

MODERNIZACIÓN Y ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA

ÁLVARO ESPINA



España
México
Argentina

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Primera edición, septiembre de 2007

© FUNDACIÓN CAROLINA
Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
www.sigloxxieditores.com

© Álvaro Espina

Diseño de la cubierta: Pedro Arjona

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISBN: 978-84-323-1300-4

Depósito legal: M. 41.315-2007

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»

28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

«La experiencia de todos los siglos ha demostrado hasta la evidencia que no puede haber libertad ni seguridad, y, por lo mismo, justicia ni prosperidad, en un Estado en donde el ejercicio de toda autoridad está reunido en una sola mano. Su separación es indispensable.»

Discurso Preliminar
Constitución Española de 1812

«Es difícil exagerar —en el limitado estado actual de desarrollo humano— el valor de situar a seres humanos en contacto con personas diferentes de ellos, y con formas de pensar y de actuar distintas de aquellas que les son familiares... Esa comunicación ha sido siempre, y lo es en especial en el tiempo presente, una de las fuentes primarias del progreso.»

Principios de Economía Política, III.17.14
JOHN STUART MILL (1848)

«Leyendo [el libro de texto de Fisiología] no se podía formar una idea clara del mecanismo de la vida; el hombre parecía, según el autor, como un armario con una serie de aparatos dentro, completamente separados los unos de los otros, como los negociados de un ministerio.»

El árbol de la ciencia, Pío BAROJA (1911)

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	XI
INTRODUCCIÓN: LAS DOS «LEYES» DE LA MODERNIZACIÓN	XV
1. TRES MODELOS DE MODERNIZACIÓN	1
1. DOS MODELOS DE ÉXITO EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA SOCIAL: LOS CASOS INGLÉS Y ALEMÁN —Y LA REFUNDACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR EN SUECIA.....	4
2. UN MODELO DE FRACASO: ¿EL CASO ESPAÑOL O EL MODELO LATINO?	17
3. EL ATRASO HISTÓRICO ESPAÑOL EN PERSPECTIVA COMPARADA: LA ESTRATEGIA DE RECURSOS HUMANOS.....	27
2. OTRAS TRES CARACTERÍSTICAS DEL CASO ESPAÑOL.....	39
1. LOS RESULTADOS DE UN CASO PURO DE MODERNIZACIÓN «A LA LATINA» CON BAJOS SALARIOS.....	44
2. ESPAÑA: SALARIOS, CAPITAL Y PRODUCTIVIDAD DE LOS FACTORES	51
3. UN MODELO LATINO, EN RÉGIMEN DE SEMIAISLAMAMIENTO.....	58
3. EL DISEÑO DEL MODELO DE ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA DURANTE EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX.....	73
1. EL SISTEMA DE RELACIONES INDUSTRIALES CORPORATIVISTA Y LA RECONVERSIÓN REPUBLICANA	77

2.	EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL CENTENARIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN (INP)	87
3.	PENSIONES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y OTRAS INSTITUCIONES DE BIENESTAR Y BENEFICENCIA...	93
4.	EL «ESTADO DE BIENESTAR CORPORATIVISTA» DEL FRANQUISMO	101
1.	POLÍTICA ECONÓMICA, RELACIONES INDUSTRIALES Y CORPORATIVISMO DURANTE EL PRIMER FRANQUISMO	103
2.	LA FUGA HACIA ADELANTE DEL TARDOFRANQUISMO BAJO EL LEMA: «DESARROLLO MATERIAL VERSUS LIBERTAD»	117
5.	EL SISTEMA SOCIAL DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA	133
1.	«LA VUELTA DEL HIJO PRÓDIGO», EL NUEVO MODELO <i>AGIL</i> Y EL SISTEMA ECONÓMICO	133
2.	LOS SISTEMAS POLÍTICO-INSTITUCIONAL Y JURÍDICO	142
3.	EL SISTEMA DE VALORES Y CREENCIAS: ESPAÑA, EUROPA Y EL MUNDO IBEROAMERICANO	151
6.	INFLACIÓN, EMPLEO Y RELACIONES INDUSTRIALES	189
1.	CRECIMIENTO, INFLACIÓN, DESEMPLEO Y DEMOCRACIA EN ESPAÑA	190
2.	EL SISTEMA DEMOCRÁTICO DE RELACIONES INDUSTRIALES: CONCERTACIÓN SOCIAL Y NEOCORPORATISMO EN ESPAÑA	225
7.	ESTADO DE BIENESTAR Y CONCERTACIÓN SOCIAL EN ESPAÑA	251
1.	LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES Y LA CONCERTACIÓN SOCIAL	258
2.	ESTADO DE BIENESTAR, DEMOCRACIA Y PACTOS SOCIALES EN ESPAÑA: LAS POLÍTICAS DE EMPLEO, DESEMPLEO Y MERCADO DE TRABAJO	279

ÍNDICE

2.1. Cuatro funciones clásicas: la legislación protectora del empleo.....	282
2.2. La protección de los desempleados.....	288
2.3. Los servicios de apoyo a la búsqueda de empleo y los mercados de trabajo «transicionales».....	293
2.4. La cualificación profesional, la atención a los grupos desaventajados, la política activa de empleo y las iniciativas de empleo y desarrollo local	300
 8. UNA EVALUACIÓN DE RESULTADOS: SEGMENTACIÓN SOCIAL Y DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO	313
1. NEOCORPORATISMO Y SEGMENTACIÓN SOCIAL	315
1.1. Segmentación por razón de sexo y edad: la relación de sustitución entre empleo y escolarización y el diferencial salarial hombre/mujer.....	316
1.2. Segmentación por razón del estatus contractual.....	326
1.3. Otras formas de segmentación en relación con la concertación social.....	336
1.4. El giro estratégico de la concertación social a mediados de los años noventa.....	352
2. EL GASTO SOCIAL POR FUNCIONES DE BIENESTAR EN ESPAÑA Y EN LA UE: EVOLUCIÓN, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS.....	356
 CONCLUSIÓN. EL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA: DOCE LECCIONES PARA AMÉRICA LATINA.	369
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	389
 AGRADECIMIENTOS.....	431

PRESENTACIÓN

El capítulo primero de este libro enmarca la edificación del Estado de Bienestar en España dentro de la dinámica del proceso de modernización, de acuerdo con la interpretación que hace de esta última la nueva Sociología económica. El fracaso histórico del primer intento español de modernización —estudiado en los capítulos dos a cuatro— contrasta abiertamente con dos casos de éxito de características contrapuestas —el inglés y el alemán— y, todavía más, con la redefinición integral del Estado de Bienestar realizado en Suecia y los países nórdicos antes de mediados del siglo pasado.

El capítulo segundo analiza las características diferenciales más sobresalientes del caso español, comparándolo con esos otros casos, observadas en forma panorámica con ayuda de gráficos, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la llegada de la democracia en el último cuarto del siglo XX, prolongándolas hasta el primer quinquenio del siglo XXI. Tales características fueron: la escasez de recursos humanos; la estrategia histórica de bajos salarios —seguida del desbordamiento de las reivindicaciones salariales durante el tardofranquismo—; la anemia fiscal, y el régimen de aislamiento económico. La combinación de todo ello redujo el crecimiento de la demanda y el producto e impidió a la economía aprovechar sus ventajas comparativas, restringiendo el crecimiento de la renta *per capita* y del empleo.

El carácter radicalmente antimoderno de aquellas restricciones del sistema económico —al imponerse sobre el resto de los subsistemas sociales— abocó a la incoherencia del primer modelo de modernización español y al raquitismo de las instituciones de protección del primer intento de construcción del Estado de Bienestar durante el primer tercio del siglo XX, que se estudia con detalle en el capítulo tercero del libro. Sin embargo, su brevedad no impidió que la negociación colectiva y la regulación de los mercados de tra-

bajo llegasen a alcanzar un carácter prácticamente omnicomprensivo durante la II República, contribuyendo a diseminar las formas de organización del trabajo y empresariales más modernas, conocidas a través de las prácticas aplicadas por las multinacionales ferroviarias.

En cambio, la estatalización absoluta del sistema de regulación laboral —pese a su enmascaramiento bajo el disfraz del sindicalismo vertical— hizo del derecho del trabajo un factor de esclerosis económica, convirtiéndolo al mismo tiempo en la principal herramienta de propaganda del régimen franquista. Paradójicamente, el sistema de relaciones industriales acabó funcionando como el mejor y casi único termómetro de su rechazo popular, especialmente durante los años sesenta y setenta. La presión internacional —ejercida de forma considerablemente tolerante por la OIT, en el contexto de la guerra fría— indujo al Régimen a exhibir sus políticas de paternalismo social —estructuradas bajo la modalidad de un sistema de Seguridad Social estrictamente corporativista— como un sucedáneo de la libertad política. La forma que adoptó este paréntesis histórico del Estado de Bienestar español y su fracaso definitivo se analizan en el capítulo cuarto del libro.

La reconducción de toda esta estrategia —analizada en el capítulo quinto— fue la gran tarea de la democracia, cuyo éxito relativo se debe en buena medida a la capacidad para articular un cuadro coherente de interacciones entre el sistema de bienestar social y los sistemas político, económico, jurídico y cultural, para lo cual España contó con la asistencia técnica de las grandes instituciones de cooperación multilateral y con el apoyo inestimable de la monitorización del acercamiento legislativo y la adopción por parte española del acervo normativo de las Comunidades Europeas, llevado a cabo durante la etapa previa y como prerrequisito para la adhesión, que se produjo finalmente en enero de 1986.

Una herramienta que contribuyó poderosamente a facilitar la coherencia de aquella articulación entre sistemas fue la concertación social neocorporatista, que adoptó inicialmente la forma de políticas de rentas, consensuadas entre el sistema político y el de relaciones industriales, cuyos efectos sobre la evolución del mercado de trabajo se analizan en el primer epígrafe del capítulo 6, con ayuda de las

curvas de Phillips, Beveridge y Okun. Sin embargo, la concertación social no es un proceso lineal, sino que experimenta una serie de vicisitudes, que en el caso de la democracia española se concretan en un primer decenio de elevada densidad neocorporatista; un segundo decenio de interrupción del proceso, con escasa actividad concertadora, y una recuperación de las prácticas neocorporatistas en la etapa más reciente, aunque con un carácter ya mucho más débil y difuso que las del primer decenio —pero incorporándose a las mismas los dos grandes sindicatos—. Todo ello coincide con la etapa en que la economía realizó los ajustes para la incorporación a la eurozona. El largo y lento tejer y destejer implícito en estos procesos se analiza en el epígrafe segundo de ese mismo capítulo, formulándolo en términos de la dicotomía sociológica estructura/agencia.

El capítulo séptimo comienza estableciendo los nexos entre la edificación del Estado de Bienestar y la dinámica de la concertación social durante los últimos treinta años. El primer epígrafe analiza el protagonismo y el papel contradictorio que ha tenido la reforma del sistema de pensiones en la dinámica de la concertación antes y después de la ruptura del decenio intermedio: mientras que la reforma del sistema realizada en 1985 fue aducida por uno de los sindicatos (UGT) como factor desencadenante de la ruptura del clima de pactos sociales en que se había desenvuelto el primer decenio de la democracia, fue precisamente la reforma de las pensiones realizada en 1995 —después del Pacto de Toledo— la que marcó la vuelta al tripartismo que ha prevalecido con mayor o menor intensidad durante este último decenio. El segundo epígrafe, por su parte, analiza la relación del proceso de concertación con el diseño y la aplicación de las nuevas políticas de mercado de trabajo, empleo y desempleo, estructurándolas en una docena de grandes funciones, haciendo balance de resultados y señalando líneas de reforma, de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE, la «Estrategia europea de empleo» y el consenso implícito que emana de los estudios disponibles.

El capítulo octavo presenta el balance de resultados de los últimos treinta años de edificación del Estado de Bienestar. En el primer epígrafe la evaluación del funcionamiento del sistema de bienestar al término de la primera etapa de concertación se lleva a cabo

examinando el estado de la segmentación social —tomando como punto de referencia la etapa de interrupción del proceso neocorporatista, a mediados de los años noventa—, y se realiza una interpretación de los procesos de elección social ocurridos en la etapa más reciente, seguida de una simulación de la situación actual y futura, apelando al «teorema de la imposibilidad». La reintegración de España a la tarea de unificación europea —a la que denomino «la vuelta del hijo pródigo»— fue condición necesaria, aunque no suficiente, para culminar con éxito este segundo intento modernizador. De ahí que en el epígrafe siguiente el gasto destinado a las principales funciones del Estado de Bienestar español se compare con las cifras correspondientes en el conjunto de la Unión y en los dos grupos de países que ocupan las posiciones extremas, para hacer balance del camino realizado hasta aquí y orientar el diagnóstico de las tareas pendientes, en relación con los distintos modelos de políticas de bienestar de la OCDE y la UE. Para ello se comparan las políticas españolas con las «mejores prácticas» europeas, identificadas mediante la estrategia de cooperación y vigilancia mutua «entre iguales» (denominada «Método abierto de coordinación»: MAC) institucionalizada dentro de la Unión Europea a comienzos del siglo XXI.

Un apartado final de conclusiones revisa toda esa experiencia y extrae una docena de lecciones para las políticas sociales en el hemisferio iberoamericano, que fueron discutidas en la Conferencia Internacional *Estado de bienestar y competitividad. La experiencia europea y la agenda para América Latina*, celebrada en Madrid los días 26 y 27 de mayo de 2007, en la que este trabajo fue presentado como ponencia-marco.

INTRODUCCIÓN: LAS DOS «LEYES» DE LA MODERNIZACIÓN

Desde la perspectiva sociológica, la modernización consiste en un proceso de diferenciación hacia sistemas sociales cada vez más complejos, acompañado de la aparición de los correspondientes mecanismos de coordinación, en orden a obtener eficiencia mediante el uso de la razón. Como ya señalaran los constituyentes de Cádiz en 1812, Colomer (2001) ha constatado empíricamente la mayor eficiencia de los sistemas políticos complejos con poder dividido, que son fruto del proceso de diferenciación en las pautas de organizar y ejercer la autoridad política. Sin embargo, no existe un único modelo de modernización y la eficiencia está condicionada a la coherencia de todo el proceso. De acuerdo con la observación de Ted Gurr (1974), los sistemas políticos complejos con regímenes de poder mixto o dividido sólo han resultado duraderos y estables en Europa¹. Gurr atribuyó el excepcionalismo europeo a que esa pauta de estructuración del sistema político moderno resulta «coherente» con la plena diferenciación y complejidad racionalizadora de los otros subsistemas sociales, fruto del largo proceso de modernización registrado en Europa durante los últimos siglos.

En términos generales, la hipótesis de «congruencia o consonancia» entre sistemas postula que las instituciones políticas funcionan mejor y duran más si son internamente consonantes y si sus pautas de autoridad y reglas de estratificación resultan congruentes con las de los sistemas e instituciones sociales adyacentes (Eckstein y Gurr, 1975), ya que la lógica de la teoría general de los sistemas de acción exige que cada paso hacia la diferenciación funcional se vea acom-

¹ Gurr empleó una muestra de países y políticas que abarcaba el período comprendido entre 1800 y 1971, no incluyendo a los Estados formados tras la Segunda Guerra Mundial.

pañado de la aparición de otros tantos nexos de interacción entre sistemas que, respetando escrupulosamente la diferenciación, restablezcan la coordinación. Por ejemplo, se dispone de considerable evidencia empírica acerca de que el proceso de difusión del crecimiento económico moderno no es homogéneo, sino que forma «clubes» y existe una especie de «convergencia condicional» que sólo beneficia al club de países que disponen de entramados institucionales coherentes (Quah, 1997).

La formulación de aquellas dos *leyes* básicas del proceso de modernización —la de diferenciación y la de coherencia— se remonta en realidad a los fundadores de la sociología. Herbert Spencer (HB: 1857) intuyó que el progreso social consiste en la evolución «desde lo uniforme a lo multiforme y desde una homogeneidad incoherente a una heterogeneidad coherente», basada en la «cooperación voluntaria» (Espina, 2005b, p. 177). En su obra clásica *La división del trabajo en la sociedad*, Emile Durkheim (ED: 1893) retomó la idea bajo la forma de una complejización creciente de la división del trabajo entre las distintas estructuras sociales, añadiéndole el componente cohesivo, ya que tal división requiere el avance paralelo en el proceso de reintegración (a la que denominó *solidaridad orgánica*), que consiste precisamente en la capacidad para coordinar, *motu proprio*, las actividades en las que se especializa cada estructura diferenciada (Smelser y Swedberg. SS: 2005, p. 10).

Sin embargo, la formulación de Durkheim era todavía demasiado frágil porque su modelo cognitivo seguía empleando el símil organicista —como ya hiciera Spencer, por muy contradictorio que resultase este símil con su «ley de supervivencia de las unidades individuales», asumida por imperativo ideológico (Espina, 2005b, p. 179)—. En el caso de Durkheim, el organicismo hacía gravitar el proceso de reintegración sobre el desarrollo de vínculos corporativistas entre ocupaciones y grupos profesionales (Dobbin, p. 40). Y es que el símil organicista limita extraordinariamente la diferenciación de sistemas e induce a pensar en términos de selección determinista, lo que resulta opuesto a la idea de experiencia consciente —impregnada de significado— y de selección mediante elección y cálculo de riesgo, que es la marca distintiva de los procesos sociales modernos (Luhmann, 1990, p. 26).

En cambio, el concepto de *sistema*, definido por Wilfredo Pareto (1916-17, §§ 2060-2074), significa precisamente plena diferenciación de sus subsistemas componentes, interdependencia mutua entre ellos (aunque ésta sea mucho más sutil) y suma positiva derivada de su interacción. Paradójicamente, la biología evolucionista del desarrollo —al fundamentar la estabilidad de los organismos en el desarrollo genético modular (propio de los sistemas) y en la plasticidad del fenotipo— está llegando a compatibilizar de forma extraordinariamente sugestiva la perspectiva genética de evolución adaptativa (organícista, pero no determinista) con los análisis individualista, funcionalista y formalista/esencialista (en el sentido aristotélico)².

Talcott Parsons (TP: 1951) retomó el enfoque paretiano y dio un paso adelante al estudiar el problema de la coordinación bajo la óptica de los «procesos de institucionalización», cuyo objetivo consiste precisamente en alcanzar la congruencia de pautas de acción mediante el intercambio entre los grandes subsistemas sociales (Gerhart, 2002). Con carácter general, el punto de partida de las principales tradiciones sociológicas —incluidas la evolucionista, la marxista y la funcionalista— es la coherencia intersistémica, dando por supuesto que tal congruencia es un dato inherente a la propia modernidad. En el caso de la sociología de Pierre Bourdieu (PB) —síntesis de marxismo y neofuncionalismo—, el impulso que dirige la marcha hacia la coherencia es la lucha de individuos y grupos por implantar su dominación en cada «campo» —definiendo a éste como estructura de relaciones sociales con lógica propia—, siguiendo en cada caso las reglas y empleando el «tipo de capital» característicos del mismo. De este modo, en la sociología de Bourdieu la coherencia vendría impuesta en última instancia por la lucha por el poder, a la que el sociólogo francés consideraba como un rasgo universal de la naturaleza humana —especialmente, la masculina (PB: 1998)—, tal como ha quedado configurada bajo el actual orden social a través de la internalización de una pauta de comportamiento —a la que denominó *habitus*—, que cumple el imperativo funcional de reproducción del orden capitalista. Con ello, Bourdieu generali-

² Véase Walsh (2006), en contraposición a la queja de Pío Baroja sobre la fisiología de su tiempo.

zaba el concepto al que Marx había denominado «afán de explotación» de la burguesía capitalista —encargado también funcionalmente de dotar de coherencia a todo el sistema—, elevándolo a la categoría de «Principio de antropología económica»³.

Por su parte, la tradición liberal comúnmente admitida atribuye a Adam Smith la idea de que el incentivo del interés económico individual actúa al modo de una mano invisible que garantiza la coherencia, por mucho que el moralista escocés la hiciera descansar, más bien —o en paralelo con ello—, sobre la educación de los sentimientos morales (Espina, 2005c) o sobre una especie de teodicea puritana (Ramos, 2001) en la que las clases dirigentes se comprometen a instruir a las clases subordinadas. Más modestamente, aunque con el mismo carácter de mecanismo de cierre del sistema, Max Weber había apelado a un sutil «deseo de reconocimiento» en las diferentes «esferas de valores» en que se mueve el individuo moderno. De ahí es de donde Parsons tomó su motor del cambio social. En su caso, la clave de bóveda es el individuo —definido como «sistema de la personalidad», que actúa como sujeto de la acción, tanto individual como colectiva—, al demandar que el sistema cultural y de valores resulte congruente con los nuevos contextos sociales en que desarrolla su agencia, desencadenando con ello los procesos de institucionalización (TP: 1951).

En cualquier caso, a este «olvido» de un análisis sistemático acerca de los mecanismos que producen coherencia, sin merma de la diferenciación⁴, latente en la axiomática fundacional de todas las ciencias sociales hasta la aparición de las ciencias de la complejidad, ha venido a unirse la práctica de las mismas, ya que la diferenciación de sus objetos de análisis —propia de la modernización— tiene como correlato la compartimentación metodológica en múltiples

³ Así reza el título de la aportación de PB a Smelser y Swedberg: 2005 (capítulo 4, pp. 75-89), extraída de PB: 2000.

