno socialista entre 1982-1988 (MARTIN SECO, J.F. 1990). El crecimiento de los gastos públicos en bienes y servicios preferentes (educación, sanidad y vivienda) ha sido menor que el del gasto público total y el de las prestaciones sociales, produciéndose un proceso de socialización de costes privados (financiación de los procesos de reconversión industrial, bancaria y energética). La expansión del gasto en los primeros años ochenta se ha debido a los procesos de reconversión y saneamiento financiero y no tanto a la expansión de las prestaciones sociales. Esto es lo que se puede deducir de la lectura de los Gráficos 6 y 7 -elaborados a partir del Cuadro 2 del Anexo 2-.

---

<sup>135</sup> Para analizar la evolución del gasto público en el periodo democrático puede consultarse ALCAIDE, J. (1988), GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1990 b) y LAGARES, M.J. (1992).

Gráfico 6

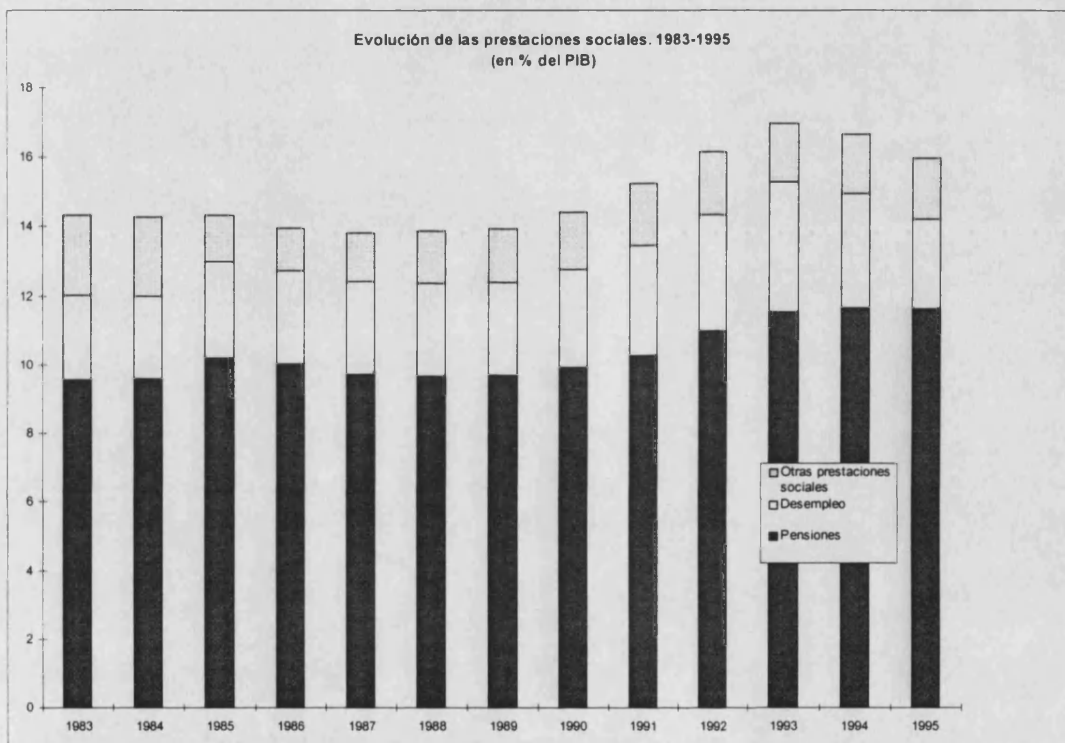
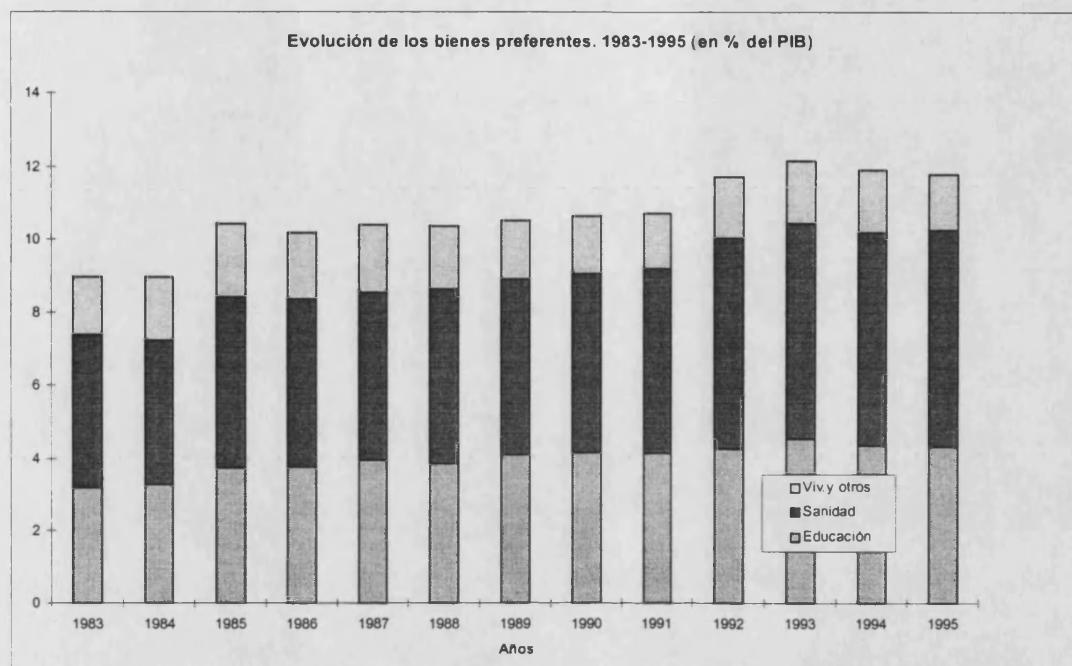




Gráfico 7



En ellos destaca el crecimiento del gasto en pensiones públicas, impulsado fundamentalmente por factores demográficos, como el envejecimiento de la población y el aumento notable de la esperanza de vida a partir de los 65 años <sup>136</sup>. Según datos aportados por GONZALEZ-PARAMO, UTRILLA DE LA HOZ y VALIÑO (1994), entre 1985 y 1992 hubo un crecimiento de 1.100.000 nuevos pensionistas (un 34% de incremento), alcanzando en 1992 la cifra total de 6´4 millones de pensionistas.

<sup>136</sup> Junto con el factor demográfico se han barajado otros factores que explican el crecimiento del gasto en pensiones como el incremento de la cobertura, el aumento de del nivel real de la prestación, el efecto del índice de precios al consumo o el fraude. Véase la coincidencia de este análisis en los trabajos de GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1990 a : 12); BAREA, J. (1988), BANDRES, E. (1990) y BANDRES, E. y SANCHEZ, A. (1996). También MONASTEIRO y SUAREZ (1992), han apuntado que, junto con el factor demográfico, hay que tener en cuenta las medidas de jubilación anticipada, instrumentadas como parte de programas de reestructuración de sectores productivos en crisis.

El incremento de la cobertura también actuó como factor de crecimiento del gasto, ya que en Diciembre de 1990 se introducen las pensiones no contributivas para los ancianos e incapacitados que no habían contribuido al sistema de Seguridad Social público en el pasado.

No menos importante para explicar el crecimiento del gasto en pensiones durante este periodo fue el aumento del nivel real medio de la prestación, así como los efectos que sobre la jubilación anticipada tuvo el largo proceso de reconversión industrial. Sin embargo, para MONASTEIRO y SUAREZ (1992 : 121-122) los incrementos de la pensión media son mayores antes de 1983 y proponen tres tipos de explicaciones:

a) a que a principios de la transición se partía de un nivel de protección social muy bajo. La política de mejora de las prestaciones y los altos niveles de inflación explican el crecimiento de la pensión media,

b) el “efecto sustitución” de salida del sistema por fallecimiento de los pensionistas más antiguos, con pensiones más reducidas, a la vez que se incorporan nuevos pensionistas de jubilación (con importes calculados sobre sus últimos salarios en activo) y, por tanto, con pensiones más elevadas y

c) la Ley 26/ 1985 ralentiza el crecimiento de la pensión media, ya que extiende de 2 a 8 años el periodo utilizado para calcular la base reguladora de las pensiones de jubilación y, por tanto, reduce el valor de la pensión inicial.

A pesar de la política de contención del gasto público, en el periodo 1983-85 se produce un aumento del gasto social por encima del crecimiento económico, que no pudo evitar, no obstante, el sensible deterioro en la intensidad de la política de garantía de rentas. A partir de 1985 el crecimiento del gasto social es menor que el crecimiento económico.

El estancamiento del gasto público en prestaciones sociales hasta comienzos de

la década de los noventa, y del gasto en bienes preferentes, se tradujo en un deterioro de la intensidad protectora -muy por debajo de la media de otros países desarrollados europeos-, ya que el estancamiento del gasto social público se produjo junto con un proceso de extensión y universalización de los bienes públicos sociales <sup>137</sup>.

A partir de 1987 priman en la política económica española el objetivo de modernización y los grandes proyectos de inversión, produciéndose una estabilización del gasto social, con una expansión de la inversión pública y provisión de infraestructuras. Además, el gobierno socialista acometió una política de reducción del déficit público y reducción de la deuda pública.

Estas conclusiones coinciden con RODRIGUEZ CABRERO (1989) cuando señala que el máximo crecimiento del gasto público social con respecto al P.I.B. tuvo lugar en la década de los setenta y, sobre todo, entre 1975-1982. En cambio, en la década de los ochenta han sido los gastos públicos de carácter económico, junto con la deuda pública, los de mayor crecimiento. Aunque en volumen total el gasto social ha tenido una dinámica creciente, los gastos sociales en relación al producto nacional disminuyen a partir del máximo de 1982. En palabras de RODRIGUEZ CABRERO (1989 : 196), *"tenemos una evolución meridianamente clara del gasto social en nuestro país durante los últimos veinticinco años: después de una década de escaso crecimiento (1960-1970) los gastos sociales se duplican entre 1970-1982 para posteriormente estancarse; se trata también de un gasto que crece en base a tres impulsos: uno persistente durante todo el periodo, el gasto en pensiones, si bien se acelera durante los últimos diez años, otro impulso de medio alcance como es el crecimiento del gasto en educación y sanidad hasta 1982 y otro que será de importancia futura como es el gasto en desempleo, cuyo ritmo de crecimiento desde 1976 es superior a cualquiera de las cifras del gasto social"*.

---

<sup>137</sup> Por ejemplo, según datos que proporciona MARTIN SECO (1990) el gasto en pensiones se mantiene prácticamente constante entre 1983 y 1988 a pesar de haber aumentado en un millón el número de pensionistas y el estancamiento del gasto en desempleo se mantiene pese a haber aumentado en unos 600.000 el número de parados. Es significativo, el dato que proporciona el autor de que la tasa de cobertura del desempleo pasó del 46'6% en 1978 al 28'8% en 1988.

En el período de gobierno socialdemócrata se ralentizó, primero, el fuerte crecimiento de los gastos sociales producidos en el periodo anterior, para más tarde estabilizarse a partir de 1985 <sup>138</sup> . Sólo a principios de la década de los noventa se intensifica nuevamente la acción protectora del Estado de bienestar, lo que ha llevado a algunos autores a hablar de "*Europeanización*" de la política social española, apuntado a un proceso de convergencia en cuanto a los objetivos, acuerdos institucionales e inputs y outputs de la política de bienestar con respecto a otros países europeos desarrollados (MANGEN, S. 1996) <sup>139</sup> .

Un estudio de PASCUAL (1989) demuestra que el gasto de bienestar social <sup>140</sup> se mantuvo prácticamente constante en términos de P.I.B. entre 1982 a 1987, aunque crezca alrededor de 3 billones de pesetas en términos absolutos.

La integración de España en la C.E.E. legitimó, en parte, el proceso de modernización de la economía española e influyó en la profunda reestructuración del gasto público durante la década de los ochenta y noventa. Ante los retos impuestos por los cambios institucionales en el marco europeo (Acta Unica de 1986, integración de la peseta en el Sistema Monetario Europeo en 1989, Tratado de Maastricht de constitución de la Unión Europea en 1991) hubo numerosos expertos que defendieron un cambio en la instrumentación de la política fiscal durante la recién estrenada década de los noventa. Esta nueva instrumentación de la política fiscal debería pasar, en su opinión por: a) un mayor protagonismo macroeconómico y estabilizador de la política fiscal; b) por la necesidad de vigilar los efectos a medio plazo de la política fiscal; c) por el incremento del ahorro público a través de la disminución del déficit público a instancias de la contracción del gasto público y una mejora en la gestión, eficacia y eficiencia del mismo;

---

<sup>138</sup> Para analizar la evolución de los gastos sociales consulté BANDRES, E. (1990).

<sup>139</sup> De ahí, que en otro trabajo del autor se afirme que en España no se dió una modificación sustancial de los pilares del Estado de bienestar en la etapa de crisis económica, en la cual se cuestionó la viabilidad del Estado del bienestar. Hubo un reordenamiento de los objetivos de bienestar para contener los costes y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, pero los rasgos esenciales permanecieron intactos, tanto en España, como en Francia y Alemania. Vid. MANGEN, S. (1991 : 188).

<sup>140</sup> Definido como el gasto en enseñanza, sanidad, servicios sociales personales, vivienda social, fomento de la ocupación y prestaciones de garantía de recursos económicos.

d) la reforma del sistema tributario para fomentar el ahorro privado; e) la reducción del fraude fiscal y f) una reasignación y reestructuración del gasto público hacia actividades económicamente más productivas para la iniciativa privada (infraestructuras, inversión en capital humano, inversión pública en I + D), que fomenten la competitividad y eficiencia del sistema económico <sup>141</sup> .

### **X.3- EL BALANCE DEL CAMBIO INSTITUCIONAL DEL ESTADO DE BIENESTAR EN EL PERIODO SOCIALDEMOCRATA**

Numerosos estudiosos del Estado de bienestar español han destacado el carácter fuertemente contradictorio que muestra el periodo socialdemócrata a la hora de hacer un balance de sus éxitos y fracasos, lo que también se ha puesto, en cierto modo, de relieve, en el análisis previo. A continuación vamos a tratar de sintetizar algunos de estos rasgos en un intento de sistematizar las opiniones de los principales estudiosos de la materia <sup>142</sup> .

Una primera línea argumental es el cambio en los valores y objetivos que han inspirado la política económica y social del gobierno socialdemócrata. Algunos autores han destacado el cambio ideológico en el PSOE cuando alcanzó el poder, moderando su programa, asumiendo políticas reformistas, presentadas bajo la idea de "*modernización*" y "*racionalización*" (GINER, S., 1989 : 73-74; SUBIRATS, J. 1989: 143) <sup>143</sup> . No obstante, hay que reconocer que el PSOE, ya antes de formar gobierno, en 1979, adoptó un programa reformista - rechazando su tradicional orientación ideológica de partido

---

<sup>141</sup> Véase como muestra de estas nuevas ideas para el diseño la política fiscal española de los noventa los trabajos de ALVAREZ, J. R. (1989 : 198); GONZALEZ-PARAMO, J. M. (1989 : 46; 1991; 1992); GONZALEZ-PARAMO, J.M. y ROLDAN, J.M. (1992); GOMEZ-POMAR, J. (1991); LAGARES, M.J. (1992); MONASTERIO, C. (1991); MONTORO, C. (1990) y ZABALZA, A. (1990, 1991 a , 1991 b ).

<sup>142</sup> Algunas de las características del Estado del bienestar español que vamos a desarrollar a continuación están resumidas y sintetizadas en el reciente trabajo de RODRIGUEZ CABRERO, G. (1998 : 138 a 141).

<sup>143</sup> Para SUBIRATS (1989), tanto en el periodo socialdemócrata como en el anterior gobierno centrista puede comprobarse la estrecha relación entre las condiciones políticas y las económicas, comprobándose la influencia permanente de la situación política en las soluciones dadas a las crisis económicas en España.

marxista-, y una estrategia "*catch all*" de partido. Incluso habría que recordar que nunca había sido un partido comprometido con la expansión de la propiedad pública de los medios de producción, esto es, con la nacionalización de empresas privadas, sino con la expansión y universalización de los derechos de ciudadanía, en términos igualitarios, por medio de políticas basadas en el gasto social y la fiscalidad (MARAVALL, J.M. 1991 : 11 y 25). Tras alcanzar el poder, además, el gobierno socialista español desestimó las soluciones keynesianas experimentadas muy recientemente en los países vecinos, como Francia o Grecia (MERKEL, W. 1995).

En esta misma línea argumental, para otros autores, el gobierno socialdemócrata "*abandona la política socialdemócrata cuando alcanza el poder*" (SHARE, D., 1988 : 428); "*realiza una política económica encaminada a la extensión del mercado con el objetivo del crecimiento económico*" (ESTEVE, F., 1991) <sup>144</sup> o practica "*una política económica neoliberal donde prevalece el valor de eficiencia sobre otros objetivos político-económicos*" (PETRAS, J., 1984 : 47) <sup>145</sup>. Este cambio de valores y de objetivos que inspira la política del gobierno socialista, a la postre, va a tener una fuerte influencia en la conformación del modelo de Estado de bienestar español ya que lo que se produce es una clara "*subordinación de la política social al protagonismo de la política económica*" condicionada, a su vez, por los imperativos de la competitividad e integración de nuestra economía a los espacios transnacionales (RODRIGUEZ CABRERO, G., 1989 : 86; RODRIGUEZ CABRERO, G., 1994 b : 196-197). En definitiva, se puede resumir esta estrategia como "*un intervencionismo activo y selectivo en lo industrial y socialmente descomprometido en términos relativos*" debido al predominio del objetivo de contención del gasto y reducción del déficit público (RODRIGUEZ CABRERO, G., 1989 : 202).

---

<sup>144</sup> Para un análisis de la lógica de la política económica en la década de los ochenta y de sus limitaciones e inconsistencias véase ESTEVE, F. y MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1992). Para los autores esta lógica se puede resumir en la cadena: Incremento de los Beneficios---> Incremento de la Inversión---> Incremento de la Demanda---> Incremento del empleo.

<sup>145</sup> Para PETRAS (1984) ésta es una característica común en todos los países socialdemócratas del Sur de Europa comparados con los del Norte o con la socialdemocracia de post-guerra. Cuando este autor busca explicaciones a este fenómeno encuentra dos posibles: a) los partidos socialistas del Sur alcanzaron el poder en una situación de profunda crisis económica, mientras que los del Norte en una de expansión y b) la diferente posición en la división internacional del trabajo que ocupan los países sureños en relación a los del Norte.

No obstante, autores como TOMAS CARPI, NACHER y BONO (1994 : 472), al estudiar la etapa socialista de gobierno socialista, distinguen entre el primer cuatrienio y el segundo. Mientras que del primero realizan una valoración negativa en lo que se refiere a la política de bienestar y calidad de vida, en el segundo perciben un cambio cuantitativo, cualitativo e institucional hacia un mayor compromiso con dicho objetivo

146

En una segunda línea argumental, la mayoría de los autores reconocen que los avances en el gasto público social y en el entramado jurídico-normativo han profundizado en el proceso de universalización de los derechos de ciudadanía (a través de la universalización de servicios y prestaciones sociales), pero a costa de disminuir la intensidad de la cobertura protectora y la calidad de algunas de las prestaciones características del Estado de bienestar, debido a las políticas de contención, ajuste o racionalización (RODRIGUEZ CABRERO, G. 1995 : 77-78; RODRIGUEZ CABRERO, G. 1989 : 86; MONEREO, J.L. 1995 : 41-42; MONEREO, J.L., 1996 : 220). Esta pérdida de intensidad protectora en el periodo socialdemócrata ha sido, incluso, reconocida por MARAVALL (1991 : 27)-uno de los principales ideólogos y artífices de las políticas socialdemócratas en la época- cuando reconoce que "*el PSOE estaba sin embargo más interesado con la expansión cuantitativa de bienestar que con la provisión cualitativa: más que mejorar la calidad media de los servicios sociales, incrementó el número de beneficiarios*"<sup>147</sup>

En tercer lugar, se acepta por la mayoría de expertos que se produjo un proceso creciente de asistencialización de la acción protectora y parcial privatización selectiva

---

<sup>146</sup> A la hora de explicar las causas que provocan este cambio en la orientación de la política económica del gobierno socialista, los autores las resumen en cuatro: a) la coyuntura económica favorable y creciente eficacia recaudadora de la Hacienda Pública; b) la integración en la C.E.E. (de forma contradictoria por la exigencia del objetivo de saneamiento y competitividad); c) el aumento de la presión social y sindical para un giro social de la acción de gobierno y d) el creciente peso político y financiero de los gobiernos autonómicos y locales (TOMAS CARPI, J.A.; NACHER, J.M. y BONO, E., 1994 : 474).

<sup>147</sup> Según, MARAVALL (1991 : 25), considerando las pensiones, salud y educación, el número de beneficiarios se incrementó en 5'6 millones bajo los gobiernos conservadores del periodo 1975-82, mientras que entre el periodo 1982-89 el número de beneficiarios se incrementó en 8'2 millones.

---

del Estado del bienestar (RODRIGUEZ CABRERO, G., 1994 b : 196-197).

Y finalmente, algunos autores han señalado que durante este periodo se desarrollaron fórmulas de socialización de la gestión del bienestar, extendiéndose aquellas fórmulas de gestión no lucrativas. Es lo que se ha venido en llamar "*pluralismo del bienestar*" o "*sociedad de bienestar*"<sup>148</sup>. Así, para ROSSELL y RIMBAU (1989 : 122) uno de los cambios importantes producidos en la década de los ochenta en España ha sido la superación de un incipiente Estado de bienestar por fórmulas que desarrollan el pluralismo de bienestar o la gestión mixta de los servicios de bienestar. En opinión de RODRIGUEZ CABRERO (1991 a) las tendencias socio-políticas de la reforma social se han dirigido hacia unos nuevos modos de intervención y prevención y de gestión (descentralización, eficiencia y efectividad), una mayor personalización de las necesidades sociales, así como hacia una reconstitución de la sociedad civil en términos de una mayor libertad asociativa, participación y pluralismo. Este análisis le lleva a defender una gestión pluralista del Estado del bienestar que combine óptimamente Estado, sociedad civil y mercado, como "una exigencia teórico-ideológica en la reconstrucción de la reforma social y, también, condición de su eficacia social" (RODRIGUEZ CABRERO, G., 1991 b : 46). Paralelamente a este proceso, se acometió una profunda reforma institucional del Estado que ha derivado en una mayor descentralización política y administrativa, también de aquellas decisiones que afectan a las políticas públicas de bienestar social.

En resumen, a partir de estas valoraciones sobre el balance contradictorio del periodo socialdemócrata, algunos autores han calificado el Estado del bienestar español como un modelo intermedio que se queda a medio camino entre el "*liberal*" anglosajón

---

<sup>148</sup> Aunque no es el momento de entrar en esta cuestión, apuntaremos que no es fácil definir lo que se entiende por "*sociedad del bienestar*". En principio, esta propuesta incluiría, de una forma amplia, el estímulo de la movilización y participación social en la resolución de los problemas de solidaridad, bienestar y desigualdad entre los ciudadanos. Esto se traduce en un mayor protagonismo de la sociedad civil, una mayor descentralización político-administrativa de los servicios públicos y una mayor diversificación en las formas de provisión del bienestar (privatización de algunas soluciones, menor burocratización, voluntariado, tercer sector, asociacionismo civil sin finalidad lucrativa, modelos plurales de bienestar, familia, etc.). En definitiva, combinaciones mixtas entre cinco actores básicos en la creación de bienestar: el Estado, el mercado, la solidaridad ciudadana, la acción voluntaria y la familia. Véase algunas claves de esta propuesta, por ejemplo, en ASCOLI, U. (1987); ASCOLI, U. (1991); DONATI, P. y LUCAS, A. (1987) y GARCIA ROCA, J. (1992).



y el “*corporativista*” continental (MORENO, L. y SARASA, S.,1992 : 40), y donde la familia sigue teniendo un papel crucial como fuente de bienestar y colchón protector ante situaciones de necesidad y precariedad.

## ***BIBLIOGRAFIA***

- ALCAIDE, J. (1988): "El gasto público en la democracia española. Los hechos" *Papeles de Economía Española* 37.
- ALVAREZ, J.R. (1989): "Los servicios públicos y la competitividad de la empresa española y Europa" *Papeles de Economía Española* 41.
- ASCOLI, U. (1987): "Estado de bienestar y acción voluntaria" *R.E.I.S.* 38.
- ASCOLI, U. (1991): "Lo público y lo privado en el sistema de bienestar: el caso italiano" en RODRIGUEZ CABRERO, G. (Comp.): *Estado, privatización y bienestar: un debate de la Europa actual*. Fuhem-Icaria. Economía Crítica. Barcelona.
- BANDRES, E. (1990): *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*. Monografía I.E.F. Madrid.
- BANDRES, E. y SANCHEZ, A. (1996): "Las políticas de protección social en España (1970-1990)" en PENA, B. (Dir.): *Distribución personal de la renta en España*. Ed. Pirámide. Madrid.
- BAREA, J. (1988): "Gasto público en pensiones" *Papeles de Economía Española* 37
- BARRADA, A. (1989): "Los gastos y los ingresos de protección social en comparación internacional" *Documento de Trabajo Fundación FIES* Nº 43.
- BARRADA, A. y GONZALO, . (1997): *La financiación de la protección social en España*. Consejo Económico y Social. Madrid.
- BLASCO, J.F. (1992): *La protección asistencial en la Seguridad Social: la ley de prestaciones no contributivas*. Tirant Lo Blanch. Valencia.
- COMIN, F. (1988 a): *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*. I.E.F. Madrid.
- COMIN, F. (1988 b): "Evolución histórica del gasto público" *Papeles de Economía Española* Nº 37.

- COMIN, F. (1988 c): "Reforma tributaria y política fiscal" en GARCIA DELGADO, J.L. (Comp.): *España. Economía*. Espasa Calpe. Madrid.
- COMIN, F. (1992): "La formación histórica del Estado providencia en España" *Información Comercial Española* 712.
- COMIN, F. (1996): "Las formas históricas del Estado de bienestar: el caso español" en VVAA: *Dilemas del Estado de bienestar*. Fundación Argentaria. Ed. Visor. Madrid.
- CRUZ, I. (1984): *Análisis económico de la Seguridad Social española, 1972-1982*. Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social. Madrid.
- DONATI, P. y LUCAS, A. (1987): "La política social en el Estado de bienestar: el desafío de los sistemas complejos" *R.E.J.S.* 37.
- ESTEVE, F. (1991): "La evolución del consumo" en ETXEZARRETA, M. (Coord.): *La reestructuración del capitalismo en España 1970-1990*. Fuhem-Icaria. Economía Crítica.
- ESTEVE, F. y MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1992): "La política económica en los años 80 y perspectivas de futuro" *Documentación Social* 88 Julio-Septiembre.
- FUENTES QUINTANA, E. (1988): "La estrategia presupuestaria española: entre el drama del déficit y el deterioro de los servicios públicos" *Papeles de Economía Española* 37.
- GARCIA ROCA, J. (1992): *Público y privado en la acción social. Del Estado de bienestar al Estado Social*. Ed. Popular. Madrid.
- GINER, S.(1989): "La economía política, la legitimación y el Estado en la Europa meridional" en O'DONNELL, G., SCHMITTER, Ph.C. y WHITEHEAD, L. (Comp.): *Transiciones desde un gobierno autoritario. I Europa meridional*. Paidós. Buenos Aires.
- GOMEZ POMAR, J. (1991): "Política presupuestaria, gasto público y mercado interior" *Papeles de Economía Española* 48.
- GONZALEZ CALVET, J. (1991): "Transformación del sector público e intervención en la economía" en ETXEZARRETA, M. (Coord.): *La reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990*. Fuhem-Icaria, Economía Crítica.

- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1989): "El sector público ante los retos de 1993" *Papeles de Economía Española* 41.
- GONZALEZ-PARAMO, J. M. (1990 a): "El papel del Sector público en España: de la crisis económica al mercado Unico Europeo" *Documentos de Trabajo* 58, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1990 b): "Tres lustros de cambios esructurales en el Sector público" en GARCIA DELGADO, J.L. (Dir.): *Economía española de la transición y la democracia*. C.I.S. Madrid.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1991): "La política presupuestaria española y la construcción de la unión Económica y Monetaria" *Papeles de Economía Española* 48.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1992): "El papel del sector público español en el proceso de integración económica en Europa" en VIÑALS, J. (Ed.): *La economía española ante el Mercado Unico Europeo. Las claves del proceso de integración*. Alianza Ed. Madrid.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M. y ROLDAN, J.M. (1992): "La orientación de la política presupuestaria en españa: evolución reciente y perspectivas de convergencia" *Papeles de Economía Española* 52-53.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M., UTRILLA, A. y VALIÑO, A. (1994): "Fiscal policy in Spain, 1980-92. Main developments and current issues" *European Economy. Reports and Studies "Toward greater fiscal discipline"* 3..
- GUILLEN, A. M. (1990): "The emergence of the spanish Welfare State. The role of ideas in the policy process" *International Journal of Political Economy Summer* Vol. 20 N° 2.
- GUILLEN, A.M. (1992): "Social policy in Spain: from Dictatorship to Democracy (1939-1982)" en FERGE, Z. y KOLBERG, J.E. (Eds.): *Social Policy in a changing Europe*. European Centre for Social Welfare Policy and Research. Westview.
- GUILLEN, A.M. (1996) : "Welfare State development in Spain: a historical and explanatory approach" Paper presented at the *MIRE Conferencie*, Florence 21st-24th February
- LAGARES, M.J. (1992): "Comportamiento del Sector Público: perspectiva de una década y

planteamiento de futuro" *Papeles de Economía Española* 52-5

- MANGEN, S. (1991): "Political change and the objectives of the continental welfare state" en WILSON, TH. y WILSON, D.: *The State and social welfare. The objectives of policy*. Longman. London and New York.

- MANGEN, S. (1996): "The 'europeanization' of spanish social policy" *Social Policy and Administration* Vol. 30 N° 4, December.

- MARAVALL, J.M. (1991): "From opposition to government: the politics and policies of the PSOE" en INSTITUT DE CIENCIES POLITIQUES I SOCIALS: *Socialist Parties in Europe*. Barcelona

- MARTIN SECO, J. F. (1990): "Sector Público: ingresos, gastos y financiación" en ALBARRACIN, J. et. al.: *Reflexiones sobre política económica*. Ed. Popular. Madrid.

- MENDOZA, I. (1994): "La configuración actual del sistema de Seguridad Social" *Boletín Económico ICE* N° 2.431 del 31 Octubre al 6 Noviembre.

- MERKEL, W. (1995): *¿Final de la socialdemocracia? Recursos de poder y política de gobierno de los partidos socialdemócratas en Europa Occidental*. Edicions Alfons El Magnánim. Generalitat Valenciana. Valencia.

- MOLINA, J.L. (1986): *La crisis fiscal del Estado español (1976-1984)*. Monografía N° 44. Instituto de Estudios Fiscales.

- MONASTERIO, C. (1991): "El gasto público ante el Mercado Unico" *Papeles de Economía Española* 48.

- MONASTERIO, C. y SUAREZ, J. (1992): "Gasto social en pensiones" *Hacienda Pública Española* 120-121 .

- MONEREO, J.L. (1995): "La política social en el Estado del bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de 'desmercantilización'" *Revista de Trabajo y Seguridad Social* Julio-Septiembre.

- MONEREO, J.L. (1996): *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Consejo Económico y Social. Colección Estudios. Madrid.

- MONTORO, C. (1990): "Política fiscal y estabilidad económica en los ochenta: semblanza de un desacierto" *Información Comercial Española* 680.
- MORENO, L. y SARASA, S. (1992): "The spanish 'via media' to the development of the Welfare State" *Documento de Trabajo* 92-13. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. CSIC, Noviembre.
- MORENO, L. y SARASA, S. (1993): "Génesis y desarrollo del Estado del bienestar en España" *Revista Internacional de Sociología* 6, Sep.-Dic.
- PASCUAL, J.M. (1989): "Los recursos dedicados al bienestar social en España y sus repercusiones sociales y económicas" *Documentos de Servicios Sociales: ¿Bienestar social en España?*. INTRESS, Septiembre.
- PETRAS, J. (1984): "The rise and decline of the south european socialist parties" *New Left Review* 146, July-August.
- RODRIGUEZ, J.A. y RUBIO, J.J. (1992): "Los gastos de asistencia sanitaria en España" *Hacienda Pública Española* 120-121.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1989): "Orígenes y evolución del Estado de bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general" *Política y sociedad* 2.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1989): "La política social en España: realidades y tendencias" en MUÑOZ DE BUSTILLO, R.(Ed.): *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. Alianza. Madrid.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1990): "Entre la protección social y el bienestar social" en ALBARRACIN, J. et. al. : *Reflexiones sobre política económica*. Ed. Popular. Madrid.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1991 a): "Estado de bienestar y sociedad de bienestar. Realidad e ideología" en RODRIGUEZ CABRERO, G. (Comp.): *Estado, privatización y bienestar: un debate de la Europa actual*. Fuhem-Icaria. Economía Crítica. Barcelona.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1991 b): "La división social del bienestar: posibilidades y límites de la gestión mixta del Estado de bienestar" *Economistas* 51, Octubre-Noviembre.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1993): "Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de bienestar" en VVAA: *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta*. Ed.Icaria, I.S.E.

Madrid.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994 a): "La política social en España: 1980-92" en JUAREZ, M. (Dir.): *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Fundación FOESSA. Madrid.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994 b): "La política social en España: 1980-1992" *Documentación Social* 96.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1995): "La política social en España" en SARASA, S. y MORENO, L. (Comp.): *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*. Consejo Superior de Investigaciones Sociales/Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1998): "El Estado del bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional" en GOMA, R. y SUBIRATS, J. (Coords.): *Políticas públicas en España*. Ariel. Barcelona.

- ROSSELL, T. y RIMBAU, Ch. (1989): "Spain-social services in the post Franco democracy" en MUNDAY, B. (Ed.): *The crisis in welfare: an international perspective on social services and social work*. Harvester Wheatsheaf. St Martin's Press. New York.

- SHARE, D. (1988): "Dilemas of social democracy in the 1980s. The spanish socialist workers party in comparative perspective" *Comparative Political Studies* 21 (3), Oct.

- SUBIRATS, J. (1989): "Political change and economic crisis in Spain 1974-1987" en DAMGAARD, E., GERLICH, P. y RICHARDSON, J.J. (Ed.): *The Politics of Economic Crisis*. Alderhot.

- TOMAS, J.A., NACHER, J.M. y BONO, E. (1994): "Calidad de vida y política pública en España" en GAMIR, L. (Coord.): *Política económica de España*. Alianza Ed. Madrid.

- ZABALZA, A. (1990): "La política fiscal española en la perspectiva del mercado interior europeo" *Revista de Economía* 1.

- ZABALZA, A. (1991 a): "La política fiscal y las demandas sociales en el presupuesto de 1991" *Presupuesto y Gasto Público* 4/1991.

- ZABALZA, A. (1991 b): "El Sector público español ante el Mercado Unico" *Papeles de Economía Española* 48.

***QUINTA PARTE:***  
***LA HIPOTESIS DE LOS “RECURSOS DE PODER” EN LA EXPLICACION***  
***DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA***



Es pretensión del presente trabajo de investigación validar la influencia que han tenido los factores y variables de carácter político-ideológico en la expansión y consolidación del Estado de bienestar en España. Centraremos nuestro análisis en las consideraciones realizadas por diferentes autores encuadrados en lo que hemos denominado "*teoría socialdemócrata*". En esta Quinta Parte del trabajo se intenta contrastar, para el caso español, la hipótesis socialdemócrata de que sólo los "*recursos de poder*" del movimiento obrero organizado impulsó el desarrollo del Estado de bienestar. Estos "*recursos de poder*" se pueden dar en el ámbito político, por medio de la política realizada por un partido socialdemócrata en el Gobierno, o en el ámbito sindical, a través de una mayor organización y alcance del poder sindical. Pasamos a analizar lo sucedido en España con estos dos tipos de "*recursos de poder*" del movimiento obrero y de la clase trabajadora.

Previamente a este paso, se harán algunas consideraciones metodológicas útiles para entender el instrumental empleado y las conclusiones a las que se ha llegado en el trabajo.