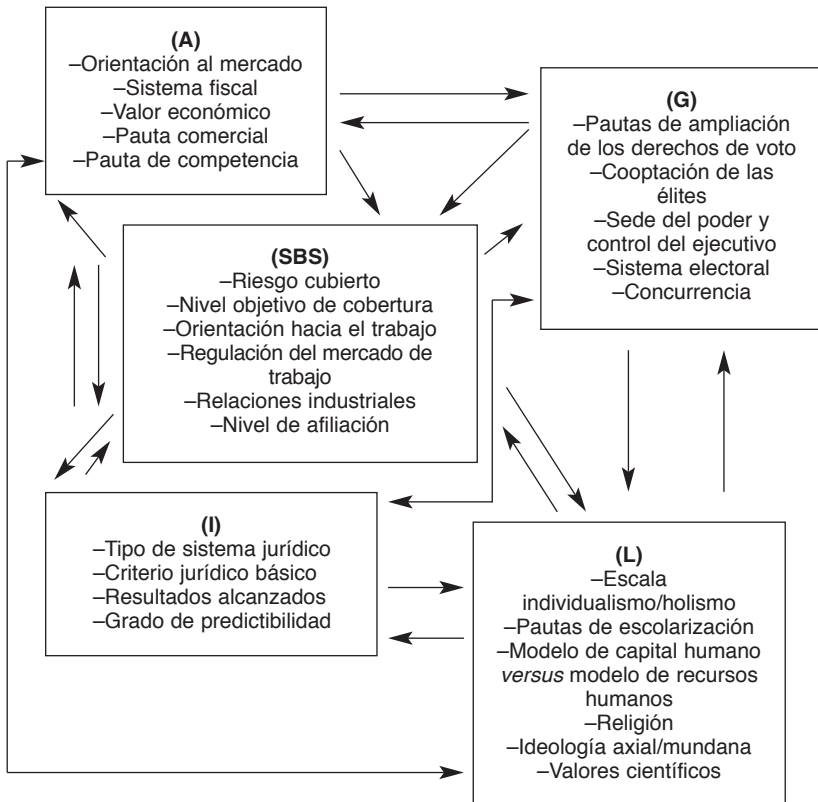
⁴ Y de las políticas para diseñarlos: en 1991 la OCDE convocó la conferencia «Towards Coherence». Ron Gass (2000, 2003), sigue reclamando que la OCDE asuma en esto el protagonismo en el ámbito global. De hecho, la OCDE ha incorporado con fuerza el imperativo de coherencia a las políticas de cooperación para el desarrollo. Véase una síntesis en: Olivé-Sorroza (2006). La bibliografía básica en: <http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/especialcoherencia2006/default.asp?seccion=bibliografia>.

ciencias parcelarias, que trabajan generalmente bajo el supuesto implícito de que tal congruencia sucede de modo automático y casi determinista, cuando lo que ocurre es que tales nexos no pueden ser objeto de observación sistemática, al no caer dentro del ámbito de competencia de ninguna de aquellas disciplinas. E igual sucede con políticas e instituciones.

Niklas Luhman (1995) detectó la aceleración experimentada por todo este proceso a finales del siglo XX, desencadenando la tendencia explosiva de los sistemas modernos a subdividirse y a actuar con carácter autopoietico (o sea, a construirse y reconstruirse tan sólo a partir de sí mismos, al modo de *Hal 9000*), haciendo primar el eje de autorreferencia de cada subsistema sobre el eje de referencia externa —con relación a los otros subsistemas y al entorno—. Luhmann (2006) terminó formulando una definición estrictamente procedimental de la modernidad, según la cual ésta consiste en un puro proceso de diferenciación en busca de sistemas que dispongan de una sola modalidad de operaciones, porque la herramienta básica que define lo moderno es la técnica, y ésta no es otra cosa que una «simplificación funcionante». A todo ello ha venido a añadirse la «dimensión civilizatoria», introducida por Eisenstadt (2000) en el análisis sociológico, que extrapola aquella definición procedimental y desvincula por completo las sociedades modernas del cuadro de valores considerado tradicionalmente como tal —cuya función consiste en motivar al individuo «endodirigido»—, lo que hace todavía más problemática la coherencia intersistémica moderna en el espacio global, en donde subsisten sistemas culturales con valores habitualmente contemplados como antimodernos —de ahí la dificultad que encuentra el «diálogo entre civilizaciones»—.

Aún sin apelar a profecías apocalípticas —en parte autocumplidas—, como la del «choque de civilizaciones», todo ello eleva exponencialmente el riesgo de incoherencia —y de desintegración social y anomia—, algo que Ulrich Beck (1992) ha elevado a categoría sociológica holística, bajo la denominación de «sociedad del riesgo», para definir la época de la globalización, en la que el subsistema político —especializado en el establecimiento de los fines sociales— resulta ya insuficiente porque se encuentra confinado en el interior de los estados-nación. Para Luhmann esto es así por mucho que

DIAGRAMA I. *Variables sistémicas*



nos aferremos, en vano, «al vocabulario de una tradición cuya ambición consistía en definir la unidad, o sea la esencia de lo social» (Luhmann, 1997), utilizando el significado (*meaning*) —siempre contextualizado culturalmente, asociado a la identidad del sistema— como filtro para reducir la complejidad, en ausencia del cual las identidades se confunden y la comunicación se dispersa en pura entropía, incapaz de penetrar en la mente del sujeto a través del proceso cognitivo, con el consiguiente riesgo de autismo (o *autopoiesis*); y, recíprocamente, los sujetos se encuentran incapacitados para producir comunicaciones válidas dentro del sistema (NL, 1990).

No sorprende, pues, que la sugerencia de Parsons y Smelser (PS: 1956) en favor de analizar específicamente todas estas interac-

ciones con ayuda de su modelo —denominado *AGIL*— no tuviera eco hasta la segunda mitad de los años ochenta y no haya alcanzado plena madurez hasta comienzos del siglo XXI, como pone de manifiesto la tercera parte de la segunda edición del *Manual de Sociología Económica* de Smelser y Swedwerg (SS: 2005), que versa precisamente sobre la proliferación de conocimiento sociológico en las «intersecciones de la economía» con el Estado —tanto en sentido general, como en el de Estado de Bienestar—, el derecho, la educación, la religión, la tecnología, el medio ambiente, y las sociologías étnica y de género —que estudian los mecanismos de segregación social—. Además, la segunda parte de la obra sitúa a las instituciones en el núcleo mismo del sistema económico, de acuerdo con la propuesta original de Parsons y Smelser, que contemplaba la economía y la sociología como partes de la teoría general de los sistemas de acción, propuesta que ha terminado adquiriendo carta de naturaleza también en la investigación económica más reciente (Bertocchi, 2004), particularmente en el ámbito de la economía del crecimiento (Aghion y Durlauf, 2006), proceso típicamente moderno en el que se registra un cuadro especialmente complejo de acciones y retroacciones entre las estructuras sociales y el propio crecimiento económico (Bourguignon, 2004), que resulta imperativo tomar en consideración a la hora de diseñar políticas, ya que en muchos casos el éxito o fracaso de las mismas depende de su interacción «blanda» con otras políticas e instituciones, y para ello unas y otras deben ser congruentes.

La inquietud acerca del carácter problemático de la coherencia, que ahora sobresale como riesgo proyectado hacia el futuro, puede retrotraerse también hacia el pasado, bajo la forma de hipótesis explicativa del fracaso de algunos procesos de modernización, y muy notablemente del español, que a estos efectos puede contemplarse como prototipo de un modelo más general —al que a veces se denomina *latino*—, especialmente relevante para la problemática del crecimiento moderno en América Latina. Porque la evidencia acumulada en el estudio de los procesos de modernización indica que la coherencia entre sistemas sociales diferenciados constituye, ciertamente, un requisito para que el proceso de modernización culmine con éxito; pero se trata de una condición necesaria que sólo re-

sulta constatable *ex post facto*. Nada autoriza, sin embargo, a considerarla como un axioma o prerrequisito *ex ante*, de cumplimiento inevitable, por mucho que éste sea un rasgo observable en todos los procesos de modernización consumados.

Por el contrario, si la coherencia entre sistemas diferenciados es el eslabón perdido de la modernización y el desarrollo económico, éste vendría a ser el principal factor discriminador entre los casos de éxito y de fracaso en tales procesos. Con la peculiaridad añadida de que, bajo tal supuesto, la incoherencia sería una variable prácticamente inobservable cuando la muestra seleccionada incluye sólo casos de éxito, dado que tal muestra no incluirá ningún caso de incoherencia intersistémica —cuya observación requiere una teoría y una consideración específicas—. La sociología económica, por su parte, viene imputando la causa del éxito de la economía capitalista a la «incrustación» (*embeddedness*) de las instituciones sociales en el funcionamiento económico, como sucede por ejemplo en los trabajos incluidos en Hollingsworth y Boyer (1997) o en los de Tzeng y Uzzi (2000), en los que esta modalidad de coordinación se materializa en la formación de redes que operan desde el ámbito micro-sociológico al ámbito global, con la paradoja de que a partir de cierto umbral de densidad, en lugar de ser eficiente la incrustación en redes resulta disfuncional (Uzzi, 1997 y 2000). En otros estudios el mismo concepto sirve para actualizar el concepto de cohesión y solidaridad estructural de Durkheim, como hacen Moody y White (2003). En general, la tradición sociológica explica los nexos intersistémicos apelando a las cuatro categorías básicas que acabamos de mencionar: instituciones, poder, cognición e incrustación en redes (Dobbing, 2004). La literatura sobre el capital social —considerado como complemento del capital humano y del capital físico— hace descansar esta tarea de reintegración sistémica sobre la dotación de facultades relacionales en los individuos, especialmente en su capacidad para participar en redes (de forma activa o pasiva, familiar o de amigos), para otorgar confianza (a los otros o las instituciones) y para el compromiso cívico (moral o político)⁵.

⁵ Esta dotación es elevada en Europa, especialmente en Escandinavia. Véase Von Oorschot *et al.* (2006).

En todo caso, las reglas del método comparativo de demostración de la causalidad exigen que la condición causal esté allí donde aparecen sus efectos y que no esté allí donde no aparecen, lo que requiere examinar tanto casos expuestos como no expuestos a tal factor (Dobbin, 2004, p. 29); y, a la inversa, casos en que no aparecen sus efectos hipotéticos, para comprobar que el factor no está, de modo que en orden a contrastar la hipótesis de que la coherencia es condición *sine qua non* para la modernización es necesario analizar casos en que el proceso de modernización fracasó, compararlos con casos en que tuvo éxito, y explicar los factores diferenciales.

Siguiendo la sugerencia de Gerhart (2005), ese es el ejercicio que me propongo en este trabajo, que hace énfasis, no tanto en la lógica del funcionamiento interno de cada subsistema en España, como en los efectos del mismo sobre los demás —tanto en el primer intento, saldado en fracaso, como en el segundo, culminado con éxito—. Para ello empiezo realizando un análisis comparativo del proceso histórico de modernización en tres casos bien señalados: el inglés, el alemán y el español (dos casos de éxito y uno de fracaso). En este ejercicio utilizo el esquema funcionalista de Talcott Parsons y Neil Smelser (1956) a modo de mapa para ordenar el análisis y para evaluar el desempeño del sistema social resultante del proceso de modernización. Como es bien sabido, Parsons y Smelser descompusieron el sistema social en cuatro grandes subsistemas diferenciados, cada uno de los cuales cumple un imperativo funcional esencial: *el sistema político* establece los fines y metas sociales en cada contexto específico (G); *el sistema económico* cumple el imperativo de adaptación (A), en orden a administrar los recursos escasos y disponer de nuevos recursos instrumentales, asignándolos a la consecución de los objetivos individuales y las metas sociales; *el sistema cultural, científico, de valores e incentivos* mantiene las pautas normativas de socialización —definitorias o latentes en el propio sistema social (L)— y las motivaciones individuales que condicionan la innovación, y *el sistema normativo legal y de administración de justicia* hace posible el funcionamiento integrado de todo el sistema (I), adjudicando derechos y obligaciones y garantizando el cumplimiento de los contratos (Parsons, 1961, pp. 36-41; Smelser y Swedberg, SS: 2005, p. 14).

A partir de la propuesta de Parsons y Smelser he especificado un cuadro sencillo de variables para llevar a cabo el análisis comparativo del proceso de modernización. Los cuatro subsistemas *AGIL* que figuran en el diagrama I están relacionados entre sí —a su vez— por cuatro mecanismos societales básicos: instituciones, redes, poder y cognición (Dobbin, 2004, p. 7), representados en el diagrama mediante flechas que relacionan cada subsistema con los demás. Estas variables se refieren a los rasgos fundamentales o características distintivas de cada subsistema. El subsistema político se define por las pautas históricas de ampliación de los derechos de voto, los mecanismos de selección y cooptación de las élites emergentes, la estructura institucional del poder y la sede de control del poder ejecutivo, las reglas electorales, y la topología de la concurrencia política (esto es, la mayor o menor tendencia hacia la polarización por los extremos o a la concertación por el centro). Para el subsistema económico las variables son: la orientación hacia el mercado, el modelo y el cumplimiento de las obligaciones fiscales, el valor económico prevaleciente y las pautas de competencia. Para definir al sistema jurídico identificamos la familia a la que pertenece el sistema legal, el criterio básico de legalidad, los resultados alcanzados y el grado de predecibilidad de las decisiones judiciales. Finalmente, el sistema cultural se define por una gama mucho más variada de rasgos, de las que el diagrama selecciona el posicionamiento del sistema de valores a lo largo del eje individualismo/holismo, las pautas de escolarización, la pauta de adquisición de capacidades (que adopta como variedades el modelo de capital humano, el modelo de recursos humanos o fórmulas mixtas), la religión, y el posicionamiento respecto a las orientaciones de ideas y creencias respecto a dos ejes: el que diferencia a las ideologías según el grado de axialidad, mundanidad y/o racionalismo, y el que diferencia a los sistemas de conocimiento según la polaridad positivismo-empirismo *versus* historicismo-institucionalismo.

En los diagramas I y II figura un quinto subsistema —el de bienestar social (SBS)— que no forma parte del sistema cuatripartito de Parsons y Smellser porque, en puridad, sólo puede hablarse de él refiriéndose a Europa (Freeman, 1995), en donde ha tenido lugar un proceso de diferenciación adicional, que dio origen a este nuevo

DIAGRAMA II. *Cognición y cambio: una topología de las ciencias sociales*



subsistema funcional, especializado en el cumplimiento del imperativo de cohesión social. Aunque el análisis pluralista norteamericano interprete que este rasgo del sistema social es más bien indicativo de un cierto retraso en el proceso de diferenciación europeo, fue John T. Dunlop (1958) quien apeló a la necesidad de una quinta pieza —limitada en su formulación al subsistema de relaciones industriales— para gobernar el conflicto distributivo, consustancial a las economías modernas. Otras características distintivas indican que el Subsistema de bienestar es un rasgo que identifica la variedad europea del proceso de modernización (Groot *et al.*, 2004), lo que implica su conversión en derechos subjetivos y su plena articu-

lación jurídica, frente al excepcionalismo norteamericano en esta materia (Skrentny, 2006).

Por esta razón, he ampliado el modelo *AGIL*, para incluir en el núcleo mismo de la problemática de la coherencia el Sistema de bienestar social, especializado precisamente en la función de cohesión —o sea, en la «solidaridad orgánica» a la que se refería Durkheim—. Las variables que sirven para definirlo son, por un lado, las utilizadas por Esping-Andersen (1993, 1999) en su conocida tipología tridimensional (tipo de riesgo, cobertura, orientación hacia el empleo y regulación laboral), a las que se añaden las del «sistema de relaciones industriales» —definido por dos variables: el «grado de centralización» (Calmfors, 1993) y el nivel de afiliación sindical u otras modalidades de representación laboral (Freeman, 2005).

La preocupación por los mecanismos de reintegración de esos cinco subsistemas se observa actualmente en el conjunto de las ciencias sociales, cuya topología (recogida de forma tentativa en el diagrama II) ha ido creciendo para acompasar su paso al de la diferenciación de sistemas sociales, acentuando en la etapa más reciente las disciplinas relacionales, emanadas en primer lugar desde las propias ciencias parcelarias (como el «Análisis económico del derecho» —*Law & Economics*—, el «Análisis de políticas públicas», la «Teoría de las finanzas» o la «Economía de la innovación y el conocimiento»), pero se manifiesta con especial claridad en el amplio desarrollo alcanzado recientemente por las áreas de conocimiento cuyo objeto es precisamente el Sistema de bienestar social, sobre el que recae el objetivo de cohesión, y en la emergencia y pujanza de tres disciplinas típicamente relacionales o de coordinación: la Sociología Económica —con la teoría de la elección racional— (Smelser y Swedberg, 2005), el Neoinstitucionalismo (Brinton y Nee, 2001) y la Sociología Política, cuyo primer manual de carácter comprensivo parte precisamente de la necesidad de cambiar el rumbo desde la diferenciación del trabajo teórico hacia la integración y la síntesis del conjunto de áreas recogidas en este diagrama (Janoski *et al.*, 2005, p. 2).

Ese es el marco conceptual que sirve como hilo conductor del resto del trabajo, en el que tanto el fracaso de la primera modernización española —estudiado en los capítulos tercero y cuarto—

como el éxito relativo del segundo intento —estudiado en los capítulos quinto a séptimo— se analizan en términos de la incapacidad o capacidad para articular un cuadro coherente de interacciones entre los otros cuatro subsistemas del modelo *AGIL* y el Estado de Bienestar, que se llevaría a cabo finalmente durante la etapa de construcción de la democracia, en un contexto de concertación social neocorporatista. Previamente, en el capítulo primero analizo el fracaso español en comparación con los casos inglés y alemán, y en el segundo examino panorámicamente las tres diferencias más sobresalientes entre estos últimos y el caso español, que combinó una estrategia de escasez de recursos humanos y bajos salarios con un régimen de aislamiento, lo que provocó insuficiencia del crecimiento de la demanda e impidió a la economía aprovechar sus ventajas comparativas, avocándola al malthusianismo del empleo. Esa restricción económica resulta radicalmente antimoderna y, al imponerse al conjunto de los subsistemas sociales, proporciona en buena medida la clave para explicar la incoherencia que planea sobre todo el proceso, cuya reconducción —a la que en el quinto capítulo denominé «la vuelta del hijo pródigo»— ha sido condición necesaria, aunque no suficiente, para culminar con éxito el segundo intento modernizador. Para evaluar los resultados de este segundo intento, el capítulo octavo analiza la segmentación social y la distribución funcional del gasto social en términos comparados. Las conclusiones revisan toda esa experiencia y extraen algunas lecciones para las políticas sociales de América Latina.

1. TRES MODELOS DE MODERNIZACIÓN

Las ciencias sociales especializadas en cada uno de los cinco grandes subsistemas, representadas en el diagrama II, han tratado de identificar tipos ideales en el proceso histórico de diferenciación estructural, a la luz del grado de especialización funcional, de las características distintivas en su configuración y de la dinámica de interacción entre cada uno de ellos. Por ejemplo, al analizar las estrategias para ampliar los derechos de voto hasta llegar al sufragio universal, Colomer (2001) identifica tres modelos de instituciones políticas: el anglosajón, el latino y el alemán o nórdico. El primero persiguió la estabilidad concediendo estos derechos primero sólo a los más ricos, ampliándolos después paulatinamente y evitando dar saltos bruscos hacia nuevas mayorías; controlando indirectamente el sistema de partidos mediante la aplicación sistemática de reglas electorales de mayoría relativa a una sola vuelta, en las que el ganador gana todo —lo que, paradójicamente, suele aconsejar a los contendientes políticos competir por el centro y en la práctica reduce a dos el número de contendientes efectivos—, y priorizando la centralidad del Parlamento como sede de la democracia representativa y del control del ejecutivo, hasta un grado tal que ha impedido hasta ahora adoptar una Constitución, ya que ésta tendría que limitar sus poderes (Ascherson, 2006), como se puso de manifiesto en el trasplante revolucionario del modelo a Norteamérica, que planteó, según Graham Sumner, la disyuntiva *Democracia versus Constitución* (Espina, 2005d).