En primer lugar, la tesis trata de afrontar el problema de construir un indicador de "*esfuerzo público de bienestar social*" que permita una primera aproximación al desarrollo del Estado de bienestar en España. Se ha escogido, por la facilidad en la cuantificación, la evolución del gasto público social en relación al P.I.B., asumiendo, de antemano, los problemas que dicha opción puede acarrear <sup>149</sup>. De forma que hubiese sido conveniente que el indicador de gasto público se hubiese visto complementado con otro tipo de indicadores, como una "*tasa de desmercantilización*", o con indicadores de desigualdad final de la renta; lo que sin duda hubiese enriquecido el análisis y modificado algunas de las conclusiones. Especialmente interesante hubiese sido utilizar un "*índice de desmercantilización*" como el propuesto por ESPING-ANDERSEN

---

<sup>149</sup> Nos estamos refiriendo a problemas como el excesivo nivel de agregación, a que no se tienen en cuenta otro tipo de indicadores de carácter cualitativo, a que no capta adecuadamente los procesos de universalización, a que no tiene en cuenta el crecimiento "pasivo" del gasto público, etc.

(1993), que incluyera tres dimensiones: 1) normas que rigen el acceso de las personas a las prestaciones; 2) reposición de ingresos y 3) alcance de los derechos <sup>150</sup>. La dificultad de elaboración de tal índice, así como la falta de información disponible obligó a desestimar esta opción.

En segundo lugar, han existido problemas en la obtención de información en relación a algunos indicadores sobre los "recursos de poder" políticos y sindicales. Se han escogido aquellos indicadores sobre los que existe suficiente información. Esta consideración es necesario hacerla para justificar la no inclusión en este análisis de otros indicadores que pueden ser también aproximaciones de los "recursos de poder" existentes en el ámbito del Estado de bienestar, como la asociabilidad no sindical en los sectores del Estado de bienestar, la movilización y el conflicto de matriz no sindical o las pautas dominantes en la opinión pública sobre las actuaciones del Estado en las políticas de bienestar social.

Finalmente, hubiese sido conveniente prestar más atención a la complejidad sectorial de la oferta de las políticas del Estado de bienestar y a la complejidad territorial del Estado de bienestar español, con una presencia, en la actualidad, muy relevante, pero desigual y asimétrica, de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, esta opción habría implicado un análisis, que rebasa las pretensiones del presente trabajo. Sin duda, la estructuración territorial del Estado en España es una variable muy relevante para entender las políticas de bienestar social desarrolladas, debido al fuerte proceso de

---

<sup>150</sup> ESPING-ANDERSEN (1993 : 71-72) explica de la siguiente forma las dimensiones de la desmercantilización: "Un grupo de dimensiones afectan a las normas que rigen el acceso de las personas a los subsidios: las normas para ser beneficiario y las restricciones sobre los derechos. Puede considerarse que un programa contiene un potencial desmercantilizador mayor, si el acceso es fácil y si se garantizan los derechos a un nivel de vida adecuado sin tener en cuenta los empleos que se han tenido anteriormente, el rendimiento, la comprobación de las necesidades o las cotizaciones. La otra cara de la moneda de la 'entrada' es la salida. Si los programas sólo proporcionan subsidios de duración limitada, su capacidad para la desmercantilización se reduce claramente. Un segundo grupo de dimensiones tiene que ver con la reposición de ingresos, porque si los niveles de subsidios caen sustancialmente por debajo de los ingresos medios o del nivel de vida que se considera adecuado y aceptable en la sociedad, el resultado más probable es que se lleve al trabajador otra vez al trabajo lo antes posible. Por lo tanto habremos de considerar los niveles de la reposición de ingresos.

En tercer lugar, el alcance de los derechos que se proporcionan es de la mayor importancia. Casi todos los países capitalistas avanzados reconocen alguna forma de derecho social a la protección contra los riesgos sociales básicos: desempleo, invalidez, enfermedad y vejez. Un caso extremadamente avanzado sería el pago de un salario social a los ciudadanos sin tener en cuenta el motivo".

descentralización del gasto público acometido en España desde principios de los años ochenta. Sin embargo, el enfoque agregado aquí adoptado, junto con dificultades para obtener datos sobre la influencia de este factor, nos ha inducido a desestimarlos en nuestro análisis.

***CAPITULO XI: LA EVOLUCION DE LOS "RECURSOS DE PODER"  
ENTRE 1975-1995***

***XI.1- LOS "RECURSOS DE PODER" POLÍTICOS***

Hemos considerado relevante, desde el principio de este trabajo de investigación, dividir el estudio en dos periodos que son políticamente homogéneos. En el primero de ellos -desde 1975 hasta 1982- el gobierno estaba en manos de un partido de centro-derecha. En el segundo era un partido socialdemócrata el que controlaba las decisiones de gobierno. Un resumen de los gobiernos en España por periodos se refleja en el siguiente Cuadro 11.1.

**CUADRO 11.1  
Gobiernos elegidos en España.**

<b>Periodos</b>	<b>Primer Ministro</b>	<b>Partidos representados en el Gobierno</b>
<b>Julio 1976-Julio 1977</b>	<b>Suarez I (UCD)</b>	<b>UCD</b>
<b>Julio 1977-Abril 1979</b>	<b>Suarez II (UCD)</b>	<b>UCD</b>
<b>Abril 1979-Feb. 1981</b>	<b>Suarez III (UCD)</b>	<b>UCD</b>
<b>Feb.1981-Dic.1982</b>	<b>Calvo Sotelo (UCD)</b>	<b>UCD</b>
<b>Dic.1982-Julio 1986</b>	<b>González I (PSOE)</b>	<b>PSOE, PSC</b>
<b>Julio1986-Nov.1989</b>	<b>González II (PSOE)</b>	<b>PSOE</b>
<b>Nov.1989-Junio1993</b>	<b>González III (PSOE)</b>	<b>PSOE</b>
<b>Junio1993-</b>	<b>González IV (PSOE)</b>	<b>PSOE</b>

Fuente: LANE, J.-E., McKAY, D. y NEWTON, K. (1997).

El Cuadro 11.1 sólo nos sirve para justificar la elección de dividir el periodo considerado en dos subperiodos: un periodo de centro-derecha comprendido entre 1977 y 1982 (constituido por los sucesivos gobiernos de UCD) y un periodo socialdemócrata (constituido por los sucesivos mandatos del PSOE).

Un importante indicador de los “*recursos de poder político*” son los resultados electorales de los diferentes partidos en las elecciones generales. Esa información es la que viene reflejada en el Cuadro 11.2.

## CUADRO 11.2

Resultados de las elecciones generales celebradas entre 1977 y 1993 (votos y escaños).

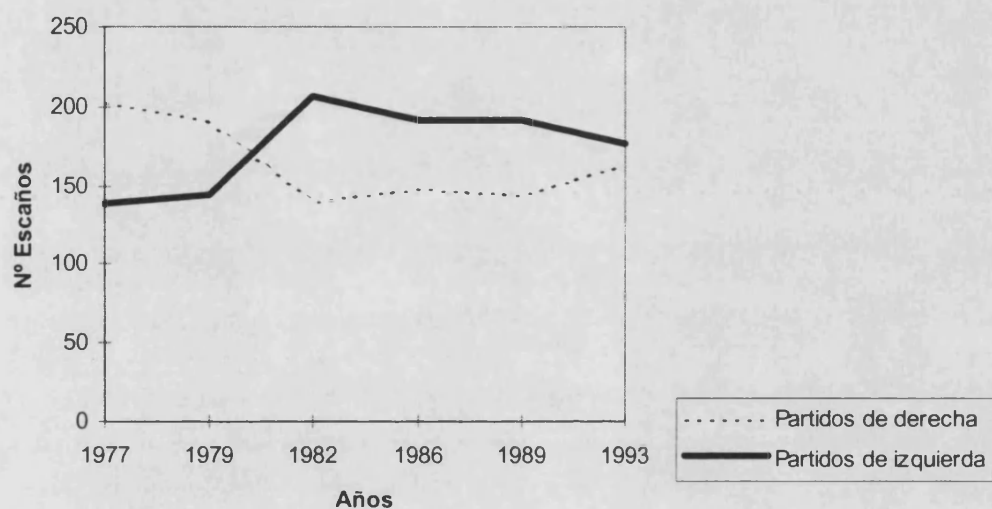
Elección legislativa (mes y año)												
	Junio 1977		Marzo 1979		Octubre 1982		Junio 1986		1989		Junio 1993	
	Vot. (%)	Esc.	Vot.(%)	Esc.	Vot.(%)	Esc.	Vot.(%)	Esc.	Vot.(%)	Esc.	Vot.(%)	Esc.
UCD	34'7	165	34'3	168	6'2	11	---	---	---	---	---	---
PSOE	29'2	118	30'0	121	47'3	202	44'1	184	39'6	175	38'7	159
PCE/IU	9'2	20	10'5	23	3'9	4	4'7	7	9'1	17	9'6	18
AP/PP	8'3	16	5'8	9	25'9	107	26'1	105	25'8	107	34'8	141
CDS	---	---	---	---	2'8	2	9'2	19	7'9	14	---	---
Nac.Vas.	1'6	8	1'5	7	1'8	8	1'5	6	1'2	5	1'2	5
Nac.Cat.	2'8	13	2'6	8	3'6	12	5'0	18	5'0	18	5'0	17
Otros	14'2	10	15'3	14	8'5	4	9'4	11	11'4	14	10'7	10
<b>TOTAL</b>	100	350	100	350	100	350	100	350	100	350	100	350

(\*) Número de votos en miles.

Fuente: Para los años 1977 y 1979 SUBIRATS, J. (1989) y para los años 1982, 1986, 1989 y 1993 INFORME FOESSA (1994 :613).

**GRAFICO 11.1**

**Resultados electorales en elecciones generales, en número de escaños, de partidos de signo de izquierda y de centro-derecha 1977-1993**



Nota: *Partidos de centro-derecha*: UCD/CDS; AP/PP, Nacionalistas Vascos y Nacionalistas Catalanes.

*Partidos de izquierda*: PSOE; PCE/ IU.

No hemos tenido en cuenta los escaños de otros partidos, donde existen escaños tanto de partidos de izquierda como de centro-derecha.

Se ha agregado el número de escaños obtenidos por los partidos de derecha y de izquierda para observar una primera fotografía de la evolución de los “*recursos de poder*” políticos de ambas tendencias ideológicas. Esto es lo que se muestra en el Gráfico 11.1.

Este Gráfico refleja la tendencia de los resultados electorales de los partidos de

los dos perfiles ideológicos. Sin embargo, no hay que dejar de considerar que, a menudo, en los diferentes periodos legislativos, los partidos agrupados en cada signo ideológico no han formado coalición, ni han colaborado entre ellos cuando han formado gobierno o cuando han realizado oposición. Incluso ha sucedido que partidos de ideología de centro-derecha como en el caso de los partidos nacionalistas han colaborado en las tareas de gobernabilidad con el partido socialdemócrata en el gobierno, cuando éste perdió la mayoría absoluta.

El Gráfico 11.1, por tanto, sólo nos permite apreciar la evolución de los resultados electorales de los partidos de centro-derecha y de izquierda, sin que podamos deducir del mismo que estos resultados electorales se convirtieron, necesariamente, en “*recursos de poder político*” por una acción de gobierno o por una estrategia de oposición conjuntas.

La misma pretensión tiene el Cuadro 11.3 que muestra la distribución de votos por áreas ideológicas desde 1977 a 1993. A diferencia del Gráfico 11.1, en el Cuadro 11.3 se muestra el porcentaje de votos obtenidos por cada tendencia ideológica. Como se puede apreciar, la pérdida de peso en porcentaje de votos de los partidos de derecha a partir de 1979 fue compensada por el aumento obtenido por los partidos nacionalistas y regionalistas, que, mayoritariamente, tienen una ideología liberal o liberal-conservadora. Los partidos de izquierda, tras el descenso a partir de 1982 en los resultados electorales, mantienen, prácticamente constante, su porcentaje de votos en las sucesivas elecciones generales.



CUADRO 11.3

Distribución de votos por áreas ideológicas en las elecciones generales, 1977-1993

(\*).

Area	1977	1979	1982	1986	1989	1993
Izquierda	43'1	41'3	52'4	49'1	49'0	48'3
Derecha	43'4	43'2	35'8	35'5	33'9	34'8
Nacionalistas y regionalistas	6'8	8'7	7'7	9'7	11'0	10'4
<b>TOTAL</b>	<b>93'3</b>	<b>93'2</b>	<b>95'9</b>	<b>94'3</b>	<b>93'9</b>	<b>93'5</b>

(\*) Las cifras son porcentaje de votos obtenidos por los partidos con representación parlamentaria. Para las respectivas convocatorias se han incluido en la "izquierda" los votos de IU (y PCE, PSUC, UEC e IC) y PSOE (y PSCC); en la "derecha", los de UCD, AP, CD, AP/PDP, CP, PP, CDS, UPN y UN; y en los "nacionalistas y regionalistas", los de HB, EA, EA-EUE, EE, PNV, UFPV, EC, ERC, PDC, CiU, UCDC, CG, PSA, CAIC, PAR, Par, UPC, AIC, CC y UV.

Fuente: MONTERO, J.R. (1995 : 81).

Del importante trabajo de LANE, McKAY y NEWTON (1997) hemos extraído los datos reflejados en el Cuadro 11.4. Los autores agrupan los partidos políticos en diferentes tendencias ideológicas y calculan la fuerza electoral desde 1975 a 1994. Apreciamos nuevamente el descenso de la fuerza electoral de los partidos conservadores durante la década de los ochenta frente a la posición de los partidos de izquierda (como suma de la fuerza obtenida por los partidos comunistas y socialistas). Como se comprueba, los partidos a la izquierda de los socialistas y comunistas desaparecen del mapa electoral a comienzos de la década de los ochenta.

CUADRO 11.4

Fuerza electoral en elecciones nacionales por partidos y periodos en España.

Partidos	1975-9	1980-4	1985-9	1990-4
- Comunistas	10'1	4'1	7'4	9'6
- Religiosos	0'7	--	--	--
- Socialistas	32'7	46'5	42'3	38'7
- Etnicos	8'4	8'7	10'9	10'4
- Agrarios	--	--	--	--
- A la izquierda de los socialistas	1'0	--	--	--
- Liberales	--	--	--	--
- Conservadores	42'4	35'3	35'1	34'8
- Protestantes	--	--	--	--
- Ultra-derecha	1'3	--	--	--
- Verdes/ambientalistas	--	--	0'7	--
- Otros	3'6	5'5	3'9	6'5

NOTA: *Partidos comunistas*: Partido Comunista de España; *Religiosos*: Equipo de la Democracia Cristiana; *Socialistas*: Partido Socialista Obrero Español, Partido Socialista Popular; *Etnicos*: Partido Nacionalista Vasco, Partido Carlista, Partido Socialista de Andalucía, Unió Democràtica de Catalunya, Convergència Democràtica de Catalunya, Euzkadiko Ezkerra, Bloque Nacioual Popular Gallego, Partido Socialista Gallego, Herri Batasuna, Partido Aragonés Regionalista, Coalición Unión del Pueblo Canario, Unión Valenciana, Esquerra Republicana de Catalunya; *A la izquierda de los socialistas*: Partido del Trabajo de España; *Conservadores*: Unión de Centro Democrático, Alianza Popular, Centro Democrático y Social; *Ultra-derecha*: Alianza Nacional del 18 de Julio, Fuerza Nueva, Falange Española de la JONS; *Verdes/ambientalistas*: Los Verdes.

Fuente: LANE, J.-E., McKAY, D. y NEWTON, K. (1997).

Otro significativo indicador de “*recursos de poder político*” podría ser el nivel de afiliación política a cada partido político. Lamentablemente, no hay datos muy fiables que nos permitan estudiar la evolución de este indicador en un periodo largo de tiempo. Es sabido que durante la fase de centro-derecha 1975-1982 la afiliación política fué más alta en los partidos de izquierda que en los de derecha. Así, por ejemplo, en Julio de 1978, según una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas entre Julio y Agosto de 1978 a una muestra nacional de 5.348 personas representativas de la población española adulta, el porcentaje de afiliación política sobre el total de afiliados era del 31’5% en el PCE y del 29’7% en el PSOE, mientras que AP tenía un porcentaje del 6’2% y UCD del 6’6 (MONTERO, J.R. 1981 : 42).

Esta misma comprobación se puede realizar a partir de los datos del Cuadro 11.5. En dicho Cuadro se aprecia que aunque la afiliación al partido que en aquel periodo controlaba el gobierno fue creciendo en los diferentes años, todavía quedaba lejos de superar la afiliación de los dos partidos de izquierda conjuntamente. Así, mientras la afiliación política de la UCD era en 1981 de 144.097, la suma de los dos partidos de la izquierda era de 267.000 personas.

#### CUADRO 11.5

##### Evolución de la afiliación política (1975-1981).

Partidos	1975	1976	1977	1978	1979	1981
AP				50.007		
UCD			10.000	61.256	70.007	144.097
PSOE	4.000	8.000	51.552		101.082	107.000
PCE	15.000		201.740	168.175		160.000

Fuente: MONTERO, J.R. (1981 : 44).

Otros datos aportados por MORLINO (1995) muestran también la mayor tasa de afiliación del partido comunista frente a los otros partidos mayoritarios entre 1977 y 1986 (véase Cuadro 11.6). Hay que tener en cuenta que la tasa de afiliación que calcula MORLINO se realiza como porcentaje de los votos recibidos por cada partido. Ello explicaría que dicha tasa fuese creciente en el caso del partido conservador y tan baja en el caso del PSOE.

CUADRO 11.6

## Tasa de afiliación de los principales partidos en España

	1977	1979	1982	1986
<b>AP</b>	-	2'0	3'0	4'2
<b>PSOE</b>	1'0	1'8	1'1	1'9
<b>PCE</b>	11'8	8'0	10'0	7'8

Nota: La tasa de afiliación es el número de miembros de un partido como porcentaje del reparto de votos para ese partido.

Fuente: MORLINO, L. (1995 : 335).

En realidad, el indicador de la afiliación política a los partidos es una aproximación muy débil a uno de los “*recursos de poder político*”, ya que no existe una relación muy estrecha entre los niveles de afiliación política y la fuerza electoral, como un importante “*recurso de poder político*”.

Sin embargo, hemos considerado conveniente utilizar este indicador para demostrar la fuerza creciente que estaban adquiriendo los partidos posicionados en la izquierda del abanico ideológico durante el periodo de centro-derecha. Aunque es un indicador indirecto de “*fuerza política de los partidos*” y, en ocasiones, escasamente fiable, puede ser tenido en cuenta en una posible explicación de la fuerte oposición política con la que se encontró el partido de centro-derecha gobernante. La conjunción

de una progresiva debilidad del partido conservador en el gobierno con una creciente fortaleza de los partidos de izquierda en la oposición pudo tener influencia sobre el crecimiento del gasto social durante ese periodo. Por tanto, si bien la “*hipótesis de los recursos de poder*” parece no cumplirse si observamos el signo ideológico del partido que controlaba el gobierno durante el citado periodo, puede seguir resultando útil si consideramos la fuerza política creciente que estaban adquiriendo los partidos de izquierdas de la oposición, en términos de afiliación política, resultados crecientemente exitosos de las elecciones generales, etc.

Para finalizar este apartado, resumimos en el Cuadro 11.7 los cuatro indicadores de “*recursos de poder políticos*” considerados con sus fuentes bibliográficas y estadísticas correspondientes.

#### CUADRO 11.7

##### Resumen de los principales indicadores de “*recursos de poder*” políticos y sus fuentes

Indicadores de “ <i>recursos de poder</i> ” políticos	Fuente
- Resultados de las elecciones generales entre partidos de signo de izquierda y centro-izquierda.	SUBIRATS, J. (1989) INFORME FOESSA (1994)
- Distribución de votos por áreas ideológicas en las elecciones generales.	MONTERO, J.R. (1995)
- Fuerza electoral en elecciones generales.	LANE, J.-E., McKAY, D. y NEWTON, K. (1997)
- Evolución de la afiliación política	MONTERO, J.R. (1981) MORLINO, L. (1995)

## **XI.2- LOS "RECURSOS DE PODER" SINDICALES**

### **XI.2.1- *Los recursos institucionalizados de poder sindical***

Entendemos por "*recursos institucionalizados de poder sindical*" aquellos que no tienen un origen en las protestas, motines, huelgas y demás conflictos sociales de carácter conflictual y reivindicativo.

El principal indicador de este tipo de "*recurso de poder*" es la tasa de afiliación sindical. Es extermadamente difícil encontrar datos fiables sobre afiliación sindical en España. Según datos de Perspectivas del Empleo de la OCDE (1991 : 104) la tasa de sindicalización en España ha pasado del 30'4% en 1975 (media entre 1974-79) al 22'0% en 1980 y al 16'0% en 1985 <sup>151</sup>.

No obstante, los datos más fiables sobre la afiliación sindical en España creemos que hay que buscarlos en un reciente trabajo de JORDANA (1996), cuyos resultados aparecen en el Cuadro 11.8. De ellos se infiere que no ha existido tal descenso en la tasa de densidad sindical, aspecto éste que contrasta con otros trabajos sobre este tema que pronostican una caída a partir de comienzos de los años ochenta.

---

<sup>151</sup> Citado en ESTEVE, F. y FERNANDEZ, F. (Dir.) (1993 : 296). A su vez, según datos de la Fundación Ebert (1983), citados por ZUFIAUR, J. M. (1985 : 229) la tasa de afiliados sobre el total de los trabajadores era en España de 27'2.

## CUADRO 11.8

Tasas de densidad sindical en España, 1977-1994 (en miles).

Años	Afiliación		Fuerza de trabajo		Tasa de densidad		Tasa de densidad neta sólo trabajadores
	Total 1	Menos ret. 2	Total 3	Trabaj. 4	Bruta 1:3	Neta 2:3	
1977	1.622'9	1.606'6	9.385'6	8.705'2	17'29	17'12	18'46
1978	2.457'1	2.432'5	9.460'0	8.549'9	25'97	25'71	28'45
1979	2.088'2	2.067'3	9.488'3	8.363'0	22'01	21'79	24'72
1980	1.180'8	1.109'9	9.557'5	8.065'6	12'35	11'61	13'76
1981	1.085'5	1.020'4	9.662'0	7.800'5	11'23	10'53	13'08
1982	1.087'1	1.021'9	9.882'1	7.750'9	11'00	10'34	13'18
1983	1.128'3	1.060'6	10.003'7	7.649'6	11'28	10'60	13'86
1984	1.078'1	1.013'4	10.068'4	7.317'4	10'71	10'07	13'85
1985	1.103'2	1.037'0	10.247'7	7.309'2	10'77	10'12	14'19
1986	1.110'5	1.043'9	10.586'9	7.653'9	10'49	9'86	13'64
1987	1.244'9	1.170'2	10.910'7	7.973'0	11'41	10'73	14'68
1988	1.373'3	1.263'4	11.199'4	8.351'5	12'26	11'28	15'13
1989	1.515'7	1.394'4	11.440'3	8.879'5	13'25	12'19	15'70
1990	1.697'0	1.561'2	11.714'6	9.273'4	14'49	13'32	16'84
1991	1.962'3	1.805'3	11.836'5	9.372'8	16'58	15'25	19'26
1992	2.124'7	1.954'7	11.864'8	9.076'3	17'91	16'47	21'54
1993	2.166'1	1.992'8	12.166'9	8.685'6	17'80	16'38	22'94
1994	2.126'8	1.956'6	12.364'4	8.626'3	17'20	15'82	22'68

NOTA: Columna 1: Afiliación total; 2: Afiliación total excluyendo miembros retirados; 3: Total de trabajadores asalariados más desempleados; 4: Total de trabajadores asalariados; 1:3 : Tasa de densidad (Bruta); 2:3 : Tasa de densidad (neta incluyendo desempleados); 2: 4: Tasa de densidad (neta excluyendo desempleados).

Fuente: Tabla 1 en JORDANA, J. (1996).

El Cuadro 11.9 desagrega la tasa de afiliación sindical entre las diferentes confederaciones sindicales españolas.

**CUADRO 11.9**  
**Afiliación por confederaciones**

Año	UGT	CCOO	USO	CNT/ CGT	ELA	Otros	TOTAL
1977	491'0	536'8	83'3	81'3	34'0	396'5	1.622'9
1978	729'5	910'5	130'8	80'0	38'3	568'0	2.457'1
1979	687'5	632'0	137'0	60'0	43'2	528'5	2.088'2
1980	357'0	483'0	110'0	10'2	45'3	175'3	1.180'8
1981	330'0	467'1	75'0	7'7	45'3	160'4	1.085'5
1982	378'1	453'1	60'0	5'4	44'8	145'9	1.087'1
1983	413'1	453'5	54'4	17'7	44'7	145'6	1.128'3
1984	381'3	429'6	48'7	30'0	44'6	143'9	1.078'1
1985	414'5	427'3	45'3	28'6	45'1	142'4	1.103'2
1986	442'2	398'4	48'0	35'8	45'7	140'4	1.110'5
1987	490'4	441'6	51'5	43'0	49'1	169'0	1.244'9
1988	531'1	486'4	55'0	50'0	51'8	199'0	1.373'3
1989	594'7	527'3	58'5	51'9	55'4	227'9	1.515'7
1990	655'2	610'1	62'0	54'0	65'7	250'0	1.697'0
1991	803'5	692'2	64'2	56'0	72'7	273'7	1.962'3
1992	874'1	761'8	65'6	58'0	79'6	285'6	2.124'7
1993	883'5	775'6	67'0	60'0	81'8	298'2	2.166'1
1994	820'8	787'4	73'6	60'0	80'4	304'6	2.126'8

Fuente: Tabla 2 en JORDANA (1996).



Los datos de los Cuadros 11.8 y 11.9 demuestran que tras una caída durante principios de los años ochenta, la tasa de afiliación sindical en España se recuperaría a partir de 1987, mostrando una tendencia creciente hasta 1994 -último año que considera el trabajo-. Estos datos vendrían a cuestionar la tesis del descenso continuo de la tasa de afiliación española durante la década de los ochenta y noventa, así como la impresión que tienen los expertos de que España es uno de los países con más baja tasa de afiliación de Europa.

Otro indicador de los “*recursos de poder sindical*” lo constituiría los resultados de las elecciones sindicales. En el Cuadro 11.10 se recogen dichos resultados desde 1978 hasta 1990. Como se aprecia, el predominio de los dos sindicatos mayoritarios -CCOO y UGT- durante estos años ha sido incuestionable.

#### CUADRO 11.10

##### Resultados de las elecciones sindicales. Representantes elegidos (%)

Sindicato	1978	1980	1982	1986	1990(*)
CCOO	34,5	30,9	33,4	34,5	36,4
UGT	21,7	29,3	36,7	40,9	44,4
USO	3,9	8,7	4,6	3,8	2,9
No afiliados	18,2	14,6	12,1	6,7	—
ELA-STV	0,9	2,4	3,3	3,3	2,9
INTG	0	1	1,2	0,6	1,4
Otros	20,8	13,1	8,7	10,1	1,2

(\*) Datos provisionales en Elecciones sindicales 1990. UGT 1991. Otros en 1990 incluye los no afiliados.

Fuente: Elecciones Sindicales 1986. M.T.y S.S. (1987). Extraído de ESTEVE, F. y FERNANDEZ, F. (Dirs.) (1993).

Conjuntamente CCOO y UGT pasan de tener el 56'2 % de delegados en 1978 a contar con el 75'4% en 1986. Asimismo, mientras que CCOO mantiene el porcentaje con respecto al total en torno a un 34%, UGT sube desde el 21'7% que tenía en 1978 hasta el 40'9% en 1986. Es por tanto claro el fenómeno de creciente bipolarización de la representación sindical alrededor de los sindicatos firmantes de los pactos sociales en el periodo de aplicación de políticas de rentas y de acuerdos sociales corporativos <sup>152</sup> .

Otro indicador que debemos de considerar para valorar el alcance sindical del movimiento obrero organizado en España es el número de trabajadores afectados por los convenios colectivos. Este indicador será también utilizado en el Capítulo siguiente como una aproximación del alcance de la acción sindical en las empresas. Los datos utilizados en el próximo capítulo y que muestran la evolución del número de convenios, empresas y trabajadores afectados se muestran en los Cuadros 11.11 y 11.12. Como se deduce de la lectura de los mismos la tasa de cobertura de la negociación colectiva fue fuertemente creciente desde 1977 hasta 1982, estancándose a partir de ese año a niveles muy altos (más del 80%).

---

<sup>152</sup>

Para un análisis más preciso puede consultarse LORENTE, J.R. (1990).

**CUADRO 11.11**

**Convenios colectivos, empresas y trabajadores afectados, según año de inicio de los efectos económicos y periodo de registro. Datos acumulados.**

<b>Año de inicio de los efectos económicos</b>	<b>Convenios</b>	<b>Empresas (miles)</b>	<b>Trabajadores (miles)</b>
1977	1349	557,1	2876,4
1978	1838	637,1	4629,2
1979	2122	657,8	4959,6
1980 (1)	2564	877,7	6069,6
1981 (2)	2694	672,7	4435,2
1982 (2)	3385	889,3	6262,9
1983	3655	869,7	6226,3
1984	3796	836,9	6181,9
1985	3834	847,1	6131,1
1986	3790	891,8	6275,1
1987	4112	996,8	6867,7
1988	4096	958,3	6864,7
1989	4302	982,7	6993,8
1990	4595	1037,9	7623,9
1991	4848	1006,2	7821,8
1992	5010	1055,1	7921,9
1993	4749	1048,2	7737,1
1994	4581	950,7	7502,1
1995	4697	954,4	7458,6

(1) Sin datos de convenios del País Vasco y Cataluña, de ámbito provincial y de ámbito inferior.

(2) Sin datos de convenios de Cataluña, de ámbito provincial y de ámbito inferior.

Fuente: *Boletín de Estadísticas Laborales* Nº 138/Nov. 1996. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

## CUADRO 11.12

Evolución de la tasa de cobertura de la negociación colectiva 1983-1995.

Años	Total asalariados (miles)	Tasa de cobertura (*)
1977	8.537'4	33'6
1978	8.404'6	55'0
1979	8.200'7	60'4
1980	7.917'8	76'6
1981	7.661'3	57'8
1982	7.602'0	82'3
1983	7.583'7	82'1
1984	7.254'4	85'2
1985	7.309'2	83'8
1986	7.653'9	81'9
1987	7.973'0	86'1
1988	8.351'5	82'1
1989	8.879'5	78'7
1990	9.273'4	82'2
1991	9.372'8	83'4
1992	9.076'3	87'2
1993	8.685'6	89'0
1994	8.626'3	86'9
1995	8.942'7	83'4

(\*)Tasa de cobertura de la negociación colectiva = Trabajadores cubiertos por la negociación colectiva / N° de trabajadores asalariados x 100.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 11.11 y del *Boletín de Estadísticas Laborales* del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el total de asalariados.

### ***XI.2.1.1- Concertación social y desarrollo del Estado de bienestar***

Hemos considerado necesario dedicar un epígrafe aparte a la relación entre la concertación social y el desarrollo del Estado del bienestar en España. La utilización de los acuerdos sociales y la política de rentas ha sido recurrente desde la aparición del sistema político democrático hasta mediados de la década de los ochenta. La política de rentas concertada fué uno de los principales instrumentos de política económica para alcanzar los objetivos marcados de estabilidad macroeconómica. Por consiguiente, y dada la importancia que han tenido los acuerdos sociales en la instrumentación de la política económica española, consideramos necesario detenernos en estudiar, con un poco de detalle, lo sucedido en España en el periodo de tiempo que consideramos en nuestro trabajo de investigación.

Por otro lado, consideramos que los acuerdos sociales y la política de rentas concertada pueden ser consideradas como un “*recurso de poder*” del movimiento sindical, ya que permiten a los sindicatos mayoritarios influir en la configuración de la política económica y obtener compensaciones políticas por el sacrificio que supone la moderación salarial; compensaciones que, en muchos casos, se traducen en nuevas medidas de política social o en un mayor crecimiento del gasto público social.

Por tanto, vamos a intentar desarrollar, con algo más de profundidad, la influencia de los acuerdos corporativos sobre la configuración del Estado de bienestar español, ya que la fórmula corporativa a través de acuerdos sociales -con o sin la participación del Gobierno- y en los que se incluye una política de rentas concertada ha sido uno de los instrumentos de política económica más utilizados en España como solución a los problemas generados por las crisis económicas, sobre todo en el primer periodo que estamos considerando <sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> Un interesante trabajo sobre el comportamiento y estrategias de los agentes sociales en el proceso de configuración de las nuevas relaciones laborales en España y su influencia en los resultados en el mercado de trabajo puede encontrarse en ESTIVILL, J. y DE LA HOZ, J.M. (1992).

La firma el 21 de Octubre de 1977 de los Pactos de la Moncloa no constituyó un acuerdo social, sino un pacto político. Fue firmado por los principales partidos políticos con la finalidad de establecer una estrategia de ajuste económico que lograra controlar la inflación. Supeditada a la corrección de los desequilibrios económicos, la estabilidad del recién nacido sistema político democrático era la preocupación última de los firmantes del pacto.

Los desequilibrios de la economía española amenazaban la estabilidad del neófito sistema democrático español. El Plan Económico de Fuentes Quintana de Julio de 1977 había sido rechazado por la oposición política y sindical, de forma que urgía encontrar una fórmula que garantizara la paz social para 1978, mientras se discutía y aprobaba el nuevo Texto Constitucional.

Esto obligó a que los principales partidos políticos asumieran de forma consensuada los objetivos políticos de un plan de saneamiento y reformas estructurales (D.-L. 43/77, de 25 de Noviembre), que pretendió tener una vigencia de dos años, dirigido a corregir los desequilibrios de la economía española, básicamente el control de la inflación, la corrección del déficit exterior y la recuperación de la tasa de ganancia, con la perspectiva más a largo plazo de preparar el ingreso de nuestro país en la C.E.E.

La prioridad del objetivo político fue claro en la firma de este acuerdo, ya que su finalidad también fue alcanzar el consenso político y social (paz social) en 1978, año en el cual se discutió y aprobó la Constitución Española.

La fórmula de pacto político se impuso puesto que las incipientes organizaciones sociales carecían, en aquellos momentos, de organización y legitimidad social suficiente para firmar un pacto social de esas características. Este hecho, junto con la clara finalidad política de afianzar la estabilidad del sistema democrático, convirtieron los Pactos de la Moncloa en el único pacto político, sin intervención de los principales interlocutores sociales. En el Pacto de la Moncloa se avanzaba en la extensión de algunos derechos sociales (financiación pública de la Seguridad Social, pensiones, prestaciones de

desempleo) como requisito imprescindible para recabar el compromiso de partidos y sindicatos de izquierda en torno a los contenidos de la política de estabilización económica incorporada en el acuerdo político.

Tras ciertos logros en materia de política de estabilización, conseguidos gracias a los Pactos de la Moncloa, el ministro Abril Martorell pretendió, en Octubre de 1978, renovar el pacto, a lo que las organizaciones sindicales se opusieron. La fórmula anterior de pacto político era inservible, tras la legítima constitución de las organizaciones sindicales y empresariales. También es relevante considerar que 1979 fue un año en el que se celebraron elecciones generales y municipales. Fracasada la negociación, debido al rechazo de los sindicatos a una política de ajuste, el gobierno impuso la moderación salarial a través de R.D.-L. 49/1978 de 26 de Diciembre que establecía una banda de crecimiento salarial para 1979 entre el 11% y el 14% y el R.D. 1955/1978 de 16 de Diciembre, sobre revisión del crecimiento salarial establecido <sup>154</sup> .

Aunque no es evidente la relación entre la política de rentas y la conflictividad social, en 1979 hubo un fuerte aumento de la conflictividad laboral, sin que esté claro qué parte de la misma correspondió a la falta de un acuerdo social y cuál a otros factores, como el agravamiento progresivo de la situación o el lanzamiento del Plan Económico del Gobierno (P.E.G.), en Abril de 1979.

El 5 de Enero de 1980 la CEOE y UGT firmaron el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI), al que posteriormente se adhirió la USO <sup>155</sup> . Se trató de un acuerdo estrictamente profesional con un horizonte temporal (tras la prórroga de 3 de febrero de 1981) de dos años y en el que se establecía una banda salarial entre el 13% y 16% para 1980 y el 11% y el 15% para 1981. Para ambos años existía una cláusula de

---

<sup>154</sup> Se formulaba una cláusula de revisión si el IPC rebasaba en Junio de ese año el 6'5%. Además, en 1979 se firmaron varios acuerdos interconfederales: Acuerdo base sobre negociación colectivo entre COPYME, CCOO y UGT del 27 de Febrero; Acuerdo Interconfederal entre CCOO y COPYME del 10 de Julio; Acuerdo Interconfederal CCOO y COPYME del 30 de Julio.

<sup>155</sup> Anteriormente con la firma el 10 de Julio de 1979 del Acuerdo Básico Interconfederal entre CEOE y UGT ya había existido un precedente de este acuerdo.

revisión salarial en Junio y otra de descuelgue para las empresas con pérdidas. Las contrapartidas obtenidas por los trabajadores fueron una serie de mejoras en sus derechos sociales y sindicales. Inserta en este marco de estabilidad social se aprobó la Ley 51/1980 Básica de Empleo, que endurecía las condiciones de acceso a las prestaciones por desempleo.