En los modelos latino y de Europa Oriental, en cambio, las oligarquías tradicionales —mayoritariamente antiliberales y antidemocráticas— mostraron una gran renuencia a ampliar y respetar los derechos políticos, resistiendo los cambios, tratando de marginar a los recién llegados y obligando a las élites emergentes a acceder al poder por vías ajenas al sistema institucional (hasta el punto de autoconsiderarse como únicos titulares legítimos y «propietarios» del

mismo). Cuando éste se derrumbaba, la oposición revolucionaria ampliaba de repente el electorado, mayoritariamente analfabeto, que era presa fácil para los mensajes políticos mesiánicos, lo que otorgaba una considerable prima a las posiciones extremas en el juego de concurrencia política dentro del nuevo sistema. En el caso de la II República Española, además, la regla mayoritaria favoreció desmesuradamente al candidato ganador en cada distrito, aplastando a la minoría —independientemente de los votos conseguidos—, lo que premió a las estrategias frentistas —en combinación con un mapa de distritos electorales muy desequilibrado— y permitió al frente perdedor en votos alzarse con la victoria en escaños, restándole legitimidad. Consecuentemente, en el modelo latino los derechos se consideraron indivisibles, encontrando su fundamento en la proclamación revolucionaria de los mismos. Y como muchas de estas revoluciones produjeron caos o emplearon el terror, los movimientos pendulares y la interrupción periódica del proceso de edificación del nuevo sistema social resultaron inevitables, siguiendo la pauta de «desarrollo antagonista» de Albert Hirschman (1992), porque, en ausencia de una actitud anticipativa de cooptación gradualista de las élites emergentes hacia el centro del sistema político, la amenaza revolucionaria actuó como motor único del cambio evolucionista (Espina, 2005a). Casos muy similares han proliferado en el pasado y el presente de América Latina.

En el modelo alemán, extendido después a los países nórdicos, fue la derecha quien lideró el proceso de generalización del derecho de voto —como sucedió también en el modelo anglosajón—, pero optando en este caso por crear un electorado masivo de forma repentina, obligando enseguida a las nuevas élites a competir dentro del sistema político. Como contrapeso a la inestabilidad inherente a tal irrupción, el poder ejecutivo del Canciller —que dirige el Ejecutivo— no fue controlado por la cámara baja, sino por la segunda cámara (*Bundesrat*), cuya composición no provenía del sufragio directo, sino que era básicamente representativa de los poderes territoriales —al igual que sucede actualmente con el Consejo de la UE, que nombra a la Comisión Europea—. Junto a ello, la estabilidad se vio favorecida, primero, por una regla electoral de mayoría absoluta con segunda vuelta electoral —e introduciendo el sistema

proporcional, en la República de Weimar—, lo que abocaba a la concurrencia por el centro político y a la formación de coaliciones multipartidarias.

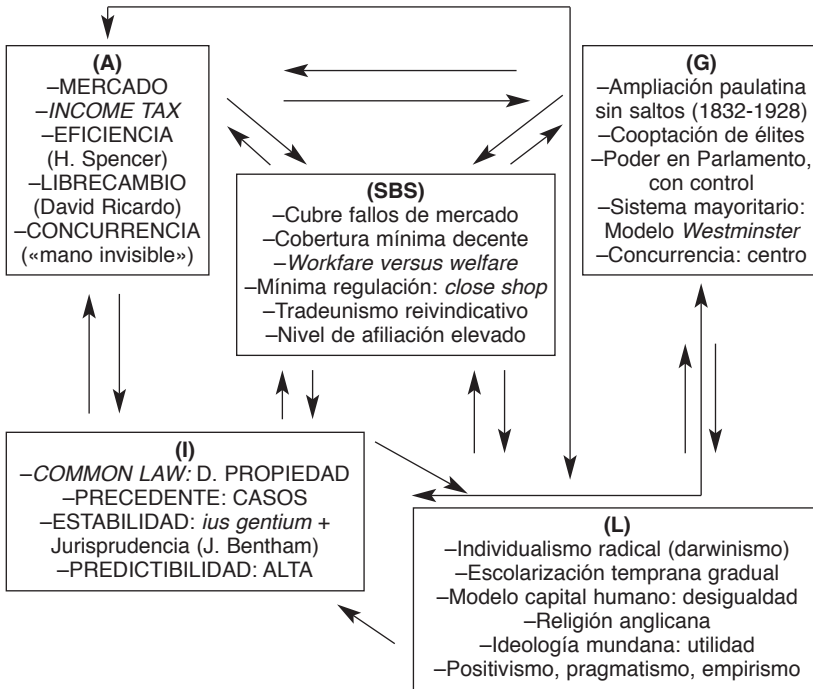
Sin embargo, por mucho que el papel de las instituciones y del subsistema político resulten cruciales para el proceso de modernización —especializado como está en la definición de fines colectivos y en los mecanismos formales de acceso y ejercicio del poder (junto a otros mecanismos mucho más difusos)—, sería injusto atribuirles la responsabilidad principal del éxito o fracaso en el intento de construcción del sistema democrático, porque esos mismos tipos ideales o modelos históricos los encontramos también en el proceso de diferenciación funcional de los otros tres subsistemas, como enseguida veremos. Además, los tres modelos de sistema político se corresponden, aunque con ciertas variantes, con los «tres mundos del Estado de Bienestar» de Titmus (1974) y Esping-Andersen (1993): el minimalista-residual británico —universalista— y el de aseguramiento continental, subdividido, a su vez, este último en una rama latina, que conservó largo tiempo su corporativismo original, mientras que el sistema alemán avanzó más rápidamente hacia la generalización. Su plena universalización —combinada con el sistema francés de gestión del conflicto industrial— daría lugar en los años treinta al modelo socialdemócrata sueco (Ashford, 1986), compartido por los otros países nórdicos.

Los nexos entre ambos sistemas son notables. Resulta muy difícil, por ejemplo, explicar la estabilidad de los sistemas sociales nórdicos —y del propio sistema alemán, aunque interrumpida esta última por los latigazos del nacionalismo totalitario— sin apelar al mortero cohesivo de los sistemas de bienestar universalista (o socialdemócrata) y bismarckiano (o corporativista, con cobertura amplia), respectivamente —cuya adopción sirvió, inicialmente como contrapartida a la expulsión del partido socialista del sistema político entre 1878 y 1890—. Y lo mismo sucede con la contribución de los arreglos neocorporatistas entre el subsistema político y el de relaciones industriales a la superación de las grandes crisis y a las transiciones democráticas en el continente europeo durante la segunda mitad del siglo XX (Schmitter y Grote, 1997). Pero, aún sin referirse a ese quinto subsistema —que no forma parte del modelo *AGIL* ori-

ginario—, las características de los tres modelos de comportamiento político se corresponden casi perfectamente con los rasgos diferenciales en la formación de los otros tres subsistemas del mapa funcionalista genuino: el económico, el legal y el sistema cultural-motivacional. Ahora bien, en lo que sigue, en lugar de razonar a partir de tipos ideales he preferido adoptar el criterio de análisis de casos individuales, dado que la agrupación por racimos de países de un conjunto de variables tan complejo (del orden de veinticinco) obligaría a un grado de simplificación abusivo, lo que explica el desplazamiento observado recientemente en múltiples ámbitos de la sociología política desde la obsesión por la contrastación empírica de modelos taxonómicos hacia la interpretación de casos específicos y el análisis comparativo (Janoski *et al.*, 2005, p. 3). Esto resulta especialmente necesario en el análisis de la realidad actual y prospectiva, para la que no se dispone todavía de evidencia relevante (Hicks y Esping-Andersen, 2005, p. 524).

1. DOS MODELOS DE ÉXITO EN EL PROCESO
DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA SOCIAL:
LOS CASOS INGLÉS Y ALEMÁN —Y LA REFUNDACIÓN
DEL ESTADO DE BIENESTAR EN SUECIA

No obstante, es notorio que los casos inglés y alemán resultan en buena medida característicos de dos modos paradigmáticos y casi diametralmente opuestos de afrontar la modernización (compartidos por otros países). En el primero, el motor incuestionable del proceso es el mercado y la iniciativa individual; en el segundo, la asociación entre esta última y el Estado, con un amplio margen para la iniciativa estatal y/o corporatista. Desde el punto de vista económico, ambos resultaron extremadamente eficientes, de modo que no caben conclusiones monistas (Dobbin, 2005, p. 45). Por su parte, el caso español presenta características en cierta medida extrapolables al «modelo latino», como veremos en el siguiente epígrafe. Desde la segunda postguerra se viene registrando una tímida convergencia entre los dos primeros, que se ha visto acelerada con la

DIAGRAMA III. *Primera modernización: Inglaterra*

llegada de la UE (hacia una plena diferenciación de sistemas), ahora ya sí con la participación de España.

En el modelo inglés, el sistema económico individualista y libre-cambista, con amplia autonomía respecto al sistema político —aunque con una fiscalidad extremadamente eficiente y equitativa (basada en la implantación temprana del *income tax*)—, consiguió históricamente el máximo grado de eficiencia adaptativa y competitividad, lo que explica, en parte, el papel escasamente relevante del sistema de bienestar en la corrección de los resultados distributivos, la escasa regulación de los mercados y el librecambio. Ambos sistemas interactúan con un sistema legal evolutivo (la *Ley Común*, basada en la jurisprudencia y el precedente), capaz de maximizar la seguridad jurídica a largo plazo y los derechos de propiedad, en paralelo con un sistema cultural y de valores claramente empirista, individualista y utilitarista (de inspiración darwinista).

El caso inglés es el modelo canónico sobre el que se edificó la economía política clásica —que parte del axioma de la autonomía teórica total del valor económico, que Malthus definió en función de la utilidad— y el denominado *modelo pluralista* en la teoría de la acción colectiva de diferenciación social —frente al modelo corporatista continental—. En muchos aspectos, además, es el que ha resultado triunfador por el proceso de selección evolucionista de los dos últimos siglos, por lo que sus principales características son consideradas actualmente como rasgos distintivos del sistema social moderno, aunque no fuera así en sus orígenes, en los que el modelo hubo de competir con la propuesta alternativa de modernización centroeuropea, que durante un tiempo tuvo ciertas probabilidades de alzarse con la victoria (Espina, 2005a, p. 32).

En el polo opuesto se encuentra precisamente el modelo alemán, con su variante japonesa (Mork *et al.*, 2007), en donde el sistema económico siguió una pauta de cooperación con el Estado, cuya intervención proactiva se constituyó en motor del cambio económico, proporcionando una masa abundante de bienes públicos, externalidades (recursos humanos, infraestructuras materiales y científicas, y demanda para la industria pesada naciente), e incluso orientación y dirección, haciendo jugar al Estado un papel determinante en la orientación de la política industrial. Todavía actualmente algunos de sus rasgos reaparecen en la variedad de capitalismo denominada «economía coordinada de mercado» —frente a la variedad denominada «economía libre de mercado»— (Hall y Soskice, 2001).

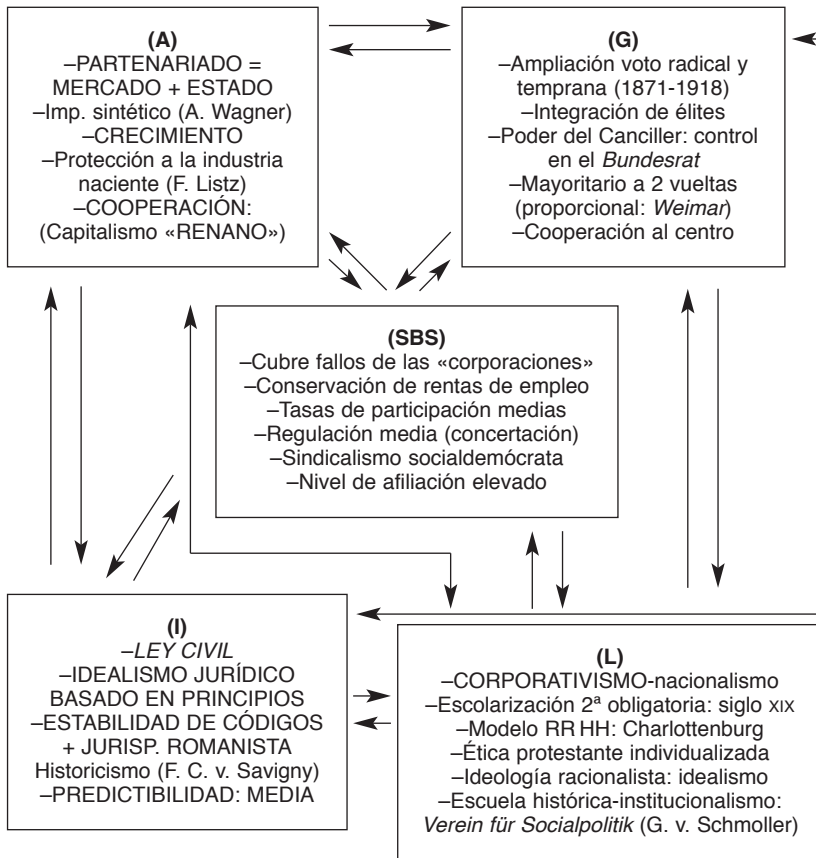
Con anterioridad al colapso del sistema durante el primer tercio del siglo XX, el cuadro alemán de relaciones intersistémicas entre política y economía resultaba coherente con un sistema jurídico estatista, con *ley civil*, pero al mismo tiempo idealista —con fuerte autonomía, basada en principios— y con una considerable impronta jurisprudencial, de inspiración romanista, que facilitaba su adaptabilidad y predecibilidad, y con un sistema cultural en el que los valores individualistas se subordinaban a los nacionalistas y estatistas. El historicismo sistemático, común al sistema jurídico y al conjunto de las ciencias sociales en la Alemania del siglo XIX, reforzó el carácter fuertemente dependiente de su propia trayectoria, como base empírica común a todos los institucionalismos —lo que los

hace hipersensibles al problema de la coherencia entre sistemas—. El II Reich alemán había heredado, además, la tradición impositiva prusiana, que fue la más eficiente y menos corrupta del continente durante los siglos XVII y XVIII, basada en el control directo de los recaudadores por las instituciones estatales —sin intermediarios ni venalidad de oficios—, en la monitorización de los funcionarios recaudadores por las corporaciones gremiales (de donde proviene la prelación histórica de la sociedad civil respecto al Estado, ya observada por Hegel, para quien las corporaciones constituían su «segunda columna moral»), y en la relación simbiótica entre la recaudación de impuestos por el Estado y la de la renta por los propietarios (*tax farming*), que estableció una tradición duradera de confianza entre los intereses estatales y los particulares de los *Junkers* (Kiser y Schneider, 1994). A partir de esta tradición Adolf Wagner construyó su «Impuesto sintético», para financiar el nuevo Estado alemán, en una acción perfectamente coordinada con la de la implantación del Estado de Bienestar bismarckiano.

La descripción de Rosa Luxemburgo en *Reforma o Revolución* (1899, nota 17), aunque lógicamente hipercrítica, sigue siendo la mejor síntesis del papel que desempeñó la cognición, canalizada a través del conjunto de las ciencias sociales —representado en este caso por la *Verein für Sozialpolitik*—, en la coordinación de todo este proceso:

En el año 1872, los profesores Wagner, Schmoller, Brentano y otros celebraron en Eisenach un congreso en el que proclamaron [...] que su meta era la implantación de las reformas sociales, para la protección de la clase obrera. Estos mismos caballeros, a los que el liberal Oppenheimer calificó irónicamente de «socialistas de cátedra», se apresuraron a fundar la *Sociedad para la Reforma Social*. Algunos años más tarde, al agravarse la lucha contra la socialdemocracia, votaron en el Parlamento a favor de la prórroga de la Ley Antisocialista. Por lo demás, toda la actividad de la *Sociedad* consiste en asambleas generales anuales en las que se presentan ponencias profesoras; además, ha publicado cien voluminosos tomos sobre cuestiones económicas. Estos profesores, que también son partidarios de las tarifas arancelarias, el militarismo, etc., no han hecho nada por la reforma social. Últimamente la Sociedad ha abandonado el tema de las reformas sociales y se ocupa de las crisis, los cárteles, etc.

DIAGRAMA IV. *Primera modernización: Alemania*



El impacto de la *Verein* se hizo notar tanto en el continente europeo como en Norteamérica —en este caso, a través de Richard T. Ely, fundador del institucionalismo y de la *American Economic Association*, en 1885—, y particularmente en España —en donde la élite intelectual de la Restauración se vio muy influenciada por la cultura alemana—, a través de la *Comisión de Reformas Sociales*, establecida en 1883. Su decreto de creación plasma con toda fidelidad ya en su artículo primero la confianza casi absoluta de los legisladores liberales en la capacidad cognitiva para transformar la realidad económica, al encargar a la Comisión el «estudio de todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de

las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo», en orden a diseñar un programa legislativo en materia de política social, «sin perjuicio de su función de estudio» (art. 2º) (Martín Valverde, 1987, p. XLVIII).

El modelo alemán resultó extraordinariamente eficiente en lo que se refiere a la recuperación del atraso económico, a cambio de minimizar el espacio del individuo, del mercado y de la sociedad civil, y de aumentar el dirigismo en la asignación de recursos, sobrecargando al sistema de bienestar en la función distributiva y cohesiva en torno a los grandes objetivos fijados por el Estado, cuya función de coordinación se vio facilitada por una pauta de fuerte cooperación empresarial, contagiada enseguida a Japón (Chandler, 1990). La política industrial, basada en un proteccionismo templado para la industria naciente, importado por F. Liszt de la América de Alexander Hamilton y admitida enseguida por Stuart Mill —con gran escándalo en aquellos tiempos y en los venideros (Irwin, 1991, p. 202)—, era perfectamente coherente con el conjunto de su «sistema nacional de política económica».

Ciertamente, incluir la estrategia aplicada por la Alemania imperial para su primera modernización entre los casos de éxito no significa que fuera un modelo completo ni sostenible, ya que en el largo plazo el régimen político autoritario del Imperio habría de resultar incapaz de controlar el conjunto del sistema social alemán a medida que aumentaba su complejidad, como consecuencia del desarrollo económico, por no hablar del impacto del sistema internacional y de la guerra sobre la evolución ulterior del mismo (Berman, 2001). Se trata obviamente de una fase inicial, en la que la coordinación entre los sistemas político y económico fue el resultado de combinar un grado razonable de concurrencia política —entre las élites dirigentes tradicionales y las élites industriales emergentes— con una escasa dependencia de las rentas e ingresos de la élite tradicional respecto a la acción del Estado¹. De este modo, habien-

¹ En los términos del modelo de modernización formalizado por Acemoglu y Robinson (2006), el coeficiente μ —que es un indicador inverso del grado de concurrencia entre élites, que aumenta cuanto más difícil resulta desplazar a la que detenta el poder— fue elevado, mientras que el parámetro R —que mide el grado de dependencia económica de la élite dirigente respecto al sistema político— era bajo.

do iniciado el proceso de cambio en fechas relativamente tempranas —al igual que sucediera en Inglaterra— la élite tradicional no se consideró excesivamente acosada por las élites emergentes —ya que dispuso de una cierta capacidad de veto, desde el *Bundesrat*, frente a las reformas más perjudiciales para sus intereses estratégicos—, y, como sus recursos económicos eran relativamente independientes del Estado, no consideró imprescindible tratar de bloquear el proceso de modernización e innovación política, sino tan sólo de modular sus efectos económicos a través del denominado «pacto entre el hierro y el centeno», mutuamente beneficioso para ambas partes, haciendo compatible el respeto a los intereses agrarios con un fuerte intervencionismo del Estado en la demanda industrial y en el suministro de externalidades para la industria naciente —simbolizadas principalmente en la puesta en pie de un sistema público de educación secundaria y politécnica al que nos referiremos más adelante—.

Más tarde, tras la Gran Guerra y el colapso del Imperio, la República de Weimar trató de llevar a cabo una política de fuerte coordinación entre los sistemas político, económico y de bienestar poniendo en pie un sistema de relaciones industriales basado en el intercambio político entre el Estado y los agentes sociales representativos de los grandes grupos de intereses industriales. Para resultar equilibrada, tal política requería la colaboración periódica de los cuatro partidos políticos representativos de los grandes grupos de interés económico (conservadores-agrarios, cristianos-industriales, liberales-urbanos y socialistas-obreros), lo que se vio facilitado por la regla de representación proporcional. Sin embargo, la dirección política basada en la negociación permanente y la cooperación entre un grupo tan variado de partidos resultó demasiado frágil, hasta el punto de verse desplazada por los arreglos corporativistas entre «productores» industriales, estudiados magistralmente por Maier (1975). Finalmente, el sistema se descompuso porque quedó monopolizado por la bipolaridad de intereses entre patronos —especialmente, los de la gran industria pesada— y sindicatos obreros, de modo que las amplias capas de población que perdieron la voz abandonaron el sistema político y se convirtieron en presa fácil del nazismo, cuyo nacionalismo exacerbado se distinguió precisamen-

te por la subordinación de todos los sistemas a los intereses «superiores» del sistema político —el Estado alemán—, una vez que el sistema económico —aplastado por las reparaciones del Tratado de Versalles²— implosionó con el colapso de los préstamos norteamericanos tras la crisis de 1929.