En el siguiente acuerdo social participó el gobierno, debido a la delicada situación política que atravesaba el país después del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. A continuación, se firmó, el 9 de Junio de 1981, el Acuerdo Nacional de Empleo (A.N.E.), con la participación de los dos sindicatos mayoritarios <sup>156</sup>.

A pesar del cambio de gobierno en octubre de 1982, existió un absoluto continuismo en el uso de los acuerdos corporativos como fórmula de salida de la crisis económica. Dicho continuismo se expresó en 1983 con la firma de un nuevo acuerdo de naturaleza interconfederal entre UGT, CCOO, CEOE y CEPYME. La firma el 15 de Febrero de 1983 del Acuerdo Interconfederal (A.I.) fijó una banda salarial entre el 9'5% y el 12'5% para todo el año 1983.

Para 1984 no se firmó ningún acuerdo social, pero habría que recordar que se aprobó la Ley 31/ 1984, que mejoraba los requisitos de acceso a las prestaciones por desempleo. El último acuerdo social se firmó el 9 de octubre de 1984 entre CEOE, CEPYME, UGT y el Gobierno con un horizonte temporal de dos años: 1985 y 1986. El diseño del Acuerdo Económico y Social (A.E.S.) incluyó una Declaración del gobierno, un Acuerdo Tripartito y otro Acuerdo Interconfederal, en un intento de repartir de una forma más clara la responsabilidad de cada una de las partes firmantes <sup>157</sup>. La naturaleza del A.E.S. traspasó el exclusivo ámbito de las relaciones laborales, para extenderse al de

---

<sup>156</sup> La situación política, junto a la conciencia de que el deterioro de la situación económica y social ponía en peligro el sistema democrático, obligó a CCOO y UGT a firmar incrementos salariales que suponían la reducción del poder adquisitivo de los salarios. La banda salarial impuesta, que tenía una vigencia hasta 1982, era del 9 al 11%, lo que suponía 2'5 puntos por debajo de la inflación prevista.

<sup>157</sup> También establecía una política de rentas que consistía en una norma de crecimiento de los salarios entre el 5'5% y 7'5% para 1985 y entre 7'2% y 8'5% para 1986.



la política económica <sup>158</sup> . Además de los compromisos del Gobierno en relación a la política macroeconómica, dicho acuerdo contemplaba una amplia relación de medidas compensatorias de la moderación salarial, que se extendían a diferentes ámbitos de la política de empleo, la política social y política fiscal. Entre ellas, destacaban la creación de un fondo de solidaridad y el compromiso público de extender la cobertura de la prestación por desempleo. Todo ello era completado con acuerdos de naturaleza estrictamente profesional sobre pluriempleo, absentismo, productividad laboral, legislación laboral, formación profesional, solución de conflictos laborales, patrimonio sindical, empresa pública, etc. En gran parte, estos compromisos gubernamentales en materia de política social y de empleo quedarían posteriormente incumplidos por el Gobierno.

A partir de 1987 comienza una etapa en la que parece que la concertación de los grandes pactos sociales se encontró unos límites evidentes, a la vista de los frustrados intentos de llegar a algún acuerdo de carácter global entre el Gobierno y los agentes sociales. A partir de ese momento, los sindicatos adoptan una nueva estrategia de confrontación con la política económica adoptada por el gobierno. Las discrepancias no solamente estaban referidas a cuestiones como la moderación salarial, sino al modelo de política de concertación a adoptar.

La explicación más plausible de este fenómeno hay que buscarla en tres cambios fundamentales acaecidos en el escenario político y económico a partir de 1985 y en las posibles conexiones entre sí.

Por un lado, el cambio de la coyuntura económica a partir de 1985. Desde ese año la economía española entró en una fase expansiva del ciclo económico, en la que hubo un crecimiento del empleo y del excedente empresarial. Este cambio de la coyuntura

---

<sup>158</sup> Por ejemplo, en el mismo Acuerdo se explicitaban los objetivos de la política económica macroeconómica: mantener la tendencia a la baja de los tipos de interés, subir la presión fiscal, disminuir el déficit público, la mejora de la gestión tributaria y la lucha contra el fraude, la reforma de la empresa pública, la creación de empleo público (25.000 trabajadores para 1985) y el mantenimiento del crecimiento económico (3% para 1985 y 3-5% en 1986).

económica generó expectativas de mejora para los trabajadores y permitió a las centrales sindicales adoptar una actitud más ofensiva, así como exigir una participación creciente en los frutos del fuerte crecimiento económico. Este fenómeno coincide con el balance negativo que realizaron las principales centrales sindicales del periodo anterior de concertación.

El segundo cambio, sin duda muy relacionado con el anterior, fue el viraje de la estrategia sindical, sobre todo del sindicato UGT, redefiniendo su posición hacia una mayor autonomía sindical. El efecto fue que los sindicatos mayoritarios empezaron a mostrar el rechazo por los anteriores mecanismos institucionales de negociación centralizada. El sindicato socialista, sobre todo, intentó rediseñar, a partir de 1985, unas nuevas relaciones con el partido, consistentes en una mayor autonomía del primero con respecto al segundo. No es del todo ajena al cambio la creciente divergencia entre el gobierno y el movimiento sindical, que tuvo precedentes importantes en la reforma del Estatuto de los Trabajadores en octubre de 1984 -donde se introdujeron fórmulas de flexibilización del mercado de trabajo- y la reforma de la Seguridad Social en 1985. Estos dos antecedentes, junto con la oposición social a la postura gubernamental en el referéndum sobre la incorporación a la O.T.A.N., son decisivos para explicar el inicio del periodo del fracaso de los acuerdos de carácter corporativos.

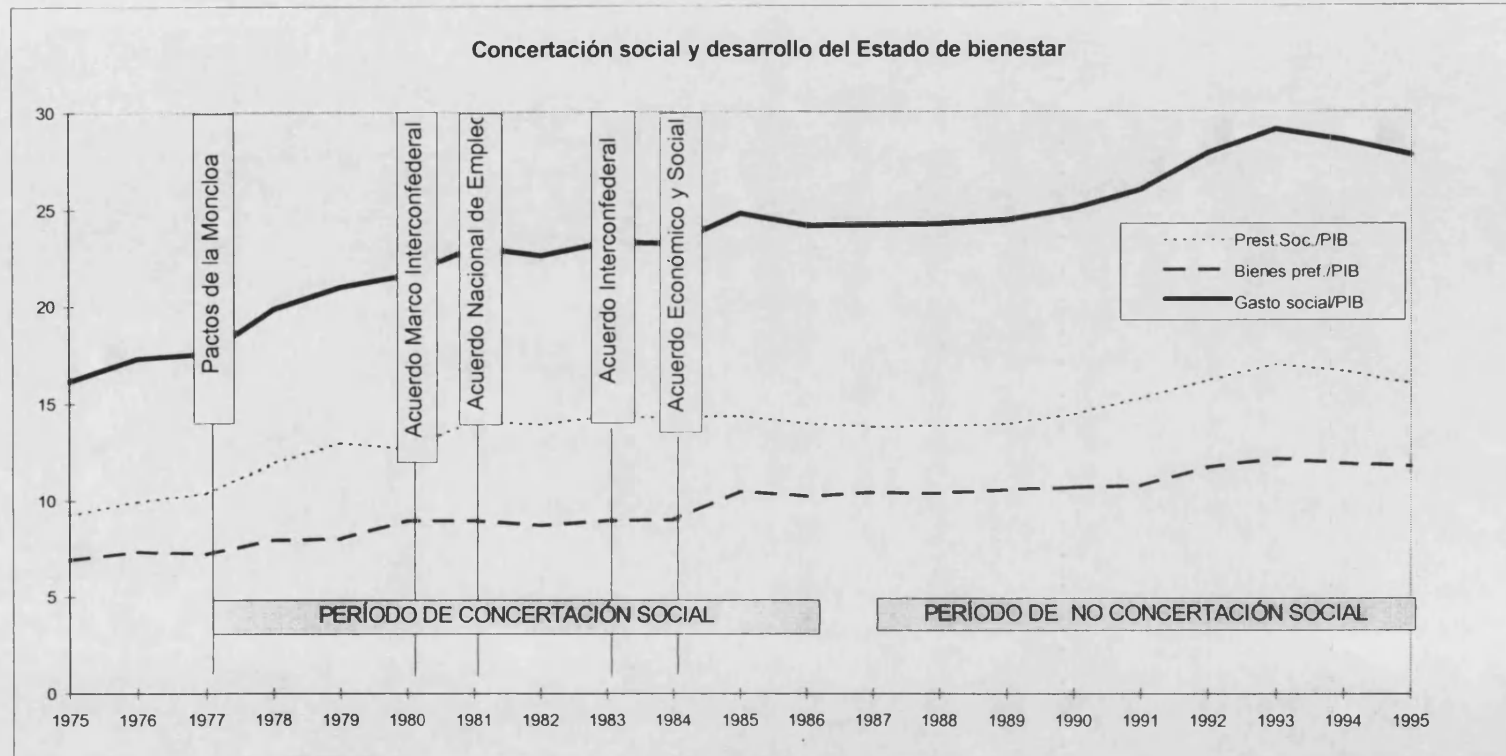
Finalmente, el tercer elemento es que desaparece, a mediados de la década de los ochenta, el peligro de involución política que había condicionado el modelo de concertación anterior.

Debido a estos cambios político-económicos, las principales asociaciones sindicales confluyeron en una nueva estrategia sindical basada en dos propuestas centrales: por un lado, la consideración de que el modelo de los grandes pactos sociales estaba agotado y que había que dirigirse a un modelo de concertación basado en pactos sobre temas concretos; por otro, la exigencia al gobierno de un viraje sustancial de su política económica hacia un contenido más claramente socialdemócrata - lo que vino a denominarse el "giro social"- que pasaba por la expansión del Estado de bienestar, la

realización de políticas redistributivas, la reducción de las desigualdades sociales, etc. en un momento en el que el crecimiento económico y el relativo éxito de las políticas de estabilización económico lo permitían.

En el siguiente Gráfico 11.2 hemos tratado de combinar los principales componentes del gasto público social con los principales acuerdos de carácter corporativo. De la observación del gráfico se deduce que el gasto público social creció a un ritmo mayor en el periodo de concertación social, si exceptuamos el crecimiento del gasto producido a comienzos de la década de los noventa. De lo que se infiere una clara relación entre ambos fenómenos. No obstante, el gráfico sólo nos permite obtener una primera fotografía de cómo ha evolucionado el gasto público social en paralelo con los distintos momentos de la concertación social en España.

También, es necesario recordar que la evolución del gasto público social se mide en relación al producto nacional. Este dato es importante para interpretar la evolución del mismo en el periodo considerado. Recordemos que el periodo de concertación social coincidió con una grave crisis económica en España, que provocó, por un lado, un crecimiento “pasivo” del gasto social y, por otro, un menor crecimiento económico. Ambos fenómenos actuarían reforzando este mayor crecimiento del gasto social en el periodo de la concertación. En el “periodo de la no concertación social” se produjo una clara reactivación económica, lo que por sí solo explicaría ya explicaría buena parte del estancamiento del porcentaje del gasto social en términos de producto nacional.



**GRAFICO 11.2**

De forma resumida se presentan, en el Cuadro 11.13, los indicadores que se han ido utilizando en este apartado. Lo que nos servirá de punto de partida para la última parte del estudio, centrada en la contrastación de la “hipótesis de los recursos de poder” para el caso español por medio de técnicas estadísticas.

### CUADRO 11.13

#### Resumen de los principales indicadores de los “recursos de poder” sindicales institucionalizados y sus fuentes.

Indicadores de “recursos de poder” sindicales institucionalizados	Fuentes
- Tasa de afiliación sindical	JORDANA, J. (1996)
- Resultados electorales sindicales	ESTEVE, F. y FERNANDEZ, F. (1993)
- Trabajadores y empresas afectados por convenios colectivos	BOLETIN DE ESTADISTICAS LABORALES
- Tasa de cobertura de la negociación colectiva	BOLETIN DE ESTADISTICAS LABORALES
- Existencia o no de Acuerdos Sociales	

**XI.2.2- Los recursos no institucionalizados de poder sindical: los niveles de conflictividad social.**

Entendemos por “*recursos no institucionalizados*” de poder sindical aquellos que se expresan y reflejan en el conflicto social (huelgas, jornadas no trabajadas, huelgas generales, motines, revueltas, etc.). Constituyen el reflejo circunstancial de instrumentos de presión, negociación o influencia de las organizaciones sindicales. En oposición a los “*recursos institucionalizados*”, éstos traducen la dimensión conflictiva que subyace a la relación entre la clase trabajadora y la clase capitalista en las economías de mercado. Tal y como han demostrado algunos estudios, especialmente referidos al caso norteamericano, el conflicto social -manifestado de diferentes formas- puede haber tenido influencia en la expansión de determinados programas públicos de bienestar social.

Los Cuadros 11.14, 11.15 y 11.16 presentan una primera fotografía de lo ocurrido en España en el periodo considerado en este trabajo.

De la lectura de los Cuadros podemos comprobar cómo el índice de conflictividad laboral -medido en términos de jornadas no trabajadas o en el total de asalariados- se mantuvo en niveles muy altos hasta principios de los años ochenta. Posteriormente este índice se reducirá durante la década de los ochenta, elevándose puntualmente en aquellos años en los que no existieron acuerdos de concertación social (1984, 1987) o en los años de conflictos o huelgas generales (1988, 1992 y 1994). En número de huelgas, 1979 parece marcar el punto de inflexión de la máxima conflictividad social con 2.680 huelgas (véase la primera columna del Cuadro 11.14). En Cuadro 11.15 hay que tener en cuenta que las cifras de los años 1988, 1992 y 1994 incorporan las jornadas no trabajadas debido a las huelgas generales, de ahí que se produzcan saltos extraordinariamente altos en esos años.

**CUADRO 11.14****Número de huelgas, participantes (miles) y jornadas no trabajadas (miles) 1976-1995.**

Años	Huelgas (1)	Participantes (2)	Jorn. no trabajadas (3)	(2)/(1)	(3)/(2)
1976	1568	3638'9	13.752'1	2320'7	3'77
1977	1194	2955'6	16.641'7	2475,3	5,63
1978	1128	3863'8	11.550'9	3425,3	2,99
1979	2680	5713'8	18.916'9	2131,7	3,31
1980	1365	1170,1	6177,5	857,2	5,28
1981	1307	1126,3	5153,8	861,7	4,58
1982	1225	875,1	2787,6	714,3	3,19
1983 (1)	1451	1483,6	4416,7	1022,4	2,98
1984 (1)	1498	2242,2	6357,8	1496,8	2,84
1985 (1)	1092	1511,2	3223,5	1383,8	2,13
1986 (2)	914	857,9	2279,4	938,6	2,66
1987 (2)	1497	1881,2	5025	1256,6	2,67
1988 (2)(3)	1193	6692,2	11641,1	5609'5	1'73
1989 (2)	1047	1382,1	3685,4	1320,0	2,67
1990	1231	864	2442,8	701,8	2,83
1991	1552	1944,5	4421,3	1252'8	2'27
1992 (3)	1296	5169,6	6246,5	3988'8	1'20
1993	1131	997,2	2012,7	881'6	2'01
1994 (3)	890	5427,7	6254,7	6098'5	1'15
1995	866	569,9	1442,9	658'0	2'53

NOTA: A partir de Enero de 1986, los datos se obtienen en base a una nueva metodología que supone una ruptura de las series históricas.

(1) Sin datos en Cataluña. (2) Sin datos del País Vasco. (3) Se incluyen los datos correspondientes a las huelgas generales del 14 de Diciembre de 1988, del 28 de mayo de 1992 y de 27 de Enero de 1994, que han sido valoradas por las unidades informantes de la siguiente forma: Huelga general de 14 de Diciembre de 1988: trabajadores participantes: 4.797.711 y jornadas no trabajadas: 4.797.711; Huelga general de 28 de Mayo de 1992: trabajadores participantes: 3.490.987 y jornadas no trabajadas: 2.190.769 y Huelga general de 27 de Enero de 1994: trabajadores participantes: 4.974.905 y jornadas no trabajadas: 4.974.905.

Fuente: a) Desde 1976 a 1979: 1976, Organización Sindical; 1977-1979: *La negociación colectiva en 1985*. Ministerio de Economía y Hacienda. Extraído de Anexo Estadístico Cuadro 1A en ALONSO, L.E. (1991 : 424). b) Desde 1980 a 1995: *Boletín de Estadísticas Laborales* N° 50, Mayo 1988 y N° 138, Noviembre 1996. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**CUADRO 11.15**  
**Evolución del conflicto laboral 1976-1995**

<b>Años</b>	<b>Jornadas no trabajadas (en miles)</b>	<b>Indice (1976 = 100)</b>	<b>Tasa de variación</b>
1976	13.752'1	100	---
1977	16.641'7	121'0	21'0
1978	11.550'9	83'9	-30'5
1979	18.916'9	137'5	63'7
1980	6.177'5	44'9	-67'3
1981	5.153'8	37'4	-16'5
1982	2.787'6	20'2	-45'9
1983	4.416'7	32'1	58'4
1984	6.357'8	46'2	43'9
1985	3.223'5	23'4	-49'2
1986	2.279'4	16'5	-29'2
1987	5.025	36'5	120'4
1988	11.641'1	84'6	131'6
1989	3.685'4	26'7	-68'3
1990	2.442'8	17'7	-33'7
1991	4.421'3	32'1	80'9
1992	6.246'5	45'4	41'2
1993	2.012'7	14'6	-67'7
1994	6.254'7	45'4	210'7
1995	1.442'9	10'4	-76'9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 11.14.



## CUADRO 11.16

## Evolución de la tasa de conflictividad laboral 1983-1995.

Años	Total asalariados (miles)	Tasa de conflictividad laboral (*)
1976	8.499'0	161'8
1977	8.537'4	194'9
1978	8.404'6	137'4
1979	8.200'7	230'6
1980	7.917'8	78'0
1981	7.661'3	67'2
1982	7.602'0	36'6
1983	7.583'7	58'2
1984	7.254'4	87'6
1985	7.309'2	44'1
1986	7.653'9	29'7
1987	7.973'0	63'0
1988 (1)	8.351'5	81'9
1989	8.879'5	41'5
1990	9.273'4	26'3
1991	9.372'8	47'1
1992	9.076'3	68'8
1993	8.685'6	23'1
1994	8.626'3	72'5
1995	8.942'7	16'1

(1) Para no distorsionar la serie no se incluyen las jornadas perdidas por la huelga del 14 de Diciembre que se estima que fueron de 4.797.700. El dato considerado para calcular la tasa en 1988 es de 6.843'4.

(\*)Tasa de conflictividad laboral = Jornadas perdidas / N° de trabajadores asalariados x 100.

Fuente: Elaboracion propia a partir de los datos del Cuadro 11.15 y del *Boletín de Estadísticas Laborales* del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el total de asalariados.

***XI.2.2.1- Huelgas generales y desarrollo del Estado de bienestar.***

Durante el periodo socialdemócrata han habido cuatro huelgas generales. La primera de ellas fue convocada por CCOO el 20 de Junio de 1985 para oponerse a la aprobación de la Ley 26/ 1985 de racionalización del sistema de pensiones que reformaba el sistema público de Seguridad Social y que, en opinión de este sindicato mayoritario, restringía el acceso al sistema público de pensiones y prestaciones sociales

159

En 1988 la divergencia entre el gobierno socialdemócrata y el movimiento sindical alcanzó su máximo grado, lo cual no hizo sino reforzar el profundo conflicto entre el sindicato UGT y el partido socialista, desde que el primero adoptó una estrategia de mayor autonomía y confrontación con respecto al segundo. Este progresivo deterioro y distanciamiento de las relaciones sindicato/partido tuvo su culminación en el lanzamiento, por parte del gobierno, del Plan de Empleo Juvenil (PEJ) en mayo de 1988. Esta oferta de política de empleo fue el detonante para que los sindicatos convocaran una huelga general el 14 de Diciembre de 1988, cuyo objetivo era protestar contra la política económica del gobierno socialista <sup>160</sup>.

La tercera huelga general se convocó, el 28 de Mayo de 1992, contra las medidas de reforma del mercado de trabajo (desarrolladas por medio del RDL 5/92 y Ley 22/92 sobre medidas urgentes sobre fomento de empleo y protección del desempleo), que endurecía los requisitos de acceso a las prestaciones sociales contributivas y que implicaban una reducción de las prestaciones por desempleo. Finalmente, la cuarta huelga general se convocó el 27 de Enero de 1994 contra la Ley 22/93, que nuevamente

---

<sup>159</sup> Habría que recordar que aunque UGT no apoyó la huelga general, sí que se oponía a la nueva ley, suponiendo dicha posición el comienzo de una nueva etapa de confrontación entre el sindicato y el partido socialista en el gobierno.

<sup>160</sup> La plataforma reivindicativa de la huelga general del 14 de diciembre de 1988 estaba basada en cinco puntos: 1) equiparación de las pensiones mínimas al S.M.I.; 2) recuperación del poder adquisitivo de los salarios y pensiones debido al error de previsión de la inflación para 1988; 3) cumplimiento de los acuerdos del AES en materia de cobertura del desempleo (alcanzar la cuota del 48%); 4) derecho a la negociación colectiva para los funcionarios de la Administración Pública y 5) retirada del Plan de Empleo Juvenil.

reformaba la protección social e imponía una reducción efectiva de las prestaciones por desempleo.

La relación entre el crecimiento del gasto público social y los conflictos generales no es evidente y unidireccional. El Gráfico 11.3 muestra una primera fotografía que relaciona el gasto público social con las cuatro huelgas generales llevadas a cabo en España. Como se puede comprobar en dicho Gráfico, sólo parece existir una relación entre ambos fenómenos en el caso de la huelga general del 14 de diciembre de 1988. Parece relativamente claro que en ese caso los niveles de conflictividad social han influido en el desarrollo e institucionalización de determinadas medidas de protección social <sup>161</sup>. El proceso de negociación abierto entre los sindicatos y el gobierno tras la huelga general de 1988 se concretó en unos acuerdos en los primeros meses de 1990, que suponían una cierta expansión del gasto social y un claro aumento de la acción protectora. Lo que implica que la huelga supondría una prueba de fuerza que llevaría al Gobierno a ser más sensible a las presiones sindicales, poniéndose de relieve la capacidad del movimiento obrero para inducir al Gobierno del PSOE a hacer algo que de motu proprio no hubiese hecho. Podemos resumir estos acuerdos de la siguiente forma <sup>162</sup>:

a) pago de la deuda social (reparación en los sueldos de la pérdida de poder adquisitivo) <sup>163</sup>,

b) sistema de actualización para pensiones de la Seguridad Social, pensiones no contributivas y de los funcionarios públicos, con la equiparación de la pensión mínima

---

<sup>161</sup> Es evidente que con el Gráfico 11.3 no se pretende demostrar de una forma robusta tal afirmación, sino ilustrar la posible conexión existente entre los niveles de conflictividad social y el crecimiento del gasto social. Tampoco pretendemos afirmar que ésta fue la única causa del crecimiento del gasto público social. Una explicación más profunda y compleja de este fenómeno, en este periodo concreto, nos llevaría necesariamente a introducir más factores y hechos históricos que condicionaron el proceso.

<sup>162</sup> R.-D. 170/1990, 9 de Febrero.

<sup>163</sup> Según los acuerdos alcanzados el 25 de Enero de 1990 esa deuda social consistía en el pago lineal de 52.525 pesetas para los empleados de la Función Pública en 1990 (por las desviaciones entre el IPC previsto y el registrado en 1989) y 1'2 puntos en la masa salarial a efectos de determinar los incrementos de las retribuciones. Existirá revisión salarial si el IPC registrado es mayor al previsto para ese año. Además, se reconoce el derecho a la negociación colectiva del personal laboral de la Administración Pública y de los funcionarios.

al SMI <sup>164</sup> ,

c) expansión de la protección familiar <sup>165</sup> ,

d) expansión de los derechos sociales <sup>166</sup> ,

e) plan de choque de formación profesional y empleo para los colectivos desfavorecidos y compromiso de negociar con los sindicatos la nueva Ley de Ordenación del Sistema Educativo y

f) cuadro de cotizaciones del régimen general de la Seguridad Social con un impacto neutral sobre los costes empresariales (crecimiento no superior a la inflación prevista).

Estos acuerdos se materializaron básicamente en tres normas: RDL 3/89 que extiende el nivel asistencial y las prestaciones a parados y pensionistas (medidas adicionales de carácter social); el RD 1088/ 89 de universalización de la asistencia sanitaria a personas sin recursos económicos suficientes y la Ley 26/ 90 de prestaciones y pensiones no contributivas y que universaliza definitivamente el modelo protector del sistema público de Seguridad Social <sup>167</sup> .

---

<sup>164</sup> El acuerdo que se alcanzó el 25 de Enero de 1990 suponía un incremento medio de las pensiones de 9'2%, además de garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo según la evolución del IPC pasado. La pensión mínima familiar se fijó en 47.000 pesetas al mes (+ 10'52%); las pensiones con un importe igual o menor al SMI crecerán un 9%; las pensiones entre el SMI y 87.000 pesetas al mes crecerán un 8%; las pensiones con cuantía superior a 87.000 ptas/mes crecen un 7% con el tope máximo de percepción de la pensión en 207.152 ptas/mes en 1990; el resto de las pensiones mínimas crecen un 10'52%. Además existía el compromiso de equiparar las pensiones mínimas de viudedad respecto a la pensión mínima individual. Según los acuerdos que se alcanzaron el 18 de Enero de 1990, las pensiones no contributivas serán de 26.000 pesetas mensuales, con el compromiso de elevarlas a 30.000 pesetas en Enero de 1992. Finalmente, se garantiza la participación de las organizaciones sindicales en la gestión de las pensiones no contributivas.

<sup>165</sup> Las familias con una retribución menor a un millón de pesetas anuales recibirán 3.000 pesetas al mes por cada hijo a su cargo (esto suponía un incremento de 18.000 pesetas al año a 36.000 pesetas/año por hijo).

<sup>166</sup> El 31 de Enero de 1990 se alcanzó el compromiso de crear comisiones de seguimiento de la contratación con carácter tripartito en el seno de cada Comisión Ejecutiva Provincial del INEM. También, la obligatoriedad de entregar, por parte del empresario, de una copia básica de todos los contratos a los representantes legales de los trabajadores en un plazo máximo de 10 días desde la formalización del contrato. Además, el 19 de Febrero de 1990 se llegó al compromiso de ampliar el subsidio agrario indefinido para los jornaleros mayores de 52 años del REASS. Se crean planes especiales de actuación en zonas rurales y se constituyen los Consejos Comarcales de Empleo (la dotación presupuestaria del INEM para los planes especiales de actuación en zonas rurales deprimidas era de 3.750 millones para 1990, con lo que se esperaban beneficiar unos 350.000 jornaleros).

<sup>167</sup> Además, hay que recordar que en 1990 se aprueba la Ley Orgánica 1/90, de 3 de Octubre, sobre Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

En el caso de las otras tres huelgas generales no se abrió un proceso negociador abierto y flexible a la satisfacción de las reivindicaciones de los sindicatos. Es evidente, que para explicar este fenómeno habría que considerar otro tipo de factores económicos y políticos. Así, en la huelga general de 1985 -apoyada explícitamente sólo por un sindicato mayoritario, CCOO- se convocó en un periodo de recesión económica. Aunque empezaba a repuntar el crecimiento económico -hecho que se produciría a tasas extraordinariamente altas en los últimos cinco años de la década de los ochenta- todavía el preludio de esa fase expansiva no era percibida claramente por el Gobierno y los principales agentes sociales. Este hecho explica, en parte, la primacía del objetivo de reducción del déficit público que presidía la instrumentalización de la política económica en ese periodo. Por otro lado, la fase de crecimiento económico a partir de 1986 explica, en parte, que el porcentaje de gasto social en términos de producto nacional se mantuviera constante o incluso descendiera ligeramente. No obstante, en los años posteriores a la huelga se aprobaron algunas normas de legislación social con marcado carácter expansivo y universalizador <sup>168</sup> .

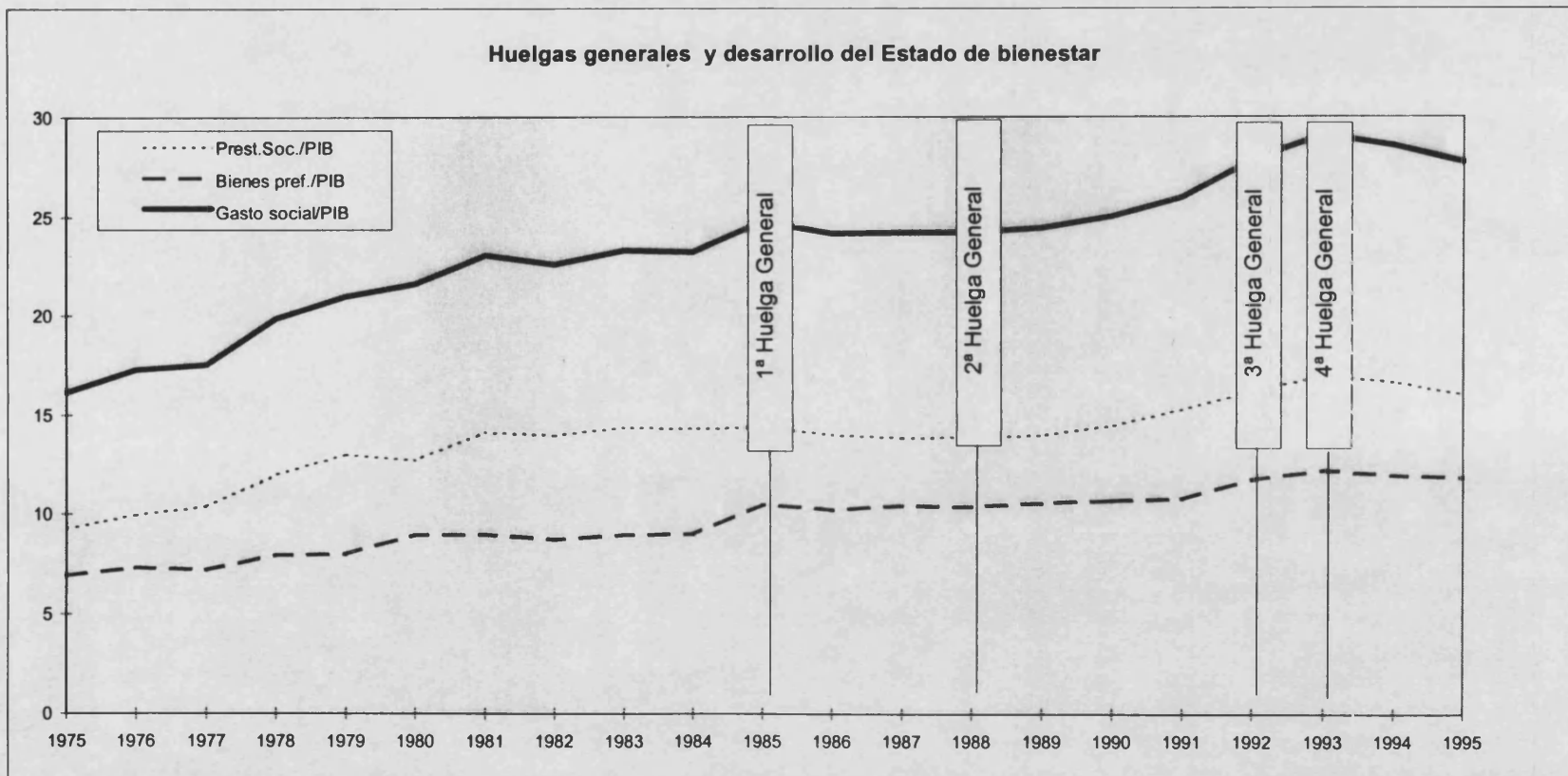
En el caso de las otras dos huelgas, pensamos que también influyó el deteriorado clima económico para no ceder a las presiones sindicales. La recesión económica de comienzos de los noventa y el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Maastrich obligaban al gobierno socialista a establecer objetivos presupuestarios restrictivos. La reducción del déficit público pasó a ser un objetivo prioritario en este nuevo marco de actuación económico (recesión) y político (proceso de convergencia con el resto de países de la Unión Europea) <sup>169</sup> .

---

<sup>168</sup> Recordemos, que en 1986 se aprueba la Ley 10/86 sobre el sistema sanitario y la Ley 14/86, 25 Abril, ley General de Sanidad y en 1987 se aprueban el RD 1682/87 de extensión de la protección en la Seguridad Social, el RD 521/87, sobre estructura, organización y funcionamiento de hospitales y el RD 1682/ 87, 30 Diciembre, que amplía la acción protectora de la Seguridad Social (véase, nuevamente, el Cuadro 10.1 del presente trabajo). Obviamente, las relaciones causales entre el conflicto de 1985 y la aprobación de estas leyes pueden parecer a todas luces débiles e, incluso, para algunos observadores inexistentes.

<sup>169</sup> Así, la política social en esos años está marcada por la aprobación de algunas leyes de marcado carácter restrictivo. Además del R.D. Ley 1/92, de medidas urgentes de fomento del empleo y protección por desempleo y la Ley 22/93 que motivaron la convocatoria de las huelgas generales, se aprobaron normas restrictivas como el RD Ley 5/92 que modificaba la regulación del subsidio por incapacidad laboral transitoria de la Seguridad Social o el RD 83/93, de 22 de Enero, que regulaba la selección de medicamentos a efectos de financiación pública y excluían algunas especialidades de la prestación farmacéutica (véase el apartado X.1 del presente trabajo).

GRAFICO 11.3



De nuevo, en el Cuadro 11.17, sintetizamos los principales indicadores de “*recursos de poder*” no institucionalizados que utilizaremos en la contrastación empírica realizada en el siguiente apartado de nuestro trabajo de investigación.

**CUADRO 11.17**

**Resumen de los principales indicadores de “*recursos de poder*” sindicales no institucionalizados y sus fuentes.**

<b>Indicadores de “<i>recursos de poder</i>” no institucionalizados</b>	<b>Fuentes</b>
- Número de huelgas, participantes y jornadas no trabajadas	BOLETIN DE ESTADISTICAS LABORALES
- Tasa de conflictividad laboral	BOLETIN DE ESTADISTICAS LABORALES
- Huelgas generales	

**CAPITULO XII: UNA CONTRASTACION DE LA “HIPOTESIS DE  
LOS ‘RECURSOS DE PODER’ EN LA EXPLICACION DEL ESTADO  
DE BIENESTAR ESPAÑOL ENTRE 1975-1995.**

En este apartado pretendemos realizar un análisis empírico de la influencia que han tenido los factores políticos e ideológicos en la expansión y desarrollo del Estado de bienestar español. Para ello vamos a aplicar la técnica estadística del Análisis de Componentes Principales (ACP). El marco conceptual y el desarrollo de la aplicación paso a paso de esta técnica puede ser consultado en el Apéndice Estadístico del Capítulo XII. A continuación sólo vamos a mostrar los resultados más relevantes que se han ido obteniendo con la aplicación de esta herramienta estadística.

Para realizar el estudio se ha recogido el comportamiento de 17 variables a lo largo del periodo 1975–1995. La elección de las variables es coherente al análisis llevado a cabo en los Capítulos anteriores. Dichas variables -con sus fuentes estadísticas- son las siguientes:



VARIABLES		FUENTES ESTADÍSTICAS
ACUER	Acuerdos Sociales	
TSCOB	Tasa de cobertura de Negociación Colectiva	Boletín de Estadísticas Laborales.
CONF	Jornadas no Trabajadas	Boletín de Estadísticas Laborales.
TRCON	Trabajadores Afectados por Convenio	Boletín de Estadísticas Laborales.
TADEN	Tasa de Densidad Neta de Afiliación	JORDANA, J. (1996).
DESEM	Gasto en prestación por Desempleo	Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES (P.E.E. N° 68).
GASTED	Gasto en Educación	Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES (P.E.E. N° 68).
GASTS	Gasto Social	Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES (P.E.E. N° 68).
ICONF	Indice de jornadas no Trabajadas	Boletín de Estadísticas Laborales.
IZQU	Control del Partido Socialista	
OTRSG	Otras Prestaciones Sociales	Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES (P.E.E. N° 68).
PARTH	Participaciones en Huelga	Boletín de Estadísticas Laborales.
GASTPEN	Gasto en Pensiones	Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES (P.E.E. N° 68).
GASTSA	Gasto en Sanidad	Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES (P.E.E. N° 68).
TCONF	Tasa de Conflictividad Laboral	Boletín de Estadísticas Laborales.
VARCON	Tasa de Variación de Jornadas no Trabajadas	Boletín de Estadísticas Laborales.
GASTVI	Gasto en Vivienda	Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES (P.E.E. N° 68).

Como se ha puesto de relieve más arriba algunas de estas variables se consideran indicadores de los “*recursos de poder*” de la clase trabajadora, tal y como se ha ido explicando a lo largo de este trabajo. También hay que puntualizar que la elección de las variables, en ocasiones, ha estado condicionada a la disponibilidad de la información necesaria para reconstruir una serie temporal tan extensa como la que se ha considerado en este trabajo.

Los valores originales de las variables vienen recogidos en la Tabla 1, estando los datos originales en los dos Anexos finales, así como en el Capítulo anterior. En esta tabla se expresan los valores de las 17 variables consideradas anteriormente desde 1975 a 1995. Hay que tener en cuenta que la variable GASTS engloba a las variables correspondientes a las partidas presupuestarias de gasto, como son : Educación, Sanidad, Vivienda, Desempleo, Pensiones y Otras Prestaciones Sociales. También tenemos que tener en cuenta que de las 17 variables originales, dos son cualitativas dicotómicas: IZQU (control partidista del gobierno; Conservador/Progresista) y ACUER.

Cuando tenemos una masa de datos, en principio cada una de las variables presenta una configuración distinta. En nuestro caso, tenemos variables que aparecen en forma de índices, tasas, miles de millones etc. Esto plantea el problema de las escalas de medida. De ahí que la Tabla 2 muestre las puntuaciones estandarizadas de las variables originales en los 21 años considerados en el trabajo.

Una primera aproximación al análisis podría venir de la representación de los años en el plano definido por las variables GASTS (Gasto Social) y CONFSO (Conflicto Social), tal como aparece en la Figura 1.

Lo que se infiere de la observación de dicha figura es que a medida que el Gasto Social aumenta, la Conflictividad Laboral, expresada en jornadas no trabajadas, disminuye. Algunas observaciones parecen mostrar, a primera vista, una correlación aparente. Sin embargo, al no aparecer las relaciones causales de manera explícita este

---

tipo de análisis no nos proporciona mucha información, ya que podría deberse dicha circunstancia al efecto producido por otras variables.

También podríamos representar en estos dos ejes la variable IZQU que nos indica cual era la tendencia política en el gobierno del país (Fig.2). Lo único que hacemos en la Figura 2 es sustituir los años por el tipo de gobierno existente (Conservador o Progresista). La interpretación de la nube de observaciones es la misma que realizamos en la figura anterior. La Figura 2 muestra cómo en España el periodo de mayor conflictividad social coincide con la existencia de gobiernos políticos conservadores, entre los años 1975 y 1982. En cambio, con un partido progresista (socialdemócrata) se entró en una fase de menor conflictividad y, por consiguiente, mayor estabilidad y consenso en las relaciones laborales. Habría que recordar que este periodo coincide con una utilización más frecuente del instrumento de las políticas de rentas y de concertación.

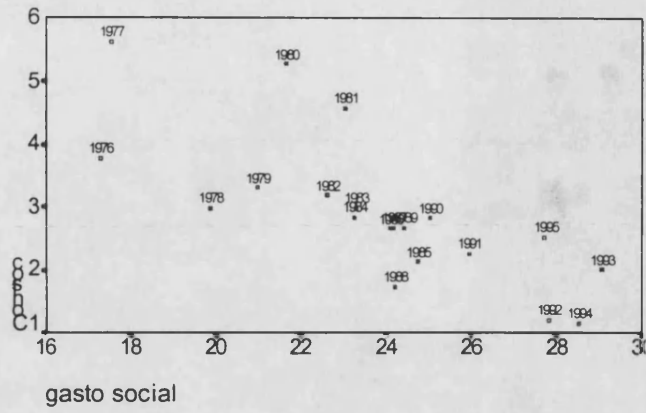


Fig 1: Distribucion de las observaciones (años) en las variables originales Gasto social y Conflictividad social.

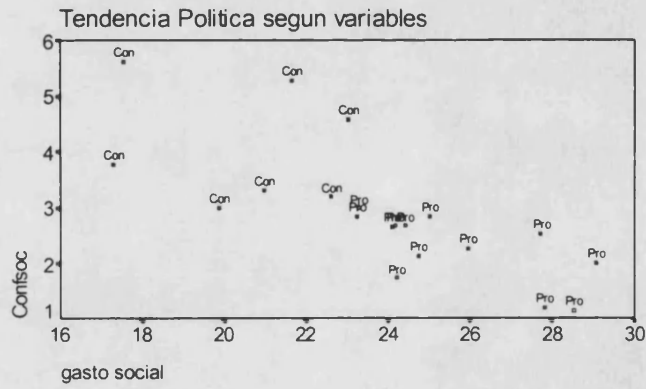


Fig 2: Situación del partido Gobernante en las variables CONFISO y GASTS

Sin embargo, esta impresión que se deduce de la lectura de la Figura 2 puede que no sea relevante, ya que al no haber alternancia continuada de gobierno, es difícil discriminar el efecto político del estrictamente temporal (donde se recojan actitudes y concepciones, organización, afiliación, clima social, etc).

En esta misma línea de análisis, se podría mostrar el comportamiento de la variable “control partidista del gobierno” (IZQU), representada por los ejes formados por las variables “gasto en prestaciones de desempleo” (DESEM) y “tasa de Conflictividad Laboral” (TCONFSO). Este comparación se muestra en la Figura 3.

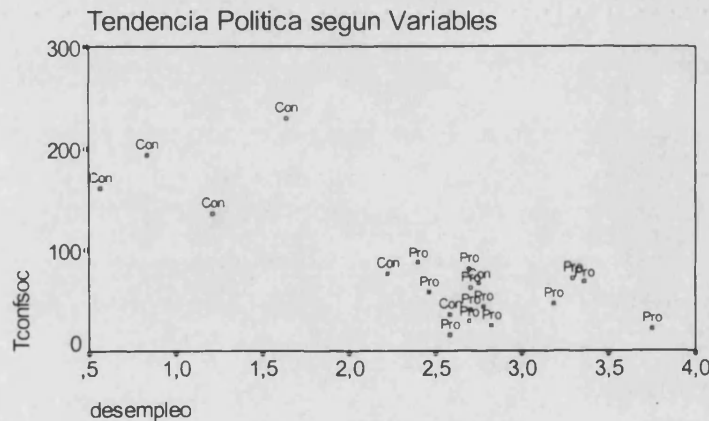


Fig 3: Situación del partidogobernante ante el gasto por desempleo y la tasa de conflictividad laboral

No cabe duda que realmente todas estas posibles combinaciones de observaciones y variables son interesantes, pero realmente lo que estamos buscando es por qué las observaciones consideradas (años) se dispersan o se comportan de esa manera. La explicación no hay que buscarla en una, dos o tres variables sino en su conjunto.

En este estudio queremos confirmar si la política de bienestar social llevada a cabo por los gobiernos desde el año 1975 a 1995 ha estado influenciada por el partido en el poder (conservador o progresista) y por otro tipo de “recursos de poder” de

carácter sindical y político. Para ello hemos considerado que la mejor técnica que nos permitía contrastar esta hipótesis es el Análisis de Componentes Principales (ACP). Pasamos, a continuación, a aplicar la técnica. El desarrollo de los pasos seguidos en la aplicación de la técnica se encuentra en el Apéndice Estadístico del Capítulo XII.

PERIOD	GASTS	GASTPEN	DESEM	OTRSGA	GASTED	GASTSA	GASTVI	TADENS	TRCONV	TSCOB	PARTHU	CONFES	ICONFS	VARCON	TCONFES	ACUER	IZQU
1975	16,15	5,62	0,48	3,15	2,09	3,77	1,04									2	2
1976	17,3	6,73	0,57	2,66	2,33	3,91	1,1				2321	3,77	100		161,8	2	2
1977	17,55	7,39	0,84	2,13	2,45	3,66	1,08	18,46	2876	33,6	2475	5,63	121	21	194,9	1	2
1978	19,87	8,81	1,22	1,89	2,94	4,1	0,91	28,45	4629	55	3425	2,99	83,9	-30,5	137,4	1	2
1979	20,99	9,42	1,64	1,93	3,11	4	0,89	24,72	4960	60,4	2132	3,31	137,5	63,7	230,6	2	2
1980	21,65	8,58	2,23	1,89	3,27	4,53	1,15	13,76	6070	76,6	857,2	5,28	44,9	-67,3	78	1	2
1981	23,06	9,11	2,75	2,23	3,12	4,54	1,31	13,08	4435	57,8	861,7	4,58	37,4	-16,5	67,2	1	2
1982	22,63	9,1	2,59	2,24	3,01	4,29	1,4	13,18	6263	82,3	714,3	3,19	20,2	-45,9	36,6	1	2
1983	23,31	9,56	2,47	2,31	3,21	4,16	1,6	13,86	6226	82,1	1022	2,98	32,1	58,4	58,2	1	1
1984	23,26	9,59	2,4	2,29	3,3	3,94	1,74	13,85	6182	85,2	1497	2,84	46,2	43,9	87,6	2	1
1985	24,76	10,21	2,78	1,34	3,75	4,67	2,01	14,19	6131	83,8	1384	2,13	23,4	-49,2	44,1	1	1
1986	24,14	10,02	2,7	1,23	3,79	4,56	1,84	13,64	6275	81,9	938,6	2,66	16,5	-29,2	29,7	1	1
1987	24,19	9,7	2,71	1,39	3,97	4,58	1,84	14,68	6868	86,1	1257	2,67	36,5	120,4	63	2	1
1988	24,23	9,65	2,7	1,51	3,88	4,74	1,75	15,13	6865	82,1	5610	1,73	84,6	131,6	81,9	2	1
1989	24,46	9,69	2,71	1,54	4,11	4,8	1,61	15,7	6994	78,7	1320	2,67	26,7	-68,3	41,5	2	1
1990	25,04	9,92	2,83	1,66	4,17	4,89	1,57	16,84	7624	82,2	701,8	2,83	17,7	-33,7	26,3	2	1
1991	25,97	10,26	3,19	1,8	4,14	5,05	1,53	19,26	7822	83,4	1253	2,27	32,1	80,9	47,1	2	1
1992	27,85	10,97	3,37	1,81	4,27	5,77	1,66	21,54	7922	87,2	3989	1,2	45,4	41,2	68,8	2	1
1993	29,1	11,54	3,75	1,68	4,54	5,9	1,69	22,94	7737	89	881,6	2,01	14,6	-67,7	23,1	2	1
1994	28,57	11,65	3,3	1,71	4,36	5,84	1,71	22,68	7502	86,9	6099	1,15	45,4	210,7	72,5	2	1
1995	27,75	11,63	2,59	1,77	4,32	5,92	1,52		7459	83,4	658	2,53	10,4	-76,9	16,1	2	1

Tabla 1: Datos de las 17 Variables Originales

PERIODO	GASTSOC	GASTPEN	GASTDES	OTRGAST	GASTEDU	GASTSAN	GASTVIV	TDENSI	TRACONV	TSCOBER	PARTHUE	CONFLSO	ICOFSOC	VARCOF	TCONFSO
1975	-2,02377	-2,5492	-2,08027	2,69526	-2,0069	-1,24033	-1,31763	,	,	,	,	,	,	,	,
1976	-1,70367	-1,81677	-1,98133	1,62815	-1,67242	-1,04268	-1,13539	,	,	,	0,21759	0,72071	1,39129	,	1,42225
1977	-1,63408	-1,38128	-1,68453	0,47393	-1,50518	-1,39562	-1,19614	0,19419	-2,59265	-2,98007	0,31345	2,29963	1,96222	0,07326	1,98617
1978	-0,98829	-0,4443	-1,2668	-0,04874	-0,82227	-0,77445	-1,71249	2,33379	-1,28812	-1,50113	0,90249	0,05857	0,95358	-0,5645	1,00655
1979	-0,67654	-0,04179	-0,8051	0,03837	-0,58535	-0,91562	-1,77324	1,53492	-1,04221	-1,12794	0,1004	0,33022	2,4108	0,60204	2,59439
1980	-0,49282	-0,59606	-0,15652	-0,04874	-0,36236	-0,16739	-0,98353	-0,81244	-0,21609	-0,00837	-0,68984	2,00252	-0,10671	-1,02022	-0,00545
1981	-0,10034	-0,24634	0,41511	0,6917	-0,57141	-0,15328	-0,49755	-0,95808	-1,4325	-1,30762	-0,68705	1,4083	-0,31061	-0,39113	-0,18945
1982	-0,22003	-0,25294	0,23923	0,71348	-0,72471	-0,50622	-0,22419	-0,93666	-0,07222	0,38556	-0,77844	0,22835	-0,77823	-0,75521	-0,71078
1983	-0,03075	0,05059	0,10731	0,86593	-0,44598	-0,68974	0,38329	-0,79102	-0,09946	0,37174	-0,58741	0,05008	-0,4547	0,53641	-0,34278
1984	-0,04467	0,07038	0,03036	0,82237	-0,32055	-1,00033	0,80852	-0,79316	-0,13251	0,58598	-0,29326	-0,06876	-0,07137	0,35685	0,1581
1985	0,37286	0,47949	0,44809	-1,24652	0,30661	0,03025	1,6286	-0,72034	-0,17032	0,48922	-0,36333	-0,67147	-0,69123	-0,79608	-0,58301
1986	0,20028	0,35412	0,36015	-1,48608	0,36236	-0,12504	1,11225	-0,83814	-0,06314	0,35791	-0,63937	-0,22156	-0,87882	-0,5484	-0,82834
1987	0,2142	0,14297	0,37114	-1,13763	0,61322	-0,09681	1,11225	-0,6154	0,3779	0,64817	-0,44219	-0,21307	-0,33508	1,3042	-0,26101
1988	0,22534	0,10997	0,36015	-0,8763	0,48779	0,12907	0,83889	-0,51902	0,37567	0,37174	2,25678	-1,01102	0,97261	1,4429	0,06099
1989	0,28936	0,13637	0,37114	-0,81096	0,80834	0,21378	0,41366	-0,39694	0,47175	0,13676	-0,40288	-0,21307	-0,60151	-1,0326	-0,6273
1990	0,4508	0,28813	0,50305	-0,54963	0,89196	0,34084	0,29216	-0,15278	0,94071	0,37865	-0,78619	-0,07725	-0,84619	-0,60413	-0,88626
1991	0,70967	0,51248	0,8988	-0,24474	0,85015	0,56672	0,17067	0,36553	1,088	0,46158	-0,44455	-0,55263	-0,4547	0,81504	-0,5319
1992	1,23298	0,98097	1,09667	-0,22296	1,03133	1,58318	0,56553	0,85384	1,1625	0,72419	1,25188	-1,46093	-0,09312	0,32341	-0,16219
1993	1,58092	1,35708	1,5144	-0,50607	1,40762	1,76671	0,65665	1,15369	1,02496	0,84859	-0,67471	-0,77334	-0,93047	-1,02517	-0,94078
1994	1,4334	1,42966	1,01972	-0,44074	1,15676	1,68201	0,71739	1,098	0,85006	0,70346	2,55998	-1,50338	-0,09312	2,42245	-0,09916
1995	1,20514	1,41647	0,23923	-0,31007	1,10101	1,79495	0,1403	,	0,81768	0,46158	-0,81335	-0,33191	-1,04466	-1,1391	-1,06004

Tabla 2: Puntuaciones estandarizadas de las variables originales  
en los 21 años (1975 1995)



En la Tabla 3 se han recogido las medidas descriptivas correspondientes a las variables originales, a excepción de las de carácter dicotómico (Tendencia Política y Acuerdos Sociales); posteriormente nos servirán para plasmar en el plano factorial su comportamiento.

	Mean	Std Dev	Cases	Label
GS	23,42048	3,59253	21	gasto social
PENS	9,48333	1,51551	21	pensiones
DES	2,37238	,90968	21	desempleo
OPRS	1,91238	,45918	21	otras prestaciones sociales
EDUC	3,53000	,71752	21	gasto en educacion
SAN	4,64857	,70834	21	g. sanidad
VIV	1,47381	,32923	21	gast. vivienda y otros serv colectivo
DENSN	17,55333	4,30468	18	Tasa de densidad neta (afiliacion)
CONVE	6359,94211	1274,67267	19	trabajadores afectados por convenio e
COBER	76,72105	13,72726	19	tasa de cobertura de la negociacion c
PARTHUEL	1969,77000	1571,96071	20	participantes en huelgas por numero d
CONFSOC	2,92100	1,14819	20	jornadas no trabajadas por numero de
ICONFSOC	48,82500	35,85105	20	jornadas no trabajadas en n° indices
VARCONFS	15,08421	76,60749	19	tasa de variacion de las jornadas no
TCONFSOC	78,32000	57,20957	20	tasa de conflictividad laboral

Tabla 3 Medidas descriptivas de las variables

En el Apéndice Estadístico se puede comprobar cómo a partir de los pasos seguidos con la aplicación de la técnica estadística aludida se derivan una serie de nuevas variables (factores) que ofrecen combinaciones de información de las variables originales. La ventaja de estos factores es que unos pocos de ellos (en nuestro caso, los tres primeros) concentran el grueso de la información (varianza) aportada por las 17 variables de partida, facilitando el análisis. La Tabla 4 resume los tres componentes principales obtenidos. Como podemos inferir del análisis de la citada tabla, a la primera componente le corresponde el valor propio de 6'91 y un 62'8% de la varianza total. Con los tres factores obtenidos explicamos el 89% de la variabilidad o varianza de las variables originales.

Variable	Communality	* Factor	Eigenvalue	Pct of Var	Cum Pct
PENS	,91992	* 1	6,91013	62,8	62,8
DES	,88946	* 2	1,84595	16,8	79,6
OPRS	,87320	* 3	1,03883	9,4	89,0
EDUC	,97475	*			
SAN	,88056	*			
VIV	,84120	*			
DENSN	,91791	*			
CONVE	,91403	*			
COBER	,85773	*			
ICONFSOC	,83781	*			
TCONFSOC	,88834	*			

Tabla 4: Comunalidades y Factores extraídos

El problema reside ahora en darle nombre y caracterizar las componentes principales. Para ello basta observar qué variables contribuyen más a la configuración de cada una de ellas. En nuestro caso, están muy diferenciados los tres bloques, de ahí que a la primera componente la podemos denominar componente “*Gasto Social*”, a la segunda “*Ambiente sociolaboral*” y a la tercera “*Afiliación*”.

Resumiendo, los tres factores obtenidos, las variables que incluimos, así como el nombre descriptivo que nos permite identificar conjuntamente las variables, adopta la siguiente forma:

FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3
Gasto en pensiones	Trabajadores afectados por	Tasa de Densidad Neta de
Gasto en educación	convenios	afiliación
Gasto en sanidad	Tasa de cobertura de la	
Gasto en prestación por	negociación colectiva	
desempleo	Tasa de conflictividad laboral	
Gasto en vivienda	Indice de jornadas no trabajadas	
Otras prestaciones sociales		
<b>GASTO SOCIAL</b>	<b>AMBIENTE SOCIOLABORAL</b>	<b>AFILIACION</b>

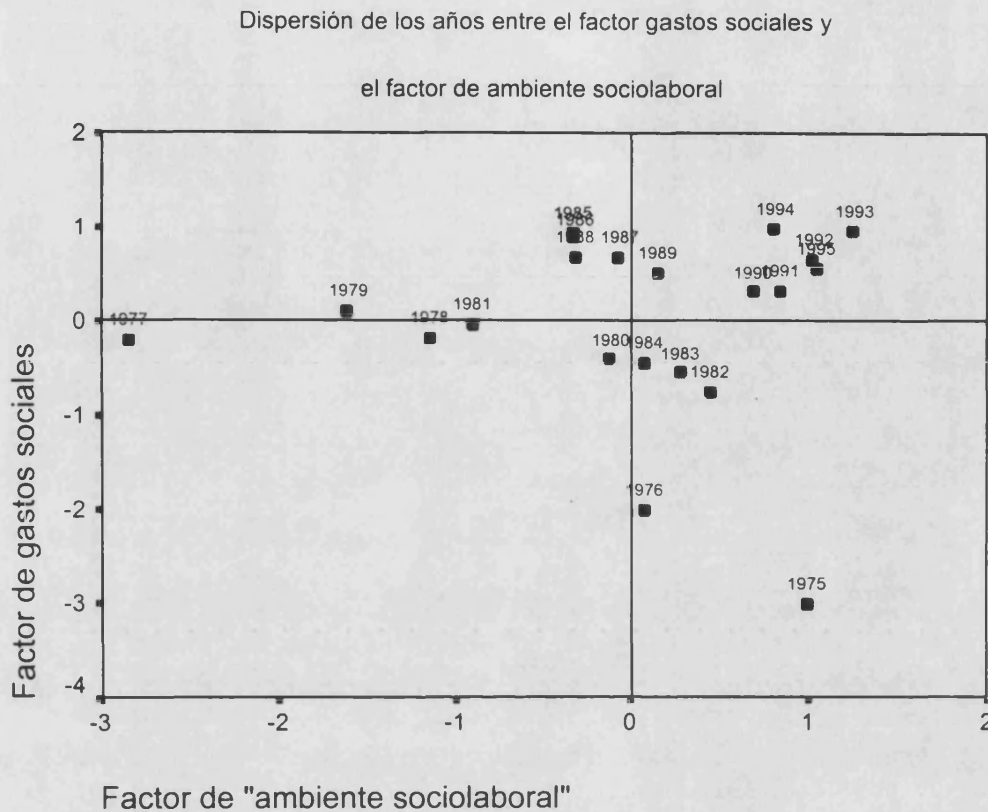
¿Cómo interpretar la nube de observaciones? A diferencia de lo que sucede con la nube de variables, las observaciones están equilibradamente distribuidas alrededor del origen, puesto que el análisis se realiza con respecto al centroide que representa la observación media, en nuestro caso el año medio.

Este análisis de componentes principales tiene una significativa particularidad, y es que, al ser la observación “un año”, tiene una doble significación: por un lado, puede analizarse el comportamiento estático de cada observación o año; por otro, ver la evolución a lo largo del periodo 1975 –1995.

También sería necesario hacer mención de que, debido a esta particularidad, no sólo la observación corresponde al año sino, además, sabemos que en dicho año existía un tipo de gobierno (conservador/progresista), que se realizaron o no acuerdos sociales o que existieron una serie de conflictos sociales (huelgas generales). Podemos combinar todos estos datos para extraer la máxima información cuando interpretemos los resultados del análisis.

En toda interpretación de los resultados existen diferentes visiones según el analista. Cabe una interpretación puramente estadística o cabe una interpretación político-económica. Es a partir de ésta última, y a través del conocimiento de los hechos producidos en este periodo, que debemos justificar el comportamiento de las observaciones (años).

El primer análisis factorial que podemos realizar es la distribución de los años en el plano factorial combinando los dos primeros factores obtenidos: “*Gasto Social*” y “*Ambiente sociolaboral*”. La representación de los años en el espacio determinado por esos factores se muestra en el siguiente Gráfico.



En el Gráfico apreciamos que el primer factor (*"gasto social"*) divide la nube de observaciones en dos partes, contraponiendo aquellos años que tienen una relación positiva con este factor (cuadrante superior/derecha y cuadrante superior/izquierda) frente a los años en que la relación es negativa (cuadrante inferior/izquierda y cuadrante inferior/derecha). El segundo factor (*"ambiente sociolaboral"*) opone el cuadrante superior/derecha y el cuadrante inferior/derecha al cuadrante superior/izquierda y el cuadrante inferior/izquierda.

El factor 1 combina las características que significan recurrir a los capítulos de gasto social, oponiendo los años que toman valores altos (cuadrantes superiores), frente a los años que tienen valores bajos (cuadrantes inferiores). Recordemos que los valores del gasto público social están medidos como porcentaje del P.I.B. y no como tasas de variación. Por tanto, de abajo a arriba ordena los años de menor a mayor gasto público en bienestar social. El segundo eje está relacionado con las características que constituyen signos de conflictividad, oponiendo aquellos años de

mayor conflictividad (cuadrantes de la izquierda) a menor (cuadrantes de la derecha).

Parece interesante comprobar, en el mismo Gráfico, la posición de los años y los equipos de gobierno en los cuadrantes y cómo van evolucionando en los diferentes cuadrantes.

En el cuadrante superior/derecha los años situados en él (1989-1995) vienen caracterizados por la cercanía a las variables que representan gasto social y negociación (tasa de conflictividad baja), recursos utilizados por gobiernos progresistas que determinan una mayor expansión del Estado del bienestar. Este es el cuadrante propio del Estado del Bienestar.

El cuadrante inferior/izquierda es la antítesis del anterior. Los años en ese cuadrante se caracterizarían por una época de conflictos laborales y una respuesta gubernamental de poco gasto social. Están en el cuadrante los años 1977, 1978, 1980 y 1981 y muy cercanos 1976 y 1979.

Podemos considerar que el cuadrante superior/izquierda y el cuadrante inferior/derecha son fases propias de transición a un Estado de bienestar. Se inicia un decrecimiento de la conflictividad social con un comienzo de un mayor consenso social y una mayor expansión del gasto social.

De la lectura del Gráfico podemos apreciar cómo a partir del año 1975 (final de la dictadura) se van acercando una zona positiva, donde la negociación va consiguiendo mejoras en prestaciones sociales. Queda patente en el Gráfico cómo los gobiernos sucesivos van respondiendo a las reivindicaciones sociales por la vía de la negociación.

Podemos aventurarnos, a partir del análisis del Gráfico e interpretando los grupos de nubes de puntos u observaciones, a destacar la existencia de cinco periodos:

- 1) de 1975 a 1977, periodo de fuerte deterioro de las relaciones laborales con una importante respuesta política en cuanto a

incremento del gasto social y extensión de los derechos de ciudadanía. Las reivindicaciones laborales, que provocaron un profundo deterioro en las relaciones laborales, no sólo están relacionadas con aspectos relacionados con el ámbito laboral y salarial, sino sobre todo en el ámbito político. La conquistas de los derechos sociales y políticos más básicos en un sistema político democrático provocaron un fuerte aumento de la conflictividad social en ese periodo.

2) De 1978 a 1982, periodo presidido por una mayor negociación en las relaciones laborales (se ponen en marcha los primeros pactos políticos y sociales como los Pactos de la Moncloa en 1977 y el AMI en los años 1980-1981) y donde existe una menor respuesta positiva a las demandas de expansión del gasto social ejercidas por el conjunto de la población. Podríamos calificar este periodo como de “*aprendizaje*” del gobierno conservador, tras un periodo de fuerte conflictividad y tensión social, a la hora de gestionar políticamente el conflicto social. Por otro lado, se produjo un proceso de “*profesionalización*” en la negociación social, resultado de la consolidación institucional de los agentes sociales. Además, los niveles de conflicto y negociación se trasladaron desde el ámbito político (el reconocimiento de los derechos políticos más elementales de un Estado democrático) al ámbito económico y social (reconocimiento de derechos sociales, sindicales y salariales).

3) De 1982 a 1984, periodo de “*aprendizaje*” del partido socialista donde, prácticamente no hay respuesta en cuanto al aumento del gasto social y construcción del Estado de bienestar, pero sí que hay una clara mejoría de las relaciones laborales o del “ambiente sociolaboral”<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> Este periodo coincide con la firma de los principales acuerdos de concertación social que supusieron una importante “*pacificación*” de las relaciones laborales. Para los años 1980-81 se había firmado el AMI y entre 1982 y 1986 se firman el ANE, el AI y el AES.

- 4) De 1985 a 1989, periodo en el que comienza la respuesta del partido socialista a la construcción del Estado de bienestar, sin que se produzca un deterioro de las relaciones laborales- exceptuando la huelga general de 20 de Junio de 1985 contra la Ley 26/85 de racionalización del sistema de pensiones y la de 1988- . Esta respuesta se produce, sobre todo, en el ámbito legislativo-normativo con la universalización de determinados derechos de ciudadanía, y no tanto, por el crecimiento cuantitativo del gasto social <sup>171</sup> .
  
- 5) De 1990-1995, periodo en el que existe una clara expansión del Estado del bienestar, junto con una mejoría en las relaciones laborales. No obstante, no hay que perder de vista que, aunque en la década de los noventa se produce una mejoría del clima sociolaboral, es en ese periodo cuando se producen la mayoría de las huelgas generales <sup>172</sup> .

En resumen, interpretando los resultados del análisis factorial y observando el comportamiento de las variables, podemos llegar a la conclusión que:

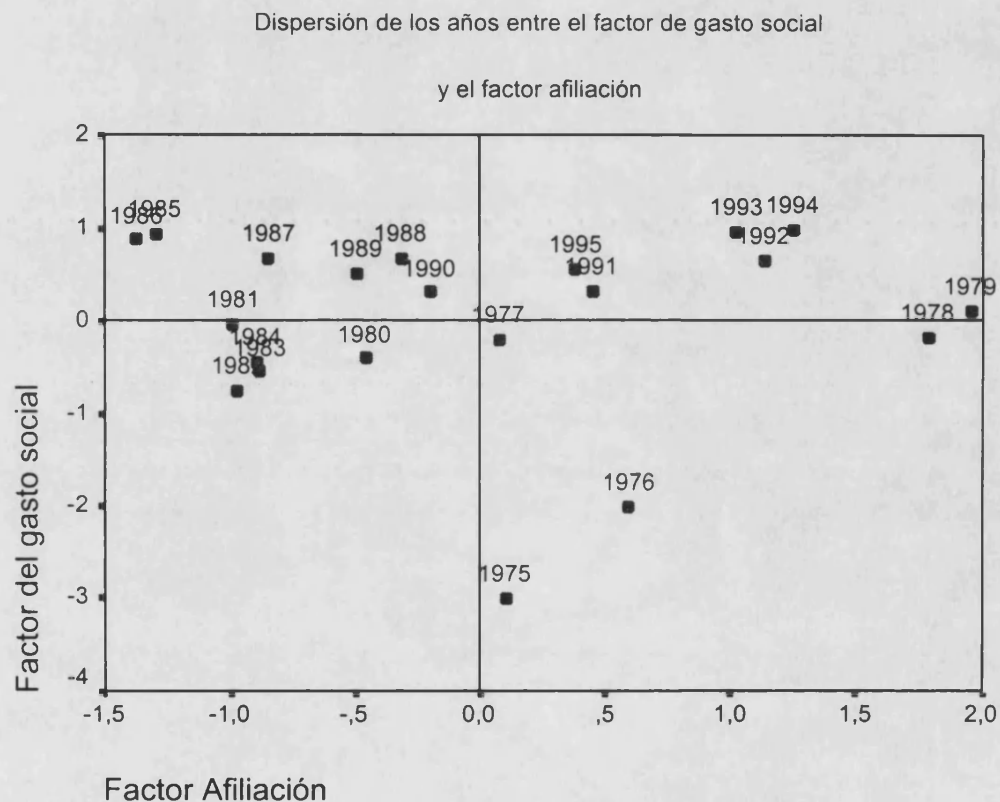
- a) las épocas de gobiernos conservadores se han caracterizado en España por fuertes reivindicaciones y conflictividad social y
  
- b) las épocas de gobiernos progresistas han gozado de un clima de mejoría en las negociaciones sociales -sin considerar las huelgas generales convocadas en ese periodo- y han impulsado políticas expansivas de gasto social, aunque de una forma lenta y tardía.

---

<sup>171</sup> El gasto público social sufrió una contracción con respecto a los años anteriores, creciendo por debajo del alto crecimiento económico en ese periodo.

<sup>172</sup> Recordemos, en 1988 contra la política económica del gobierno socialista, el 28 de Mayo de 1992 contra las medidas de reforma del mercado de trabajo y el 27 de Enero de 1994 contra la Ley 22/93 de reforma de las prestaciones sociales.

Un segundo análisis que podríamos realizar se sustenta en la interacción, en el plano factorial, del primer factor (“*gasto social*”) con el tercer factor (“*afiliación*”). El siguiente Gráfico muestra dicha relación.



De la lectura del Gráfico anterior podemos extraer algunas conclusiones que parecen relevantes. En primer lugar, podemos extraer una cierta periodificación de lo ocurrido en relación a estos dos factores:

- a) el periodo 1975-1979 -que corresponde a la etapa de gobierno conservador- se caracteriza por una tendencia del crecimiento del gasto social, junto con un aumento de la tasa de afiliación sindical (véase cuadrante inferior/derecho). Podemos interpretar claramente que, a pesar del signo conservador del partido en el gobierno, en ese



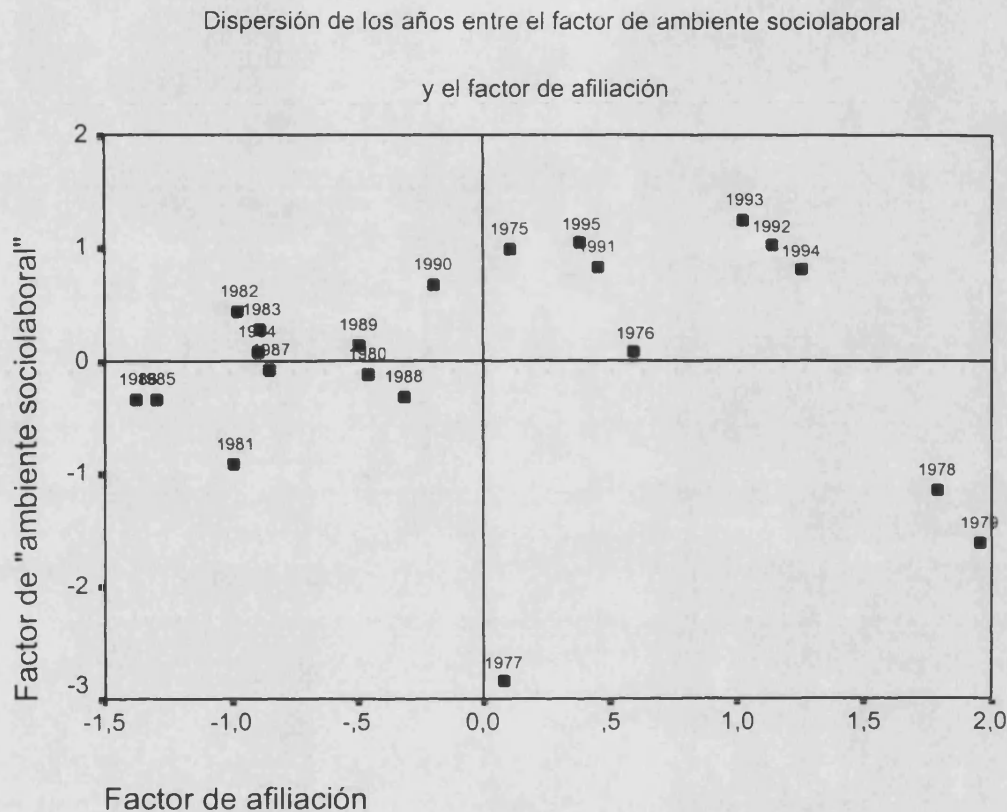
periodo pudieron jugar los niveles de conflictividad y elevada afiliación sindical como factores impulsores del gasto público social.

b) posteriormente, entre los años 1980 y 1990 se produce un descenso de la tasa de afiliación sindical, que coincide con niveles más altos de gasto público social, pero con una tendencia constante o estancada en su crecimiento (véanse los dos cuadrantes de la izquierda),

c) finalmente, desde 1991 a 1995, se vuelve a comprobar una clara coincidencia entre el aumento de la afiliación sindical y una tendencia expansiva en la política social, que se tradujo, fundamentalmente, -más que en un fuerte aumento en el gasto social- en la expansión de determinados derechos de ciudadanía social por medio de la aprobación de importantes normas jurídicas.

En resumen, de la distribución de los años en este plano podemos concluir que ha existido una cierta relación entre la tasa de afiliación sindical y el crecimiento del gasto público social, por lo menos en dos periodos de la historia económica y política de España: 1975-79 y 1990-1995. Es obvio, sin embargo, que si analizamos cada periodo concreto habrán jugado innumerables factores que no estamos considerando en nuestro análisis. Por otro lado, la correlación observada no es necesariamente indicativa de relación causal. De ahí que lo único que podemos decir es que tendencialmente los periodos de aumento de la afiliación sindical han coincidido con periodos de crecimiento del gasto público social o con cierto “*esfuerzo público*” en el bienestar social. Aunque esto pudiera sugerir que las predicciones de la teoría de la “*hipótesis de los recursos de poder*”, si consideramos, en este caso, la afiliación sindical como un “*recurso de poder*” de la clase trabajadora se cumplen, no es posible ser concluyentes a ese respecto.

Finalmente, combinando el segundo factor (“*ambiente sociolaboral*”) con el tercer factor (“*afiliación*”) obtenemos el siguiente Gráfico.