El fracaso final del Estado de Weimar se tradujo en una formidable vuelta atrás en el proceso de modernización, asumiendo el partido nazi bajo el III Reich la dirección indiferenciada (totalitaria) de todos los subsistemas sociales, destruyendo la energía enriquecedora que emanaba de la complejidad, pero dotando al Estado de una formidable capacidad operativa para la ofensiva exterior, propia de la «Sociedad militar» —con dirección unitaria—, como ya señalara Herbert Spencer, cuya eficiencia bélica se basa precisamente en la destrucción del sistema de cooperación voluntaria que da fundamento a la «Sociedad industrial». En su *Omnipotent Government*, Ludwig von Mises (1944) analizó las consecuencias en todos los órdenes derivadas de la subordinación de la economía y la sociedad civil al afán de dominación de una camarilla política suficientemente arrojada³. Unos años antes, en su obra *Ideología y Utopía* (1929, vv. ee.), cuando ya se vislumbraba el ascenso pujante del nazismo, Karl Mannheim había analizado esta subordinación como rasgo común distintivo del fascismo y el comunismo, apoyada en ambos casos sobre una sociología del conocimiento meramente instrumental, que niega a todos sus adversarios la legitimidad ontológica para constituirse en sujetos del conocimiento, por un imperativo categórico excluyente —nacionalista, en un caso, de clase, en el

² Lo que había sido vaticinado por dos observadores tan poco afines como Von Mises (1919) y Keynes (1919). Coetzee (2007, p. 9) intuye que fue precisamente en esa fecha humillante cuando Hitler «hizo su promesa de “a toda costa”, estableció un pacto con el diablo y el mal entró en su alma».

³ Con ello Mises extendía al nazismo el análisis que ya realizara en su artículo clásico de 1920 («El cálculo económico bajo el comunismo»), según el cual una economía planificada no puede funcionar en un sistema económico moderno porque el prerrequisito básico para el funcionamiento del mercado es la existencia de un sistema genuino de precios y costes, y esto implica intercambiar títulos de propiedad (para lo cual resulta imprescindible la propiedad privada de medios de producción). Véase Murray N. Rothbard: «Ludwig von Mises (1881-1973)», en: <http://www.mises.org/content/mises.asp>.

otro— que sólo se reconoce a sí mismo como sujeto de la acción social típicamente moderna, autoproclamándose legitimado para acabar con cualquier otro sujeto.

El caso alemán resulta tan complejo que sólo en parte puede incluirse en el mismo modelo que los países nórdicos. En el aspecto cultural, de admitirse un modelo común, no cabe duda de que en la variante nórdica de modernización, que arranca en los años treinta, el objetivo igualitario que preside el sistema de valores en que se asienta esta variante del Estado de Bienestar se corresponde fundamentalmente con la teodicea y la ética calvinistas (Lindbeck, 1995)⁴, ni de que los objetivos fundacionales del sistema de bienestar social —impuestos, como restricción fundacional, por el sistema político al sistema económico— se plantearon desde su origen en términos de una cultura de clase social, siendo sus protagonistas principales los partidos socialdemócratas (Esping-Andersen, 2001).

En general, el Estado de Bienestar europeo aparece indisolublemente ligado a la revolución democrática, que fue el precio que pagaron las minorías liberales dirigentes tras el esfuerzo «nacional» que supuso la Gran Guerra y la descomposición de los lazos de interacción social nacional al término de la misma, tras la cual casi todos los países —aunque no España ni América Latina, que no habían participado en ella— se enfrentaron al dilema «democracia *versus* revolución» (Maier [1975]). La democracia europea del siglo XX no se explica sin la amenaza de la revolución bolchevique, al mismo tiempo que el desplazamiento de preferencias del votante mediano, producido por la universalización de los derechos de voto, explica la profundización del Estado de Bienestar y la inflexión que experimentó la curva de Kuznets de distribución

⁴ Véanse también los estudios reunidos por Lankowski (ed., 1999). Especialmente la comparación de la cultura calvinista holandesa y la cultura política escandinava con el luteranismo y la cultura política alemana —realizada por P. S. Gorski—, y la tesis de T. Ertman acerca de la relación entre la insuficiente integración nacional, la aspiración expansionista —mezcla de política y mercado— y la dualización del sistema de poder político en la Alemania anterior a la Gran Guerra. Dualización que habría de ser ratificada en Weimar, huyendo de la identificación entre parlamentarismo y humillación por la derrota, en contraposición con la identificación sueca entre parlamentarismo y ruptura democrática —coetánea de la Constitución de Weimar—.

de la renta, coincidiendo precisamente con la implantación del sufragio universal efectivo⁵.

Al término de la Primera Guerra Mundial la amenaza de revolución en Europa había obligado, además, a la concertación entre los gobiernos de los países firmantes de la paz para evitar la competencia económica de eventuales estrategias basadas en el «dumping social» (o sea, entablando «carreras competitivas hacia el fondo», con reducciones de salarios y otros costes sociales), lo que tuvo una primera materialización en el pacto sobre la jornada de ocho horas, paralelo al Tratado de Versalles, y acabaría concretándose en la fundación de la Organización Internacional del Trabajo. Y en el interior de buena parte de los grandes países del continente la amenaza revolucionaria condujo a estrategias consociativas, de carácter corporativista o neocorporatista, que renunciaron parcialmente a la agresividad electoral competitiva entre programas económicos alternativos, sustituyéndola por amplias zonas de política social consensuada, administrada con la ayuda de las corporaciones estatales representativas de los grandes grupos de interés —principalmente, patronales y sindicales—, con el riesgo consiguiente de captura y apropiación de las facultades del Estado, para subordinarlas a los intereses especiales de tales corporaciones y grupos sociales —a los que una corriente de la economía política denomina «extractores improductivos de rentas» (*rent seeking*)⁶—.

El fenómeno tuvo carácter general, aunque la captura del Estado por las grandes estructuras corporativistas alcanzó su máxima expresión en Alemania —precisamente el país en que la disolución de los lazos nacionales había sido más intensa y donde la amenaza de revolución había resultado inminente—, mientras que en la Europa del Sur (Italia y, enseguida, España), el Estado corporativo desplazó a la democracia y, en lugar de un consenso corporativista genuino, se firmaron «acuerdos» de paz social, adoptados bajo amenaza autoritaria, al estilo del *Patto di Palazzo Vidoni* impuesto por Mussolini en 1926⁷.

⁵ Véase Espina (2005a). Para el nexo entre sufragio universal y curva de Kuznets, véase Acemoglu y Robinson (2000b).

⁶ Véase Krueger (1974).

⁷ Véase Schmitter (1991, p. 68). Para el caso de España: Espina (1990, pp. 597-625), y «Salarios, industrialización y competitividad», en Espina (1992a).

A la larga, este sería también el destino de Austria y Alemania, debido a la dinámica puesta en marcha por el nazismo, que pudo acceder al poder por la vía democrática apoyándose precisamente en la movilización de las capas sociales que no participaban en el juego corporativista de las relaciones industriales y se sintieron excluidas del sistema⁸.

Esa experiencia traumática era perfectamente visible a comienzos de los años treinta desde los países escandinavos —que recibirían enseguida a los primeros refugiados socialdemócratas alemanes—. Suecia había implantado el sufragio universal en 1921. Cuando el gobierno socialdemócrata de Per Albin Hansson ganó las elecciones en septiembre de 1932 el ascenso de Hitler a la cancillería era ya mucho más que una amenaza. Probablemente por eso —y por el pacto de gobierno con el Partido agrario en 1933, cuando el desempleo afectaba ya a la tercera parte de la población activa—⁹ su gobierno tuvo buen cuidado en poner en pie un Estado de Bienestar profundamente igualitario y universalista para satisfacer también a la población rural y a las clases medias, al menos inicialmente, llegando incluso a recibir el apoyo de la derecha política en los años cuarenta¹⁰, por mucho que más tarde —al final de los años cincuenta y desde los años setenta— se produjera un cambio de orientación, al igual que sucedió en Finlandia¹¹.

Pero la característica más destacada de la experiencia sueca consistió precisamente en aprovechar su carácter de «último llegado» al Estado de Bienestar para tomar en consideración el conjunto de las experiencias previas —básicamente los seguros sociales alemanes, el seguro de desempleo británico, el sistema francés de intervención del Estado en las relaciones laborales y la universalización de la enseñanza secundaria en Francia y Alemania¹²— y poner en pie a partir de ellas una modalidad de Estado de Bienestar integral —cuya lógica interna restringía la capacidad de maniobra clientelar o discriminatoria desde el sistema político—, capaz de llegar al con-

⁸ Véase Schmitter, *ibid.*, y Maier, *op. cit.*, capítulo VII.

⁹ Para un relato a vuelapluma de todo el proceso, véase Vylder (1996).

¹⁰ Véase Baldwin (1990, pp. 225-259). También Alestalo y Kunhle (1987).

¹¹ Véase Smolander (2000).

¹² Véase Müller *et al.* (1987).

junto de los ciudadanos, propiciando al mismo tiempo la mayor participación de toda la población en el empleo, y utilizando la negociación colectiva centralizada como instrumento de igualdad salarial y distribución de la renta¹³.

Este nuevo modelo de Estado de Bienestar fue diseñado como una sola pieza, hasta el punto de que Richard Freeman ha podido definirlo como un verdadero sistema¹⁴ —esto es, una estructura con características de funcionamiento distintas a la de la suma de sus partes o subsistemas—, construido en combinación con las otras columnas del Estado, y especialmente con un sistema fiscal que constituyó el primer experimento a gran escala de la teoría keynesiana. En ciertos aspectos, el diseño y la puesta en práctica de esta política —obra del ministro de Hacienda, Ernst Wigforss, con la ayuda de Gunnar Myrdal¹⁵— puede considerarse más bien una forma de keynesianismo *avant la lettre*, que fue observada cuidadosamente por el propio Keynes como campo de verificación para su teoría del interés¹⁶. De hecho, la Escuela de Estocolmo se anticipó a la de Cambridge en la comprensión del papel de las expectativas a la hora de orientar las decisiones de los agentes económicos, lo que permitió utilizar la política monetaria y los tipos de interés para dirigir el ciclo económico y el nivel de empleo, habida cuenta de su impacto sobre la propensión al consumo y como estímulo para la inversión¹⁷. La dicotomía entre expectativas e inercia económica —formulada a partir de la distinción entre la percepción económica *ex ante* y los fenómenos *ex post*, ideada por Wicksell—¹⁸, se convertiría en uno de los rasgos característicos del keynesianismo que conservan todavía hoy plena vigencia, ya que han servido como punto de partida para la recuperación de la curva de Phillips por la eco-

¹³ Véase Ashford (1986, pp. 120 y ss).

¹⁴ Véase Freeman (1995).

¹⁵ Véase Myrdal (1939).

¹⁶ Véase Skidelsky (1992, p. 488).

¹⁷ El crédito por tal anticipación se lo dio John Hicks a Eric Lyndal y Gunnar Myrdal en «Mr. Keynes's Theory of Employment», *The Economic Journal*, 1936, citado por Skidelsky (*ibid.*, pp. 546-547). Keynes ratificó esta idea en carta a Myrdal en junio de 1937, *ibid.*, pág. 559.

¹⁸ Fue Bertil Ohlin quien exportó o contagió estas ideas a los economistas de Cambridge, *ibid.*, p. 581.

nomía neokeynesiana¹⁹ y para orientar la política de control de la inflación, que había minado previamente la aplicabilidad del enfoque keynesiano²⁰. Todo ello se estudia en el capítulo sexto de nuestro trabajo.

Baste aquí señalar la profunda imbricación entre el diseño del Estado de Bienestar sueco durante los años treinta y cuarenta y el proceso de innovación en el campo del conocimiento y las ideas económicas. Como ha señalado Mark Blyth (2001), esta imbricación entre cognición y procesos de crecimiento económico, distribución y cambio institucional se ha mantenido a lo largo del tiempo, hasta conducir a las grandes reformas experimentadas por el Estado de Bienestar sueco de los años noventa, tras las crisis que comenzaron a manifestarse con toda crudeza a partir de los años setenta, que implicaron una cierta vuelta a los orígenes para reexaminar todo el proceso (Anxo y Niklasson, 2006) e indagar las causas del mal funcionamiento de algunas de las piezas del sistema, siguiendo en esto el método de Aristóteles²¹.

Lindbeck (1995 y 1997), por su parte ha explorado los efectos perniciosos para su sostenibilidad a largo plazo producidos por el propio funcionamiento del Estado de Bienestar sueco —concebido inicialmente, en palabras de Myrdal, como un instrumento de apoyo a la adopción de riesgos y al funcionamiento autónomo de los otros sistemas sociales— advirtiéndolo contra la dinámica desencadenada cuando su exceso de generosidad hace que entre los ciudadanos familiarizados con ella desaparezcan tanto los mecanismos informales tradicionales de garantía de ingresos, individuales o familiares —e incluso la propia acción responsable en materia de reproducción—, como el sentido ético de contención que subyacía a la idea de ciudadanía social enunciada por los fundadores, hasta el punto de comprometer la viabilidad de las ramas del bienestar más expuestas a tales riesgos —desempleo, subsidios a familias monoparentales, invalidez, jubilación anticipada, permisos de enfermedad,

¹⁹ Para EE UU, véase Dupuis (2004). Para el área euro: Mcadam y Willman (2003).

²⁰ Véase Espina (2005c).

²¹ «El mejor método es el que, remontándose al origen de las cosas, examina cuidadosamente su desarrollo» (Aristóteles, *Política*, tomo I, p. 6).

etc.—²². Esta es para Lindbeck la enseñanza más sobresaliente extraída de la historia de los Estados de Bienestar más avanzados, en los que la promesa de cobertura integral acabó destruyendo todas las redes de seguridad informal, y, con ellas, un rico entramado de tejido social de imposible reconstitución una vez que aquella promesa se demostró irrealizable. De ahí su recomendación de no dismantelar todas estas redes en los países en vías de desarrollo en que todavía están vivas²³.

2. UN MODELO DE FRACASO: ¿EL CASO ESPAÑOL O EL MODELO LATINO?

En cierto sentido el caso español —y, en general, el modelo «latino» (dicho sea sin la menor connotación etnicista)— se sitúa a medio camino entre el alemán y el inglés (aunque más influido por aquél que por éste). En ausencia de una delimitación temprana de los derechos de propiedad —y, lo que es peor, de un sistema legal y judicial eficaz para garantizarlos—, los mercados tardaron en desarrollarse y resultaron ineficientes. El fuerte peso de la producción agraria tradicional —cuyos intereses dominaron al sistema político y fueron reacios a todo cambio— frenó el crecimiento de la productividad, la acción distributiva autónoma del mercado y la propia capacidad del Estado para suministrar bienes públicos, debido a la insuficiencia fiscal endémica y a una combinación subóptima de inversión en infraestructuras, condicionada por el sistema de financiación, que, en el caso de España, dio prioridad a la red radial de ferrocarril sobre la de carreteras —y a la red principal de éstas, sobre la secundaria—, reduciendo su impacto conjunto sobre el crecimiento y el bienestar (Espina, 2000)²⁴. Las oligarquías caciquiles es-

²² Véase Lindbeck (2004).

²³ Véase Lindbeck (2002).

²⁴ La densidad española de ferrocarriles por km², en relación a la de PIB por km² (con variables normalizadas respecto a la media de una muestra de países europeos), equivalía en 1870 al 95 % de la francesa, pero descendió al 90 % en 1900 y al 75 % en 1930. En cambio, para la red total de carreteras las cifras fueron 17 %, 24 % y 44 %. La relación entre la densidad relativa de las carreteras y el ferrocarril

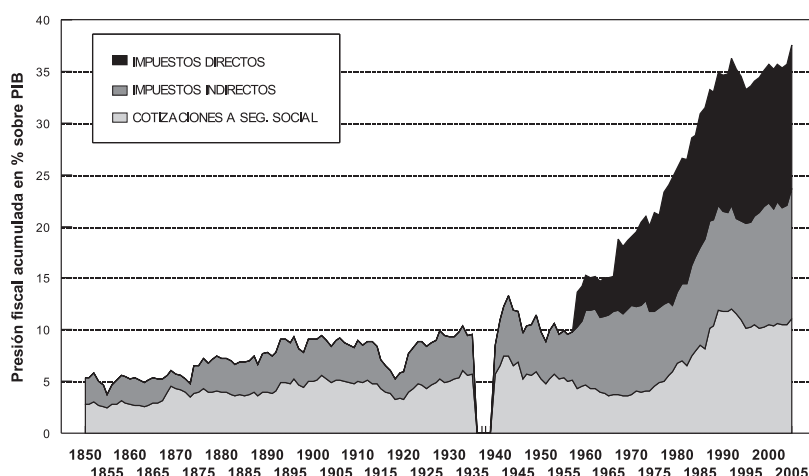
pañolas —y, en general, las latinas— no concedieron de buena gana derechos de voto²⁵, como tampoco pagaron impuestos, ya que fueron estos países los últimos en implantar el *Income Tax*.

En España el sistema fiscal de tipo «latino» perduró hasta la víspera de la Constitución de 1978, ya que todavía en 1976 sus rasgos eran: «la baja presión fiscal; el predominio recaudatorio de la imposición indirecta; el peso destacado de los impuestos sobre consumos específicos y, en cuanto al gravamen de la renta, el predominio de la imposición real o de producto» (Gonzalo, 2000). En el gráfico 1 puede observarse que hasta 1960 la presión fiscal total no superó el 15% del PIB y que hasta 1980 el crecimiento de la presión se debió exclusivamente a las cotizaciones a una Seguridad Social básicamente corporativista, como sucede actualmente en algunos países de Latinoamérica²⁶. La regularización fiscal se produjo durante los años ochenta, para seguir durante los dos decenios subsiguientes una senda más sosegada (con las inevitables fluctuaciones cíclicas y de orientación política de los gobiernos). En suma, la presión fiscal española se movió durante los últimos 155 años a lo largo de una curva logística cuyo tramo de máxima pendiente se situó entre 1960 y 1990, impulsada por las cotizaciones a la Seguridad Social desde 1960 y por los impuestos durante el decenio de los ochenta, para al-

pasó en Francia de 1,7 en 1870 a 1,9 en 1900 y a 1,5 en 1930, mientras en España pasaba de 0,3 a 0,5 y 0,8. Además, la infradotación española provino sobre todo de la red rural/vecinal —más capaz de maximizar el impacto del tren—, ya que los indicadores sobre red principal, cuando existen, son muy parecidos a los de Francia (Herránz, 2001, cuadro 6), pero en parte duplicaban al ferrocarril. De modo que la infradotación de bienes públicos —en capital físico y también humano, como veremos— se derivó principalmente de la indigencia de los entes locales.

²⁵ En general, este fue el caso en todo Occidente, pero mientras en el resto de Europa el comportamiento de las clases altas fue preventivo, en el mundo latino generalmente la amenaza revolucionaria tuvo que ser inminente y explícita: Acemoglu y Robinson (2000) toman a Argentina como caso paradigmático. El caso de Gran Bretaña, en cambio, puede ser explicado por factores endógenos a la composición de las clases dirigentes y a la reducción del clientelismo, sin apelar a la amenaza revolucionaria (Lizzeri y Persico, 2003). En cualquier caso, la democracia no fue una simple consecuencia del crecimiento económico (Acemoglu *et al.*, 2005).

²⁶ En 2004 la participación de la Seguridad Social en los ingresos tributarios se aproximaba al 60% del total en Brasil. Un total que ya superaba el 35% (CEPAL, 2006, p. 72).

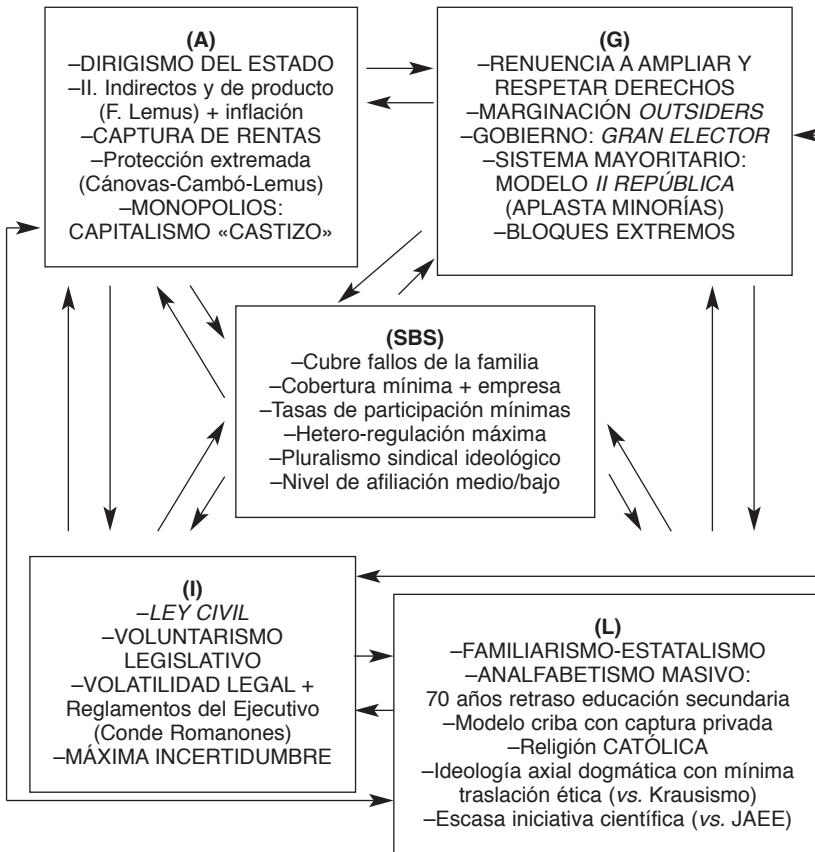
GRÁFICO 1. *Presión fiscal. España, 1850-2005*

canzar un máximo a comienzos de los noventa que —al añadir el epígrafe «otros ingresos», se situó en torno al 40%, cifra similar a la del Reino Unido»²⁷. Como veremos, este mismo perfil se observa en muchas otras de las series históricas que aparecen más adelante.

El primer intento serio y sostenido de modernización económica se llevó a cabo en España al abrigo de la Constitución de 1876. Sin embargo, la clave de bóveda del sistema político a que dio lugar —denominado «la Restauración»— fue el «amiguismo» político (Varela, 1977), y significó la autonomía casi total de los mecanismos de representación política respecto a las preferencias de los ciudadanos, al venir determinados los resultados electorales por un conjunto de prácticas, al que la historiografía ha dado en llamar «caciquismo», sinónimo de arbitrariedad, corrupción y clientelismo político, una vez superada en 1890 la restricción censitaria del derecho de voto —que había sido eliminada al elegirse por sufragio uni-

²⁷ En este punto, véase Boix (1996, pp. 184 y 338). Para las series la fuente es: Carreras *et al.* (2005). 1958-2001: series 2801 (Imp. directos), 2800 (Imp. indirectos), 2802 (Cotizaciones) y 4744 (PIB). Las dos primeras, extrapoladas hasta 1850 manteniendo las variaciones de las series 2639 y 2640. Actualizadas todas ellas manteniendo las variaciones de las series de impuestos de Síntesis de Indicadores Económicos (MEH), cuadro 6.3, y de las cotizaciones a la Seguridad Social y PIB de la base de datos BDSICE del MEH (series 731110 y 99000).

DIAGRAMA V. *Primera modernización: España*



versal masculino las Cortes Constituyentes de 1869, siendo restablecida por Cánovas al final del sexenio revolucionario—. La incertidumbre acerca de las reglas del juego, derivada del sistema de «amigos políticos», hizo inviables las grandes decisiones económicas que no contaron con tal tipo de respaldo, y conseguirlo resultó a la larga más práctico y rentable que el libre juego de la competencia y la lucha por la eficiencia económica, perturbando por completo la jerarquía de incentivos en el sistema económico.

Una y otra dejaron de ser el criterio que orienta las decisiones económicas, limitadas generalmente hacia la endogamia del mercado nacional —algo que no ocurrió en el modelo alemán, cuyo hori-

zonte económico fue siempre, al menos, continental—. Como se analiza en el capítulo segundo, el resultado fue ineficiencia económica, escaso crecimiento e interpenetración y confusión de papeles entre las élites políticas y las élites económicas, bajo el denominado modelo de crecimiento «castizo», que se prolongó más tarde hacia una modalidad de «capitalismo corporativo» en el que cada actividad económica quedó monopolizada, con carácter prácticamente sistemático, por el grupo de extractores de rentas (*rent-seeking*) que disfrutaba de la correspondiente patente política (Fuentes Quintana, 1988).

La Guerra Civil española constituye la prueba más acabada de la escasa eficiencia —medida en términos de utilidad social— de la estrategia política latina: en su etapa republicana, una compleja regla electoral mayoritaria otorgaba al partido ganador entre el 80% y el 67% de los escaños de cada distrito, aplastando a la minoría, independientemente de los votos conseguidos por ésta. En combinación con un mal aporcionamiento de escaños por distrito, el sistema facilitaba que el partido perdedor en votos se alzase con la victoria en escaños. Todo ello impulsó la polarización de los numerosos partidos en dos bloques, con predominio de las posiciones políticas extremas, que no eran precisamente las de los partidos con mayor apoyo entre los votantes. La regla electoral aconsejó a los perdedores de cada elección adoptar una estrategia frentista para recuperar el poder, lo que contribuyó a polarizar en extremo el enfrentamiento político. Además, la falta de correspondencia entre mayoría de votos y de escaños, tanto en las elecciones de 1933 como en las de 1936, permitió a los partidarios de uno y otro frente construir «argumentarios» para rechazar los resultados electorales, encabezar sublevaciones armadas y llegar a la Guerra Civil (Colomer, 2001; Beevor, 2006).

En realidad, el fracaso español no fue sólo un problema de falta de coherencia intersistémica, sino de incoherencia con la lógica mínima de diferenciación entre sistemas, lo que condujo al abandono paulatino de ese criterio y cayó finalmente en el régimen de indiferenciación del franquismo, que significaba, de hecho, la renuncia a continuar el proceso de modernización, apelando al cesarismo pretoriano y a un corporativismo —impuesto desde el Estado— que

pretendía reflejar en un nuevo tipo de «democracia» la estructura «orgánica» de la sociedad y de su organización económica (Streeck y Kenworthy, 2005, p. 444). Tal abandono implicaba prescindir del impulso dinamizador que proporciona la acción conjunta de los cinco sistemas del modelo *AGIL* modificado —y, dentro de cada uno de ellos, de la acción relativamente autónoma de sus distintos subsistemas—, para sustituirla por una única fuente de impulso unitario y uniformista («Una, Grande, Libre», rezaba el eslogan del nuevo Estado nacional-sindicalista de Franco), cuya inferioridad como modelo de sociedad había sido puesta de manifiesto reiteradamente por las ciencias sociales antes de 1920, y de la que ha dejado constancia el siglo XX europeo. Un siglo que acabó prescindiendo finalmente de sus dos variantes: los totalitarismos fascista y comunista, caracterizados, precisamente, por la eliminación de la diferenciación de sistemas y su sustitución por la iniciativa de una única élite política que domina el aparato del Estado: el *Movimiento*, en el franquismo, el *Partido*, en los fascismos, y la *nomenclatura*, en los regímenes comunistas²⁸.

Algunos países de Latinoamérica todavía presentan rasgos, indicios o tentaciones de indiferenciación, disfrazada a veces bajo el imperativo de hiperliderazgo presidencialista, que no es más que una fórmula reduccionista de búsqueda de coherencia, como la que pretendió introducir el general De Gaulle en Francia tras el golpe de Estado de 1958 contra la IV República, tratando de mejorar la gobernabilidad de un sistema político caracterizado por la excesiva fragmentación partidista. Medio siglo más tarde, sin embargo, el resultado paradójico del funcionamiento de aquellas reglas consiste en la supervivencia del multipartidismo, en las dificultades que encuentran los candidatos con mayor número de preferencias de los

²⁸ Schumpeter consideró la revolución soviética como un experimento social de laboratorio (Swedberg, 1991). El sistema capitalista no está libre de la concentración oligárquica de poder, pero el acceso al mismo y a la élite dirigente tiene más dimensiones (al menos tres, según el estudio clásico de Mills). En mis clases de cambio social equiparo esta regresión a la obligación de volver al tiro de un caballo o un par de mulas un siglo después de la introducción de los coches con tiros de seis caballos, cuando una Pragmática Sanción de 1654 reservó estos últimos para uso exclusivo del Rey.

votantes (o «ganadores Condorcet») para pasar a la segunda vuelta y en conceder oportunidades desmesuradas para ello a candidatos que habrían resultado perdedores «Condorcet», en caso de haberse enfrentado contra la mayoría de sus oponentes bajo la regla mayoritaria a una sola vuelta.

Pero no se trata sólo de reglas electorales (Espina, 2001d), ya que la pretensión gaullista de concentración del poder político resultaba congruente con el dirigismo, la concentración estatal del poder económico, el regulacionismo, el centralismo territorial y el jacobinismo. El reforzamiento mutuo de este cuadro de interacciones institucionales explica que las grandes reformas necesarias para desbloquear el crecimiento de la economía francesa se hayan venido posponiendo durante lustros. Y es que la reestructuración de los estados de bienestar europeos —configurados como verdaderos sistemas— no puede ser acometida mediante reformas parciales y políticas *ad hoc* —que frecuentemente resultan contraproducentes, al resultar inconsistentes con los otros subsistemas—, sino que deben afrontarse simultáneamente, como puso de manifiesto el estudio de Richard Freeman (1995) acerca de la reforma del Estado sueco de bienestar en los años noventa. De ahí también que la pretensión de enfrentarse a las anomalías del sistema latino mediante la simple manipulación de las reglas electorales no dé resultados óptimos. Sin embargo, en Francia la segunda vuelta electoral evita el resultado pésimo, ya que en su ausencia podría ganar el «perdedor Condorcet», como sucede frecuentemente en América Latina, con el consiguiente problema de inestabilidad y fragilidad política²⁹.

En cambio, la lógica interna y la extraordinaria coherencia inter-sistémica del caso francés produce resultados que, sin encontrarse en ninguna «edad de oro» ni parecer óptimos, resultan considerablemente positivos en términos comparados con otros sistemas de bienestar. De donde cabe inferir que más vale un sistema social con un cuadro congruente de subsistemas sociales que un sistema incongruente, resultado de la agregación y el amasijo de políticas dis-

²⁹ Véase Colomer (2001) y mi crítica en Espina (2001d). Bajo el título «Presidencialismo quebrado», el mismo autor hace un análisis —rápido pero muy comprensivo— de estos resultados con motivo de las elecciones presidenciales francesas de la primavera de 2007.

persas. Es obvio, sin embargo, que la desconexión entre políticas sociales aumenta la flexibilidad. En el primer caso, la reforma resulta problemática porque sólo puede acometerse de forma integrada («de raíz»), mientras que en el segundo la reforma puede llevarse a cabo paso a paso, de forma incrementalista («andándose por la ramas»), mediante modificaciones puntuales de cada una de las piezas del rompecabezas³⁰.

En general, no es difícil extrapolar las características del caso histórico español —que se estudian en este trabajo— al denominado «modelo latino» de desarrollo político, social y cultural, en el que la acumulación de malestar social, debida en parte a la ineficiencia económica, no se ve paliada por la política social —dado el raquitismo del sistema de bienestar, encorsetado por la insuficiencia fiscal—, lo que tiende a provocar movimientos pendulares que aumentan la incertidumbre y la entropía del cambio e interrumpen periódicamente el lento proceso de formación de tejido social e institucional y de acumulación de capital —incluido el capital social—, retroalimentando el círculo vicioso que conduce a la trampa del crecimiento.

A todo ello se une la mayor incertidumbre y menor autonomía —en comparación con los sistemas jurídicos inglés y alemán— de un sistema legal estrictamente civilista, que agudiza la contraposición entre democracia y constitucionalismo (o seguridad jurídica), junto a la percepción colectiva de que el cambio puede producirse mediante el mero voluntarismo legislativo y con el dirigismo desde el poder Ejecutivo, que controla los Reglamentos de aplicación de las leyes. Este «protagonismo del Reglamento frente a la Ley» fue especialmente relevante en materia de legislación laboral con anterioridad a la II República, lo que contribuyó a retrasar la aparición

³⁰ La alternativa entre reformas incrementalistas y «de raíz» apela al dilema clásico de Lindblom (1959). Véase el análisis de la coherencia del sistema francés en el trabajo presentado a esta conferencia por J. C. Barbier. En cambio, el trabajo presentado por Axel Börsch-Supan *et al.* ofrece una modalidad de reforma «de raíz» del sistema alemán de pensiones que adopta, sin embargo, una retórica incrementalista, y consiste en una secuencia de modificaciones paulatinas —realizadas entre 1992 y 2007— que combina cambios estructurales básicos con variaciones en los parámetros de aplicación.

de un sistema moderno de negociación colectiva y Derecho del Trabajo. En general esto eleva la incertidumbre regulatoria y tiende a bloquear la inversión, restringiéndola a los proyectos auspiciados o patrocinados por el sistema político³¹.

Probablemente la mejor ilustración de la ineficiencia económica del sistema jurídico español a lo largo del siglo pasado, y de su inconsistencia respecto al modelo de modernización con plena diferenciación funcional, lo proporcione la legislación concursal —equivalente al «código de quiebras»—. Como he estudiado reiteradamente en términos comparativos, el sistema concursal decimonónico —de inspiración bonapartista— fue desvirtuado radicalmente en 1922 a través de un episodio de amiguismo político, siendo sustituido por una institución —la «suspensión de pagos»— que en realidad significaba la «suspensión de quiebras» e hizo inoperante la terminación natural —esto es, judicial— de las empresas inviables. Como esta pieza jurídica es la clave de bóveda para garantizar el cumplimiento de las obligaciones económicas —depurando a quienes no pueden hacerlo, o facilitando la reestructuración ordenada e imparcial—, su ineficacia contagió de inseguridad jurídica y falta de disciplina a todo el sistema de pagos, comprometiendo el funcionamiento del sistema de concurrencia empresarial. Para paliarlo, la legislación laboral franquista llegó a otorgar al poder ejecutivo plenas facultades para controlar el nivel de empleo de las empresas, haciendo gravitar su ajuste sobre acuerdos alcanzados en el sistema de relaciones industriales e internalizando los costes del desempleo, lo que contribuyó a establecer una cultura laboral según la cual el sistema político es el encargado de garantizar el empleo individual, reforzando su propensión hacia la injerencia abusiva, el intervencionismo y las políticas proteccionistas³², incluyendo en ciertos casos la estatalización de las empresas.

³¹ Para la legislación laboral española, véanse Martín Valverde, en LSHE (1987, CIX), y Espina (2005). Para la evaluación de la eficiencia económica relativa de los tres grandes sistemas jurídicos —y sus híbridos— me remito a los múltiples estudios de Rafael la Porta y Florencio López-de-Silanes.

³² Véase Espina: 1994a, 1994b y 1999a, entre otros. Tras sucesivos intentos de reforma, el debate final duró todo un decenio, hasta la aprobación de la Ley Concursal 22/2003, de 9 de julio. Para una evaluación de esta reforma, véase Van Hemmen (2004). También, López *et al.* (2005).

Al mismo tiempo, la ausencia de criterios universalistas en los sistemas político, económico y jurídico facilitó la perpetuación de un sistema cultural y religioso que prima el particularismo (bajo diferentes modalidades de familismo³³, clientelismo y amiguismo). Todos estos rasgos reforzaron la subordinación del sistema político respecto al económico, no a través de mecanismos universalistas, sino como vehículo de extracción y asignación de rentas particulares, con dirigentes locales caciquiles escasamente especializados en la función política, confundida con su propio poder económico (Varela, dir., 2001), lo que hizo inviable organizar partidos nacionales con programas amplios, tendencia que fragilizó aún más al sistema democrático³⁴ —lo que, según algunos observadores, es parcialmente perceptible todavía hoy en algunos fenómenos significativos (Pujas y Rhodes, 1998)—.

En suma, en el caso histórico español —y, en general, en el modelo latino— los equilibrios fueron siempre inestables, con tendencia hacia la alternativa revolución-reacción, con amenazas de guerra civil o golpe de Estado permanente, y con la espada de Damocles de los militares pretorianos como garantía última de preservación del orden social (lo que eximió a las élites dirigentes de comprometerse a invertir en la legitimación del sistema, a costa de hacerlo frágil e ineficiente). La consolidación de democracias estables resultó lenta, porque requirió tiempo para olvidar los traumas y para crear tradiciones (o sea, valores) de concordia y convivencia pacíficas (Pérez Díaz, 1991) y entramados institucionales coherentes. Por no hablar de la destrucción periódica del segmento más ilustrado de las propias élites, y muy especialmente del más firmemente comprometido con el altruismo y la ejemplaridad moral, como los maestros de la II República española (Iglesias, 2007).

³³ En el estudio de Oorschot *et al.* (2006) la forma típica latina de capital social es la red familiar.

³⁴ En términos del modelo de Acemoglu y Robinson (2006), en el modelo latino tanto el coeficiente μ como el parámetro R son elevados, lo que impulsa a las clases dirigentes a bloquear el cambio.

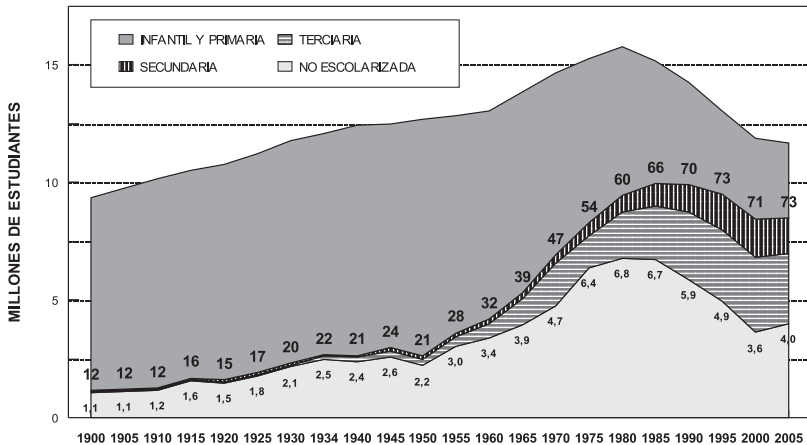
3. EL ATRASO HISTÓRICO ESPAÑOL EN PERSPECTIVA COMPARADA: LA ESTRATEGIA DE RECURSOS HUMANOS

El retraso español en la adopción de un sistema fiscal moderno es la principal razón que explica la lentitud en la expansión de todo el sistema de bienestar, empezando por el minimalismo del sistema educativo, que, en los términos de nuestro modelo *AGIL* ampliado, es el que relaciona al sistema cultural con el económico y el de bienestar, por lo que el análisis de su papel en los tres casos o modelos de modernización que venimos comparando —y en algún otro— resulta especialmente significativo. Si se trata o no de una peculiaridad «latina» es algo que no nos concierne aquí, pero las cifras que se recogen a continuación indican que la estrategia histórica española de recursos humanos difirió en algunos aspectos de la estrategia francesa.

En realidad, no puede hablarse propiamente de la existencia de un verdadero sistema educativo en España hasta comienzos del siglo XX, que es cuando el Estado se hizo cargo de la remuneración de los maestros. Entre 1857 y 1901, en cambio, esta responsabilidad había recaído sobre unos ayuntamientos a los que el régimen liberal estaba despojando de sus recursos. E incluso después de 1901 el resto del presupuesto educativo siguió siendo local y el gasto público en educación se mantuvo hasta mediados de los años sesenta del siglo XX por debajo del 1% del PIB (véase gráfico 3) (Espina, 2000b).

El atraso educativo ha sido la característica distintiva de España en toda la edad contemporánea. Incluyendo en el cómputo a los que sólo sabían leer, en 1860 la tasa censal de alfabetización se situaba en el 25% (35% los hombres y 14% las mujeres), aproximadamente la mitad de la tasa estimada para Inglaterra a comienzos de ese mismo siglo. Durante la segunda mitad del XIX la tasa española aumentó hasta el 36% en 1887 y hasta el 41% en 1900, para situarse en 1930 en el 57% (el 63% entre los hombres y el 52% entre las mujeres), cifra inferior a la de Inglaterra en 1841, cuya tasa media censal de alfabetización era del 59% (67% para los hombres y 59% para las mujeres), de modo que el retraso español

GRÁFICO 2. *Población escolarizada entre 0 y 24 años*



NOTA: Rótulo superior, tasa de escolarización de la población 0-24 (%).
Rótulo inferior, población escolarizada infantil y primaria en millones.

en alfabetización respecto a Inglaterra fue prácticamente de un siglo³⁵.

Por su parte, el gasto público destinado a educación no superó en España el 1% del PIB hasta 1964, tras remontar el hundimiento producido al término de la Guerra Civil de las modestas cifras alcanzadas en 1935 (0,94%). Como consecuencia de ello, la tasa de escolarización del grupo de edades entre 0 y 24 años no superó el 50% hasta comienzos de los años setenta (gráfico 2), para llegar a 2005 con el 73%. En comparación con aquellas cifras de gasto, tan sólo la aportación estatal a las escuelas elementales se mantuvo en Inglaterra en torno al 1% de la renta nacional entre 1833 y 1920, lo que explica que la carrera hacia la plena alfabetización se considerase ya casi plenamente concluida en ese país desde 1900, tras adoptarse la escolarización infantil obligatoria a partir de 1880, por

³⁵ Algo similar ocurría con las diferencias educativas en las dos grandes zonas culturales del continente americano: en 1900 la tasa de alfabetización de EE UU cubría al 90% de la población mayor de diez años; en Argentina sólo llegaba al 52% y en Chile al 43%, mientras en Brasil y México la proporción se situaba en torno a la mitad de las tasas del cono sur (Engerman y Sokoloff, 2005, tabla 1).

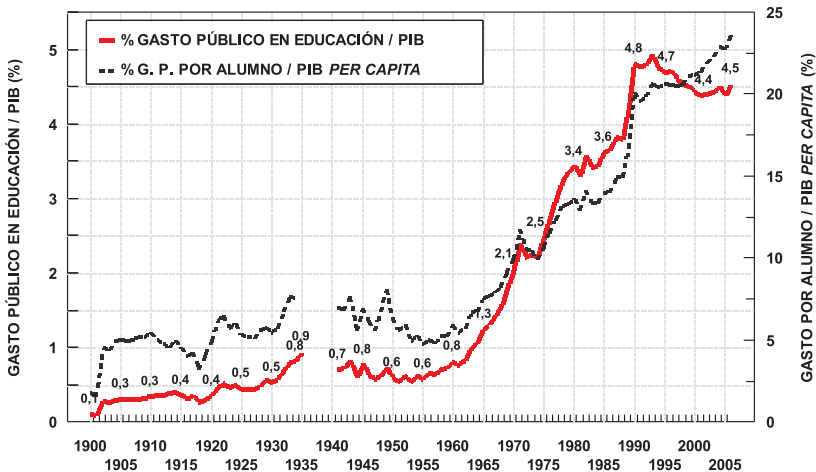
mucho que en 1870 se registrase todavía un déficit de un millón de plazas escolares y el 39% de los niños entre 3 y 12 años se encontrase sin escolarizar (Sanderson, 1995), lo que equivale a la situación española entre 1930 y 1960. Esto indica que el retraso español en escolarización primaria fue de más de setenta años.