De él se desprende que desde 1975 hasta 1979 (años de la transición política con un gobierno conservador) se produce un fuerte deterioro de las relaciones laborales, incrementándose significativamente los niveles de conflictividad social. Este periodo coincide con un aumento de la tasa de afiliación sindical <sup>173</sup>. Por tanto, en los primeros años de la transición política, el gobierno conservador tuvo que convivir con dos de los factores que, desde la “*teoría socialdemócrata*”, son destacados como impulsores del gasto público social: los niveles de conflictividad

<sup>173</sup> Aunque no nos detendremos en este aspecto porque no es objeto del presente estudio, podemos deducir de este fenómeno una cierta relación causal entre ambos indicadores. Es evidente, que la elevada conflictividad social en el periodo de la transición política española pudo contribuir claramente a elevar la tasa de afiliación sindical, ya que en periodos de conflictividad social y fuerte crisis económica los trabajadores pueden estar más incentivados a afiliarse a un sindicato que defienda sus intereses.

social y la afiliación sindical. Ambos son considerados por la teoría socialdemócrata de explicación de la expansión del Estado de bienestar como indicadores del alcance de la acción sindical y, por tanto, como “*recursos de poder*” de la clase trabajadora para modificar los resultados distributivos de la economía capitalista de mercado. El hecho de que la tasa de crecimiento del gasto social sea relativamente alta durante el periodo podría constituir un buen aval a la hipótesis de los “*recursos de poder*” como explicación de la dinámica del Estado del bienestar.

En la década de los ochenta -que coincide básicamente con el gobierno de un partido de signo ideológico socialdemócrata- se produce una clara mejoría de las relaciones laborales y una reducción de la tasa de afiliación sindical. Se puede afirmar que el gobierno socialdemócrata dispuso de un mejor clima social para llevar a cabo sus reformas económicas y sociales. Sería necesario recordar que fue en este periodo cuando se firmaron la mayoría de los acuerdos sociales que incorporaban cláusulas de moderación salarial a cambio de compensaciones políticas y sociales para la clase trabajadora <sup>174</sup> .

Finalmente, en el cuadrante superior/derecho se posicionarían los años en los cuales se produce una mejoría del ambiente sociolaboral junto con una tendencia creciente de los niveles de afiliación sindical. Estos años corresponden con el periodo socialdemócrata que va desde 1991 hasta 1995. Recordemos que estos años coinciden con un aumento del “*esfuerzo público*” en bienestar social. Si consideramos la afiliación sindical como un indicador de los recursos de poder de la clase trabajadora, nuevamente parecería cumplirse las predicciones de la teoría que pretendemos contrastar. No habría que olvidar, por otro lado, que en ese periodo -pese la mejoría en los niveles de conflictividad social que refleja el Gráfico- se produjeron dos huelgas generales: en 1992 y 1994.

---

<sup>174</sup> Tal y como estudiamos en el apartado XI.2.1.1, si exceptuamos los Pactos de la Moncloa en 1977, los acuerdos sociales se firman en esos años. Básicamente, fueron cuatro los más importantes: el AMI en 1980-81, el ANE en 1982, el AI en 1983 y el AES en 1985-86.

**APENDICE ESTADISTICO DEL CAPITULO XII**

La técnica del Análisis de Componentes Principales (ACP) pretende obtener nuevas variables sintéticas (componentes) incorrelacionadas que agrupen cada una de ellas a variables originales (relacionadas entre sí), de forma que estas nuevas variables reflejen el comportamiento de las variables originales y, por tanto, el máximo de su variabilidad total. El primer paso en la aplicación de la técnica es obtener la matriz de correlación (Tabla 1-Apéndice).

```

Correlation Matrix:
      GS      PENS      DES      OPRS      EDUC      SAN      VIV
GS      1,00000
PENS    ,96488  1,00000
DES     ,94906  ,88915  1,00000
OPRS    -,65932  -,72178  -,65902  1,00000
EDUC    ,95759  ,92365  ,90076  -,77827  1,00000
SAN     ,90793  ,84064  ,78740  -,52388  ,88088  1,00000
VIV     ,72731  ,65375  ,76204  -,62251  ,71942  ,52140  1,00000
DENS    ,05104  ,15006  -,12231  -,01274  ,08087  ,21665  -,42046
CONVE   ,69410  ,55191  ,62917  -,28765  ,71774  ,72022  ,58238
COBER   ,62944  ,50073  ,61790  -,25765  ,60398  ,55609  ,70275
PARTHUEL,06661  ,08151  -,02773  -,06678  ,07259  ,16883  ,00003
CONFSOC -,67096  -,62097  -,57131  ,38100  -,66304  -,62750  -,62081
ICONFSOC-,61665  -,49056  -,66044  ,28939  -,56544  -,54076  -,65372
VARCONF,09431  ,09065  ,07836  -,00817  ,08470  ,02847  ,16079
TCONFSOC-,65293  -,51071  -,69540  ,34445  -,62170  -,59244  -,70320

      DENS    CONVE    COBER    PARTHUEL    CONFSOC    ICONFSOC    VARCONF
DENS    1,00000
CONVE   -,02211  1,00000
COBER   -,25676  ,91426  1,00000
PARTHUEL,44978  ,04604  -,04548  1,00000
CONFSOC -,25905  -,75655  -,71732  -,41409  1,00000
ICONFSOC,42949  -,61683  -,68283  ,45209  ,37128  1,00000
VARCONF,16346  ,11855  ,10734  ,69145  -,35892  ,33818  1,00000
TCONFSOC,43483  -,67858  -,71849  ,32440  ,45108  ,97377  ,26622

      TCONFSOC
TCONFSOC 1,00000

Determinant of Correlation Matrix = ,0000000
>Warning # 11301
>The correlation matrix is not positive definite.

```

Tabla 1-Apéndice: Matriz de Correlación

Normalmente la matriz  $XX'$  es de rango completo. Mediante ella obtenemos la matriz de correlación  $R$  a partir de la cual, diagonalizando, se llega a los valores propios (autovalores). En el caso de que exista un valor propio nulo se revelaría la existencia de una dependencia lineal entre las variables, hecho ocurrido en nuestro caso, donde el Gasto Social (GS) es una combinación lineal exacta de las partidas de gasto. Así, la matriz  $R$  es no definida y positiva, según podemos observar en la Tabla 1-Apéndice.

Observando la matriz de correlaciones  $R$  encontramos ya la primera aproximación a la existencia de relaciones entre las variables. Podemos observar que la variable PARTHUEL y la VARCONF tienen muy poca relación en general con el resto de las variables, y puesto que su dispersión es muy elevada, procederemos a eliminarlas del estudio. En definitiva, lo que pretendemos buscar son

conjuntos de variables originales muy relacionados entre sí pero perfectamente diferenciables de las de otros conjuntos. También eliminaremos la variable GASTS por el motivo aludido anteriormente. La matriz R de correlaciones preparada para realizar el ACP será la mostrada en la Tabla 2-Apéndice:

Correlation Matrix:

	PENS	DES	OPRS	EDUC	SAN	VIV	DENS
PENS	1,00000						
DES	,88915	1,00000					
OPRS	-,72178	-,65902	1,00000				
EDUC	,92365	,90076	-,77827	1,00000			
SAN	,84064	,78740	-,52388	,88088	1,00000		
VIV	,65375	,76204	-,62251	,71942	,52140	1,00000	
DENS	,15006	-,12231	-,01274	,08087	,21665	-,42046	1,00000
CONVE	,55191	,62917	-,28765	,71774	,72022	,58238	-,02211
COBER	,50073	,61790	-,25765	,60398	,55609	,70275	-,25676
ICONFSOC	-,49056	-,66044	,28939	-,56544	-,54076	-,65372	,42949
TCONFSOC	-,51071	-,69540	,34445	-,62170	-,59244	-,70320	,43483

	CONVE	COBER	ICONFSOC	TCONFSOC
CONVE	1,00000			
COBER	,91426	1,00000		
ICONFSOC	-,61683	-,68283	1,00000	
TCONFSOC	-,67858	-,71849	,97377	1,00000

Determinant of Correlation Matrix = ,0000000

Tabla 2-Apéndice: Matriz de correlación eliminada la variable GASTS

Posteriormente hemos aplicado dos medidas de adecuación: el test de efericidad de Bartlett, obteniendo un valor de 230'666 y el estadístico de Kaiser, con un valor de 0'71705 ( véase Tabla 3-Apéndice). Un valor por debajo de 0'70 hubiera puesto de relieve lo inadecuado de la utilización de las variables consideradas.

Inverse of Correlation Matrix:

	PENS	DES	OPRS	EDUC		
PENS	22,94370					
DES	-2,01927	11,13618				
OPRS	-5,06478	-3,67236	8,84027			
EDUC	-28,66266	-13,72370	22,04889	84,63455		
SAN	-4,56209	,55158	-1,98089	-3,89483	8,91	
VIV	1,78835	,78053	-,78252	-9,30349	,74	
DENSN	-2,78730	1,07989	,59175	1,78700	-,77	
CONVE	24,36168	8,21718	-14,24779	-58,43419	-3,76	
COBER	-17,39909	-5,54317	8,53567	40,16325	3,15	
ICONFSOC	2,68617	-2,16173	3,79492	7,10312	-2,74	
TCONFSOC	-4,58024	3,55015	-3,68961	-6,49806	4,83	
	VIV	DENSN	CONVE	COBER	ICONF	
VIV	6,86948					
DENSN	1,12147	3,27674				
CONVE	8,57869	-3,63370	57,99599			
COBER	-8,25976	2,48621	-42,89410	35,14299		
ICONFSOC	-3,36645	,92623	-10,79163	8,11177	27,90	
TCONFSOC	3,88812	-2,44434	11,16099	-7,48974	-30,08	
	TCONFSOC					
TCONFSOC	36,50848					

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy = ,71705  
 Bartlett Test of Sphericity = 230,66006, Significance = ,00000

Tabla 3-Apéndice: Inversa de la matriz de correlación y medidas de adecuación

Una vez clarificada la adecuación del ACP procedemos a realizar dicho análisis a través del programa informático SPSS. A continuación extraemos las componentes principales de las variables:

Initial Statistics:

Variable	Communality	* Factor	Eigenvalue	Pct of Var	Cum Pct
PENS	1,00000	* 1	6,91013	62,8	62,8
DES	1,00000	* 2	1,84595	16,8	79,6
OPRS	1,00000	* 3	1,03883	9,4	89,0
EDUC	1,00000	* 4	,51896	4,7	93,8
SAN	1,00000	* 5	,25568	2,3	96,1
VIV	1,00000	* 6	,17269	1,6	97,7
DENSN	1,00000	* 7	,12220	1,1	98,8
CONVE	1,00000	* 8	,07339	,7	99,4
COBER	1,00000	* 9	,04088	,4	99,8
ICONFSOC	1,00000	* 10	,01576	,1	99,9
TCONFSOC	1,00000	* 11	,00552	,1	100,0

Tabla 4-Apéndice: Factores extraídos, valores propios y porcentaje de variabilidad total explicada

A partir de los resultados obtenidos en la Tabla 4-Apéndice, a la primera componente le corresponde el valor propio 6'91, lo que supone que sobre ésta se proyecta el 62'8 % de la varianza total. De hecho si observamos la tabla vemos que con las tres primeras componentes explicamos el 89 % de la variabilidad de las variables originales.

El problema que se nos plantea ahora es cuántas componentes retener. Esto depende del numero de variables originales, de la magnitud de las correlaciones R, del estudio de la significación estadística

de las componentes y, sobre todo, de la experiencia y conocimiento que el investigador posea sobre las variables que ha considerado.

Existen varios procedimientos, pero la regla analítica que utiliza por defecto el programa SPSS es retener aquellas componentes cuyo valor propio sea mayor que 1 (la llamada regla de Kaiser). Ya que la varianza a explicar por las componentes es igual al número de variables, por puro azar a cada componente le corresponde un valor propio de 1. La regla de Kaiser se basa en retener las componentes con valor propio mayor del que tendría por puro azar.

El SPSS nos muestra el gráfico de sedimentación (Fig. 1-Apéndice). En dicho Gráfico se observa que a continuación de los valores propios 1 y 2, hay un cambio de tendencia suavizándose la gráfica. Con arreglo al gráfico de sedimentación no estaría claro donde se alcanza el punto de corte, pudiendo realizarse tanto en la componente 2 como en la componente 3.

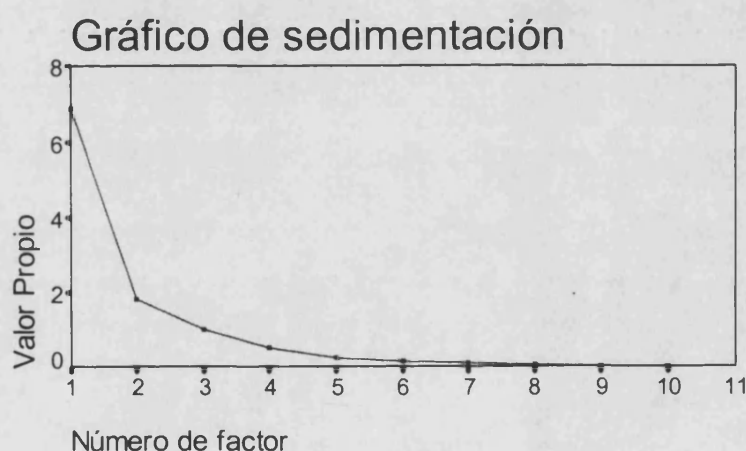


Fig. 1-Apéndice: Gráfico de Sedimentación de las 10 componentes

En la Tabla 5-Apéndice obtenemos la matriz de vectores propios o Matriz Factorial. En nuestro caso, sólo nos muestra tres componentes cuyos elementos son los coeficientes de correlación entre las componentes y las variables originales tipificadas.

Las variables aparecen ordenadas de acuerdo con el valor absoluto de los coeficientes de correlación con las sucesivas componentes. Así, en primer lugar, aparece EDUCACION y DESEMPLEO, que son las que tienen mayor coeficiente de correlación con la componente 1, y así sucesivamente.

Factor Matrix:

	Factor 1	Factor 2	Factor 3
EDUC	,92761	,33305	-,05795
DES	,92183	,13409	-,14735
PENS	,85205	,42436	-,11773
VIV	,84177	-,20355	-,30198
SAN	,83764	,35680	,22718
TCONFSOC	-,83417	,43570	-,05173
CONVE	,80918	-,08318	,50233
COBER	,79597	-,31090	,35707
ICONFSOC	-,79033	,45858	-,05373
OPRS	-,65295	-,39949	,53597
DENSN	-,16894	,83960	,42947

Tabla 5-Apéndice: Matriz Factorial

Observamos que la Tabla 5-Apéndice nos muestra una separación entre el conjunto de variables y la variable DENSN. A simple vista podemos indicar que la correlación existente entre esta variable y la primera componente (que es la que explica la mayor varianza del conjunto de variables originales) es muy pequeña. Si nos fijamos en la tabla siguiente observaremos que justamente el nivel de significación del coeficiente de correlación de dicha variable nos indicaba que tenía escasa correlación con el resto del conjunto de variables.

1-tailed Significance of Correlation Matrix:  
' ' is printed for diagonal elements.

	PENS	DES	OPRS	EDUC	SAN
PENS	,				
DES	,00000	,			
OPRS	,00011	,00058	,		
EDUC	,00000	,00000	,00002	,	
SAN	,00000	,00001	,00739	,00000	,
VIV	,00065	,00003	,00129	,00012	,00768
DENSN	,25808	,29869	,47815	,36375	,17276
CONVE	,00474	,00112	,10304	,00012	,00012
COBER	,01039	,00142	,12975	,00187	,00443
ICONFSOC	,01198	,00056	,10162	,00378	,00568
TCONFSOC	,00900	,00023	,06313	,00131	,00233
	VIV	DENSN	CONVE	COBER	ICONFSOC
VIV	,				
DENSN	,02886	,			
CONVE	,00280	,46531	,		
COBER	,00019	,15185	,00000	,	
ICONFSOC	,00065	,03764	,00245	,00064	,
TCONFSOC	,00019	,03567	,00070	,00026	,00000
	TCONFSOC				
TCONFSOC	,				

Tabla 6-Apéndice: Matriz de adecuación

El hecho de que hayamos escogido tres componentes y, por tanto, expliquemos el 89 % de la varianza total hace que, a la hora de obtener la matriz de correlaciones reproducida ( véase Tabla 7-Apéndice), ésta aparezca dividida en tres partes. En la diagonal principal tiene las comunales, en la parte superior los residuos y en la inferior las correlaciones reproducidas.



Resulta muy interesante comparar la matriz R original con la reproducida. La matriz de residuos (parte superior de la diagonal) sería nula, si utilizásemos las 11 componentes. Si en la observación de estas tablas nos centramos en los elementos de la diagonal principal, estamos siguiendo un criterio adecuado del ACP; y si, por el contrario, nos fijamos en los exteriores a la diagonal, la evaluación correspondería al modelo de Análisis Factorial.

Una vez estudiada la situación de cómo aparecen las componentes y por qué escogemos tres componentes, retomamos la Matriz Factorial. Si observamos dicha matriz veremos que la mayoría de los coeficientes de correlación con la primera componente son muy elevados y positivos, siendo el resto de los factores bipolares con valores pequeños. Esto ocurre cuando se eliminan componentes, haciendo que la matriz sea de poco interés. Como el objetivo general del ACP es hallar grupos de variables que se identifican por las variables con coeficientes de correlación altos (en valor absoluto) en determinados componentes, no es adecuado tener una primera componente en el que la mayoría de las variables tengan los coeficientes positivos altos.

Reproduced Correlation Matrix:

	PENS	DES	OPRS	EDUC	SAN
PENS	,91992*	,02945	,06719	-,01487	,00226
DES	,85969	,88946*	,07542	-,00754	,00086
OPRS	-,78897	-,73445	,87320*	-,00848	,04383
EDUC	,93853	,90830	-,76979	,97475*	-,00180
SAN	,83838	,78653	-,56771	,88268	,88056*
VIV	,66640	,79317	-,63017	,73054	,56387
DENSN	,16179	-,10643	,00508	,09804	,25563
CONVE	,59502	,66076	-,22589	,69380	,76225
COBER	,50423	,63945	-,20415	,61411	,63693
ICONFSOC	-,47248	-,65915	,30405	-,57728	-,51061
TCONFSOC	-,51977	-,70292	,34288	-,62568	-,55503
	VIV	DENSN	CONVE	COBER	ICONFSOC
PENS	-,01265	-,01172	-,04311	-,00350	-,01809
DES	-,03112	-,01588	-,03159	-,02155	-,00129
OPRS	,00766	-,01781	-,06177	-,05351	-,01466
EDUC	-,01112	-,01717	,02394	-,01013	,01184
SAN	-,04247	-,03897	-,04203	-,08084	-,03016
VIV	,84120*	,02233	,03600	,07728	,08867
DENSN	-,44280	,91791*	-,03130	-,01461	-,06597
CONVE	,54638	,00919	,91403*	,06494	,08784
COBER	,62548	-,24215	,84931	,85773*	,10802
ICONFSOC	-,74239	,49546	-,70466	-,79084	,83781*
TCONFSOC	-,77524	,48452	-,73722	-,81790	,86185
	TCONFSOC				
PENS	,00906				
DES	,00752				
OPRS	,00157				
EDUC	,00397				
SAN	-,03741				
VIV	,07204				
DENSN	-,04969				
CONVE	,05864				
COBER	,09941				
ICONFSOC	,11191				
TCONFSOC	,88834*				

The lower left triangle contains the reproduced correlation matrix; the diagonal, reproduced communalities; and the upper right triangle residuals between the observed correlations and the reproduced correlations. There are 15 (27,0%) residuals (above diagonal) with absolute values > 0.05.

Tabla 7-Apéndice: Matriz de correlación reproducida

Lo que sí tiene mucho interés para el análisis son los coeficientes de correlación rotados. La rotación redistribuye estos coeficientes consiguiendo, en general, que desaparezcan los factores bipolares. Normalmente se emplea la rotación Varimax, que tiene como objetivo la simplicidad factorial. Para cada componente el criterio Varimax trata de obtener los coeficientes mas altos posibles (cerca de +1 o -1) o los más bajos posibles (cerca de 0), de manera que las variables tengan o bien mucha relación o bien muy poca relación con las componentes.

En nuestro caso (véase la Tabla 8-Apéndice) se produce el efecto deseado, ya que tenemos ordenadas las variables de mayor a menor correlación y separadas por bloques. Si observamos la matriz de correlación rotada vemos que a la componente 1 se le han asignados las variables de índole económico, es decir, todas las variables originales que conforman partidas presupuestarias de gasto como: Educación, Pensiones, Desempleo, Sanidad, Vivienda y Otras Prestaciones Sociales, con la salvedad de que todas están correlacionadas positivamente menos la variable Otras Prestaciones Sociales.

En la segunda componente aparece el segundo bloque (grupo de variables muy correlacionadas) formado por variables de índole laboral, como son CONVE (Trabajadores afectados por convenios laborales), COBER (Tasa de Cobertura de Negociación Colectiva), TCONFSOC (Tasa de Conflictividad laboral) y ICONFSOC (Indice de jornadas laborales no Trabajadas). Este grupo está caracterizado por la oposición de las variables tipo negociación y convenio frente a las otras dos variables que reflejan movilización de los trabajadores ante la situación laboral. Es decir, lo que en el Capítulo anterior hemos denominado como “*recursos de poder sindical institucionalizados*” y “*no institucionalizados*”.

Por último, el tercer grupo de variables con una correlación muy alta es el que constituye la variable DENS (Tasa de Densidad Neta de Afiliación), que nos marcaría la importancia de afiliación de los trabajadores a sindicatos, con capacidad de movilizar a los trabajadores, firmar convenios y reivindicar mayores partidas presupuestarias de gasto.

VARIMAX converged in 6 iterations.

Rotated Factor Matrix:

	Factor 1	Factor 2	Factor 3
OPRS	-,92726	,02222	,11357
PENS	,87239	,38575	,10029
EDUC	,84779	,50396	,04513
DES	,78398	,49812	-,16345
SAN	,65692	,62467	,24251
VIV	,62828	,43788	-,50470
CONVE	,27163	,91530	,04968
COBER	,21520	,87553	-,21179
TCONFSOC	-,32726	-,73497	,49099
ICONFSOC	-,28383	-,71274	,49926
DENS	,10899	-,07381	,94899

Tabla 8-Apéndice: Matriz factorial rotada : Varimax

Un examen detallado de la matriz factorial rotada nos permite saber qué variables contribuyen a la explicación del factor. Piénsese que nuestro objetivo original es encontrar unas nuevas variables (componentes) en número menor que las originales y que explicasen la mayor varianza total; en nuestro caso 3 frente a las 11 originales.

Antes de adentrarnos en las representaciones gráficas de las observaciones y las variables en los planos factoriales faltaría hacer referencia a la matriz de coeficientes de puntuaciones de los factores (Tabla 9-Apéndice):

Factor Score Coefficient Matrix:

	Factor 1	Factor 2	Factor 3
PENS	,26173	-,05694	,09566
DES	,20071	-,02344	-,04855
OPRS	-,43329	,34053	,13509
EDUC	,21511	,00316	,08602
SAN	,07735	,17293	,25296
VIV	,17059	-,07744	-,27641
DENSN	,01652	,12637	,60178
CONVE	-,18065	,41514	,21115
COBER	-,17740	,35657	,03414
ICONFSOC	,07567	-,18505	,19366
TCONFSOC	,06384	-,18454	,18609

Tabla 9-Apéndice: Matriz de coeficientes scores

Estos coeficientes establecen la contribución de cada variable específica a cada componente, de manera que podemos expresar las componentes como combinación lineal de las variables originales; las puntuaciones de las 21 observaciones (años) en estas tres nuevas variables se obtendrían sustituyendo las variables ( $x_j$ ) por las correspondientes puntuaciones estandarizadas recogidas en la Tabla 2. Así obtendríamos las coordenadas de las observaciones en los planos factoriales (Tabla 10-Apéndice):

PERIODO	Comp 1	Comp 2	Comp 3
1975	-3,00498	0,99295	0,09904
1976	-2,01156	0,07323	0,59653
1977	-0,2039	-2,85055	0,07329
1978	-0,17059	-1,14513	1,78336
1979	0,10558	-1,60709	1,95209
1980	-0,40546	-0,12069	-0,4586
1981	-0,03691	-0,90476	-0,98982
1982	-0,74273	0,44654	-0,97176
1983	-0,54682	0,27811	-0,88305
1984	-0,43396	0,07586	-0,89786
1985	0,93784	-0,32998	-1,29955
1986	0,87448	-0,32559	-1,37327
1987	0,67169	-0,06751	-0,84785
1988	0,66794	-0,31745	-0,3195
1989	0,51225	0,15127	-0,4937
1990	0,30619	0,68525	-0,20297
1991	0,31933	0,84062	0,44711
1992	0,65492	1,02209	1,13603
1993	0,96285	1,2544	1,02165
1994	0,98368	0,80692	1,24819
1995	0,56017	1,04151	0,38064

**Tabla 10-Apéndice: Coordenadas de los individuos en los factores**

La primera representación gráfica sería justamente la de los individuos en los planos factoriales. Parece importante resaltar si a la hora de representar gráficamente se debe hacer en las tres dimensiones o en dos. Siempre es más interpretable visualmente la representación en dos dimensiones. En nuestro caso, y debido a que las dos primeras componentes explican el mayor porcentaje de variabilidad, representaremos los individuos en dichos ejes factoriales. A partir de aquí estamos en condiciones de plantearnos cómo se interpretan los gráficos que obtendremos al final del trabajo.

Lo primero que debemos preguntarnos es por la forma de interpretar los factores en función de su correlación con las variables. Una componente es una variable que no se puede medir directamente, sino que se construye a través de las variables originales. El factor es, por tanto, un agrupamiento de estas variables y se interpreta a partir de su correlación con las variables originales. Esta correlación es precisamente la proyección de la variable sobre el factor.

Si una variable está muy correlacionada con un factor tendrá una coordenada muy alta, próxima a +1 o -1. Los puntos de mayor coordenada son los que más contribuyen a la formación del eje. De ahí que cuanto mayor sea la coordenada (mayor distancia al eje) de una variable sobre un eje, mayor peso tiene en la explicación del eje.

Antes de entrar a explicar cada uno de los factores que constituyen el análisis, es necesario hacer resaltar que las dos primeras componentes explican el comportamiento o variabilidad de las variables originales en su conjunto en un 80%; que la primera componente (Gasto Social) -que incluye las partidas de gasto social- explica el 63% frente a la segunda componente que explica el 17% del comportamiento de las variables. Es decir, la componente "Gasto Social" explica casi 4 veces más el comportamiento del conjunto de las variables entre el año 1975 y 1995 que el factor ambiente sociolaboral (Factor 2). Esto

hace pensar que a la hora de interpretar existe un claro dominio del gasto social en sus diferentes capítulos presupuestarios, para justificar el comportamiento del resto de variables.

Si observamos la Tabla 8-Apéndice (Matriz Factorial Rotada) vemos cómo las variables con mayor correlación son las variables de gasto social. En dicha Tabla, el gasto en pensiones, desempleo y gasto en educación son las que más contribuyen a la formación del eje, junto con Otras Prestaciones Sociales, que aparecen con signo negativo. La vivienda y el gasto sanitario serían las otras dos variables que justifican el comportamiento de este primer factor.

Una forma de medir las aportaciones de cada variable a la inercia (varianza) del eje es a través de las contribuciones absolutas, donde se mide la proporción de la varianza explicada por un factor debida a una variable original, lo que matemáticamente se representaría por:

$$CTA_{\alpha}(j) = \frac{G_{\alpha}^2(j)}{\sum G_{\alpha}^2(j)}$$

donde,

$$G_{\alpha}(j) = X'v_1 = \sqrt{\lambda_1}u_1$$

Las contribuciones de cada variable a la explicación de la variabilidad del factor 1 o 2 se expresan en el siguiente Cuadro:

CONTRIBUCIONES ABSOLUTAS		
	FACTOR 1	FACTOR 2
educ	12,5%	6,0%
des	12,3%	1,0%
pens	10,5%	9,8%
viv	10,3%	2,2%
san	10,2%	6,9%
tconfs	10,1%	10,3%
conve	9,5%	0,4%
cober	9,2%	5,2%
inconf	9,0%	11,4%
opres	6,2%	8,6%
densn	0,4%	38,2%

Hay que señalar que estas contribuciones se han calculado sobre la matriz de saturaciones sin rotar. En ella vemos cómo las variables que componen mayoritariamente el capítulo presupuestario gasto social son las que explican el primer factor, sobre todo el gasto en educación, con un 12,5%, y el gasto en desempleo, con un 12,3%. En el caso de las contribuciones al segundo factor son las variables TCONFS y INCONFS las que mayor aportación realizan. La razón de que la variable DENSN (tasa de densidad neta de afiliación sindical) no sea valorada ya se explicó (tenía poca relación con las demás y su aplicación vendría referida al tercer factor).

Igualmente, respecto al segundo factor (ambiente sociolaboral), las variables con mayor correlación (véase Tabla 8-Apéndice) son CONVE (0,91) y COBER (0,87), frente a la TCONFS (-0,73) y CONFS (-0,71). Vemos cómo se contraponen las variables que hacen referencia a la negociación colectiva frente a las variables que expresan conflictividad social.

## ***BIBLIOGRAFIA***

- ALONSO, L.E. (1991): "Conflicto laboral y cambio social. Una aproximación al caso español" en MIGUELEZ, F. y PRIETO, C. (Dir. y Coord.): *Las relaciones laborales en España*. Ed. Siglo XXI. Madrid.

- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Ed. Alfons El Magnánim. Generalitat Valenciana. Valencia.

- ESTEVE, F. y FERNANDEZ, F. (Dir.) (1993): *Sindicatos, economía y sociedad: un futuro para el sindicalismo español*. Informes del Instituto de Estudios y Análisis Económicos. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

- ESTIVILL, J. y DE LA HOZ, J.M. (1992): "Transición y crisis: la complejidad de las relaciones laborales en España" en BAGLIONI, G. y CROUCH, C. (Comps.): *Las relaciones laborales en Europa: el desafío de la flexibilidad*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- JORDANA, J. (1996): "Reconsidering union membership in Spain, 1977-1994: halting decline in a context of democratic consolidation" *Industrial Relations Journal* 27/3.

- LANE, J.-E., McKAY, D. y NEWTON, K. (1997): *Political Data Handbook OCDE Countries*. Oxford University Press. 2ª Ed. New York.

- LORENTE, J. R. (1990): "Las elecciones sindicales en España" *Boletín Económico I.C.E.* 2.259, del 3 al 9 de Diciembre.

- MONTERO, J.R. (1981): "Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española" *Revista de Estudios Políticos* 23. Nueva Epoca. Sept.-Oct.

- MONTERO, J.R. (1995): "Sobre las preferencias electorales en España: fragmentación y polarización (1977-1993)" en DEL CASTILLO, P. (Ed.): *Comportamiento político y electoral*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

- MORLINO, L. (1995): "Political parties and democratic consolidation in Southern Europe" en GUNTHER, R., DIAMANDOUROS, P.N. y PAHLE, H.J. (Eds.): *The Politics of democratic consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.

- SUBIRATS, J. (1989): "Political change and economic crisis in Spain 1974-1987" en DAMGAARD, E., GERLICH, P. y RICHARDSON, J.J. (Ed.): *The Politics of Economic Crisis*. Alderhot.

- ZUFIAUR, J.M. (1985): "El sindicalismo español en la transición y la crisis" *Papeles de Economía Española* N° 22.



***SEXTA PARTE:***  
***CONCLUSIONES***

## **CONCLUSIONES**

### ***1. Los objetivos del trabajo***

En la Introducción de este trabajo se planteaban los siguientes tres objetivos:

1) Sistematizar las principales teorías y enfoques que han tratado de explicar el crecimiento del gasto público social,

2) Estudiar los rasgos básicos de la conformación del Estado de bienestar español desde 1975 hasta 1995 y

3) Contrastar, para el caso español, la capacidad explicativa de una de las teorías utilizadas para explicar el crecimiento del gasto social: la “*hipótesis de los recursos de poder*” o , tal y como se ha denominado en este trabajo, la “*teoría socialdemócrata*”. Esta teoría concede gran importancia a las variables de tipo político-ideológico y de conflicto social en la explicación de la expansión y consolidación del Estado de bienestar.

El primer objetivo, se ha intentado complimentarlo en la Segunda Parte del trabajo (Capítulos IV y V), realizando una apretada revisión de las teorías por el lado de la demanda y de la oferta, señalando sus potencialidades explicativas y sus limitaciones. Esta revisión se ha realizado a un doble nivel: teórico y empírico, resaltando los principales resultados de los trabajos empíricos llevados a cabo para otros países.

El segundo objetivo se ha intentado satisfacer en la Cuarta Parte del presente trabajo (Capítulos VIII, IX y X), donde se muestran los principales rasgos que han conformado el Estado de bienestar en España en las tres últimas décadas. Esta información es básica para complementar los resultados del análisis empírico que finalmente se ha efectuado. Se ha intentado reconstruir históricamente el entramado jurídico y económico del Estado de bienestar español, porque sólo

desde una perspectiva dinámica e histórica podemos entender el fenómeno que ha constituido el objeto de estudio de esta tesis. Pensamos que el planteamiento de esta parte ha sido excesivamente general y ambicioso, lo que ha impedido analizar con más detalle y profundidad los factores que explican la dinámica e inercia de determinadas políticas públicas de bienestar social. Queda para posteriores estudios efectuar análisis sectorializados de estas políticas públicas y comprobar que cada una de ellas puede responder a factores económicos, políticos e institucionales de muy diversa índole. Sin embargo, creemos que se ha alcanzado un primer objetivo en este trabajo, consistente en mostrar -aunque de forma general y agregada- las principales líneas de evolución del Estado de bienestar español.

En el Capítulo XII, incluido en la Quinta Parte del trabajo, se pretende satisfacer el tercer objetivo mediante un primer intento de contrastación de la teoría de la "*hipótesis de los recursos de poder*" por medio de la técnica estadística del Análisis de los Componentes Principales. Con él se aclaran algunas cuestiones oscuras sobre la evolución del Estado del bienestar en España durante el periodo post-franquista y se sientan las bases para posteriores revisiones de la explicación dominante, así como intentos de comparación internacional.

## ***2. Algunas precisiones metodológicas***

Previamente a la presentación de algunas de las principales conclusiones, deben efectuarse algunas consideraciones de carácter metodológico:

1) La pretensión de este trabajo no ha sido explicar por qué crece el gasto social en España, sino intentar contrastar la validez de "*una*" de las teorías expuestas en la Segunda Parte del mismo. Indudablemente, en el impulso del Estado de bienestar en España han jugado tanto factores de demanda como de oferta, tal y como otros autores han puesto de relieve <sup>175</sup>. De ahí que la elección realizada haya impuesto restricciones que conviene no perder de vista. La intención ha sido validar la capacidad explicativa, para el caso español, de "*una*" de las teorías

---

<sup>175</sup> Recordemos que en la Tercera Parte del trabajo realizamos una propuesta de teoría general del crecimiento del gasto social que incluía tanto factores de demanda como de oferta.

sobre el Estado de bienestar que parece ajustarse bien a otras experiencias de Estados de bienestar europeos, sobre todo, las de los países escandinavos. Por tanto, se ha dejado al margen del análisis la influencia de variables económicas (renta per cápita, crecimiento económico), demográficas (envejecimiento de la población, estructura demográfica), institucionales (configuración de un Estado descentralizado, etc), que otras teorías han ido resaltando en el estudio de experiencias distintas a la española. Es evidente que en la expansión del Estado de bienestar español han jugado todos y cada una de estos factores, pero no ha sido intención de la presente tesis comprobar su incidencia, sino escoger aquellas variables relevantes para una teoría que hemos denominado genéricamente como "*la explicación socialdemócrata*" del Estado del bienestar, cuya característica esencial es que incide en los factores político-ideológicos y de conflicto en la explicación del crecimiento del gasto público social.

2) Se ha considerado que el porcentaje del gasto social en relación al Producto Interior Bruto puede ser un indicador apropiado del "*esfuerzo de bienestar*" realizado por el gobierno. Esta forma de proceder lleva a asumir dos limitaciones básicas:

a) el Estado de bienestar no se puede identificar con el "*esfuerzo en bienestar*", ya que el primero es una realidad mucho más compleja, global y dinámica, que incluye cambios institucionales y políticos, y que originalmente consideraba de una forma ineludible el compromiso público por el pleno empleo <sup>176</sup> ,

b) un indicador amplio del "*esfuerzo público en bienestar*" debería de incluir más variables, además del gasto público social. La elección de esta variable como un indicador aproximado de "*esfuerzo público en bienestar*" responde más a razones de disponibilidad de información y a su facilidad de medición, que a su idoneidad. No deja de ser una simplificación burda la identificación entre "*Estado de bienestar*", "*esfuerzo público en bienestar*" y "*gasto público social*". No obstante, y siendo conscientes de las limitaciones y restricciones que esta metodología impone, tal proceder analítico facilita el análisis y evita gran número de problemas.

---

<sup>176</sup> No obstante, a lo largo de la tesis hemos utilizado indistintamente los términos "*esfuerzo público en bienestar*", "*gasto público social*" o "*Estado de bienestar*".

3) Hubiese sido interesante realizar el análisis en relación a un “*índice de desmercantilización*”, como el propuesto por ESPING-ANDERSEN (1993 : 71-72), con tres dimensiones básicas: a) las normas que rigen el acceso de las personas (normas para ser beneficiario y restricciones sobre los derechos); b) reposición de ingresos y c) alcance de los derechos. Muy probablemente algunas de las conclusiones a las que se ha llegado en el presente trabajo habrían sido diferentes si se hubiese sustituido la variable “*gasto social en porcentaje del P.I.B.*” por ese “*índice de desmercantilización*”. Desafortunadamente, la complejidad de la elaboración de un índice de este tipo ha imposibilitado tal opción.

4) Un análisis más desagregado del gasto social nos permitiría percibir las diferentes dinámicas a las que responde cada programa de gasto público social. Mientras puede parecer claro -a partir de los resultados de algunos trabajos sobre la materia- que las pensiones de jubilación responden más a factores demográficos, otras partidas como la sanidad, la educación o las prestaciones no contributivas pueden reaccionar al comportamiento de variables político-ideológicas. Puede quedar para posteriores trabajos la contrastación de la teoría desde una perspectiva sectorializada, analizando la dinámica de políticas concretas que conforman el Estado de bienestar, abandonando el enfoque general y agregado utilizado en el presente trabajo.

### ***3. La hipótesis del trabajo***

Recordemos que la pretensión inicial consistía en comprobar si se cumplen en el caso del Estado de bienestar español las predicciones de la teoría socialdemócrata, que afirma que sólo los partidos socialdemócratas o posicionados a la izquierda del espectro político-ideológico del sistema de partidos, junto con factores que representan el alcance del poder sindical, contribuyen a la expansión del Estado de bienestar. Esta hipótesis ha sido confirmada por otros trabajos en otros países de mayor tradición democrática y cuyos gobiernos han sido, mayoritariamente y durante largos periodos de tiempo, controlados por partidos políticos socialdemócratas. Por tanto, una pregunta puede resumir nuestra hipótesis de partida: a resultas de lo ocurrido en la etapa democrática de conformación y expansión del Estado de bienestar español, ¿son válidas las predicciones de la “*hipótesis de los recursos de poder*” para el caso español?

#### ***4. Las principales conclusiones del trabajo***

Las principales conclusiones del presente trabajo se pueden resumir como sigue:

1) Consideramos que, a partir del trabajo realizado, es posible concluir que sí han influido las variables político-ideológicas y de conflicto en la conformación del Estado de bienestar español, tal y como predice la teoría de la "*hipótesis de los recursos de poder*".

2) España representa un caso relativamente atípico porque empieza la fase de consolidación del Estado de bienestar y la etapa de fuerte expansión del gasto social en una época -mediados de los años setenta- de contracción o moderado crecimiento del gasto social en la mayoría de los países europeos desarrollados <sup>177</sup>. Además, se intenta construir un Estado de bienestar en un momento de transición política y consolidación de un Estado democrático (legalización de los partidos políticos y de las confederaciones sindicales y empresariales, conquista de las libertades políticas y civiles fundamentales, profunda transformación institucional, etc.).

3) Si nos guiamos por la evolución del gasto público social y sólo utilizamos el indicador "*esfuerzo de bienestar*" medido por el porcentaje del gasto social total sobre el Producto Nacional Bruto, podemos llegar a la conclusión, en primera instancia, que el control partidista del Gobierno por un partido socialdemócrata no ha actuado como un "*recurso de poder*" de la clase trabajadora que expande el Estado de bienestar en España. A esta conclusión han llegado muchos analistas - véase el apartado X.3 del presente trabajo de investigación- que se han mostrado críticos con la política de bienestar social desarrollada por el gobierno socialdemócrata.

Incluso los mismos arquitectos de la teoría se han mostrado escépticos con la misma cuando han tratado de aplicarla al caso español. Así, en un reciente estudio realizado por ESPING-ANDERSEN (1994), donde se realiza una comparación entre los casos español y

---

<sup>177</sup> Véase, para el resto de países desarrollados de la O.C.D.E., el INFORME OCDE (1987).

portugués en cuanto al desarrollo del Estado de bienestar, el autor concluía de la siguiente forma: *“el modelo español indica totalmente un conjunto diferente de fuerzas que actúan. Aquí el desarrollo del gasto es conducido principalmente por el incrementalismo burocrático. El modesto pero significativo efecto de la variable transición (notar la insignificancia sistemática de la variable democracia) nos señala que los años de transición produjeron un cambio temporal en el bienestar que, sin embargo, fue más tarde cancelado. Los gobiernos juegan un importante papel en España, pero contrario a la teoría tradicional: los gobiernos socialistas deprimen la participación en bienestar”* (ESPING-ANDERSEN, G. 1994 : 122-123). El autor opina que la tendencia al incrementalismo ha sido más fuerte en España que en Portugal y que en los años de la transición se produjo un salto en los presupuestos públicos en bienestar, pero que la democracia engendró un cambio presupuestario que no fue permanente (ESPING-ANDERSEN, G. 1994 : 123) <sup>178</sup> .

A resultas del trabajo realizado, opinamos que esta conclusión debe ser matizada, incluso, seriamente corregida. En primer lugar, la utilización de un indicador más amplio, que incluyera la universalización y consolidación de los llamados derechos de ciudadanía, o del mismo *“índice de desmercantilización”* propuesto por ESPING-ANDERSEN (1993), nos revelaría la influencia del control partidista del Gobierno sobre la expansión del Estado de bienestar en España. Se comprueba que en el periodo socialdemócrata se profundiza en el proceso de universalización de los derechos de ciudadanía, pero se practica una estrategia simultánea de contención del gasto público social en porcentaje del P.I.B. -sobre todo, hasta finales de los años ochenta-, que da como resultado una disminución de la intensidad protectora y la calidad de algunas de las prestaciones sociales que caracterizan el Estado de bienestar. Esta combinación de universalización con políticas de racionalización de la intensidad protectora configura en esa etapa un modelo de Estado de bienestar que se caracteriza por una política social de carácter extensiva, y no tanto intensiva.

4) Se comprueba un fuerte crecimiento del gasto público social en el periodo

---

<sup>178</sup> Esta opinión ha sido discutida por autores como MARAVALL, J. M. (1995 : 237), quien, de una forma descriptiva, demuestra que en la etapa socialdemócrata se expandió más el gasto social y el número de beneficiarios de ese gasto social que bajo los gobiernos conservadores.

1975-82. No obstante, no se puede deducir de esta comprobación que un partido conservador provoca una mayor expansión del gasto social que uno de signo progresista. Hay que tener muy en cuenta el contexto político y social español en el que dicho gobierno conservador desarrolló su política.

En primer lugar, se produjo un claro "*efecto explosión*" de demandas sociales contenidas en la época de la dictadura política. Con el cambio de sistema político las políticas públicas de bienestar social se utilizaron como respuesta a las fuertes reivindicaciones políticas y sociales que dicho cambio desencadenó.

En segundo lugar, los factores económicos podrían haber influido, pero de forma inversa a las predicciones de la teoría del industrialismo. La etapa estuvo caracterizada por una fuerte crisis económica y un descenso de la tasa de crecimiento económico, junto con un aumento de los gastos en bienestar social. Es evidente que el descenso en la tasa de crecimiento económico contribuyó a una expansión "pasiva" del gasto social.

Además, y ésta es una de las principales conclusiones de este trabajo, en ese periodo pudieron influir decisivamente factores políticos y de "*recursos de poder*" pese a haber un gobierno de centro-derecha.

5) Un análisis superficial del periodo de centro-derecha, en el cual el indicador "*gasto público social/ P.N.B.*" experimenta un significativo crecimiento, nos revelaría que en España -a diferencia de la experiencia de otros países europeos desarrollados- el impulso fundamental del Estado de bienestar lo han realizado los gobiernos de ideología conservadora. Este análisis parecería rebatir la validez de la teoría para explicar el caso español.

Sin embargo, a la vista del análisis realizado en el presente trabajo creemos que la teoría sigue teniendo validez para explicar el caso español, a pesar del signo ideológico conservador del gobierno en el poder durante ese periodo. A lo largo del trabajo ha quedado demostrado que la influencia de los "*recursos de poder*" de la clase trabajadora en el periodo 1975-82 fueron altamente determinantes para la expansión del "*esfuerzo público en bienestar*". Podemos analizar



esta influencia comprobando la evolución de algunos indicadores políticos y sindicales.

Entre los primeros, cabría citar: la mayor afiliación política a los partidos de izquierda entre 1975-1982 que a los de derecha (Cuadro 11. 5 y Cuadro 11.6 del presente trabajo) y la fuerza electoral creciente (en número de escaños) de los partidos de izquierda durante el periodo de gobierno de centro-derecha (Gráfico 11.1). A partir de 1979, se produjo una pérdida de peso en el porcentaje de votos a los partidos de derecha (si no tenemos en cuenta el crecimiento que se produjo en los partidos regionalistas y nacionalistas, muchos de ellos de ideología conservadora).

Entre los segundos, destacan indicadores como: la tendencia creciente en la tasa de afiliación sindical entre 1977 y 1980 (desciende a partir de este año), la fuerte conflictividad social entre 1976 a 1980 (también descende a partir de ese año)<sup>179</sup>, la tasa de cobertura fuertemente creciente de la negociación colectiva entre 1977 a 1982 (se estancó en niveles muy altos a partir de ese año), lo cual es un indicador del alcance que consiguió la acción sindical durante el periodo en cuestión. También se produjo un desarrollo creciente y muy fuerte de la asociabilidad de clase -es decir, del entramado corporatista que caracteriza las sociedades modernas- entre 1977 y 1982<sup>180</sup>.

6) A pesar de las peculiaridades políticas y económicas que presidieron el periodo de centro-derecha y que impulsaron un fuerte crecimiento del gasto social, del trabajo realizado se deduce que los rasgos esenciales del Estado de bienestar (mayores niveles de gasto social, universalización de las prestaciones y estabilidad política y social) se pueden identificar más con el periodo socialdemócrata, sobre todo, a partir de finales de los ochenta<sup>181</sup>.

<sup>179</sup> Recordemos que en el periodo 1975 a 1982 sólo se firmaron dos acuerdos importantes: uno de carácter político (los Pactos de la Moncloa) y otro de tipo socio-laboral (el AMI).

<sup>180</sup> Según datos aportados por SCHMITTER, Ph.C. (1995 : 292) las asociaciones empresariales registradas pasaron de 3.845 en 1977 a 9.030 y las sindicales crecieron de 2.814 a 6.676. En total, las asociaciones que desarrollan la asociabilidad de clase en España pasaron de 6.659 en 1977 a 15.706 en 1984.

<sup>181</sup> Si sólo consideramos el ritmo de crecimiento del gasto público social, es evidente que éste fue mayor en el periodo conservador que en el progresista. Las propias circunstancias sociales y políticas de la época obligaron a que la respuesta política en la construcción del incipiente Estado de bienestar español fuera más rápida y contundente en la época del gobierno conservador que en el periodo socialdemócrata.

7) Del análisis estadístico realizado, basado en la técnica del Análisis de Componentes Principales, se deduce que, para el caso español, los gobiernos conservadores han estado asociados a periodos de fuertes reivindicaciones y mayor conflictividad social, así como con altos niveles de afiliación sindical (hasta 1980). Se detectan, a su vez, dos subperiodos: 1) de 1975 a 1977 se produce un fuerte deterioro de las relaciones sociales, un fuerte aumento de la afiliación sindical, pero también una fuerte y rápida respuesta política en cuanto al aumento del gasto social y la extensión de los derechos de ciudadanía y 2) de 1978 a 1982 comienza una reducción de la conflictividad, un descenso de la afiliación sindical y una menor respuesta política en términos de impulso del gasto público social.

Por lo que respecta a los gobiernos progresistas o de perfil socialdemócrata, detectamos, básicamente, tres periodos:

a) desde 1982 hasta 1984, en el que se produce una clara mejoría en el clima laboral y social, con mayores niveles de consenso por parte de las organizaciones sindicales -que coincide con una reducción de la tasa de afiliación sindical- y en que se produce una escasa respuesta en términos de expansión del Estado de bienestar,

b) desde 1985 hasta 1989, en el que empieza a producirse una respuesta en cuanto a expansión del Estado de bienestar, sin deterioro de las relaciones socio-laborales, y en el que se da un proceso de recuperación de la tasa de afiliación sindical. La expansión del Estado de bienestar es consecuencia, sobre todo, de la universalización de determinadas prestaciones sociales y no tanto por el crecimiento del gasto social que crece en esa época por debajo de las tasas de crecimiento económico. Esta política de contención del gasto social junto con un proceso de universalización de los derechos de ciudadanía social sentó los pilares de un Estado de bienestar de baja intensidad protectora y baja calidad en algunas de las prestaciones del sistema público.

c) desde 1990 hasta 1995, en el que se produce un incremento de los conflictos sociales (huelgas generales), un aumento de la tasa de afiliación sindical y un crecimiento del

“*esfuerzo público*” en bienestar social (medido por la expansión de determinados derechos sociales y de ciudadanía y por el aumento del gasto público social) <sup>182</sup> .

Por tanto, es a partir de la década de los noventa, cuando se produce un mayor protagonismo de dos de los “*recursos de poder*” destacados por la “*teoría socialdemócrata*”: a) una mayor conflictividad social, medida por el número de huelgas generales convocadas y b) un aumento significativo de la afiliación sindical.

8) Creemos que queda suficientemente demostrado que el gasto público social responde a variables de tipo político-ideológicas y de conflicto. Como hemos señalado más arriba el periodo conservador es un ejemplo paradigmático de esta afirmación, a pesar del signo ideológico del partido en el gobierno. Otro ejemplo de esta afirmación es el crecimiento del gasto social que tuvo lugar a principios de los noventa y que fue, en buena medida, provocado por la segunda huelga general contra la política económica del gobierno del partido socialista. Esa huelga, que se produjo en diciembre de 1988, dió como resultado la expansión del gasto público social, así como determinados derechos de ciudadanía social <sup>183</sup>, poniendo de relieve una relación entre movilización de la clase obrera -en este caso de una forma conflictiva- y aumento del gasto social.

En el caso de las dos huelgas generales siguientes <sup>184</sup> jugaron fuertemente otro tipo de factores económicos y políticos (recesión económica, necesidad de cumplir con los objetivos establecidos en el Tratado de Maastrich para acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria) que hicieron necesario contener o rebajar un déficit público creciente. Los nuevos

---

<sup>182</sup> En este sentido, es conveniente recordar dos cosas: a) la tasa de afiliación sindical se mantuvo baja entre 1980 y 1987, y sólo -según los datos que hemos manejado en nuestro trabajo- empezó a subir en 1987, creciendo sustancialmente a partir de 1991 y b) durante los primeros años del gobierno socialista se producen los principales acuerdos de concertación social como el ANE para 1982, el AI para 1983 y el AES para 1985 y 1986. Es cierto, que la conflictividad social creció en los años en que no existió política de concertación como 1984, 1987 y 1988 o en aquellos años en los que introducen duras reformas en el mercado de trabajo y en el sistema público de protección social, como 1992 y 1994.

<sup>183</sup> Recordemos que esta expansión de derechos sociales se puede resumir en las siguientes normas jurídicas: el RDL 3/ 89 que extiende el nivel asistencial y prestaciones a parados y pensionistas; el RD 1088/89 de universalización de la asistencia sanitaria y la Ley 26/ 90 de prestaciones y pensiones no contributivas.

<sup>184</sup> En 1992 contra las medidas de reforma del mercado de trabajo (fomento del empleo y protección del desempleo) y 1994 contra la Ley que reformaba el sistema público de prestaciones sociales.

objetivos de la política económica, que pasaban por la reducción del déficit público, debilitaron la relación causal entre el crecimiento de la conflictividad social y la expansión del gasto público social.

9) Finalmente, las anteriores conclusiones no pretenden ni rebatir ni sustituir los resultados de otros muchos trabajos que han ponderado la importancia de factores económicos (crisis económica, baja productividad de los servicios públicos, efecto precio-relativo, etc.), demográficos (envejecimiento de la población, alargamiento de la esperanza de vida, etc) o políticos (descentralización del gasto público, fallos del Sector público, aumento de la burocracia, etc) en la explicación del crecimiento del gasto público social <sup>185</sup> . Este estudio no pretende ser sustitutivo, sino complementario, de este tipo de análisis que parten de enfoque metodológicos diferentes al elegido por nosotros. La principal contribución creemos que ha sido, simplemente, destacar la importancia que han tenido los factores político-ideológicos y de conflictividad social en la expansión del Estado de bienestar español. Una carencia que parecen padecer el resto de los trabajos sobre este tema.

---

<sup>185</sup> En el Capítulo VI de la Tercera Parte del trabajo intentamos recoger los resultados de estos trabajos, aceptando su validez a la hora de crear un marco teórico general que nos permita entender por qué crece el gasto público social en España.

***ANEXOS***

**ANEXO 1**

**A-1 CUADRO 1**  
**Gasto público (en porcentaje del PIB) 1975-82.**

<b>Años</b>	<b>Gto. Público (Mill. Ptas. Corrtes.)</b>	<b>% PIB</b>
1975	1503000	24,95
1976	1893800	26,13
1977	2537200	27,59
1978	3305500	29,38
1979	4023000	30,58
1980	5029557	33,07
1981	6088284	35,84
1982	7379691	37,71

Fuente: ALCAIDE, J. (1988).

**A-1 CUADRO 2****Evolución del gasto total de las AA.PP.**

<b>Años</b>	<b>Gto. Total (Ptas. Crrtes)</b>	<b>% Gto. total PIB.c.f.</b>	<b>% Gto. total PIB.p.m.</b>
1975	1396231,3	24,7	23,31
1976	1695340,1	24,77	23,45
1977	2381657,1	27,6	26,14
1978	3133732,8	28,8	27,59
1979	3804975,5	29,68	28,35
1980	4732737,9	32,25	30,78
1981	5700954,9	34,14	32,34
1982	7053223	36,47	34,63

Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas de las AAPP. Ministerio de Economía y Hacienda y renta Nacional de España (Banco de Bilbao). Extraído de VILLAVERDE, J. (1986).



**A-1 CUADRO 3****Evolución del gasto total de las AA.PP.**

<b>Años</b>	<b>Gto. Total (Ptas. Ctes 1970)</b>	<b>Indices</b>	<b>% Gto. total PIB.p.f.</b>	<b>% Gto. total PIB.p.m.</b>
1975	769008,7	391,14	23,83	22,42
1976	779971,6	396,22	23,47	22,73
1977	881662,6	448,44	25,86	24,34
1978	974396,5	495,61	27,78	26,14
1979	1022191,2	519,92	28,84	27,13
1980	1096406,4	557,67	30,54	28,73
1981	1157629,2	588,81	32,18	30,27
1982	1264032,8	642,93	34,63	32,52

Fuente: VILLAVERDE, J. (1986).

**A-1 CUADRO 4****Evolución de los gastos de las AA.PP. en el periodo 1976/1982 (en mill. ptas.).**

<b>Años</b>	<b>Gastos AA.PP.(en ptas corrientes)</b>	<b>Gastos AA.PP. (Ptas. Ctes.)</b>	<b>I. deflactado (Base 1976)</b>
1976	1688955	1688955	100
1977	2378347	1881510	111
1978	3131583	2124466	126
1979	3801472	2232605	132
1980	4707115	2402041	142
1981	5680113	2531058	150
1982	7027549	2747069	163

Fuente: 1976/1982 "*Cuentas de las Administraciones Públicas*" de la I.G.A.E. del Ministerio de Economía y Hacienda. Extraído de MOLINA, J. I. (1986).

**A-1 CUADRO 5**  
**Prestaciones sociales 1975-1982**

<b>Años</b>	<b>Miles mill ptas</b>	<b>En porcentaje del Gasto Público</b>	<b>Tasas de var. en porcentaje</b>	<b>Porcentaje PIB a pm</b>
1975	558.2	37.1	27.7	9.3
1976	723.9	38.2	29.7	10.0
1977	954.0	37.6	31.8	10.4
1978	1,345.7	40.7	41.0	12.0
1979	1,715.6	42.6	27.5	13.1
1980	1,926.3	38.3	12.3	12.7
1981	2,401.6	39.5	24.7	14.1
1982	2,747.5	37.2	14.4	14.0

Fuente: ALCAIDE, J. (1988).

## A-1 CUADRO 6

Clasificación funcional del gasto: gastos de distribución de la renta y riqueza 1975-1982. (Miles mill. de ptas)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Prestaciones Sociales</b>	558,2	723,9	954,1	1345,7	1715,6	1926,3	2401,6	2,747,5
-Pensiones	339,3	489,3	681	994,3	1244	1301,5	1552,9	1794,7
-Desempleo	28,7	41,5	77	137,8	216,2	338,4	468,7	510,2
-Otras Prestac.	190,2	193,1	196,1	213,6	255,4	286,4	380	442,6
<b>Bienes Preferentes</b>	415,9	532,8	662,2	897,1	1055,3	1358,3	1529,9	1714,8
-Educación	125,9	169	225,6	331,7	410	496,7	532	592,9
-Sanidad	227,5	284,2	337,3	462,6	528,3	687	774,1	846,6
-Vivienda y serv. colec.	62,5	79,6	99,3	102,8	117	174,6	223,8	275,3
<b>TOTAL GASTO</b>	974,1	1256,7	1616,3	2242,8	2770,9	3284,6	3931,5	4462,3

Fuente: Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES. *Papeles de Economía Española* N° 68 (1996 : 16).

## A- 1 CUADRO 7

**Clasificación funcional del gasto: gastos en distribución de la renta y riqueza 1975-1982 (En porcentaje del PIB).**

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>- Prestaciones</b>	9,25	9,96	10,36	11,92	12,99	12,7	14,09	13,93
<b>Sociales</b>								
-Pensiones	5,62	6,73	7,39	8,81	9,42	8,58	9,11	9,1
-Desempleo	0,48	0,57	0,84	1,22	1,64	2,23	2,75	2,59
-Otras prest.	3,15	2,66	2,13	1,89	1,93	1,89	2,23	2,24
<b>- Bienes</b>	6,9	7,34	7,19	7,97	8	8,95	8,97	8,7
<b>Preferentes</b>								
-Educación	2,09	2,33	2,45	2,94	3,11	3,27	3,12	3,01
-Sanidad	3,77	3,91	3,66	4,1	4	4,53	4,54	4,29
-Vivienda y serv. colec.	1,04	1,1	1,08	0,91	0,89	1,15	1,31	1,4
<b>TOTAL GASTO</b>	16,15	17,3	17,55	19,87	20,99	21,65	23,06	22,63

Fuente: Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES. *Papeles de Economía Española* N° 68 (1996 : 17).

## A-1 CUADRO 8

Gastos de distribución de renta y riqueza 1975-1982 (en porcentaje del gasto público total).

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Prestaciones Sociales</b>	37,1	38,2	37,6	40,7	42,7	38,3	39,5	37,2
-Pensiones	22,6	25,8	26,8	30,1	30,9	25,9	25,5	24,3
-Desempleo	1,91	2,19	3,03	4,17	5,38	6,73	7,7	6,91
-Otras Prestac.	12,7	10,2	7,73	6,46	6,35	5,69	6,24	6
<b>Bienes Preferentes</b>	27,7	28,1	26,1	27,1	26,2	27	25,1	23,2
-Educación	8,38	8,92	8,89	10	10,2	9,87	8,74	8,04
-Sanidad	15,1	15	13,3	14	13,1	13,7	12,7	11,5
-Vivienda y serv. colec.	4,16	4,02	3,91	3,11	2,91	3,47	3,68	3,73
<b>TOTAL GASTO</b>	64,8	66,4	63,7	67,9	68,9	65,3	64,6	60,5

Fuente: ALCAIDE, J. (1988).

**A-1 CUADRO 9****Distribución funcional de las transferencias corrientes del Estado (en millones de ptas constantes) (Base 1976).**

<b>Años</b>	<b>Educación</b>	<b>Sanidad</b>	<b>Pensiones,S.S. y serv. benef.</b>	<b>Vivienda y bienestar comun.</b>	<b>Otros serv. comun. y soc.</b>
<b>1976</b>	<b>35812</b>	<b>4435</b>	<b>49590</b>	<b>542</b>	<b>6321</b>
<b>1977</b>	<b>46361</b>	<b>3169</b>	<b>41989</b>	<b>443</b>	<b>5071</b>
<b>1978</b>	<b>49369</b>	<b>3322</b>	<b>95109</b>	<b>343</b>	<b>15675</b>
<b>1979</b>	<b>47790</b>	<b>3771</b>	<b>110558</b>	<b>438</b>	<b>13676</b>
<b>1980</b>	<b>63090</b>	<b>3505</b>	<b>173558</b>	<b>714</b>	<b>12356</b>
<b>1981</b>	<b>42630</b>	<b>3842</b>	<b>211202</b>	<b>525</b>	<b>12254</b>
<b>1982</b>	<b>55946</b>	<b>4079</b>	<b>330733</b>	<b>713</b>	<b>11408</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las "Cuentas de las Administraciones Públicas" de la I.G.A.E. del Ministerio de Economía y Hacienda. Extraído de MOLINA, J.I. (1986).

## A-1 CUADRO 10

**Evolución de los gastos estatales en funciones redistributivas (en mill. ptas constantes base 1976 y participación en Presupuestos de gastos)**

Años	Educación	Sanidad	Pensiones,s.s. y serv. benef.	Vivienda	Otros serv. sociales.	TOTAL
1976	142.881 (13,4)	14.448 (1,3)	117.862 (11,0)	40.545 (3,8)	14.963 (1,4)	330.699 (30,9)
1977	165.505 (14,3)	12.776 (1,1)	109.428 (9,5)	50.520 (4,4)	15.967 (1,4)	354.196 (30,7)
1978	200.036 (14,4)	13.808 (1,0)	178.830 (12,9)	40.060 (2,9)	24.681 (1,8)	457.415 (33,0)
1979	201.322 (15,5)	15.441 (1,2)	212.744 (16,4)	40.414 (3,1)	23.494 (1,8)	493.412 (38,0)
1980	209.058 (13,6)	16.280 (1,1)	293.589 (19,1)	45.825 (3,0)	23.048 (1,5)	587.800 (38,3)
1981	185.809 (12,0)	16.417 (1,1)	321.119 (20,8)	50.574 (3,3)	21.666 (1,4)	595.585 (38,6)
1982	188.553 (11,2)	16.159 (1,0)	444.956 (26,4)	49.594 (2,9)	20.804 (1,2)	720.066 (42,7)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Dirección General de Presupuestos. Extraído de MOLINA, J.I. (1986).



**ANEXO 2**

## A-2 CUADRO 1

Gasto público de las AA.PP. en Estado de bienestar (En miles de millones de ptas) 1983-1995.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Prestaciones Sociales</b>	3232,1	3642,9	4039,5	4512	4990,4	5567,2	6276,6	7221,2	8370,4	9528	10342	10781	11162
-Pensiones	2154,4	2447,1	2878,6	3241	3507	3874,5	4364,6	4972	5630,1	6469,8	7031,3	7537,8	8114,9
-Desempleo	556,3	611,8	783,2	872,5	980,5	1085	1219,3	1418,2	1752,6	1988,8	2285	2137,6	1810
-Otras Prestac.	521,4	584	377,7	398,5	502,9	607,7	692,7	831	987,7	1069,4	1025,3	1105,8	1237,5
<b>Bienes Preferentes</b>	2020,2	2293,2	2940,3	3292,2	3753,6	4160,4	4738,2	5332,1	5883,8	6898,9	7386,5	7705,7	8208,2
-Educación	722,4	842,4	1058,8	1224,4	1435,5	1557	1849,1	2090,1	2273,9	2516,5	2762,5	2821,9	3011,6
-Sanidad	937,2	1005,8	1315,8	1472,9	1654,8	1902,3	2163,2	2452,6	2770,2	3401,9	3594,7	3779	4133,4
-Vivienda y otros serv.colectivos	360,6	445	565,7	594,9	663,3	701,1	725,9	789,4	839,7	980,5	1029,3	1104,8	1063,2
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	5252,3	5936,1	6979,8	7804,2	8744	9727,6	11014,8	12553	14254	16427	17728	18487	19371

Fuente: Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES. P.E.E. N° 68 (1996 : 16).

## A-2 CUADRO 2

Gasto público de las AA.PP. en Estado de bienestar (En porcentaje del PIB) 1983-1995.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Prestaciones Sociales</b>	14,34	14,28	14,33	13,95	13,80	13,86	13,94	14,41	15,25	16,15	16,97	16,66	15,99
-Pensiones	9,56	9,59	10,21	10,02	9,70	9,65	9,69	9,92	10,26	10,97	11,54	11,65	11,63
-Desempleo	2,47	2,40	2,78	2,70	2,71	2,70	2,71	2,83	3,19	3,37	3,75	3,30	2,59
-Otras Prestac.	2,31	2,29	1,34	1,23	1,39	1,51	1,54	1,66	1,80	1,81	1,68	1,71	1,77
<b>Bienes Preferentes</b>	8,97	8,98	10,43	10,19	10,39	10,37	10,52	10,63	10,72	11,70	12,13	11,91	11,76
-Educación	3,21	3,30	3,75	3,79	3,97	3,88	4,11	4,17	4,14	4,27	4,54	4,36	4,32
-Sanidad	4,16	3,94	4,67	4,56	4,58	4,74	4,80	4,89	5,05	5,77	5,90	5,84	5,92
-Vivienda y otros serv.colectivos	1,60	1,74	2,01	1,84	1,84	1,75	1,61	1,57	1,53	1,66	1,69	1,71	1,52
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	23,31	23,26	24,76	24,14	24,19	24,23	24,46	25,04	25,97	27,85	29,10	28,57	27,75

Fuente: Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES. P.E.E. N° 68 (1996 : 17).

## A-2 CUADRO 3

Gasto público de las AA.PP. en Estado de bienestar. Participación sobre el gasto público total (en porcentaje). 1983-1992.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Prestaciones Sociales</b>	36,3	36,2	34,9	33,9	34,1	34	33,6	33,7	34,1	33,7
-Pensiones	24,2	24,3	23,5	23,2	23,6	23,9	24,6	24,3	23,9	23,3
-Desempleo	6,24	6,08	6,73	6,35	6,22	5,95	5,84	6,06	6,64	6,69
-Familia	0,75	0,66	0,51	0,4	0,32	0,29	0,26	0,22	0,21	0,3
-Otras Prestac.	5,1	5,14	4,22	3,94	3,92	3,93	2,92	3,19	3,3	3,36
<b>Bienes Preferentes</b>	25	24,7	23,6	23,5	24,3	24,1	24,4	24,3	24	24,2
-Educación	8,11	8,36	8,41	8,41	8,51	9,07	9,66	9,48	9,33	9,19
-Sanidad	12,8	11,9	10,9	10,8	11	10,7	10,9	11,4	11,3	11,6
-Vivienda y Otros	4,05	4,42	4,33	4,28	4,78	4,26	3,79	3,43	3,32	3,42
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	61,2	60,9	58,6	57,4	58,4	58,1	57,9	58,1	58,1	57,9

Fuente: Ibídem tabla anterior y elaboración propia. Extraído de RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994 a).

## A-2 CUADRO 4

## Indices de crecimiento del gasto de las Administraciones Públicas

(Base 1986 =100). 1983-1992.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Prestaciones Sociales</b>	93	95	100	100	105	111	117	124	133	137
-Pensiones	91	93	98	100	106	113	125	130	136	139
-Desempleo	86	85	103	100	102	104	109	119	138	146
-Familia	164	147	124	100	85	80	76	70	69	104
-Otras Prestac.	113	116	104	100	104	110	87	101	110	118
<b>Bienes Preferentes</b>	93	94	98	100	108	113	123	130	135	143
-Educación	84	89	97	100	106	119	136	141	147	151
-Sanidad	104	99	98	100	107	110	120	133	139	149
-Vivienda y Otros	82	92	98	100	117	110	104	100	102	110
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	93	94	99	100	106	112	119	126	134	139

Fuente: Elaboración propia en base a Contabilidad Nacional de España, Cuentas de las Administraciones Públicas y Presupuestos de las CCAA y Corporaciones Locales. Datos Liquidados 1980-1991. Liquidación provisional y presupuestos en 1992. Extraído de RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994 a).

## A- 2 CUADRO 5

Tasa de crecimiento interanual del gasto de las Administraciones Públicas (I) (Porcentaje) 1983-1992.

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
<b>Prestaciones Sociales</b>	5,09	1,85	5,46	-0,06	4,77	5,72	5,38	6,48	6,72	3,37
-Pensiones	7,24	2,64	5,47	1,89	5,95	7,01	9,95	4,68	4,22	1,92
-Desempleo	-2,6	-0,62	21,01	-2,99	2,32	1,19	4,86	9,92	15,81	5,42
-Familia	-13,64	-10,41	-15,38	-19,65	-15,26	-6,07	-4,85	-7,52	-1,84	51,6
-Otras Prestac.	3,74	2,92	-10,3	-3,9	3,83	6,09	-20,79	16,01	9,08	0,74
<b>Bienes Preferentes</b>	10,74	1,11	4,29	2,21	8,34	4,63	8,22	5,71	4,13	5,63
-Educación	8,85	5,37	9,84	2,82	5,69	12,74	13,78	3,95	3,99	3,13
-Sanidad	10,08	-4,86	-0,64	1,93	7,13	2,91	3,7	10,67	4,79	7,08
-Vivienda y Otros	17,01	11,5	7,11	1,71	16,56	-5,83	-4,84	-4,1	2,29	7,72
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	7,32	1,55	4,99	0,85	6,23	5,26	6,56	6,16	5,64	4,3

Fuente: Elaboración propia en base a Contabilidad Nacional de España, Cuentas de las Administraciones Públicas y Presupuestos de las CCAA y Corporaciones Locales. Datos liquidados 1982-91. Liquidación provisional y presupuestos en 1992. Extraído de RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994 a).

## A-2 CUADRO 6

Tasa de crecimiento interanual del Gasto de las Administraciones Públicas (II) (porcentaje).

	1980-83	1983-85	1985-88	1988-92
<b>Prestaciones Sociales</b>	5,17	3,64	3,44	5,48
-Pensiones	4,7	4,05	4,93	5,15
-Desempleo	4,46	9,67	0,15	8,92
-Familia	-11,49	-12,93	-13,84	6,97
-Otras Prestac.	12,82	-3,91	1,92	1,7
<b>Bienes Preferentes</b>	4,33	2,69	5,03	5,91
-Educación	0,28	7,58	7	6,12
-Sanidad	4,85	-2,77	3,97	7,79
-Vivienda y Otros	12,72	9,28	3,74	0,14
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	4,83	3,25	4,09	5,66

Fuente: Ibídem tabla anterior. Extraído de RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994 a ).

## A-2 CUADRO 7

## Elasticidad del gasto funcional de las Administraciones Públicas sobre el PIB (porcentaje).

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
<b>Prestaciones Sociales</b>	1,03	1	1,03	0,97	0,99	1,01	1,01	1,03	1,04	1,02
-Pensiones	1,05	1,01	1,03	0,99	1	1,02	1,05	1,01	1,02	1,01
-Desempleo	0,95	0,98	1,18	0,94	0,97	0,96	1	1,06	1,13	1,04
-Familia	0,84	0,88	0,82	0,78	0,8	0,89	0,91	0,89	0,96	1,5
-Otras Prestac.	1,06	1,01	0,87	0,93	0,98	1,01	0,76	1,12	1,07	1,06
<b>Bienes Preferentes</b>	108	1	1,02	0,99	1,03	0,99	1,03	1,02	1,02	1,05
-Educación	1,06	1,04	1,07	1	1	1,07	1,09	1	1,02	1,02
-Sanidad	1,08	0,94	0,097	0,99	1,01	0,98	1,04	1,07	1,02	1,06
-Vivienda y Otros	1,14	1,1	1,04	0,99	0,99	0,9	0,91	0,92	1	1,07
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	1,05	1	1,02	0,98	1,01	1	1,02	1,02	1,03	1,03

Fuente: Elaboración propia en base a Contabilidad Nacional de España. Cuentas de las Administraciones Públicas y Presupuestos de las CCAA y Corporaciones Locales. Datos liquidados 1980-91. Liquidación provisional y presupuestos en 1992. Extraído de RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994 a ).