La tasa de escolarización en las escuelas secundarias francesas en 1865 se elevaba al 2,65%, y en las escuelas prusianas al 4,7% en 1875 (Müller *et al.*, 1992, p. 84). En España, en 1910 la tasa todavía no llegaba al 1% y las tasas mencionadas para Francia y Prusia sólo se alcanzarían en 1934 y 1945, respectivamente, por lo que puede hablarse también de un retraso de setenta años respecto a la situación de la enseñanza secundaria en la Europa central³⁶. El mismo retraso se constata igualmente si, en lugar de tasas de escolarización, tomamos como indicador sintético para la comparación el porcentaje de estudiantes que terminaban bachillerato respecto a la población en los tramos de edades secundarias. En este caso el umbral del 1% lo superó Prusia a comienzos del siglo XX —y Francia en 1887 (*ibid.*, p. 123)— mientras que España no lo cruzaría hasta 1970, lo que indica, adicionalmente, que aquel retraso de setenta años se mantuvo hasta finales del período franquista.

El fenómeno del retraso en que estaba incurriendo Inglaterra respecto a Alemania ya se había puesto de manifiesto en las exposiciones de París de 1867 y 1886 y condujo a una serie de reformas educativas en Gran Bretaña durante los decenios de 1870 y 1880. En el campo de las ingenierías, estas reformas permitirían equiparar las universidades civiles británicas con las escuelas técnicas superiores alemanas durante el primer decenio del siglo XX. En cambio, la cifra de 1.200 nuevos ingenieros superiores al año no se superaría en España hasta comienzos de los años sesenta (Espina, 2000b, pp. 271-274), lo que implica un retraso de cincuenta años con respecto a Inglaterra.

En España, el epígrafe «Ingenieros y arquitectos» de los censos de Población pasó de un total de 4.154 en 1860 a 5.414 en 1900 y se

³⁶ Véase Espina, 2000b, p. 169. La tasa francesa, respecto a la población entre 8 y 17 años; la prusiana, respecto a la población entre 10 y 18; la española, respecto a la población entre 10 y 19.

GRÁFICO 3. *Gasto público en educación y por alumno: 1900-2005*

mantuvo en torno a 7.000 entre 1910 y 1920, algo menos de la mitad de los británicos, que sumaban 14.300 (Sanderson, 1995 y 1999). Esa cifra se alcanzaría en España poco antes de 1930, año en que el Censo registró 19.337, aunque no todos eran titulados en escuelas de ingeniería. Con respecto a la población total, tales cifras significan aproximadamente un 0,3 por mil hasta 1920 y un 0,8 por mil en 1930.

El debate sobre las enseñanzas técnicas se retrasó en España cuarenta años y no se entabló hasta 1911, con motivo de la presentación de un estudio sobre «La enseñanza técnica en Europa», inspirado en la observación de la escuela alemana de Charlottenburg, contrapuesto al tradicionalismo de la escuela francesa de Ponts et Chaussées —mucho más selectivo y malthusiano—, que había venido inspirando el sistema español. Este movimiento de imitación había afectado previamente a Inglaterra, provocado por la rápida progresión que siguió a la Ley alemana de patentes de 1876 y por el pánico al «*Made in Germany*» y a la «charlottenburgitis», desencadenados por el rápido ascenso de la producción de acero alemán de los años noventa y por el impresionante avance técnico presentado en la Exposición de París de 1896. La imitación del modelo daría lugar a la inauguración del *Imperial College* de Londres —al que se llamó el «Charlottenburg» inglés— en 1907 (Sanderson, 1999, pp. 28-31).

En realidad, todo ello pone de manifiesto la aparición a finales del siglo XIX de dos estrategias de modernización claramente diferenciadas en lo que se refiere a los nexos entre el sistema educativo y los sistemas económico y de bienestar, denominadas respectivamente de Capital Humano (ECH) y de Recursos Humanos (ERH). En la primera, el sistema de bienestar limita su acción a las enseñanzas primaria y secundaria —garantizando progresivamente su universalización gratuita—. El modelo establece una separación curricular temprana entre la formación secundaria profesional (*vocational*: V) y la general (G), que resulta característica de las fases iniciales de desarrollo económico. La relación entre ambas (V/G) alcanzó máximos históricos conocidos en Italia en 1921 (3,06) y en Prusia en 1936 (2,4), entorno en el que se movía durante ese período el conjunto de 70 países para los que se dispone de datos.

Los datos disponibles para 149 países entre 1950 y 1991 indican que esa *ratio* aumenta con la renta *per capita* a lo largo del primer cuartil (hasta una renta *per capita* entre 5.000 y 6.000 dólares, en que alcanza valor 6), para descender paulatinamente a un valor 3 en el tercer cuartil y quedar por debajo del valor 1 en el último cuartil (por encima de 15.000 dólares). Esta segmentación del sistema educativo secundario constituyó el mecanismo general para perpetuar la jerarquía social en las sociedades europeas, al menos hasta la Primera Guerra Mundial, prolongándose después varias décadas más en los países que adoptaron el modelo de capital humano y en la mayor parte de los países en vías de desarrollo, por mucho que los análisis disponibles indiquen que el currículo secundario general ofrece mejores resultados macroeconómicos. La lógica del proceso de segmentación educativa y sus nexos con el crecimiento económico, la desigualdad social, los conflictos distributivos y la participación política ha sido formalizada por Bertocchi y Spagat (2004).

En el modelo canónico de capital humano (Shultz, 1961), las enseñanzas terciarias son contempladas generalmente como una inversión en capacidades individuales (en capital humano), susceptible de producir retornos para el individuo dentro del sistema económico a lo largo de su vida profesional, de modo que el coste de tal inversión corre a cargo del beneficiario —aunque el sector público anticipe o bonifique fiscalmente los créditos puestos a su

disposición, como reconocimiento de las externalidades que produce tal inversión—.

Por el contrario, en la estrategia de recursos humanos buena parte de esta inversión corre a cargo del sistema de bienestar, lo que implica incurrir conscientemente en una cierta anticipación de la inversión en *capital social*, proporcionando una oferta sobreabundante de personal con titulación superior —respecto a la demanda existente en el mercado de trabajo— como consecuencia de las políticas de iniciativa pública, de modo que el diferencial salarial que beneficia a quienes poseen tales titulaciones resulta muy inferior al que se produciría en ausencia de tal intervención. De esta forma, las economías externas derivadas de la estrategia de RR HH introducen un sesgo favorable hacia la utilización extensiva de este factor en el conjunto de la economía, reduciendo su coste de utilización para las empresas, lo que implica que no existe apropiación privada de los rendimientos de este tipo de capital, o, lo que viene a ser lo mismo: en la medida en que la oferta de titulados se anticipa a la demanda, los títulos se desvalorizan, como pone de manifiesto la comparación entre la evolución reciente de Francia y Estados Unidos (Chauvel, 2000)³⁷.

En cambio, los estudios actuales indican que la estrategia de CH tiende a provocar en circunstancias normales un nivel subóptimo de inversión en educación, ya que tal inversión no es otra cosa que la respuesta agregada de las familias ante el grado de desigualdad existente en los mercados de trabajo especializados. Como consecuencia de ello, la obtención de un nivel óptimo de inversión en CH requiere el aumento de la desigualdad salarial (*college-wage premium*, o ventaja relativa del salario de los titulados sobre el de los no titulados), que proviene de la escasez de oferta de personal titulado. Los casos extremos de estas dos opciones estratégicas a finales del siglo XX fueron EE UU y Suecia: la estrategia sueca de RR HH hizo caer el *premium* desde el 60% al 20% entre 1970 y 1985, para aumentar sólo ligeramente desde entonces (Topel, 1997). En cam-

³⁷ La adopción en España de esta estrategia durante la transición política se traduce en la aparición del fenómeno de los *mileuristas* (o «jóvenes sobradamente preparados») a comienzos del siglo XXI.

bio, en Estados Unidos, el *premium* pasó del 45% al 75% entre 1980 y 1995, y fue sólo parcialmente inducido por el estancamiento de la tasa de escolarización universitaria, una vez agotados los efectos del GI Bill of Rights (1944-1956) —del que quedaron excluidos los afroamericanos—, ya que ese mismo período registra en EE UU un cambio radical en el conjunto de las instituciones y normas que determinan *ex post* la distribución de la renta, como pone de manifiesto el estudio de Levy y Temin (2007), que contempla la desigualdad salarial derivada del modelo de progreso tecnológico sesgado hacia el uso de capital humano más como un efecto endógeno de tales cambios que como el factor determinante de los mismos. Sin embargo, la aparición de esa dinámica pone en marcha un proceso de retroacción negativa que permite ahorrar el factor más costoso y retroalimenta la desigualdad³⁸.

Para el año 2004 los indicadores OCDE (MEC, 2006) permiten identificar tres grupos de siete países: los que aplican estrategias de RRHH, con *premia* promedio en torno a 29% (Noruega, Dinamarca, Suecia, Nueva Zelanda, Bélgica, España y Australia); aquellos con estrategia de CH, con *premia* promedio en torno a 64% (Italia, Alemania, Reino Unido, Polonia, Suiza, EE UU y República Checa), y un grupo intermedio, con *premia* en torno a 45% (Canadá, Corea, Irlanda, Luxemburgo, Francia, Finlandia y Holanda). La excepción es Hungría, con un *premium* de 117% (MEC, 2006).

La opción estratégica de RRHH afecta a muchos otros parámetros del desarrollo económico y tecnológico y constituye la clave del éxito tradicional de la economía alemana, que lideró la reforma de los estudios secundarios, adoptando su modelo de formación dual en el último cuarto del siglo XIX (Müller *et al.*, 1987). El impacto económico de la estrategia alemana de RRHH se reflejó en el desarrollo de un amplio segmento de PYMES con fuerte capacidad de expansión y de innovación (*Mittelstand*), que constituye la principal

³⁸ El modelo de generaciones superpuestas de acumulación de capital humano diseñado por Guvenen y Kuruscu (2007) reconstruye adecuadamente la relación entre las desigualdades y la heterogeneidad en la capacidad para realizar esa acumulación, el aumento de la desigualdad en la distribución de los salarios, la elevación del precio de oferta del capital humano y la tendencia a introducir progreso técnico ahorrador de este tipo de trabajo.

característica de la historia empresarial de aquel país, puesta a punto para beneficiarse de las características de la «segunda revolución industrial» (Chandler, 1990, pp. 428 y ss.), pero que ha demostrado también su capacidad para contrarrestar la tendencia hacia el dualismo y hacia la desigualdad salarial inherente al modelo norteamericano, que se acentuó durante la última década del siglo XX (Acemoglu, 1999b), caracterizada por una elevación exponencial del conocimiento como factor productivo. En términos históricos, la decadencia económica de Inglaterra en el siglo XX fue imputada precisamente a la inversión subóptima en educación durante el período anterior a 1890 y durante la segunda posguerra (Sanderson, 1999). Todavía en el siglo XXI Inglaterra e Irlanda son los países de la UE en donde los retornos privados a la inversión pública en educación son más elevados (PURE, 2001).

En lo que se refiere a la formación tecnológica el caso español ha sido un híbrido que sintetiza casi todas las desventajas de ambas estrategias (la estrechez de la oferta de profesionales, de la ECH, y el elevado coste para las finanzas públicas, de la ERH), pero sin aprovechar ninguno de sus beneficios. La administración de la escasez de diplomados y graduados en ingenierías por parte del sistema educativo politécnico postsecundario se ha llevado a cabo en España de acuerdo con una estrategia malthusiana impulsada desde el «sistema de profesiones técnicas» y diseñada a imagen de la estrategia francesa de las *Grandes Écoles Polytechniques*. Como he puesto de manifiesto en otro estudio (Espina, 2000), las escuelas de ingenieros fueron presa hasta finales del siglo XX de una estrategia de captura por parte de los profesionales ya establecidos, que presionaron siempre para que se aplicase una política desmesuradamente restrictiva en la concesión de diplomas, en orden a frenar la movilidad social y preservar las situaciones de poder de las cúpulas profesionales dirigentes. Durante la etapa franquista esta política no hizo otra cosa que dotar al sistema de profesiones del mismo grado de impenetrabilidad que el sistema político garantizaba a los *insiders* de las diferentes estructuras económicas.

La estrategia de captura del sistema educativo público interactuaba con un sistema de profesiones tecnológicas que reservaba para ellas —a través de una tupida red de contactos— la dirección de las

empresas industriales, como pusieron de manifiesto enseguida los estudios sobre nexos profesionales y familiares en las estructuras oligopolistas de las grandes empresas³⁹. De este modo, la negativa a quebrar los arreglos tradicionales de adscripción de estatus, congelando los grupos y estructuras de poder tradicional (Eisenstadt, 1966), se materializó en un mecanismo de cooptación que reproducía aquella estratificación recubriéndola de una ideología de calidad de la enseñanza, aristocratismo profesional e hipermeritocracia. El desajuste entre estas ideologías —ancladas en la práctica liberal del sistema de profesiones— y una realidad de integración masiva de los ingenieros en la empresa y en los modernos sistemas de producción y distribución sólo comenzó a aflorar a comienzos de los años setenta, pero el desmantelamiento de aquella estrategia de ECH —soportada siempre con recursos públicos—, y su sustitución por otra de ERH no se ha producido realmente hasta comienzos del siglo XXI, coincidiendo con la «Estrategia de Lisboa», de la UE, y con la formación del «Espacio Europeo de Enseñanza Superior» (o «Proceso de Bolonia»).

Puede decirse que hasta estos últimos quince años no hemos llegado a comprender la interacción que enlaza la cadena causal que conduce al desarrollo humano (DH) —de la que la dotación de recursos humanos es parte principal— con la cadena del desarrollo económico (DE), y las sendas de transición capaces de producir círculos virtuosos de mutuo reforzamiento entre ambas —o en su ausencia, de arrastrar hacia el círculo vicioso y las trampas de pobreza y estancamiento—. Tales círculos virtuosos implican siempre la existencia de umbrales mínimos de desarrollo humano, como el que debió franquearse en España a comienzos de los años setenta, cuando quedó escolarizada la mitad de la población menor de 25 años, el gasto público en educación alcanzó el 2,5% del PIB y el gasto por alumno el 10% del PIB *per capita* (gráficos 2 y 3). El nivel máximo de gasto público educativo no se alcanzaría hasta 1990 (4,8% del PIB) —reducido más tarde, como consecuencia de la brusca caída

³⁹ Para balances actuales de aquellos estudios véase Pueyo (2006a y b). Un estudio de caso, en Valdaliso (2004), junto a otros estudios en ese mismo número (812) de ICE. En la década de los noventa, sin embargo, el estereotipo ya había quebrado y el mercado de control corporativo español no se diferenciaba del europeo continental, según Crespi y Jansson (2004).

de la población escolarizada en los últimos años— mientras que el gasto medio por alumno no ha dejado de crecer y se aproxima ya al 24 % de la renta *per capita* (cifra modesta comparativamente).

Desde el punto de vista teórico, hoy resulta casi evidente la necesidad de desplazar el énfasis desde la obsesión por el crecimiento hacia la estrategia de desarrollo humano (Boozer-Ranis *et al.*, 2003). Además, la evidencia empírica que proporciona la evaluación de la rentabilidad marginal de la inversión en recursos humanos —en contraposición con la de la inversión en infraestructuras— de la etapa más reciente en España indica que la primera tiene mucha mayor capacidad que la segunda para reducir los desequilibrios y la desigualdad en favor de las regiones menos desarrolladas, mientras que la inversión en infraestructuras dispone de mayor capacidad de estímulo para el crecimiento cuanto mayor es la demanda previa de las mismas (De la Fuente y Doménech, 2006). La consecución de este tipo de equilibrios en la asignación de los recursos públicos se lleva a cabo más fácilmente mediante sistema federales o cuasifederales de distribución del poder político, que obligan al debate público, la justificación, la predecibilidad y la transparencia de estos procesos. Todo ello ya había sido intuido por Hirschman hace casi cincuenta años en su *Estrategia de desarrollo económico* y ayudó a orientar el debate español del último decenio (Espina, 1999c).

Y en lo que se refiere a los aspectos cualitativos de tal inversión, la experiencia del siglo pasado en España, examinada brevemente en este epígrafe, es una prueba contrafactual más de la inconsistencia entre las necesidades del sistema económico moderno y la persistencia de modalidades tradicionales de asignación y mantenimiento del estatus económico, profesional y social. La adscripción tradicional de estatus a través de la captura de los sistemas de cualificación, acreditación y credencialismo —o, lo que es todavía peor, la asignación más o menos arbitraria del mismo, como consecuencia de la captura del poder político y/o del aparato burocrático del sector público por las élites profesionales— resulta a la larga incompatible con la eficiencia de los sistemas de producción, de asignación de recursos y de distribución del producto.

Tal imperativo de eficiencia reclama mercados de factores y productos libres —regidos por la ley de la oferta y la demanda— o,

como mucho, regulados mediante técnicas transparentes, universalistas y predecibles, que proporcionan confianza (*trust*) y facilitan la formación de expectativas racionales, sin las que no es posible comprometer masivamente la inversión a largo plazo de grandes masas de recursos, siendo ésta la dinámica sobre la que descansa el crecimiento económico moderno. En ausencia de todo ello, el coste de la inversión en I+D se encarece hasta niveles prohibitivos y la innovación descansa sobre el progreso incorporado a los bienes de equipo importados. A su vez, cuando el origen geográfico de estos bienes es la zona del mundo en que prevalecen las estrategias de capital humano —como sucede en Norteamérica, de donde proviene actualmente buena parte de las tecnologías para el tratamiento de la información—, el equipo capital contiene un sesgo hacia el ahorro de capital humano (Guneven y Kurusku, 2007), cuya proporción relativa en el uso de factores resulta inconveniente para las áreas con amplias disponibilidades de oferta de trabajo y que practican estrategias anticipativas de recursos humanos. La combinación de todo ello ha dado como resultado que durante la etapa 1973-2002 la industria española sólo invirtiese en I+D un 3,1% de su valor añadido (VAB) situándose —junto con Irlanda, seguida de Austria— a la cola de los 17 países analizados por Acharya y Keller (2007), frente a tasas de inversión industrial en I+D alrededor de dos dígitos porcentuales del VAB en los países líderes, como Holanda (10,6%), EE UU (10%), Suecia (9,7%), Francia (9,5%), Japón (9,3%) o Alemania (8,7%)⁴⁰. Todo ello retroactuó sobre la desigualdad en la estructura salarial y percutió negativamente sobre la competitividad exterior, como se observa en el capítulo siguiente.

⁴⁰ Como en los países líderes, la inversión española en I+D se concentró en cuatro industrias: Aeronáutica y espacio (23,6% de su VAB); Equipos de comunicaciones (9,5%); Productos farmacéuticos (6,3%), y Equipos de oficina y ordenadores (5,7%). Los porcentajes del Valor añadido invertido en I+D en estas cuatro industrias por los países que se situaron en cabeza de inversión relativa para cada una de ellas fueron: Francia (64%); Suecia (42%); Suecia (36,3%), y Holanda (72,3%). Los promedios de inversión del VAB en estas industrias para los 17 países fueron: 23,8%; 26,1%; 18% y 21,3%. La primera de ellas resultó ser similar a la española; en las otras tres, la cifra media triplicó a la de la industria española.

2. OTRAS TRES CARACTERÍSTICAS DEL CASO ESPAÑOL

El proceso histórico de modernización de España se incluye incuestionablemente dentro del modelo latino. Puede decirse incluso que se trata del caso latino extremo, precisamente porque, en contraposición a la progresiva integración comercial de los restantes países latinos europeos —aunque mucho más lenta que los países anglosajones, Alemania y los países nórdicos—, la industrialización española se llevó a cabo prácticamente en régimen de aislamiento, como veremos en el tercer epígrafe de este capítulo. En este aspecto, ciertas vicisitudes del caso español se asemejan bastante a lo ocurrido en América Latina, especialmente tras el fracaso del intento de integración en el mercado internacional llevado a cabo por algunos países del cono sur antes de la crisis de los años treinta.

En la esfera económica, la mejor demostración de la ineficiencia del modelo la proporciona la evolución histórica del nivel de vida relativo. Medido a partir de las cifras reconstruidas por Angus Maddison (2001, p. 264), en 1600 la renta *per capita* española era aproximadamente igual a la cifra media del conjunto de Europa Occidental. Al final de las guerras napoleónicas, en 1820, este nivel había descendido hasta representar el 82% de la renta *per capita* europea, y siguió reduciéndose durante los ciento treinta años subsiguientes —para situarse en el 70% en 1870 y en el 65% en 1913—, hasta alcanzar el mínimo en 1950, equivalente al 52% del nivel europeo medio.