## A-2 CUADRO 8

Porcentaje de participación sobre el PIB de las funciones de gasto en protección social (Sistema Seepros) 1983-92.

Funciones	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1- Enfermedad	4,66	4,6	4,61	4,54	4,6	4,75	4,92	5,13	5,42	5,59
2- Invalidez-incapacidad	1,53	1,6	1,61	1,59	1,59	1,63	1,68	1,66	1,8	1,84
3- Acc. Trab.-Enf. prof.	0,43	0,42	0,41	0,4	0,4	0,42	0,43	0,46	0,48	0,51
4- Vejez	6,19	6,39	6,54	6,47	6,38	6,32	6,34	6,45	6,51	6,71
5- Supervivencia	1,92	1,92	1,93	1,89	1,85	1,85	1,92	1,98	2,05	2,26
6- Maternidad	0,24	0,23	0,22	0,21	0,2	0,2	0,2	0,19	0,2	0,2
7- Familia	0,37	0,33	0,29	0,24	0,2	0,19	0,18	0,16	0,15	0,2
8- Prom. de Empleo	0,26	0,09	0,13	0,16	0,17	0,19	0,2	0,2	0,21	0,21
9- Desempleo	2,98	3,23	3,55	3,23	3,12	3,03	3,02	3,19	3,65	3,87
10- Vivienda	0,01	0,01	0,02	0,03	0,07	0,12	0,14	0,14	0,15	0,16
11- Diversos	0,28	0,25	0,22	0,25	0,25	0,22	0,22	0,23	0,27	0,27
12- Gastos Adminst.	0,67	0,68	0,67	0,8	0,9	0,82	0,91	0,87	0,87	0,86
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	<b>19,52</b>	<b>19,76</b>	<b>20,21</b>	<b>19,8</b>	<b>19,75</b>	<b>19,72</b>	<b>20,15</b>	<b>20,66</b>	<b>21,79</b>	<b>22,68</b>

Fuente: Elaboración propia en base Cuentas de Protección Social de España (Anuario de Estadísticas Laborales). Extraído de RODRIGUEZ CABRERO,G. (1994 a).

## A-2 CUADRO 9

Porcentaje de participación de cada función sobre el gasto total en protección social (Sistema Seepros) 1983-92

Funciones	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1- Enfermedad	23,85	23,26	22,83	22,92	23,3	24,09	24,42	24,82	24,9	24,65
2- Invalidez-incapacidad	7,82	8,09	7,96	8,04	8,04	8,25	8,32	8,03	8,25	8,12
3- Acc. Trab.-Enf. prof.	2,2	2,13	2,03	2,01	2,04	2,11	2,15	2,24	2,22	2,26
4- Vejez	31,69	32,36	32,36	32,66	32,31	32,05	31,46	31,24	29,9	29,58
5- Supervivencia	9,82	9,7	9,56	9,53	9,38	9,36	9,5	9,59	9,42	9,97
6- Maternidad	1,22	1,17	1,09	1,05	1,04	1	0,97	0,92	0,91	0,88
7- Familia	1,89	1,67	1,41	1,21	1,03	0,94	0,87	0,76	0,7	0,88
8- Prom. de Empleo	1,34	0,48	0,66	0,82	0,87	0,95	1,01	0,99	0,97	0,91
9- Desempleo	15,27	16,33	17,57	16,29	15,78	15,37	15	15,42	16,77	17,05
10- Vivienda	0,03	0,07	0,09	0,15	15,36	0,58	0,69	0,67	0,7	0,72
11- Diversos	1,44	1,27	1,09	1,26	1,29	1,13	1,09	1,11	1,29	1,21
12- Gastos Adminst.	3,43	3,46	3,33	4,06	4,57	4,18	4,51	4,21	4,01	3,79
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base Cuentas de Protección Social de España (Anuario de Estadísticas laborales). Extraído de RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994 a).

## A-2 CUADRO 10

## Tasas de crecimiento interanual de las funciones de gasto en protección social y del PIB (Sistema Seepros) 1983-92.

Funciones	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
1- Enfermedad	-0,9	0,2	3	1,51	7,13	8,55	8,52	8,05	8,19	4,06
2- Invalidez-incapacidad	411	6,18	3,32	2,19	5,3	7,78	7,95	2,58	10,77	3,47
3- Acc. Trab.-Enf. prof.	-0,5	-0,59	0,09	0,11	6,8	8,54	8,99	11,13	6,72	7
4- Vejez	6,26	4,86	4,95	2,08	4,24	4,15	5,06	5,56	3,24	3,98
5- Supervivencia	3,15	1,5	3,45	0,84	3,66	4,76	8,7	7,26	5,95	11,25
6- Maternidad	0,13	-1,58	-2,43	-2,6	4,32	0,89	4,11	0,72	6,44	1,83
7- Familia	-11,31	-8,99	-11,3	-13,47	-10,17	-4,2	-0,84	-6,68	-1,12	31,82
8- Prom. de Empleo	47,64	-63,4	45,86	24,52	12,56	14,21	14,37	3,64	6,25	-1,69
9- Desempleo	4,06	9,86	12,91	-6,27	2,08	2,3	4,43	9,3	17,33	6,85
10- Vivienda	-	178,61	27,12	64,12	161,72	70,21	25,96	3	13,12	8,09
11- Diversos	-6,39	-9,21	-10,38	16,71	7,95	-6,13	3,71	7,71	23,1	1,02
12- Gastos Adminst.	-12,46	3,57	1	23,34	18,39	-3,97	15,57	-0,81	2,93	-79
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	<b>2,54</b>	<b>2,71</b>	<b>4,94</b>	<b>1,13</b>	<b>5,38</b>	<b>5</b>	<b>7,03</b>	<b>6,31</b>	<b>7,88</b>	<b>5,11</b>
<b>P.I.B.</b>	<b>2,22</b>	<b>1,47</b>	<b>2,61</b>	<b>3,2</b>	<b>5,64</b>	<b>5,16</b>	<b>4,75</b>	<b>3,69</b>	<b>2,29</b>	<b>0,98</b>

Fuente: Elaboración propia en base Cuentas de Protección Social de España (Anuarios de Estadísticas Laborales). Extraído de RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994 a).

## A-2 CUADRO 11

## Elasticidad sobre el PIB del gasto funcional en protección social. 1982-1992.

Funciones	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
1- Enfermedad	0,97	0,99	1	0,98	1,01	1,03	1,04	1,04	1,06	1,03
2- Invalidez-incapacidad	1,02	1,05	1,01	0,99	1	1,02	1,03	0,99	1,08	1,02
3- Acc. Trab.-Enf. prof.	0,97	0,98	0,98	0,97	1,01	1,03	1,04	1,07	1,04	1,06
4- Vejez	1,04	1,03	1,02	0,99	0,99	0,99	1	10,02	1,01	1,03
5- Supervivencia	1,01	1	1,01	0,98	0,98	1	1,04	1,03	1,04	1,1
6- Maternidad	0,98	0,97	0,95	0,94	0,99	0,96	0,99	0,97	1,04	1,01
7- Familia	0,87	0,9	0,86	0,84	0,82	0,91	0,95	0,9	0,97	1,31
8- Prom. de Empleo	1,44	0,36	1,42	1,21	1,07	1,09	1,09	1	1,04	0,97
9- Desempleo	1,02	1,08	1,1	0,91	0,97	0,97	1	1,05	1,15	1,06
10- Vivienda	-	2,75	1,24	1,59	2,48	1,62	1,2	0,99	1,11	1,07
11- Diversos	0,92	0,89	0,87	1,13	1,02	0,87	0,99	1,04	1,2	1
12- Gastos Adminst.	0,86	1,02	0,98	1,2	1,12	0,91	1,1	0,96	1,01	0,98
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	<b>1</b>	<b>1,01</b>	<b>1,02</b>	<b>0,98</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1,02</b>	<b>1,03</b>	<b>1,05</b>	<b>1,04</b>

Fuente: Elaboración propia en base Cuentas de Protección Social de España (Anuario de Estadísticas Laborales). Extraído de RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994 a ).

## A-2 CUADRO 12

## Gasto en protección social (sistema Seepros en ptas ctes de 1986) 1983-92

Funciones	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1- Bienes Públicos	1400,4	1403,13	1445,22	1467,1	1571,7	1706,07	1851,34	2000,31	2164,23	2252
2- Invalidez-incapacidad	459,33	487,71	503,89	514,9	542,17	584,38	630,84	647,11	716,79	741,66
3- Acc. Trab.-Enf. prof.	129,2	128,43	128,56	128,7	137,45	149,2	162,61	180,7	192,85	206,34
4- Vejez	1861,2	1951,57	2048,22	2090,8	2179,43	2269,91	2384,87	2517,42	2598,98	2702,48
5- Supervivencia	576,4	585,06	605,22	610,3	632,64	662,77	720,42	772,73	818,69	910,83
6- Maternidad	71,73	70,6	68,89	67,1	70	70,63	73,53	74,06	78,83	80,28
7- Familia	110,8	100,84	89,44	77,4	69,53	66,61	66,05	61,64	60,95	80,34
8- Prom. de Empleo	78,67	28,8	42	52,3	58,87	67,23	76,89	79,69	84,67	83,24
9- Desempleo	896,67	985,06	1112,22	1042,5	1064,15	1088,66	1136,89	1242,66	1457,96	1557,79
10- Vivienda	1,6	4,46	5,67	9,3	24,34	41,43	52,18	53,75	60,8	65,72
11- Diversos	84,67	76,87	68,89	80,4	86,76	79,73	82,69	89,06	109,64	110,76
12- Gastos Adminst.	201,6	208,8	210,89	260,1	307,92	295,71	341,76	338,98	348,91	346,14
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	<b>5872,27</b>	<b>6031,33</b>	<b>6329,11</b>	<b>6400,9</b>	<b>6745</b>	<b>7082,32</b>	<b>7580,08</b>	<b>8068,13</b>	<b>8693,28</b>	<b>9137,59</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Protección Social de España (Anuario de Estadísticas Laborales). Extraído de RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994 a ).

**BIBLIOGRAFIA GENERAL**

## ***BIBLIOGRAFIA GENERAL***

- AARON, H.J. (1967): "Social security: international comparisons" en ECKSTEIN, O. (Ed.): *Studies in the Economics of income maintenance*. The Brooking Institution. Washigton,D.C.

- ABEL-SMITH, B. (1985): "The major problems of the Welfare State: defining the issues" en EISENTADT, S.N. y AHIMER, O. (Eds.): *The Welfare State and its aftermath*. Croom Helm. London.

- ABENDROTH, W. (1986): "El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político" en ABENDROTH, W., FORSTHOFF, E. y DOEHRING, K.: *El Estado Social*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

- ABRAHAMSON, P. (1995): "Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?" en SARASA, S. Y MORENO, L. (Comp.): *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.

- ALBER, J. (1983): "Some causes of social security expenditure developments in Western Europe 1949-1977" en LONEY, M., BOSWELL, D. y CLARKE, J.(Eds.): *Social Policy and Social Welfare*. Open University. Milton Keynes.

- ALBER, J. (1988): "Continuities and change in the idea of the Welfare State" *Politics and Society* N° 16 (4).

- ALBER, J. : "Is there a crisis of the Welfare State? Cross-national evidence from Europe, North America, and Japan" *European Sociological Review* 4 (3).

- ALBER, J., ESPING-ANDERSEN, G. y RAINWATER, L. (1987): "Studying the Welfare State: issues and queries" en DIERKES, M., WEITER, H.N. y ANTAL, A.B. (Eds.): *Comparative policy research. Learning from experience*. Gower.

- ALCAIDE, J. (1988): "El gasto público en la democracia española. Los hechos" *Papeles de Economía Española* 37.

- ALLARDT, A. (1986): "The civil conception of the Welfare State in Scandinavian" en *The*

*Welfare State: East and West*. Oxford University Press. Oxford.

- ALONSO, L.E. (1991): "Conflicto laboral y cambio social. Una aproximación al caso español" en MIGUELEZ, F. y PRIETO, C. (Eds. y Coord.): *Las relaciones laborales en España*. Siglo XXI. Madrid.

- ALONSO, M. (1982): "Cien años de Seguridad Social" *Papeles de Economía Española* 12-13.

- ALVAREZ, J.R. (1989): "Los servicios públicos y la competitividad de la empresa española y Europa" *Papeles de Economía Española* 41.

- ANISI, D. (1989): "La posibilidad de un nuevo pacto keynesiano" en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (Ed.): *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. Alianza Universidad. Madrid.

- ASCOLI, U. (1987): "Estado de bienestar y acción voluntaria" *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 38.

- ASCOLI, U. (1991): "Lo público y lo privado en el sistema de bienestar: el caso italiano" en RODRIGUEZ CABRERO, G. (Comp.): *Estado, privatización y bienestar: un debate de la Europa actual*. Fuhem-Icaria. Economía Crítica. Barcelona.

- ASHFORD, D.E. (1989): *La aparición de los Estados de bienestar*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- AZNAR, M. (1989): "Los servicios sociales: el marco constitucional en España" *Documentos de Servicios Sociales: ¿Bienestar social en España?* INTRESS, Septiembre.

- BALDWIN, P. (1992): *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de bienestar europeo 1875-1975*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- BANDRES, E. (1989): "Evolución demográfica y gastos sociales" *Economistas* 39, Agosto-Septiembre.

- BANDRES, E. (1990): *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*. Monografía I.E.F. Madrid



- BANDRES, E. (1993): *Economía y redistribución. Teorías normativas y positivas sobre la redistribución de la renta*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
  
- BANDRES, E. (1994): "La redistribución en el estado de bienestar: un enfoque contractual" en *La crisis del Estado del bienestar*. II Jornadas de Santiago de Compostela 3,4 y 5 Febrero. Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público.
  
- BANDRES, E., CUENCA, A., GADEA, M.D. y SANCHEZ, A. (1996): "El desarrollo del Estado de bienestar en los países del Sur de Europa" *Igualdad* 16, Noviembre.
  
- BANDRES, E. y SANCHEZ, A. (1996): "Las políticas de protección social en España (1970-1990)" en PENA, B. (Dir.): *Distribución personal de la renta en España*. Ed. Pirámide. Madrid.
  
- BANDRES, E. y GADEA, M.D. (1997): "Estado de bienestar y crecimiento de los gastos sociales" Ponencia IV *Encuentro de Economía Pública*. Pamplona, 6, 7 y 8 Febrero.
  
- BARAN, P.A. y SWEEZY, P.M. (1966): *Monopoly Capital*. Monthly Review Press. New York. (Existe traducción al castellano en BARAN, P. A. Y SWEEZY, P.M. (1982): *El capital monopolista*. Siglo XXI).
  
- BARCELLONA, P. y CANTARO, A. (1988): "El Estado social entre crisis y reestructuración" en CORCUERA, J. y GARCIA, M.A. (Eds.): *Derecho y economía en el Estado Social*. Tecnos. Madrid.
  
- BAREA, J. (1988 a ): "Gasto público en pensiones" *Papeles de Economía Española* 37.
  
- BAREA, J. (1988 b ): "Gasto público en asistencia sanitaria" *Papeles de Economía Española* 37.
  
- BARR, N. (1987): *The Economics of Welfare State*. Weidenfeld and Nicolson. London.
  
- BARR, N. (1992): "Economic theory and the Welfare State: a survey and interpretation" *Journal of Economic Literature* Vol XXX June, p.p.: 741-803.
  
- BARRADA, A. (1989): "Los gastos y los ingresos de protección social en comparación internacional" *Documento de Trabajo Fundación FIES* N° 43.

- BARRADA, A. y GONZALO, B. (1997): *La financiación de la protección social en España*. Consejo Económico y Social. Madrid.
- BATOR, F.M. (1960): *The question of government spending: public needs and private wants*. Harper and Row. New York.
- BAUMOL, W.J. (1967): "Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis" *American Economic Review* 57 (3), p.p.: 415-426.
- BEVERIDGE, W. (1944): *Full employment in a free society*. Allen and Unwin. London.
- BECK, M. (1976): "The expanding public sector: some contrary evidence" *National Tax Journal* 29, March, p.p.: 15-21.
- BECKER, G.C. (1983): "A theory of competition among pressure groups for political influence" *Quarterly Journal of Economics* 98, August, p.p.: 371-400.
- BILBAO, A. (1990): "La lógica del Estado del bienestar y la lógica de su crítica: Keynes y Misses" *Papers* 34.
- BILBAO, J. (1990): *Hacia una hipótesis explicativa del Estado del bienestar*. Tesis Doctoral. Universidad del País Vasco. Bilbao.
- BIRD, R. (1971): "Wagner's Law of expanding state activity" *Public Finance* 26 (1), p.p.: 1-26.
- BJORN, L. (1979): "Labor parties, economic growth and redistribution in five capitalist democracies" *Comparative Social Research* 2, p.p.: 93-128.
- BLAIS, A. (1986): "The political economy of public subsidies" *Comparative Political Studies* 19 (2), July.
- BLASCO, J.F. (1992): *La protección asistencial en la Seguridad Social: la ley de prestaciones no contributivas*. Tirant Lo Blanch. Valencia.
- BLOCK, F. (1977): "Ruling class does not rule: notes on marxist theory of the State" *Socialist Revolution* 33, May-June, p.p.: 6-28.

- BOIX, C. (1996): *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas y socialdemócratas en la economía mundial*. Alianza Universidad. Madrid.
- BORCHERDING, Th.E. (1977): *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*. Duke University Press. Durham.
- BORCHERDING, Th.E. (1985): "The causes of government expenditure growth: a survey of the U.S. evidence" *Journal of Public Economics* 28 (3), p.p.: 359-382.
- BORG, S.G. y CASTLES, F.G. (1981): "The influence of the political right on public income maintenance expenditure and equality" *Political Studies* 29 (4), Dec.
- BRIGGS, A. (1961): "The Welfare State in historical perspective" *Archives Européennes de Sociologie* Nº 2 (2).
- BRIGGS, A. (1985) : "Welfare State: passato, presente, futuro" *Mondoperaio* Nº 11, Nov.
- BRUGUE, Q. Y GOMA, R. (1996): "El impacto de los partidos sobre las políticas sociales. Una perspectiva comparada" *Revista de Estudios Políticos* Nº 91, Enero-Marzo.
- BUCHANAN, J.M. (1967): *Fiscal institutions and individual choice*. University of North Carolina Press. Chapel Hill.
- BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. (1962): *The calculus of consent*. University of Michigan Press. Michigan (Existe traducción española en BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. (1980): *El cálculo del consenso (fundamentos lógicos de una democracia constitucional)* Espasa Calpe. Madrid).
- BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. (1977): "The expanding public sector: Wagner squared" *Public Choice* 31.
- BUCHANAN, J.M., TULLOCK, G. Y WAGNER, R.E. (1977): *Democracy in deficit: the political legacy of Keynes*. Academic Press. New York.
- BUSH, W.C. y DENZAU, A. (1977): "The voting behavior of bureaucrats and public sector growth" en BORCHERDING, T.E. (Ed.): *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*. Duke University Press. Durham.

- CACHON, L. (1995): "Estado de bienestar y capitalismo avanzado" en BENEDICTO, J. y MORAN, M.L. (Eds.): *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Alianza Universidad Textos. Madrid.

- CAMERON, D.R. (1978): "The expansion of the public economy: a comparative analysis" *American Political Science Review* 72 (4), Dec.

- CAMERON, D.R. (1981): "Taxes, spending, and deficits: does government cause inflation?" en LINDBERG, L. y MAIER, Ch. (Eds.): *The Politics and Sociology of global inflation*. The Brookings Institution, Washington, D.C.

- CAMERON, D.R. (1982): "On the limits of the public economy" *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 459.

- CAMERON, D. R. (1991): "Democracia social, corporatismo, inactividad laboral y representación de intereses económicos en la sociedad capitalista avanzada" en GOLDTHORPE, J. H. (Comp.): *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- CAMPIGLIO, L. (1990): "Distribución de la renta, gasto público e igualdad" *Hacienda Pública Española* 114.

- CARRIER, J. y KENDALL, I. (1977): "The development of Welfare State the production of plausible accounts" *Journal of Social Policy* 6 (3), July, p.p.: 271-290.

- CASTLES, F.G. (1978): *The social democratic image of society: A study of the achievements and origins of scandinavian social democracy in comparative perspective*. Routledge and Kegan Paul. London.

- CASTLES, F.G. (1981): "How does politics matter?: Structure or agency in the determination of public policy outcomes" *European Journal of Political Research* 9 (2), June.

- CASTLES, F.G. (1982): "The impact of parties on public expenditure" en CASTLES, F.G.(Ed.): *The impact of parties: politics in democratic capitalist States*. Sage. Beverly Hill.

- CASTLES, F.G.(Ed.) (1982): *The impact of parties: politics and policies in democratic*

*capitalist States*. Sage. Beverly Hill.

- CASTLES, F.G. y MCKINLAY, R.D. (1979): "Public welfare provision and the sheer futility of the sociological approach to politics" *British Journal of Political Science* 9.

- CASTLES, F. G. y MITCHELL, D. (1990): *Three worlds of welfare capitalism or four?* Graduate Program in Public Policy. Discussion Paper N° 21. The Australian National University.

- CASTLES, F.G. y MITCHELL, D. (1992): "Identifying Welfare State regimes: the links between politics, instruments and outcomes" *Governance* Vol. 5, N° 1.

- CASTLES, F.G. y MITCHELL, D. (1993): "Worlds of Welfare and Families of Nations" en CASTLES, F.G. (Ed.): *Families of nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Dartmouth. Aldershot. England.

- CAZES, B. (1985): "El Estado protector obligado a una doble maniobra" en OCDE: *El Estado protector en crisis*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- COLLIER, D. y MESSICK, R. (1975): "Prerequisite versus diffusion testing alternative explanations of social security adoption" *American Political Science Review* 69 (4) Dec.

- COMIN, F. (1988 a): *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*. I.E.F. Madrid.

- COMIN, F. (1988 b): "Evolución histórica del gasto público" *Papeles de Economía Española* N° 37.

- COMIN, F. (1992): "La formación histórica del Estado providencia en España" *Información Comercial Española* 712.

- COMIN, F. (1996): "Las formas históricas del Estado de bienestar: el caso español" en VVAA: *Dilemas del Estado de bienestar*. Fundación Argentaria. Ed. Visor.

- COMISKEY, M. (1993): "Electoral competition and the growth of public spending in 13 industrial democracies, 1950 to 1983" *Comparative Political Studies* 26 (3), Oct.

- CRUZ, I. (1984): *Análisis económico de la Seguridad Social española, 1972-1982*. Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social. Madrid.
- CUTRIGHT, P. (1965): "Political structure, economic development, and national social security programs" *American Journal of Sociology* 70, March.
- CUTRIGHT, P. (1967 a): "Income redistribution: a cross-national analysis" *Social Forces* 46, Dec., p.p.: 180-190.
- CUTRIGHT, P. (1967 b): "Inequality: a cross-national analysis" *American Sociological Review* 32 (4), August, p.p.: 562-578.
- DALTON, G. (1979): *Sistemas económicos y sociedad*. Alianza Universidad. Madrid.
- DAVIS, K. y VAN DEN OEVER, P. (1981): "Age relations and public policy in advanced industrial societies" *Population and development Review* 7 (1), March.
- DE FELICE, F. (1985): "El Welfare State: cuestiones a debatir y una hipótesis interpretativa" *Debats* 11, Marzo.
- DE VINEY, S. (1983): "Characteristics of the State and the expansion of public social expenditures" *Comparative Social Research* 6.
- DE VINEY, S. (1984): "The political economy of public pensions: a cross-national analysis" *Journal of Political and Military Sociology* 12, p.p.: 295-310.
- DEVINE, J.A. (1985): "State and state expenditure: determinants of social investment and social consumption spending in the postwar United States" *American Sociological Review* 50 (2), April.
- DIERKES, M, WEILER, H.N. y ANTAL, A.B.(Eds.) (1987): *Comparative policy research. Learning from experience*. Gower.
- DONATI, P. y LUCAS, A. (1987): "La política social en el Estado de bienestar: el desafío de los sistemas complejos" *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 37.
- DOWNS, A. (1957): *An economic theory of democracy*. Harper and Row. New York. (Existe

traducción española en DOWNS, A. (1973): *Teoría económica de la democracia*. Aguilar. Madrid).

- DRYZEK, J. Y GOODIN, R.E. (1986): "Risk-sharing and social justice: the motivational foundations of the post-war Welfare State" *British Journal of Political Science* N° 16 (1), January.

- DUNNING, E.G. y HOPPER, E.I. (1966): "Industrialisation and the problems of convergence: a critical note" *Sociological Review* 14 (2), p.p.: 163-185.

- ESPING-ANDERSEN, G. (1985 a ): *Politics against markets: the social democratic road to power*. Princeton University Press. Princeton.

- ESPING-ANDERSEN, G. (1985 b ): "Power and distributional regimes" *Politics and Society* 14(2).

- ESPING-ANDERSEN, G. (1987): "Citizenship and socialism: decommmodification and solidarity in the Welfare State" en ESPING-ANDERSEN, G., REIN, R, y RAINWATER, L. (Eds.): *Stagnation and renewal in social policy*. Sharpe. New York.

- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Ed. Alfons El Magnámim-I.V.E.I. Generalitat Valenciana. Valencia.

- ESPING-ANDERSEN, G. (1994): "Budgets and democracy: towards a Welfare State in Spain and Portugal, 1960-1986" en BUDGE,I. y McKAY, D. (Eds.): *Developing Democracy*. Sage. London.

- ESPING-ANDERSEN, G., FRIEDLAND y WRIGHT (1976) : "Modes of class struggle and the capitalist state" *Kapitalistate* 4-5.

- ESPING-ANDERSEN, G. y KORPI, W. (1985): "Social policy as class politics in postwar capitalism Scandinavia, Austria and Germany" en GOLDTHORPE, .(Ed.): *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford University Press. Oxford.

- ESPING-ANDERSEN, G. y KORPI, W. (1987): "From poor relief to institutional Welfare States" en ERIKSSON et al. (Eds.): *The scandinavian model: Welfares States and\_welfare research*. M.E.Sharpe. New York.

- ESPING-ANDERSEN, G., REIN, R. y RAINWATER, L.(Eds.) (1987): *Stagnation and renewal*

*in social policy*. Sharpe. New York.

- ESPING-ANDERSEN, G. y KORPI, W. (1991): "La política social como política de clase en el capitalismo de posguerra: Escandinavia, Austria y Alemania" en GOLDTHORPE, J.H. (Comp.): *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- ESTEVE, F. (1991): "La evolución del consumo" en ETXEZARRETA, M. (Coord.): *La reestructuración del capitalismo en España 1970-1990*. Fuhem-Icaria. Economía Crítica.

- ESTEVE, F. y MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1992): "La política económica en los años 80 y perspectivas de futuro" *Documentación Social* 88 Julio-Septiembre.

- ESTEVE, F. y FERNANDEZ, F. (Dir.) (1993): *Sindicatos, economía y sociedad : un futuro para el sindicalismo español*. Informes del Instituto de Estudios y Análisis Económicos. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

- ESTIVILL, J. y DE LA HOZ, J.M. (1992): "Transición y crisis: la complejidad de las relaciones laborales en España" en BAGLIONI, G. y CROUCH, C. (Comps.): *Las relaciones laborales en Europa. El desafío de la flexibilidad*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- ESTRUCH, A. (1996): *Desigualdad y Política redistributiva. Una estimación de la incidencia de los gastos sociales en España a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (1990-1991)*. Cedecs Ed. Barcelona.

- FABRICANT, M.B. y BURGHARDT, S. (1992): *The Welfare State crisis and the transformation of social service work*. M.E. Sharpe. New York y London.

- FERREIRO, J. (1991): *La incidencia de los factores políticos en la instrumentación de la política económica: la política de rentas*. Tesis Doctoral. Universidad del País Vasco. Bilbao.

- FERRERA, M. (1984): *Il Welfare State in Italia*. Il Mulino. Bologna.

- FERRERA, M. (1993): *Modelli di solidarietà. Política e riforme sociali nelle democrazie*. Il Mulino.

- FINE, B. y HARRIS, L. (1978): "El gasto público en el capitalismo avanzado: una crítica" en



*Capitalismo y gasto público*. Barca de Caronte.

- FLORA, P. y ALBER, J. (1981): "Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J. (Eds.): *The development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books. Princeton.

- FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J. (1981): "The historical core and changing boundaries of the Welfare State" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J. (Eds.): *The development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books. Princeton.

- FLORA, P. (1981): "Soluzione o fonte di crisi? Il Welfare State in una prospettiva storica" en FERRARA, M. (Ed.): *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?* Firenze.

- FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J. (Eds.) (1981): *The development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books. Princeton.

- FLORA, P. (1985): "On the History and current problems of the Welfare State" en EISENSTADT, S. N. y AHIMEIR, O. (Eds.): *The Welfare State and its Aftermath*. Croom Helm. London.

- FLORA, P. (Ed.) (1986): *Growth to limits. The Western European Welfare States since World War II*. 4 vols. Walter de Gruyter. Berlin, New York.

- FOLEY, D.K. (1980): "El gasto estatal desde la perspectiva marxista" *Hacienda Pública Española* 66.

- FORM, W. (1979): "Comparative industrial sociology and the convergence hypothesis" *Annual Review of Sociology* 5.

- FOX, G. (1981): "The Welfare State and the political mobilization of the elderly" en KIESLER, S.B., MORGAN, J.N. y OPPENHEIMER, V.K. (Eds.): *Aging: social change*. Academic Press. New York.

- FREY, B.S. y POMMERHNE, W.W. (1982): "How powerful are public bureaucrats as voters?" *Public Choice* 38 (2), p.p.: 253-262.

- FRY, B.R. y WINTERS, R.F. (1970): "The politics of redistribution" *American Political Science Review* 64 (2), June.

- FUENTES QUINTANA, E. (1988): "La estrategia presupuestaria española: entre el drama del déficit y el deterioro de los servicios públicos" *Papeles de Economía Española* 37.
  
- FURNISS, N. y TILTON, T. (1977): *The case for the Welfare State. From social security to equality*. Indiana University Press. Bloomington and London.
  
- GADEA, M<sup>ª</sup>D. (1993): "Un modelo sobre los determinantes del crecimiento del gasto público en España (1964-1991)" *Revista de Economía Aplicada* Vol I, Otoño.
  
- GALBRAITH, J.K. (1989): *Historia de la economía*. Ariel. 3<sup>a</sup> Ed. Barcelona.
  
- GALENSON, W. (1968): "Social security and economic development: a quantitative approach" *Industrial and Labor Relations Review* 21 (4), July, p.p.: 559-69.
  
- GARCIA, M. (1982): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Universidad. Madrid.
  
- GARCIA, M. (1981): "El Estado social y sus implicaciones" en SUBIRATS, J. Y VILANOVA, P. (Comp.): *La evolución del Estado en el pensamiento político*. Ed. Petrel. Barcelona.
  
- GARCIA COTARELO, R. (1986): *Del Estado del bienestar al Estado del malestar. La crisis del Estado Social y el problema de legitimidad*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
  
- GARCIA, R. (1987): "Origen y desarrollo del Estado del bienestar" *Sistema* N<sup>º</sup> 80-81.
  
- GARCIA ROCA, J. (1992): *Público y privado en la acción social. Del Estado de bienestar al Estado Social*. Ed. Popular. Madrid.
  
- GEORGE, V. (1983): "The aims and consequences of social policy" en BEAN, P. y MacPHERSON, M.: *Approaches to welfare*. Routledge and Kegan Paul. London.
  
- GINER, S. (1989): "La economía política, la legitimación y el Estado en la Europa meridional" en O'DONNELL, G., SCHMITTER, Ph.C. y WHITEHEAD, L. (Comp.): *Transiciones desde un gobierno autoritario. I Europa Meridional*. Paidós. Buenos Aires.
  
- GOETZ, C.J. (1977): "Fiscal illusion in State and local finance" en BORCHERDING, T.E.

(Ed.): *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*. Duke University Press. Durham.

- GOLD, D.A., LO, C.Y.H. y WRIGHT, O.E. (1975): "Recent developments in marxist theories of the capitalist State" *Monthly Review* 2.

- GOMA, R. (1996): "La reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa" *Revista Internacional de Sociología* Nº 15, Sep.-Dic.

- GOMEZ-POMAR, J. (1991): "Política presupuestaria, gasto público y mercado interior" *Papeles de Economía Española* 48.

- GONZALEZ, A. Y TORRES, E. (1992): *El Estado del bienestar en los países de la OCDE*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- GONZALEZ, J. (1991): "Transformación del sector público e intervención en la economía" en ETXEZARRETA, M. (Coord.): *La reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990*. Fuhem-Icaria, Economía Crítica.

- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1989): "El sector público ante los retos de 1993" *Papeles de Economía Española* 41.

- GONZALEZ-PARAMO, J. M. (1990 a): "El papel del Sector público en España: de la crisis económica al mercado Unico Europeo" *Documentos de Trabajo* 58, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.

- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1990 b): "Tres lustros de cambios esructurales en el Sector público" en GARCIA DELGADO, J.L. (Dir.): *Economía española de la transición y la democracia*. C.I.S. Madrid.

- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1991): "La política presupuestaria española y la construcción de la Unión Económica y Monetaria" *Papeles de Economía Española* 48.

- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1992): "El papel del Sector Público español en el proceso de integración económica en Europa" en VIÑALS, J. (Ed.): *La economía española ante el Mercado Unico Europeo. Las claves del proceso de integración*. Alianza Ed. Madrid.

- GONZALEZ-PARAMO, J.M. y ROLDAN, J.M. (1992): "La orientación de la política presupuestaria en España: evolución reciente y perspectivas de convergencia" *Papeles de Economía Española* 52-53.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M., UTRILLA, A. y VALIÑO, A. (1994): "Fiscal policy in Spain, 1980-92. Main developments and current issues" *European Economy. Reports and Studies* "Toward greater fiscal discipline" 3.
- GONZALEZ, M.J. y MENDOZA, I. (1996): "El Estado de bienestar y el crecimiento del Estado" en CASILDA, R. Y TORTOSA, J.Mª (Eds.): *Pros y contras del Estado del bienestar*. Tecnos. Madrid.
- GOODIN, R.E. (1982): "Freedom and the Welfare State: theoretical foundations" *Journal of Social Policy* Nº 11 (2).
- GOUGH, I. (1978): "Theories of the Welfare State: a critique" *International Journal of Health Services* 8 (1).
- GOUGH, I. (1979): *The political economy of the Welfare State*. MacMillan. London. (Existe traducción española en GOUGH, I. (1982): *Economía política del Estado del bienestar*. Herman-Blume. Madrid).
- GOULD, F. y ROWERTH, B. (1978): "Politics and public spending" *The Political Quarterly* 49 (2).
- GRIFFIN, L.J., DEVINE, J.A. y WALLACE, M. (1983): "On the economic and political determinants of Welfare spending in the post-world War II era" *Politics and Society* 12 (3).
- GRIFFIN, L.J. y LEICHT, K. (1986): "Politicizing welfare expenditure in the United States" en FURNISS, N.(Ed.): *Futures for the Welfare State*. Indiana University Press, Bloomington e Indianapolis.
- GRONBJERG, K.A. (1977): *Mass society and the extension of welfare, 1960-1970*. University of Chicago Press. Chicago.
- GUILLEN, A. M. (1990): "The emergence of the spanish Welfare State. The role of ideas in

the policy process" *International Journal of Political Economy Summer* Vol. 20 N° 2.

- GUILLEN, A. M. (1992): "Social Policy in Spain: from Dictatorship to Democracy (1939-1982)" en FERGE, Z. y KOLBERG, J. E. (Eds.): *Social Policy in a changing Europe*. European centre for Social Welfare Policy and research. Westview.

- GUILLEN, A.M. (1996) : "Welfare State development in Spain: a historical and explanatory approach" Paper presented at the *MIRE Conferencie*, Florence 21st-24th February.

- GUY, B.P. (1972): "Economic and political effects on the development of social expenditures in France, Sweden and the United Kingdom. *Midwest Journal of Political Science* 16(2), May.

- GUY, B.P. (1974): "Income redistribution: a longitudinal analysis of France, Sweden, and the United Kingdom" *Political Studies* 22(3), Sep.

- HAGE, J. y HANNEMAN, R.A. (1980): "The growth of the Welfare State in Britain, France, Germany and Italy a comparison of three paradigms" *Comparative Social Research* 3.

- HAGE, J., HANNEMAN, R. y GARGAN, E.T. (1989): *State Responsiveness and State activism*. Unwin Hyman. London.

- HAMLIN, A. (1993): "Public expenditure and political process" en GEMMELL, N.(Ed.): *The growth of the Public Sector. Theories and international evidence*. Edward Elgar. England.