Según la medición de Prados de la Escosura (2005b, cuadro 5), en comparación con los ocho países más avanzados de Europa, desde un nivel del 91% en 1850 España pasó al 66,3% en 1933, alcanzó el mínimo del 52,9% en 1960, para terminar el siglo XX algo por debajo del 75%. Prados utiliza tipos de cambio de mercado a precios corrientes. En cambio, según la Comisión Europea, que utiliza tipos de cambio PPA, en 1995 el PIB *per capita* de España ya se había

situado en el 79% del de la UE-15, pasando al 83,4 en 2000 y al 88,8% en 2005. Finalmente, para EUROSTAT, con relación a la UE-25, la posición relativa española habría pasado de 86,8% en 1995 a 92,3% y 98,7% a lo largo de los dos quinquenios subsiguientes, recuperando la posición 100 precisamente a comienzos de 2006¹. Así pues, sólo en este momento España ha vuelto a la posición relativa que ya ocupara anteriormente ¡en el año 1600! A ojo de pájaro, la posición de paridad de España con el resto de Europa alcanzada a comienzos del siglo XVII quedó reducida a la mitad entre 1950 y 1960 y sólo se recuperó en el primer decenio del siglo XXI. Ese es el mejor indicador del camino de ida y vuelta al que en el capítulo cinco denomino «la vuelta del hijo pródigo».

En relación a América Latina, las posiciones relativas en lo que se refiere a nivel y distribución del PIB *per capita* han experimentado movimientos contrapuestos a lo largo del siglo pasado. Antes de la Primera Guerra Mundial la renta *per capita* española se situaba aproximadamente un 20% por encima del nivel medio del conjunto de países latinoamericanos (excepto Cuba). A mediados de siglo la posición relativa se había invertido, hasta llegar a significar el 81% en 1950, para volver a invertirse durante el decenio de los años sesenta, situándose en el 145% en 1975 y en el 208% en 2000 (Prados, 2005a, tabla 4). En cambio, en lo que se refiere a la distribución de la renta, la posición de Latinoamérica en 1913² era mucho más favorable que la española, pero esta última mejoró extraordinariamente en el cuarto de siglo subsiguiente —en que el índice de Gini pasó de 48 a 35—, mientras que la de Latinoamérica empeoró —pasando de 38 a 43— y siguió empeorando hasta 1950, en que el índice se situó en 52.

Esto también ocurrió en España —que alcanzó la peor posición del siglo en ese año, con un índice 54—, pero mientras en la orilla

¹ Las series de la Comisión y de EUROSTAT llevan en BDSICE los números 692124 y 692024. En ambos casos las cifras de partida están computadas a tipos de cambio de paridad de poder adquisitivo (PPA).

² Para Chile, Uruguay, Brasil y Argentina se dispone de datos a lo largo de todo el siglo, y para México y Colombia, desde 1913. Todos ellos entran dentro de la misma horquilla, con excepción del México revolucionario —entre 1913 y 1938—, en que el índice de Gini se mantuvo por debajo de 30.

oriental del Atlántico el índice cayó diez puntos y se mantuvo en 45 entre 1960 y 1970, en la otra orilla la cifra subía hasta 55, para mantenerse sin grandes cambios hasta 1990, mientras que en España en este último período volvió a caer diez puntos, recuperando el nivel 35 de 1938 (Prados, 2005a, tabla 6). En suma, de encontrarse España con una distribución diez puntos Gini peor que la de Latinoamérica antes de la Primera Guerra Mundial, en 1950 se pasó a una posición muy similar, y a finales de siglo a otra en que la ventaja española es superior a veinte puntos Gini. Aquella divergencia entre la evolución de los niveles de renta media y los indicadores de distribución es lo que explica el flujo de emigración ultramarina desde la España de la Restauración hacia Latinoamérica —con máximos en vísperas de la Primera Guerra Mundial (Nicolau, 2005, gráfico 2.5)—, pese al superior nivel relativo de renta en el lado oriental del Atlántico.

En este punto conviene examinar el efecto combinado de los flujos de emigración entre una y otra ribera del océano Atlántico. La emigración a ultramar antes de 1914 fue selectiva y drenó la población más cualificada de Europa hacia América —tanto del sur como del norte—, atraída por los elevados salarios relativos, elevando allí la cualificación, sin necesidad de elevar la inversión en escolarización. Esto debió de contribuir a recomponer los indicadores de desigualdad en las zonas receptoras y a disminuirla en las zonas emisoras —con bajos salarios, tanto en términos relativos como absolutos—. Por ejemplo, la tasa de alfabetización de los emigrantes españoles a Estados Unidos entre 1899 y 1909 fue del 85,4% (lo que duplicaba la tasa media censal a comienzos de siglo)³. Los países que practicaron un régimen comercial más abierto se especializaron en producciones utilizadoras de los factores de producción más abundantes: tierra y trabajo cualificado, en América, y trabajo

³ En cambio, el flujo de los otros grupos nacionales era más homogéneo, ya que las tasas de alfabetización de los emigrantes ingleses era muy similar a la de los que permanecían en casa (99% y 97%, respectivamente), la de los franceses sólo ligeramente distinta (95% y 85%) y la de los italianos que permanecían (52%) superaba a la de los emigrantes (47%), cuyo nivel medio era muy inferior a la de los españoles, al igual que sucedía con los portugueses (32% y 22%, respectivamente) (Williamson, 2006, tabla 3).

no cualificado, en Europa, lo que —de acuerdo con el modelo Hecksher-Ohlin— contribuyó a corregir los excesos de oferta existentes en cada zona. En los países europeos donde esto ocurrió más rápidamente los salarios reales medios empezaron a crecer y, con ellos, la necesidad de aumentar su productividad —el valor añadido por el trabajo, y también la consideración social del trabajador—. A ello vino a unirse la escasez adicional de cualificación provocada por la emigración, que impulsó la inversión en educación primaria y la revolución de la alfabetización. En cambio, en España el régimen comercial cerrado dificultó la especialización, los salarios —y la demanda— permanecieron estancados y el drenaje del capital humano más cualificado frenó la iniciativa empresarial y la productividad.

Por el contrario, la reducción de la escasez de cualificaciones básicas permitió a América concentrar su inversión en la educación superior, lo que pudo hacerse vía mercado, elevando las remuneraciones de este tipo de cualificaciones (*skill-premium*), asociadas a los estudios universitarios (*college-premium*), con lo que la tendencia hacia la desigualdad derivada de la inmigración se reforzó, al igual que lo hizo la especialización en trabajo cualificado y en tierra, que eran los factores más abundantes. De modo que la especialización de los países que practicaron la apertura comercial, junto a la inmigración, produjeron tendencias de reforzamiento mutuo —hacia la desigualdad, en América, que partía de niveles relativamente igualitarios, y hacia la igualdad en Europa—. En España, esto no ocurrió hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX, como veremos en el siguiente epígrafe, pero cuando esto sucedió —unido a la emigración hacia el centro de Europa de la fuerza de trabajo excedente de las zonas agrarias—, se desencadenó el círculo virtuoso de la igualdad.

En cambio, la depresión de los años treinta resultó especialmente traumática en las zonas de Latinoamérica con mayor grado de apertura y especialización comercial⁴. Los precios de las exporta-

⁴ En Argentina, durante el período 1913-2005 la correlación entre el nivel de apertura de la balanza comercial y los indicadores de consumo e inversión *per capita* fue negativa (García-Cicco *et al.*, 2006).

ciones se hundieron hasta el 36% en cuatro años (Thorp, 1998, cap. IV), los elevados salarios relativos del trabajo no cualificado cayeron, todos los indicadores de distribución empeoraron rápidamente y estalló el conflicto distributivo desordenado. En Argentina, el sistema político creado por el radicalismo no estaba preparado para encauzarlo y estalló⁵. El problema fue que el *shock* latinoamericano de los años treinta produjo un impacto tanto más profundo y duradero cuanto que significó una interrupción de expectativas maduradas ideológicamente durante varias generaciones, lo que en términos comparativos suele conducir a lo que Davies (1962) denominó las «revoluciones del progreso frustrado». «Revoluciones» que llevarían a buena parte de Latinoamérica al círculo vicioso de la pobreza y el antagonismo social.

En el estudio de Prados (2004) sobre Argentina el indicador de estabilidad institucional y garantía de los derechos de propiedad —medido a través de una variable *proxy* como la proporción de los depósitos sobre el total de la oferta de dinero (M2)— no dejó de crecer desde comienzos de los años noventa del siglo XIX —tras la «revolución» de 1890, encabezada por la UCR— hasta comienzos del decenio de los años veinte del siglo pasado, momento en que comienza a replegarse lentamente durante los treinta, para caer seriamente durante los cuarenta y profundamente en los cincuenta, permaneciendo en niveles mínimos hasta los años setenta-ochenta. Esta variable muestra una elevadísima correlación con los indicadores de inversión, crecimiento y éxito económico relativos, explicando por sí sola una parte considerable de las diferencias de renta *per capita* entre Argentina y Australia o Canadá.

Pero la tendencia favorable en los indicadores de desigualdad registrada en España durante el último cuarto de siglo no sólo contras-

⁵ Al grabar la película del tango «Yira, Yira», en 1930, el compositor, E. Santos Discépolo, le explica así a Carlos Gardel el carácter del personaje: «Es un hombre que ha vivido la bella esperanza de la *fraternidad* durante 40 años y de pronto un día ¡a los 40!, se desayuna con que los hombres son unas fieras»: <http://www.todo-tango.com/Spanish/gardel/autores/autor.asp?idc=41>. El golpe militar de 1930 puso fin a 40 años de ideología nacional radical —que ignoraba y rechazaba la existencia de diferencias de clase— e inició la «década infame», que conduciría al peronismo. Véase Halperin (2000), y también: <http://www.desarrollohumano.org.ar/Popup/Discursos/DFederalismoTulioHalperinDonghi.htm>.

ta con la estabilidad de los elevados niveles de desigualdad en Latinoamérica, sino también y muy especialmente con la evolución registrada en Norteamérica, cuyo índice de Gini había alcanzado un mínimo de 39 en 1969 y no ha dejado de crecer desde entonces, hasta cerrar el siglo pasado con un índice 46 (no obstante, todavía diez puntos menos que la media de los países situados en el hemisferio sur de aquel mismo continente). En este caso, la tendencia parece haberse acelerado con el proceso de globalización, que ha hecho crecer el nivel de desigualdad derivado del funcionamiento de los mercados tanto en Europa como en América, y muy especialmente en América Latina⁶.

En el Reino Unido, por ejemplo, el índice Gini de los ingresos antes de impuestos pasó de 40 en 1950 a 50 a finales de siglo. Sin embargo, ese mismo índice aplicado a la distribución de ingresos después de impuestos (positivos y negativos), que había fluctuado en torno a 25 entre 1950 y 1980, subió hasta 35 a finales de la centuria. Este nivel es ahora similar al español, porque aquí «la vuelta del hijo pródigo» no sólo sirvió para recuperar una senda de crecimiento económico sostenido, sino que la implantación del Estado de Bienestar en España logró reducir diez puntos el índice Gini entre 1970 y 1980, y permitió neutralizar la tendencia general hacia el crecimiento de la desigualdad durante el decenio subsiguiente. Para Atkinson (2002), la clave para explicar la diferencia entre la desigualdad derivada del mercado y la de los ingresos disponibles —observada en Europa y en Canadá— se encuentra precisamente en el impacto del Estado de Bienestar.

1. LOS RESULTADOS DE UN CASO PURO DE MODERNIZACIÓN «A LA LATINA» CON BAJOS SALARIOS

El fracaso histórico español hasta la «vuelta del hijo pródigo» —circunscrita al último cuarto del siglo pasado— resulta abiertamente

⁶ Para un balance de este impacto, véase Stiglitz (2003). Pero en EE UU Levy y Temin (2007) imputan el hundimiento al desmantelamiento de las instituciones redistributivas del mercado de trabajo.

imputable al oscurantismo político-religioso⁷ y cultural, que asfixió la innovación, y al rechazo, primero, y la actitud defensiva y retardataria —más tarde— frente al modelo occidental de desarrollo y diferenciación institucional (Espina, 2000), que impidió implantar de forma paulatina durante el Antiguo Régimen un sistema de derechos y libertades individuales capaz de garantizar la propiedad y de resistir las frecuentes decisiones confiscatorias por parte de los poderes públicos, en ausencia de lo cual no podía prosperar la inversión a largo plazo (Olson, 2001, p. 196). Más tarde, la revolución decimonónica abrió paso a una adopción lenta y sincopada del sistema político liberal, pero incurriendo en graves retrasos, que se manifestaron particularmente en dos de los seis «complejos organizativos de la estructura social» que Parsons (1964) definió como prerequisites para el desarrollo sociocultural: el sistema monetario y de mercados y un sistema legal generalizado y universalista. Y estos retrasos lastraron el proceso con una dinámica de causación acumulativa, de acuerdo con la hipótesis de Gershenkron, verificada empíricamente por Prados (2005c), quien ha ilustrado también el carácter ciclotímico del crecimiento de la renta *per capita* española entre 1850 y 2000 (Prados, 2006, cuadro 2.1).

En efecto, hasta el último cuarto del siglo XIX, tras el sexenio revolucionario y la adopción de la Constitución de 1876, no quedó claramente definido el derecho de propiedad. Tal definición requirió resolver definitivamente el problema de la deuda pública acu-

⁷ De Long (1988) observó que durante el período 1870-1979 existió una elevada asociación entre el crecimiento de los 22 países que han sido ricos alguna vez y su religión: la variable adopta valor uno para el protestantismo; 0,5 para el caso mixto, y 0 para el catolicismo. Este diferencial no es imputable a las religiones en sí, sino a las modalidades de su práctica social. El análisis transversal de Esping-Andersen (1993, p. 176) también encontró una fuerte correlación entre el peso de los partidos políticos católicos en 1980 —asociado a la historia de propensión hacia el absolutismo estatal y el autoritarismo político— y la existencia de regímenes conservadores/corporativistas en el Estado del Bienestar. En general, la creencia religiosa en un principio ético trascendente favorece el crecimiento, pero no así la práctica religiosa, dadas sus implicaciones sobre el grado de firmeza de las convicciones democráticas y sobre las desviaciones en la asignación óptima de recursos vía relaciones Iglesia-Estado (Barro y McCleary, 2003 y 2005). El catolicismo español —y, en general, el del mundo latino— ha demostrado históricamente una especial aversión hacia la economía de mercado (Fraile, 1998).

mulada por el Antiguo Régimen (Espina, 2000 y 2001), cuyo último «arreglo» (que fue en realidad una quiebra parcial) se realizó en 1882. Al no haberse producido una repudiación revolucionaria de la deuda acumulada por el Antiguo Régimen a su caída, el problema hubo que resolverlo expropiando los activos inmobiliarios de la Iglesia, los Ayuntamientos y otras corporaciones públicas (los «bienes nacionales»), para privatizarlos enseguida y ofrecérselos a los tenedores de la deuda, haciendo caso omiso de las implicaciones de ese tipo de «reforma agraria» sobre la productividad y el crecimiento económico. El proceso duró todo el siglo y alcanzó su punto culminante entre 1859 y 1867, en vísperas de la revolución de 1868, que reconoció por primera vez la libertad religiosa.

Paralelamente, la seguridad en el cumplimiento de las obligaciones económicas y los contratos —que constituye el prerrequisito básico para el funcionamiento eficiente del mercado, de acuerdo con la experiencia comparada (Espina, 1999a, p. 188)— requería un conjunto de instituciones legales y judiciales efectivas, como la garantía hipotecaria y un procedimiento de ejecución de deudas y de liquidación de empresas insolventes (a través del embargo y la quiebra), que, aunque se definieron por primera vez en el Código de Comercio de 1829, no se desarrollaron de manera adecuada hasta la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, por la que se generalizó su aplicación también a las casas nobiliarias, protegidas hasta entonces de la ejecución de deudas por la vinculación de patrimonios bajo el instituto del mayorazgo. Este fue el motivo principal del retraso en la edificación del sistema legal liberal —por lo demás, contradictorio e inconexo (García Villaverde, 1999, nota 1), fruto de la simple imitación de lo que hacían los países vecinos, sin apenas reflexión autónoma sobre las necesidades institucionales y la lógica del sistema normativo—, retraso cuya economía política no tenía otro sentido que el de proporcionar a las capas superiores de la sociedad del Antiguo Régimen un plazo de dos generaciones para convalidar y adaptar sus viejos títulos de dominación al nuevo derecho de propiedad —consolidando con ello el estatus social al que habían sido adscritos por nacimiento y linaje— y para sanear los desequilibrios entre activos y pasivos de sus balances patrimoniales, resultado del consumo ostentoso y la escasa inversión pro-

ductiva, que habían sido las pautas distintivas de este estamento en el pasado.

La lentitud del proceso trasladó su ineficiencia y la falta de movilidad de factores al conjunto del sistema económico, lo que se reflejó en un avance extraordinariamente lento: entre 1820 y 1870 la renta *per capita* española creció a una tasa anual del 0,52%, aproximadamente la mitad de la media de Europa Occidental, que lo hizo a una tasa del 0,95% (Maddison, 2001, p. 265). Además, las excelentes oportunidades que ofreció a lo largo de todo el siglo en España la combinación de inversión financiera especulativa en títulos de deuda —adquiriéndola durante las etapas de ruina del crédito público— y participación en las subastas de la desamortización —en cuyos remates se la admitió siempre a su valor nominal— desincentivaron la canalización de recursos hacia inversiones productivas, hasta el punto de que los títulos de la deuda eran prácticamente los únicos valores líquidos de la Bolsa. Finalmente, tras el arreglo de 1882 («de Camacho») y hasta los años treinta del siglo XX, la estabilización del valor de los títulos pasó a ser el signo distintivo de la respetabilidad de los gobiernos, condicionando el conjunto de decisiones de política económica, fiscal y monetaria.

Por eso, aunque España adoptó un sistema monetario exclusivamente fiduciario a partir de 1873, abandonando *de facto* el patrón oro, la política monetaria efectivamente practicada durante el último tercio del siglo XIX y el primero del XX fue tan restrictiva como si hubiese permanecido en él. El corsé monetario y la obsesión por el tipo de cambio de la peseta —correlacionado directamente con la cotización de la deuda— fueron responsables de que el crecimiento de la renta *per capita* entre 1873 y 1930 no superase la tasa anual del 0,9% que, en combinación con un escaso crecimiento demográfico de otro 0,6%, arrojó un magro crecimiento del PIB del 1,6%. Especialmente grave fue el retraso acumulado durante el período de treinta años que precedió a la Gran Guerra (1883-1913) en que la renta *per capita* creció en España a una tasa anual del 0,6%, frente a otra de 1,4% en Europa continental y de 1,55% en Estados Unidos (Prados, 2005b, tabla 4).

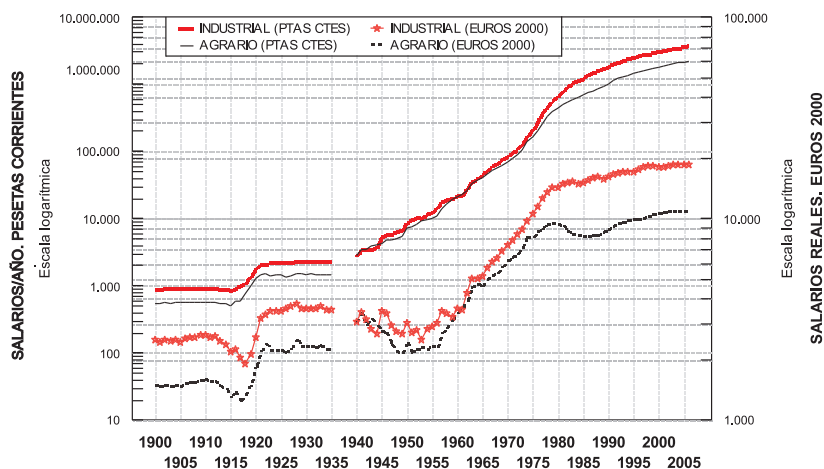
Durante la Restauración y el primer tercio del siglo XX, ante la incapacidad para responder a las demandas de las capas sociode-

mográficas emergentes, dentro del contexto de estratificación social y económica derivado de la industrialización, éstas se dirigieron hacia el Estado, reclamando su intervención directa sobre el crecimiento económico y el bienestar. Dado el retraso cognitivo imperante en las masas —alimentado por una ideología dirigente interesada, aunque por otros motivos, en los efectos de aquella intervención—, tal demanda colectiva se plasmó en el proteccionismo comercial y el intervencionismo en la regulación de los mercados de productos y factores, lo que reforzó la tendencia hacia la regresión del proceso de diferenciación, que llegó a formularse explícitamente en la demanda de un «cirujano de hierro» por parte del regeneracionismo político a finales del siglo XIX.