- HANSON, F. (1979): "Welfare State and reproduction of labour power" *Acta Sociologica* 22, p.p.: 175-85.

- HASENFELD, Y., RAFFERTY, J.A. y ZALD, M.N. (1987): "The Welfare State, citizenship, and bureaucratic encounters" *Annual Review of Sociology* 13.

- HECLO, H. (1974): *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. Yale University Press. New Haven y London.

- HECLO, H. (1981): "Toward a new Welfare State?" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J.(Eds.): *The development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books. Pricenton.

- HECLO, H. y WIDAVSKY, A. (1974): *The private government of public money*. MacMillan. London.
- HENREKSON, M. y LYBECK, J.A. (1988): "Explaining the growth of government in Sweden: a disequilibrium approach" *Public Choice* 57, p.p.: 213-232.
- HEWITT, Ch. (1977): "The effects on political democracy and social democracy on equality in industrial societies: a cross-national comparison" *American Sociological Review* 42.
- HIBB, D.A. (1977): "Political parties and macroeconomic policy" *American Political Science Review* 71 (4), Dec.
- HIBB, D.A. (1978): "On the political economy of long run trends in strike activity" *British Journal of Political Science* 8 (2), April, p.p.: 153-175.
- HICKS, A. y SWANK, D. (1983): "Civil disorder, relief mobilization, and AFDC caseloads: a reexamination of Piven and Cloward thesis" *American Journal of Political Science* 27 (4), Nov.
- HICKS, A. y SWANK, D.H. (1984): "On the political economy of welfare expansion. A comparative analysis of 18 advanced capitalist democracies, 1960-1971" *Comparative Political Studies* 17 (1), April.
- HICKS, A., FRIEDLAND, R. y JOHNSON, E. (1978): "Class power and state policy: the case of large business corporations, labor unions and governmental redistribution in the American states" *American Sociological Review* 43 (3), June, p.p.: 302-315.
- HICKS, A., SWANK, D.H. y AMBUHL, M. (1989): "Welfare expansion revisited: policy routines and their mediation by party, class and crisis, 1957-1982" *European Journal of Political Research* 17.
- HIMMELSTRAND, U., AHRNE, G., LUNDBERG, L. y LUNDBERG, L. (1981): *Beyond welfare capitalism*. Heinemann. London.
- HOLLAND, S. (1982): "Keynes y los socialistas" en SKIDELSKY, R.: *El fin de la era keynesiana: Ensayos sobre la desintegración de la economía política keynesiana*. Laia Papel 451/56. Barcelona.

- HOLLINGSWORTH, J.R. y HANNEMAN, R.A. (1982) : "Working class power and the political economy of western capitalist societies" *Comparative Social Research* 5.
  
- HOLLOWAY, J. y PICCIOTTO, S. (1978): *State and capital: a marxist debate*. Edward Arnold. London.
  
- ISUANI, E.A. (1991): "Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación" en ISUANI, E.A., LO VUOLO, R. Y TENTI, E.: *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Miño y Dávila/Ciepp. Buenos Aires.
  
- JACKMAN, R.W. (1974): "Political democracy and social equality: a comparative analysis" *American Sociological Review* 39.
  
- JACKMAN, R.W. (1975): *Politics and social equality: a comparative analysis*. John Willey. New York.
  
- JACKMAN, R.W. (1980): "Socialist parties and income inequality in western industrial societies" *Journal of Politics* 62.
  
- JANOWITZ, M. (1976): *Social control of the Welfare State*. University of Chicago Press. Chicago.
  
- JOHNSON, N. (1990): *El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
  
- JONES, C. (1985): *Patterns of social policy. An introduction to comparative analysis*. Travistock Publications. London y New York.
  
- JONES, C. (1993): *New perspectives on the welfare state in Europe*. Routledge.
  
- JORDANA, J. (1996): "Reconsidering union membership in Spain, 1977-1994: halting decline in a context of democratic consolidation" *Industrial Relations Journal* 27/3.
  
- JUDGE, K., SMITH, J. y TAYLOR-GOUBY, P. (1983): "Public opinion and the privatization of Welfare: some theoretical implications" *Journal of Social Policy* Nº 12.

- KAHN, A. y KAMMERMAN, S. (1976): *Social services in international perspective*. U.S. Department of Health, Education and Welfare. Washington.
- KAUFMAN, F-X. (1985) : "Major problems and dimension of the Welfare State" en EISENSTADT,S.N. y AHIMER,O.(Ed.): *The Welfare State and its aftermath*. Groom Helm. London.
- KEMAN, H. y BRAUM, D. (1984): "The limits of political control: a cross-national comparison of economic policy responses in eighteen democracies" *European Journal of Political Research* 12 (1), March.
- KERR, C.,DUNLOP, J.T.,HARBISON, F. y MEYERS, C.A. (1964): *Industrialism and industrial man: the problems of labour and management in economic growth*. Oxford University Press. New York.
- KERR, C. (1983): *The future of industrial societies: convergence or continuing diversity?* Harvard University Press. Cambridge, Mass.
- KEY, V.O. (1949): *Southern politics*. Knopf. New York.
- KING, A. (1973): "Ideas, institutions and the policies of governments: a comparative analysis" *British Journal of Political Science* 3 (3), July.
- KING, A. (1983): "The Welfare State: causes and consequences" en SPIRO, S.E. y YUCHTMAN-YAAR, E.(Ed.): *Evaluating the Welfare State: social and political perspectives*. Academic Press.
- KING, D.S. (1987): "The state and the social structures of welfare in advanced industrial democracies" *Theory and Society* 16 (6), Nov.
- KING, D.S. y WALDRON, J. (1988): "Citizenship, social citizenship and the defense of Welfare provision" *British Journal of Political Science* Nº 18 (4), Oct.
- KLEIN, R. (1980): "The Welfare State: a self-inflicted crisis" *The Political Quarterly* Nº 51.
- KLEIN,R. (1985): "La política social de los años 80: valores, relaciones de fuerza y política" en Informes OCDE: *El Estado protector en crisis*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.



- KOHL, J. (1981): "Trends and problems in postwar public expenditure development in western Europe and North America" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J.(Eds.): *The development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books. Princeton.
  
- KORPI, W. (1978): *The working class in welfare capitalism*. Routledge and Kegan Paul. London.
  
- KORPI, W. (1980): "Social policy and distributional conflict in the capitalist democracies. A preliminary comparative framework" *West European Politics* 3 (3), Oct.
  
- KORPI, W. (1982): "Strategie di politica sociale. Il caso svedese" *Stato e Mercato* N° 6, Dic.
  
- KORPI, W. (1983): *The democratic class struggle*. Routledge and Kegan Paul, London.
  
- KORPI, W. (1989): "Power, politics, and State autonomy in the development of social citizenship: social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930" *American Sociological Review* 54 (3).
  
- KORPI, W. y PALME, J. (1994): *The strategy of equality and the paradox of redistribution*. Stockholm University. Swedish Institute for Social Research.
  
- KUHNLE, S. (1981): "The growth of social insurance programs in Scandinavia: outside influences and internal forces" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J.(Eds.): *The development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books. Princeton.
  
- LAGARES, M.J. (1992): "Comportamiento del Sector Público: perspectiva de una década y planteamiento de futuro" *Papeles de Economía Española* N° 52-53.
  
- LANE, J.-E., MCKAY, D. y NEWTON, K. (1997): *Political Data Handbook OECD Countries*. Oxford University Press. 2ª Ed. New York
  
- LARKEY, P.D., STOLP, CH. y WINER, M. (1981): "Theorizing about the growth of government: a research assessment" *Journal of Public Policy* 1 (2), May, p.p.: 157-220.
  
- LARKEY, P.D., STOLP, CH. y WINER, M. (1986): "¿Por qué crece el Sector público?" *Papeles*

*de Economía Española* 27.

- LE GRAND, J. (1990): "The State of Welfare" en HILLS, J. (Ed.): *The State of Welfare. The Welfare State in Britain since 1974*. Clarendon Press. Oxford.

- LEIBFRIED, S. (1978): "Public assistance in the United States and the Federal Republic of Germany. Does social democracy make a difference?" *Comparative Politics* 11 (1), Oct.

- LESSENICH, S. (1996): "España y los regímenes de Estado de bienestar" *Revista Internacional de Sociología* Nº 13, Enero-Abril 1996.

- LOCKHART, Ch. (1984): "Explaining social policy differences among advanced industrial societies" *Comparative Politics* 16 (3), April.

- LORENTE, J.R. (1990): "Las elecciones sindicales en España" *Boletín Económico de I.C.E.* 2.259, del 3 al 9 de Diciembre.

- LUHMANN, N. (1993): *Teoría política en el Estado de bienestar*. Alianza Universidad. Madrid.

- LYBECK, J.A. (1986): *The growth of government in developed economies*. Gower Press. Aldershot.

- LYBECK, J.A. (1988): "Comparing government growth rates: the non-institutional vs. The institutional approach" en LYBECK, J.A. y HENREKSON, M. (Eds.): *Explaining the growth of government*. Elsevier Science Publishers B.V. Amsterdam.

- MANGEN, S. (1991): "Political change and the objectives of the continental welfare state" en WILSON, TH. y WILSON, D.: *The State and social welfare. The objectives of policy*. Longman. London and New York.

- MANGEN, S. (1996): "The 'europeanization' of spanish social policy" *Social Policy and Administration* Vol. 30 Nº 4. December.

- MARAVALL, J.M. (1991): "From opposition to government: the politics and policies of the PSOE" en INSTITUT DE CIENCIES POLITIQUES I SOCIALS: *Socialist Parties in Europe*. Barcelona.

- MARAVALL, J. M. (1995): *Los resultados de la democracia*. Alianza Universidad. Madrid.
- MARSHALL, T.H. (1963): "Citizenship and social class" *Sociology at the cross road and other essays*. Heinemann. London.
- MARTIN SECO, J.F. (1990): "Sector Público: ingresos, gastos y financiación" en ALBARRACIN, J. et al.: *Reflexiones sobre política económica*. Ed. Popular. Madrid.
- MENDOZA, I. (1994): "La configuración actual del sistema de Seguridad Social" *Boletín Económico ICE* N° 2431 del 31 de Octubre al 6 Noviembre.
- MENY, I. y THOENIG, J.C. (1992): *Las políticas públicas*. Ariel. Barcelona.
- MERKEL, W. (1994): "Power resources, constraints and strategic choices: the logic of social democratic policy making" Papel presentado al Seminario: *diagnosis de la crisis del Estado de bienestar: y políticas alternativas*. Valencia, 7-Febrero.
- MERKEL, W. (1995): *¿Final de la socialdemocracia? Recursos de poder y política de gobierno de los partidos socialdemócratas en Europa occidental*. Ed. Alfons el Magnánim. Generalitat Valenciana. Valencia.
- MILIBAND, R. (1970): *El Estado en la sociedad capitalista*. Siglo XXI. México.
- MILLER, L.S. (1976): "The structural determinants of the welfare effort: a critique and a contribution" *Social Service Review* 50 (1), March.
- MILWARD, A.S. (1989): "The Welfare State" *European History Quarterly Review* N° 19 (4), Oct.
- MISHRA, R. (1973): "Welfare and industrial man: a study of welfare in western industrial societies in relation to a hypothesis of convergence" *Sociological Review* 21 (4) Nov., p.p.: 535-60.
- MISHRA, R. (1976): "Convergence theory and social change: the development of welfare in Britain and the Soviet Union" *Comparative Studies in Society and History* 18.
- MISHRA, R. (1981): *Society and social policy: theories and practice of welfare*. MacMillan

2ª Ed. London.

- MISHRA, R.C. (1983): "Sociology and social welfare" *American Behavioral Scientist* N° 26 (6), July-August.

- MISHRA, R. (1984): *The Welfare State in crisis*. Wheatshaf Books. Brighton.

- MISHRA, R. (1986): "Social analysis and the Welfare State: retrospect and prospect" en OYEN, E.(Ed.): *Comparing Welfare States and their futures*. Grower. London.

- MISHRA, R. (1989) : "El Estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá" en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (Ed.): *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. Alianza Universidad. Madrid.

- MISHRA, R. (1992): *El Estado de bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- MOLINA, J.I. (1986): *La crisis fiscal del Estado español (1976-1984)*. Monografía N° 44. Instituto de Estudios Fiscales.

- MONASTERIO, C. (1991): "El gasto público ante el Mercado Unico" *Papeles de Economía Española* 48.

- MONASTERIO, C. y SUAREZ, J. (1992): "Gasto social en pensiones" *Hacienda Pública Española* 120-121 .

- MONEREO, J.L. (1995): "La política social en el Estado del bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de `desmercantilización'" *Revista de Trabajo y Seguridad Social* Julio-Septiembre.

- MONEREO, J.L. (1996): *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Consejo Económico y Social. Colección Estudios. Madrid.

- MONTERO, J.R. (1981): "Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española" *Revista de Estudios Políticos* 23. Nueva Etapa. Sep.-Oct.

- MONTERO, J.R. (1995): "Sobre las preferencias electorales en España: fragmentación y polarización (1977-1993)" en DEL CASTILLO, P. (Ed.): *Comportamiento político y electoral*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

- MONTORO, C. (1990): "Política fiscal y estabilidad económica en los ochenta: semblanza de un deterioro" *Información Comercial Española* 680.

- MORENO, L. y SARASA, S. (1992): "The spanish 'via media' to the development of the Welfare State" *Documento de Trabajo/92-13*. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. CSIC, Noviembre.

- MORENO, L. y SARASA, S. (1993): "Génesis y desarrollo del Estado del bienestar en España" *Revista Internacional de Sociología* 6, Sep.-Dic.

- MORLINO, L. (1995): "Political parties and Democratic consolidation in Southern Europe" en GUNTHER, R., DIAMANDOUROS, P.N. y PAHLE, H.J.: *The politics of democratic consolidation. Southern Europe in comparative perspective*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.

- MUELLER, D.C. (1987): "The growth of government: a public choice perspective" *I.M.F. Staff Papers* 34, March, p.p.: 115-149.

- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1989): "Economía de mercado y Estado de bienestar" en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (Ed.): *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. Alianza Universidad. Madrid.

- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1990): "Desempleo, desigualdad y legitimación" *D\_Economía Pública* 2, Diputación Foral de Bizkaia.

- NAVARRO, V. (1991): "Producción y Estado del bienestar. El contexto político de las reformas" *Sociología del Trabajo* Nº 12. Primavera.

- NELL, E. (1988): *Prosperity and public spending: transformational growth and the role of government*. Unwin Hyman. Boston.

- NIELSEN, F. (1985): "Toward a theory of ethic solidarity in modern societies" *American*

*Sociological Review* 50 (2), April.

- NISKANEN, W. A. (1971): *Bureacracy and representative government*. Aldine. Chicago.
- NISKANEN, W.A. (1978): "Deficits, government spending and inflation: What is the evidence?" *Journal of Monetary Economics* 4 (3), August.
- NORDHAUS, W.D. (1975): "The political business cicly" *Review of Economics Studies* 42.
- NORDLINGER, W.A. (1981): *On the autonomy in the democratic state*. Harvard University Press. Cambridge.
- O'CONNOR, J. (1973): *The fiscal crisis of the State*. St. Martin's. New York. (Existe traducción española en O'CONNOR, J. (1981): *La crisis fiscal del Estado*. Península).
- O'CONNOR, J.S. (1988): "Convergence or divergence? Change in welfare effort in OECD countries 1960-1980" *European Journal of Political Research* 16 (3), May.
- O'CONNOR, J.S. (1993): "Gender, class and citizenship in the corporative analysis of welfare state regimes: theoretical and methodological issues" *British Journal of Sociology* 44 (3), Sep.
- O'CONNOR, J.S. y BRYM, R. (1988): "Public welfare expenditure in OECD countries: toward a reconciliation of inconsistent findings" *British Journal of Sociology* 39 (1).
- O.E.C.D. (1978): *Public expenditure trends*. OECD Studies in Resource Allocation N 5. Paris.
- OFFE, C. (1972): "Advanced capitalism and the Welfare State" *Politics and Society* N°11 (4) Summer.
- OJEDA, A. (1993): *Estado social y crisis económica*. Ed. Complutense. Madrid.
- OLSON, M. (1971): *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Harvard University Press. Cambridge Mass.
- OLSON, M. (1982): *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities*. Yale University Press. New Haven. London.

- ORLOFF, A.S. y SKOCPOL, Th. (1984): "Why not equal protection? Explaining the politics of public social spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920" *American Sociological Review* 49 (6), Dec.

- OYEN, E. (1986): "Identifying the future of the Welfare State" en OYEN, O. (Ed.): *Comparing Welfare States and their futures*. Gower, London.

- PALME, J. (1990): "Models of Old-age pensions" en WARE, A. y GOODIN, R.E. (Eds.): *Needs and welfare*. Sage. London.

- PAMPEL, F.C. y WILLIAMSON, J.B. (1985): "Age structure, politics, and cross-national patterns of public pension expenditures" *American Sociological Review* 50 (6), Dec.

- PAMPEL, F.C. y WILLIAMSON, J.B. (1988): "Welfare spending in advanced industrial democracies, 1950-1980" *American Journal of Sociology* 93 (6), Mayo.

- PAMPEL, F.C. y WILLIAMSON, J.B. (1989): *Age, class, politics, and the Welfare State*. Cambridge University Press, Cambridge.

- PAMPEL, F.C. y STRYKER, J. (1990): "Age structure, the state and social welfare spending: a reanalysis" *British Journal of Sociology* 41 (1).

- PARAMIO, L. (1987): "La crítica marxista del Estado de bienestar" *Sistema* 80-81.

- PARKIN, F. (1971): *Class, inequality and political order: social stratification in capitalist and communist societies*. Praeger Press. New York.

- PASCUAL, J.M. (1989): "Los recursos dedicados al bienestar social en España y sus repercusiones sociales y económicas" *Documentos de Servicios Sociales: ¿Bienestar social en España?*. INTRESS, Septiembre.

- PAUKERT, F. (1968): "Social security and income redistribution: a comparative study" *International Labor Review* 98, Nov., p.p.: 425-450.

- PEACOCK, A.T. y WISEMANN, J.A. (1961): *The growth of public expenditure in the United*

*Kingdom: 1890-1965*. Princeton University Press. Princeton.

- PEMBERTON, A. (1983): "Marxism and social policy: a critique of the 'contradictions of welfare'" *Journal of Social Policy* 12.

- PETRAS, J. (1984): "The rise and decline of the south european socialist parties" *New Left Review* 146, July-August.

- PICO, J. (1987): *Teorías sobre el Estado del bienestar*. Siglo XXI. Madrid.

- PICO, J. (1996): "Modelos sobre el Estado del bienestar. De la ideología a la práctica" en CASILDA, R. y TORTOSA, J.Mª. (Eds.): *Pros y contras del Estado del bienestar*. Ed. Tecnos. Madrid.

- PIERSON, C. (1985): "Estados y sociedad civil. Últimas contribuciones del análisis postmarxista" *Debats* 11, Marzo.

- PIERSON, C. (1991): *Beyond the Welfare State?* Polity Press. Cambridge.

- PINKER, R. (1990): *Social work in a enterprise society*. Routledge. London, New York.

- PIVEN, F.F. y CLOWARD, R. (1971): *Regulating the poor: the functions of social welfare*. Pantheon Books. New York.

- PIVEN, F.F. y CLOWARD, R. (1977): *Poor peoples' movements: Why they succeed, how they fail*. Pantheon Books. New York.

- POMMERHNE, W.W. y SCHNEIDER, F.: "Fiscal illusion, political institutions, and local public spending" *Kyklos* 31 (3), p.p.: 381-408.

- POULANTZAS, N. (1973): *Political power and social classes*. New Left Books. New York y London (Existe traducción en castellano en POULANTZAS, N. (1972): *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI. México).

- POULANTZAS, N. (1977): *Las clases sociales en el capitalismo actual*. Siglo XXI. México.

- POULANTZAS, N. (1978): *State, power, socialism*. New Left Books. New York y London



(Existe traducción en castellano en POULANTZAS, N. (1979): *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI. México).

- PREUSS, U.K. (1988): "La crisis del mercado de trabajo y las consecuencias para el Estado" en CORCUERA, J. y GARCIA, M.A. (Eds.): *Derecho y economía en el Estado Social*. Tecnos. Madrid.

- PRYOR, L. (1968): *Public expenditures in comunist and capitalist nations*. George Allen and Unwin. London.

- PRZEWORSKI, A. (1985): *Capitalism and social democracy*. Cambridge University Press. Cambridge.

- PRZEWORSKI, A. (1990): *The State and the economy under capitalism*. Harwood Academic Publishers.

- QUADAGNO, J. (1987): "Theories of the Welfare State" *Annual Review of Sociology* 13.

- QUADAGNO, J. (1988): *The transformation of old age security. Class and politics in the american Welfare State*. University of Chicago Press. Chicago.

- RAINWATER, L., REIN, M. Y SCHARTZ, J.E. (1986): *Income packaging in the Welfare State. A comparative study of family income*. Clarendon Press. Oxford.

- RAYMOND, J.L. y GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1988): "Déficit, impuestos y crecimiento del gasto público" *Papeles de Economía Española* 37.

- RIMLINGER, G. (1971): *Welfare Policy and industrialization in Europe, America, and Russia*. John Wiley. New York.

- RITTER, G. A. (1991): *El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- RODRIGUEZ, J.A. y RUBIO, J.J. (1992): "Los gastos de asistencia sanitaria en España" *Hacienda Pública Española* 120-121.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1989): "Orígenes y evolución del Estado de bienestar español

en su perspectiva histórica. Una visión general" *Política y sociedad*" 2.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1989): "La política social en España: realidades y tendencias" en MUÑOZ DE BUSTILLO, R.(Ed.): *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. Alianza. Madrid.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1990): "Entre la protección social y el bienestar social" en ALBARRACIN, J. et. al. : *Reflexiones sobre política económica*. Ed. Popular. Madrid.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1991 a): "Estado de bienestar y sociedad de bienestar. Realidad e ideología" en RODRIGUEZ CABRERO, G. (Comp.): *Estado, privatización y bienestar: un debate de la Europa actual*. Fuhem-Icaria. Economía Crítica. Barcelona.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1991 b): "La división social del bienestar: posibilidades y límites de la gestión mixta del Estado de bienestar" *Economistas* N 51, Octubre-Noviembre.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1992): "Fundamentos teóricos de la política social" en MORENO, L. y PEREZ, M. (Comp.): *Política social y Estado del bienestar*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1993): "Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de bienestar" en VVAA: *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta*. Ed.Icaria, I.S.E. Madrid.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994 a): "La política social en España 1980-92" en JUAREZ, M. (Dir.): *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Fundación FOESSA. Madrid.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994 b): "La política social en España: 1980-1992" *Documentación Social* 96.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1995): "La política social en España" en SARASA, S. y MORENO, L. (Comp.): *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*. Consejo Superior de Investigaciones Sociales/Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1998): "El Estado del bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional" en GOMA, R. y SUBIRATS, J. (Coords.): *Políticas públicas en España*. Ariel. Barcelona.

- ROEBROEK, J.M. (1987): "La relación indeterminada entre el Estado de bienestar y la democracia del bienestar" *Revista de Seguridad Social* Nº 33, Enero-Marzo.
  
- ROMER, T. y ROSENTHAL, H. (1979): "Bureaucrats vs voters: on the political economy of resource allocation by direct democracy" *Quarterly Journal of Economics* 93, November, p.p.: 27-43.
  
- ROSE, R. (1985): "The significance of public employment" en ROSE, R.(Ed.): *Public employment in western nations*. Cambridge University Press. New York y London.
  
- ROSENBERRY, S.A. (1992): "Social insurance, distributive criteria and the welfare backlash: a comparative analysis" *British Journal of Political Science* Nº 12 (4), Oct.
  
- ROSSELL, T. y RIMBAU, Ch. (1989) : "Spain-social services in the post Franco democracy" en MUNDAY, B. (Ed.): *The crisis in welfare: an international perspective on social services and social work*. Harvester Wheatsheaf. St Martin's Press. New York.
  
- ROSSI, G. Y DONNATI, P. (1982): *Welfare State: problemi e alternative*. Ed. Franco Angeli. Milano.
  
- ROUBINI, N. y SACHS, J.D. (1989 a) : "Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies" *European Economic Review* 33/5, pp.: 903-938.
  
- ROUBINI, N. y SACHS, J. D. (1989 b) : "Government spending and budget deficits in the industrial countries" *Economic Policy* 8, April, pp.: 99-127.
  
- ROWETH, B., GOULD, F. y KING, D.S. (1980): "The growth of public welfare provision: does politics matter?" *British Journal of Political Science* 10 (4), Oct.
  
- RUBIO, M.J. (1991): *La formación del Estado Social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
  
- RUIZ-HUERTA, J. y MARTINEZ, R. (1995): "El Estado de bienestar en Europa: situación actual y perspectivas" *Presupuesto y Gasto Público* 17.
  
- SAUNDERS, P. y KLAU, F. (1987): "El papel del Sector Público. Causas y consecuencias de la ampliación del Sector Público" en INFORMES OCDE: *El papel del sector público y los gastos sociales*

1960-1990. Ministerio de trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- SCASE, R. (1977): *Social democracy in capitalist society. Working class politics in Britain and Sweden*. Croom Helm. London.

- SCHLESENGER, J.A. (1984): "On the theory of party organization" *Journal of Politics* 46 (2), May, p.p.: 369-400.

- SCHMIDT, M.G. (1982): "The role of the parties in shaping Macroeconomics Policy" en CASTLES, F.G.(Ed.): *The impact of parties: politics and policies in democratic capitalist States*. Sage. Beverly Hill.p.p.: 97-176.

- SCHMIDT, M.G. (1983 a ): "The Welfare State and the economy in periods of economic crisis: a comparative study of twenty-three OCDE nations" *European Journal of Political Research* 11 (1), March.

- SCHMIDT, M.G. (1983 b ): "The growth of the tax State. The Industrial Democracies, 1950-1978" en TAYLOR, Ch. L. (Ed.): *Why government grow. Mensuring Public Sector*. Sage Publications. Beverly Hills/London/New Delhi.

- SCHMITTER, Ph.C. (1995): "Organized interests and democratic Consolidation in Southern Europe" en GUNTHER, R., DIAMANDOUROS, P.N. y PAHLE, H.-J.: *The politics of Democratic consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.

- SERRANO, F. y ARRIOLA, J.(1989) : "Teoría de la regulación y salario indirecto en la economía española" Ponencia presentada al *Congreso Internacional sobre la Teoría de la Regulación*. Barcelona 16-18 de Junio.

- SHALEV, M. (1983): "The social democratic model and beyond: two 'generations' of comparative research on the welfare state" *Comparative Social Research* 6.

- SHARE, D. (1988): "Dilemas of social democracy in the 1980s. The spanish socialist workers party in comparative perspective" *Comparative Political Studies* 21 (3), Oct.

- SHARPE, L.J. y NEWTON, K. (1984): *Does politics matter? The determinants of public*

*policy*. Clarendon Press. Oxford.

- SKINNER, R.S. (1976): "Technological determinism: a critique of convergence theory" *Comparative Studies in Society and History* 18 January, p.p.: 2-63.

- SKOCPOL, TH. (1985): "Bringing the State back in: strategies of analysis in current research" en EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, Th.(Eds.): *Bringing the State back in*. Cambridge University Press. Cambridge.

- SKOCPOL, TH. y AMENTA, E. (1986): "States and social policies" *Annual Review of Sociology* 12.

- SOLE, J. (1981): "El Estado como sistema de aparatos e instituciones" en SUBIRATS, J. Y VILANOVA, P.(Eds.): *La evolución del Estado en el pensamiento político*. Petrel. Barcelona.

- SOTELO, I. (1989): "Crisis del Estado del bienestar y consecuencias para 1992" *Revista de Serveis Socials* N° 2, Marzo-Abril.

- STEPHENS, J.D. (1979): *The transition from capitalism to socialism*. MacMillan. London.

- STIGLER, G.J. (1970): "Director's law of public income distribution" *Journal of Law and Economics* 13, April.

- SUBIRATS, J. (1989): "Political change and economic crisis in Spain 1974-1987" en DAMGAARD, E., GERLICH, P. y RICHARDSON, J.J. (Ed.): *The Politics of Economic Crisis*. Aldershot.

- SWANK, D.H. (1983): "Between incrementalism and revolution. Group protest and the growth of the Welfare State" *American Behavioral Scientist* 26 (3), Jan.-Feb.

- SWANK, D.H. (1988): "The political economy of government domestic expenditure in the affluent democracies, 1960-80" *American Journal of Political Science* 32 (4), Nov.

- SWANK, D.H. y HICKS, A. (1985): "The determinants and redistributive impacts of State Welfare spending in the advanced capitalist democracies, 1960-1980" en VIG, N.J. y SCHIER, J.E. (Eds.): *Political Economy in Western democracies*. Holmes y Meir. New York and London.

- SZAMUELY, L. (1990): "The expansion of the Welfare State: an international comparison" *Acta Oeconomica* N° 42 (3-4).
- TAIRA, K. y KILBY, P. (1969): "Diferences in social security development in selected countries" *International Social Security Review* 22 (2).
- TARSCHYS, (1975) : "The growth of public expenditures:nine modes of explanation" *Scandinavian Political Studies* 10.
- TAYLOR-GOOBY, P. (1989 a): "Opinión pública y Estado del bienestar: el futuro de la política social bajo el gobierno conservador de los ochenta" en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (Ed.): *Crisis y futuro del Estado del bienestar*. Alianza. Madrid.
- TAYLOR-GOOBY, P. (1989 b ): "Current developments in the sociology of welfare" *British Journal of Sociology* N° 40 (4).
- TAYLOR-GOOBY, P. (1991): "La privatización y el futuro del Estado del bienestar británico" en RODRIGUEZ CABRERO, G. (Comp.): *Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual*. Fuhem-Icaria. Barcelona.
- THERBORN, G. (1984): "Classes and states: Welfare State developments, 1881-1981" *Studies in Political Economy* 14, p.p.: 7-42.
- THERBORN, G. (1985): "The prospects of labour and the transformation of advanced capitalism" *New Left Review* 145, p.p.: 5-38.
- THERBORN, G. Y ROEBROEK, J.M. (1986): "The irreversible Welfare State: its recent maturation, its encounter with the economic crisis, and its future prospects" *International Journal\_of Health Services* N° 16 (3).
- THERBORN, G. (1987): "Welfare States and capitalist markets" *Acta Sociologica* N° 30 (3-4).
- THERBORN, G. (1989 a ): "Los retos del Estado de bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio" en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (Ed.): *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. Alianza Universidad. Madrid.

- THERBORN, G. (1989 b): "Estados del bienestar e igualdad" en MIR i BAGO, J.(Ed.): *Crisis económica y Estado del bienestar*. I.E.F. Madrid.
  
- THERBORN, G.,KJELLBERG, A.,MARKLAND, S. y OHLUND, V. (1978): "Sweden before and after social democracy: a first overview" *Acta Sociologica* 21, p.p.: 37-58.
  
- TILTON, T. (1974): "The social origins of liberal democracy: the swedish case" *American Political Science Review* 68 (2), June.
  
- TITMUSS, R.M. (1963): *Essays on Welfare State*. Allen and Unwin. London.
  
- TITMUSS, R.M. (1981): *Política social*. Ariel. Barcelona.
  
- TOMAS, J.A., NACHER, J.M. y BONO, E. (1994): "Calidad de vida y política pública en España" en GAMIR, L. (Coord.): *Política económica de España*. Alianza Ed. Madrid.
  
- TUFTE, E.R. (1978): *Political control of the economy*. Princeton University Press. Princeton.
  
- TUFTE, E.R. (1979) : "Political parties, social class, and economic policy preferences" *Government and Opposition* 14 (1), Winter.
  
- TURNER, B.S. (1990): "Outline of a theory of citizenship" *Sociology* N° 24 (2), May.
  
- UUSITALO, H. (1984): "Comparative research on the determinants of the Welfare State: the state of the art" *European Journal of Political Research* 12 (4), Dec.
  
- VELILLA, P. (1993): "El proceso de descentralización del gasto público en España: comportamiento fiscal y decisiones de gasto de los gobiernos autonómicos" *Documento de Trabajo Fundación BBV*, Noviembre.
  
- VIG, N.J. y SCHIER, J.E. (Ed.) (1985): *Political Economy in Western democracies*. Holmes y Meir. New York y London.
  
- VILLAVERDE, J. (1983): "El crecimiento del sector público español: un estudio empírico" *Hacienda Pública Española* N° 85.

- VILLAVERDE, J. (1986): *El crecimiento del sector público español*. Monografía N° 46. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- WAGNER, A. (1958): "The nature of the fiscal economy" en MUSGRAVE, R.A. y PEACOCK, A.R.(Eds.): *Classics in the theory of public finance*. Macmillan, London.
- WAGNER, R.E. (1976): "Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice" *Public Choice* 25 (1).(Existe traducción en castellano en WAGNER, R. E. (1988):"Estructura de los ingresos públicos, ilusión fiscal y elección presupuestaria" *Hacienda Pública Española* 113 p.p.: 252-262).
- WARE, A. y GOODIN, R.E. (Eds.) (1990): *Needs and Welfare*. Sage. London.
- WEED, F.J. (1979): "Industrialization and Welfares Systems: a critical evaluation of the convergence hypothesis" *International Journal of Comparative Sociology* 20 (3-4), Set.-Dec.
- WEEDE, E. (1982): "The effects of democracy and socialist strength on the size distribution of income" *International Journal of Comparative Sociology* 23 (3-4), Sep.- Dec., p.p.: 151-65.
- WEINBERG, I. (1969): "The problem of the convergence of industrial societies: a critical look at the state of a theory" *Comparative Studies in Society and History* 11, January, p.p.: 1-15.
- WILDAVSKY, A. (1974): *The politics of the budgetary process*. Little Brown. Boston Mass.
- WILDAVSKY, A. (1975): *Budgeting: a comparative theory of the budgetary process*. Little Brown, Boston Mass.
- WILDAVSKY, A. (1985): "The logic of Public Sector Growth" en LANE, J.E. (Ed.): *State and Market. The Politics of the Public and the private*. Sage Publications. London.
- WILENSKY, H.L. y LEBEAUX, C.N. (1965): *Industrial society and social welfare*. Free Press. New York.
- WILENSKY, H.L. (1975): *The Welfare State and equality: structural and ideological roots of public expenditures*. University of California Press. Berkeley, Cal.
- WILENSKY, H.L. (1976): *The 'new corporatism', centralization and the Welfare State*. Sage.



London y Beverly Hills.

- WILENSKY, H.L. y JOHANNSON, G. (1981): "Leftism, catholicism and democratic corporatism: the role of political parties in recent Welfare State development" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J. (Eds.): *The development of Welfare State in Europe and America*. Transaction Books. Princeton.

- WILENSKY, H.L. (1983): "Political legitimacy and consensus: missing variables in the assesment of social policy" en SPIRO, S.E. y YUCHTMAN-YAAR, E. (Ed.): *Evaluating the Welfare State: social and political perspectives*. Academic Press.

- WILENSKY, H.L. (1985): "El corporativismo democrático, el consentimiento popular y la política social: algunas consideraciones sobre la evolución de los valores morales y la 'crisis' del Estado protector" en OCDE: *El Estado protector en crisis*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- WILENSKY, H.L., LUEBBERT, G.M., HAHN, S.R. y JAMIESON, A.M. (1987): "Comparative social policy: theories, methods, findings" en DIERKES, M., WEILER, H.N. y ANTAL, A.B. (Eds.): *Comparative policy research. Learning from experience*. Gower.

- WILLIAMSON, J.B. y FLEMMING, J.J. (1977): "Convergence theory and the social welfare sector: a cross-national analysis" *International Journal of Comparative Sociology* 18 (3-4), Sep.-Dec.

- WILLIAMSON, J.B. y WEISS, J.W. (1979): "Equalitarian political movements, social welfare effort and convergence theory: a cross-national analysis" *Comparative Social Research* 2, p.p.: 289-302.

- YAFFE, A. S. (1980): "El Estado y la teoría de la crisis" *Hacienda Pública Española* Nº 66.

- ZABALZA, A. (1990): "La política fiscal española en la perspectiva del mercado interior europeo" *Revista de Economía* 1.

- ZABALZA, A. (1991 a): "La política fiscal y las demandas sociales en el presupuesto de 1991" *Presupuesto y Gasto Público* 4.

- ZABALZA, A. (1991 b): "El Sector Público español ante el Mercado Unico" *Papeles de Economía Española* 48.

- ZAPATA, R. (1996): "Ciudadanía y Estados de bienestar o *De la ingravidez de lo sólido en un mundo que se "desneutona" social y políticamente*" *Sistema* 130, Enero.

- ZUFIAUR, J.M. (1985): "El sindicalismo español en la transición y la crisis" *Papeles de Economía Española* 22.