Pero el abandono de la senda de modernización implicaba un crecimiento extraordinariamente lento, en términos comparativos con el entorno europeo, que se tradujo en una duración desmesurada de la denominada «etapa clásica de desarrollo económico», durante la cual el estancamiento de los ingresos agrarios en torno al nivel de subsistencia frena, a través de la emigración campo/ciudad, el crecimiento de los salarios industriales (Lewis, 1954), lo que da alas al enfrentamiento entre clases sociales —estimulado por el afán de emulación de los avances del Estado de Bienestar europeo, transmitido a través de la internacionalización de las élites obreras dirigentes—.

El gráfico 4 refleja la evolución de los salarios en España a lo largo del proceso de modernización⁸. En este gráfico la senda de muy largo plazo tiene el mismo perfil de curva logística que ya observamos en la evolución histórica de la presión fiscal, aunque en el

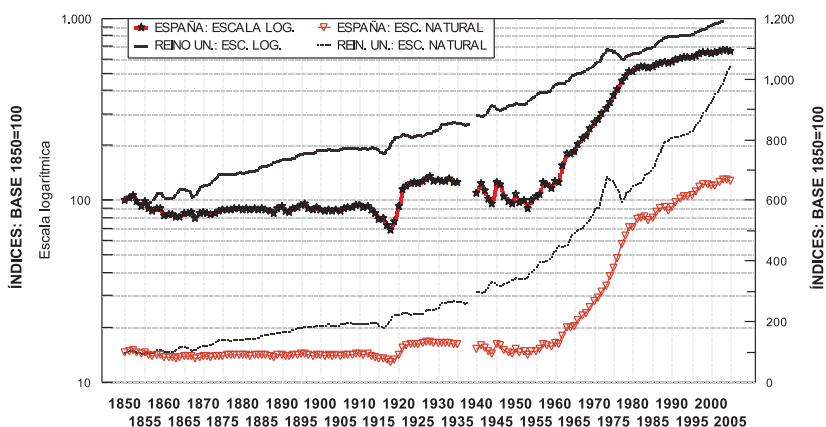
⁸ Para el salario industrial, la serie básica es la de pagos totales por trabajador en la industria de la encuesta de salarios (serie BDSICE: 460021h). Las variaciones entre 1850 y 1906 son las del índice de salarios en la industria textil catalana de Camps (1995, pp. 214-5); entre 1906 y 1935 he construido un índice a partir de la agregación de los gastos de personal y del número de empleados de las Cías Norte (1940) y MZA (1932 y 1934), que se prolonga con datos extraídos de las memorias anuales de RENFE hasta 1964. El índice de salarios agrarios para 1976-2005 es el del Ministerio de Agricultura (BDSICE: 470400), extrapolado hacia atrás con la serie construida por mí (Espina, 1992a, pp. 72-3). El Índice de Precios al Consumo desde 1954 es el del INE (BDSICE: 400000), extrapolado hasta 1850 con la serie construida por Jordi Maluquer de Motes en Carreras *et al.* (2005), núm. 4654.

GRÁFICO 4. *Salarios industriales y agrarios en España*

caso de los salarios se observa que el tramo final de crecimiento más pausado se adelanta un decenio —algo a lo que contribuyó el sistema de relaciones industriales de la democracia—. El gráfico 5 permite comparar la evolución de los salarios reales industriales en España e Inglaterra durante los últimos 155 años⁹.

Las líneas de la parte superior del gráfico 5 —cuya escala refleja movimientos relativos— ilustran la diversidad de pautas salariales en uno y otro país: en Inglaterra los salarios reales crecieron a una tasa media acumulativa anual del 1,5% durante todo el período y en España a otra del 1,2%. En cambio, la distribución de esas tasas en el tiempo fue muy desigual. En España el tramo de máxima pendiente de la curva logística se situó entre 1955 y 1979, período durante el cual los salarios crecieron a una tasa anual del 6,8%, mientras que durante esa misma etapa la tasa inglesa fue del 2,1%. Además, en ambos casos la tasa de crecimiento del primer tercio del siglo fue aproximadamente igual (un 1%), pero mientras en Inglaterra su distribución temporal fue bastante uniforme, en España

⁹ Hasta 1990 los salarios ingleses corresponden a la serie de salarios reales del obrero manual en Inglaterra de Sholliers y Zamagni (1995). Extrapoladas hasta 2005 con las tasas de crecimiento anual de *European Economy* (abril, 2006). Sobre la etapa previa al *turning point*, véase Taylor (1985).

GRÁFICO 5. *Salarios reales en España y Reino Unido*

los salarios reales fueron estables, franqueando un escalón durante los años veinte. En general, ésta es la situación que se observa actualmente en los sectores formales de la economía latinoamericana. En cambio, ese giro no se produjo en España hasta 1955, de modo que antes de esa fecha los salarios españoles estuvieron sometidos también a la «ley de hierro». Romperla había sido precisamente el objetivo del antagonismo de clase de preguerra, que reapareció entonces y no cesó hasta los años ochenta, lo que explica el tramo de máxima pendiente de la curva.

Hasta la Primera Guerra Mundial el éxodo rural y la emigración a ultramar habían sido los principales indicadores del desequilibrio estructural entre oferta y demanda de trabajo. El consiguiente estancamiento de los ingresos agrarios —situados prácticamente en el nivel de subsistencia— actuó como freno para el crecimiento de los salarios industriales (gráfico 4), a través de la emigración campo/ciudad. Ese estancamiento de los salarios en el sector moderno de la economía duraría hasta el final de la etapa de la autarquía económica, después de la Guerra Civil, apoyándose en este caso en la férrea disciplina laboral impuesta por el franquismo que, sin embargo, no pudo contener la presión sindical a partir de 1960.

2. ESPAÑA: SALARIOS, CAPITAL Y PRODUCTIVIDAD DE LOS FACTORES

La diferencia de pautas salariales a largo plazo entre Inglaterra y España es la característica más sobresaliente a la hora de comparar la emergencia de sus Estados de Bienestar, ya que la distribución de la renta realizada directamente a través del mercado de trabajo es el substrato a partir del que se edifican los sistemas de bienestar en Europa —cuyo objetivo primario consiste precisamente en cubrir los riesgos del mercado en circunstancias como la enfermedad, la invalidez, la vejez, el desempleo, etc.—. Además, tal diferencia de pautas no limita sus efectos a la mayor o menor intensidad de la conflictividad soportada por el sistema de relaciones industriales en cada etapa histórica, sino que repercute sobre todo el sistema económico, al condicionar el ritmo de la acumulación de capital y de crecimiento.

Durante la etapa con salarios estables mínimos la formación de capital no resulta apremiante para los empresarios —especialmente cuando no existe una fuerte competencia exterior—, y éstos tienden a comportarse como rentistas, aplicando las técnicas disponibles, sin innovación técnica u organizativa y minimizando la reinversión de beneficios. En cambio, cuando los salarios crecen y hay competencia, los empresarios se ven obligados a reinvertir —y a endeudarse— para mejorar la productividad del trabajo, y así financiar el crecimiento salarial, y deben innovar para aumentar la productividad del capital, si desean mantener una adecuada tasa de beneficios con que seguir reinvertiendo. Joan Robinson decía que en ese contexto los empresarios tienen que correr para permanecer en el mismo sitio. Se atribuye a los sindicatos alemanes la tesis de que mantener un ritmo constante de crecimiento de los salarios reales es una especie de látigo que obliga a los empresarios a ingeniárselas para mejorar la productividad de los factores que utilizan, modernizando la economía.

En los gráficos 6 y 7 se comparan las series de costes laborales por unidad producida en la industria (CLU) —que es el indicador de coste que realmente condiciona las decisiones de los empresa-

GRÁFICO 6. *CLU* y *ratio capital/trabajo* (con *ratios* calculadas en términos nominales)

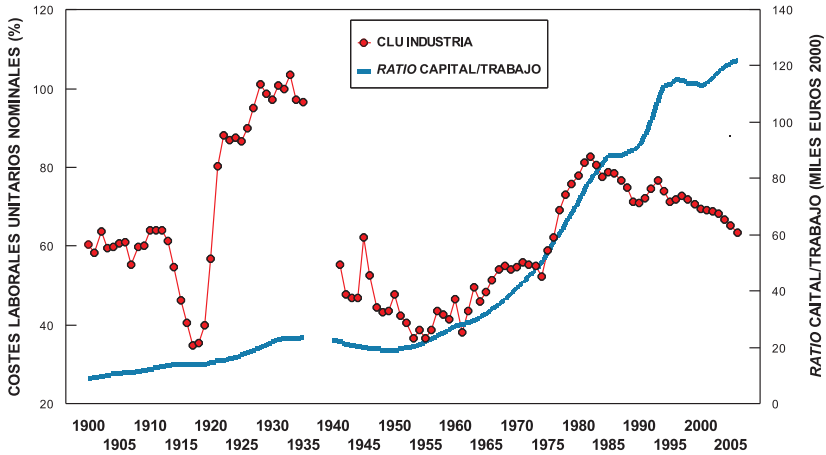
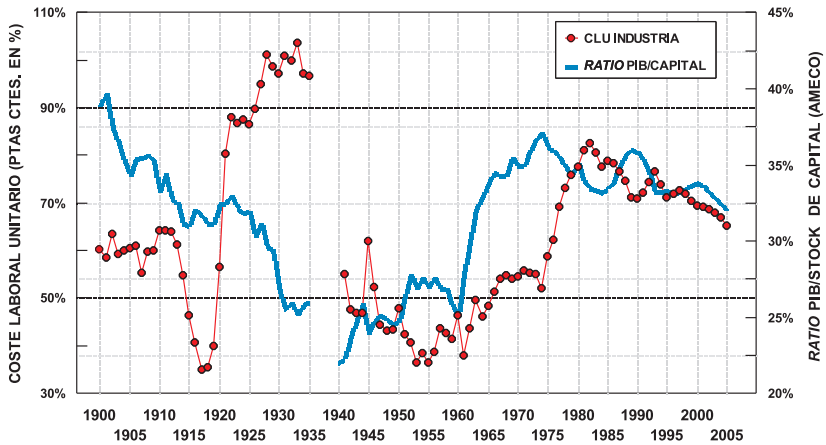


GRÁFICO 7. *CLU* y *ratio PIB/capital* (con *ratios* calculadas en términos nominales)



rios— con los indicadores de dotación de capital por trabajador en el conjunto de la economía y con la *ratio* PIB/capital —o productividad media del capital—. La consecuencia de la escasa propensión a invertir fue que la productividad por empleo de la industria, en lugar de crecer, se estancó (cuadro 2: VAB/EMP a precios 2000)

durante todo el primer tercio del siglo —y la del capital descendió bruscamente— lo que se reflejó en un aumento de los CLU a un ritmo del 5,4% anual en los años veinte, hasta llegar a consumir prácticamente la totalidad del producto ya en 1930, lo que desaceleró drásticamente la acumulación de capital privado durante el quinquenio subsiguiente, con lo que la dotación de capital por empleado, la productividad del capital y la del trabajo se estancaron (pese a la desaceleración de crecimiento del empleo). Puede observarse que el escalón salarial de los años veinte y treinta coincidió con una fuerte aceleración del crecimiento del *stock* neto de capital durante el primero de esos decenios (cuadro 1). Sin embargo, tal aceleración no fue suficientemente intensa como para elevar sustancialmente la dotación de capital por empleado (cuya cifra aceleró también su crecimiento) durante el decenio¹⁰.

Al término de la Guerra Civil el hundimiento de los salarios arrastró a los CLU hasta niveles que a mediados de los años cincuenta sólo resultaban comparables con los de la Primera Guerra Mundial y el llamado «trienio bolchevique, lo que tuvo la virtud de desencadenar de nuevo a finales del decenio el conflicto industrial, que significó el

¹⁰ Para los gráficos 6 y 7 —como para los cuadros 1 y 2— el coste laboral unitario es el resultado de dividir el salario industrial de los gráficos 4 y 5 por la productividad del trabajo en la industria. Esta última serie —de valor añadido bruto por empleado— la he estimado a partir de las cifras de la Contabilidad Nacional base 2000 de BDSICE, extrapolada hacia atrás manteniendo las variaciones de una serie homologable construida a partir de los datos de Alcaide (2000, pp. 412-413 y 673-674). Para la *ratio* capital/trabajo la serie de empleo es la de BDSICE (código: 998000d), proyectada hasta 1955 con la serie BDSICE 160010h y hasta 1900 con la de ocupados totales de Alcaide (2000). La serie de capital total es la de la base de datos AMECO de la DG ECFIN de la Comisión Europea, extrapolada hacia atrás con las variaciones de la serie histórica de capital total de Cubell y Palafox (1997). Como la primera se inicia en 1960 y la segunda llega hasta 1958, a efectos gráficos las he empalmado con ayuda de la serie de formación bruta de capital fijo, manteniendo su relación tendencial con la de formación neta de capital. La serie de PIB es la misma del gráfico 1. Para interpretar el porcentaje de CLU en 1930 hay que tener en cuenta que se trata de cifras medias y que la cifra de ocupados en la industria con que se calcula la productividad contiene una mayoría de autoempleados, cuya *ratio* de CLU equivale prácticamente a su valor añadido (pero no figuran en la estadística de salarios). En cambio, la productividad de los trabajadores asalariados en las fábricas se supone muy superior a aquella media. Lo que importa es el perfil de la evolución temporal.

comienzo de la escalada de los salarios reales de 1960-1980, sólo parcialmente neutralizada por un considerable crecimiento de la productividad, que exigió un fortísimo crecimiento de la dotación de capital¹¹, mientras que la productividad de éste empezó a caer a partir de 1974. La restricción de capital, por su parte, explica el hundimiento del empleo durante toda la etapa de la transición democrática. Para invertir esta tendencia y recuperar el empleo la democracia tuvo que realizar el esfuerzo de contención de los CLU reflejado en la última columna del cuadro 2, al tiempo que reestructuraba todo el aparato productivo, lo que sólo en parte significó una menor presión sobre la relación capital/trabajo, porque la industria se movía ya en un contexto abierto de concurrencia global. En suma, una observación apresurada del gráfico 5 se inclinaría a interpretar que el espacio que separa a las gráficas de evolución salarial a largo plazo entre España e Inglaterra sería aprovechada por los empresarios para acumular capital —o consumo superfluo—, pero no es así, porque salarios de subsistencia se corresponden con productividades mínimas que sólo producen atraso empresarial y malestar.

En los gráficos 8 y 9 puede observarse la evolución tendencial a muy largo plazo de las tasas de variación de las *ratios* Y/L , K/L e Y/K ¹², utilizando para ello series de medias móviles de veinte años. En conjunto, entre 1900 y 2005 la tasa media anual de variación de la productividad del trabajo ($y = Y/L$) fue del 2,4%, igual que la de la dotación de capital por trabajador ($k = K/L$), mientras que la de la productividad del capital (Y/K) fue cero. Sin embargo, la relación entre estas tres series por parejas hace aparecer dos curvas elípticas inclinadas, que resultan sumamente expresivas del comportamiento de los factores de producción a lo largo del proceso de desarrollo económico español.

Hasta la primera postguerra la dotación de capital creció a una tasa anual del 2,6% —algo por encima de la media secular— y la

¹¹ Mi estimación de la función de producción Cobb-Douglas para la OCDE en el período 1890-1994 (Espina, 2000c, p. 194) adopta la forma [$y = A \cdot k^{0.7}$], dependiendo el parámetro A de la unidad de medida del capital. Esto implica que una duplicación de la relación capital/trabajo (k) sólo produjo históricamente un crecimiento de la productividad del trabajo (y) del 70%.

¹² Siendo Y el PIB, L el empleo total y K el *stock* de capital total.

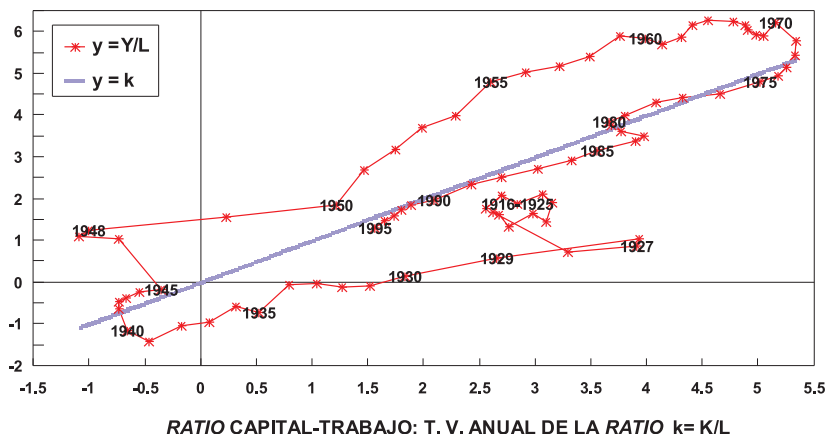
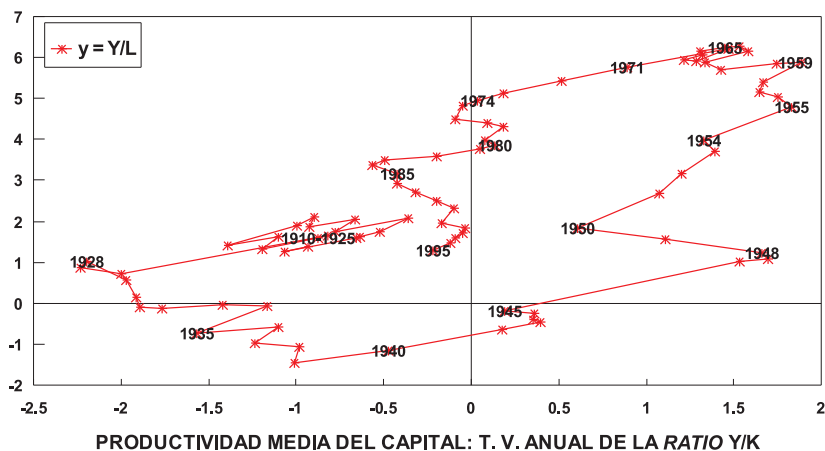
GRÁFICO 8. Ratios K/L e Y/L . España, 1916-1995 (medias móviles de veinte términos centradas. Tasas de variación anual en %)

GRÁFICO 9. Productividades de capital y trabajo (1910-1995) (medias móviles de veinte términos centradas. Tasas de variación anual en %)



productividad del trabajo un punto menos, lo que probablemente se explica porque durante las fases iniciales del desarrollo hace falta un cierto salto (un *big push*, en palabras de W. W. Rostow) para franquear el umbral de modernización industrial, en ausencia del cual la productividad del trabajo crece muy por debajo de su potencial y la del capital decrece (en el gráfico 9, la tasa anual fue $-0,9\%$).

CUADRO 1. *Población ocupada total y stock neto de capital* (Tasas de crecimiento anual acumulativo en % por períodos)

<i>Período</i>	<i>Población ocupada</i>	<i>Stock neto de capital total</i>	<i>Stock de capital privado*</i>	<i>Stock de capital público*</i>
1900-1910	0,04	2,86	3,2	0,4
1910-1920	0,36	2,15	2,2	1,4
1920-1930	0,78	4,97	4,9	5,2
1930-1935	0,25	1,37	0,8	5,7
1940-1950	2,00	0,40	-0,1	3,5
1950-1958	1,00	4,60	5,1	1,4
1960-1970	0,66	4,64	**6,63	**8,59
1970-1980	-0,62	5,09	5,12	5,87
1980-1990	0,64	3,06	2,43	5,00
1990-2000	1,48	3,59	2,77	4,38
2000-2005	2,87	4,33	***3,48	***3,51

* Las series de capital público y privado 1900-1958 son de Cubell y Palafox (1997).

** Período 1964-1970. Las series de capital público y privado 1964-2000 son de IVIE-FBBVA.

*** Solo período 2000-2002. Datos de avance: IVIE-FBBVA 2005.

CUADRO 2. *CLU en la industria y sus componentes* (Tasas de crecimiento anual acumulativo en % por períodos)

<i>Período</i>	<i>Pagos/ persona Precios ctes.</i>	<i>Pagos/ persona Precios 2000</i>	<i>VAB/ EMP Precios ctes.</i>	<i>VAB/ EMP Precios 2000</i>	<i>CLU en % del producto</i>
1900-1910	0,5	0,6	-0,1	0,1	0,6
1910-1920	6,8	-0,2	8,2	-0,1	-1,2
1920-1930	2,2	3,4	-3,1	-0,2	5,5
1930-1935	0,3	-0,3	0,4	0,1	-0,1
1940-1950	12,0	-0,2	15,3	3,5	-1,6
1950-1958	10,2	1,2	11,8	5,5	-1,5
1960-1970	14,3	7,7	12,4	5,3	1,6
1970-1980	23,0	6,7	18,7	2,8	3,6
1980-1990	10,6	1,2	11,7	2,4	-0,9
1990-2000	5,1	1,2	4,3	0,1	-0,2
2000-2005	3,7	0,5	4,5	-0,4	-1,3

Pero en la España del primer cuarto del siglo XX la inversión permaneció frenada por los elevados tipos de interés derivados de la política monetaria restrictiva practicada —ya que en esa época todavía se discutía la conveniencia de incorporar la peseta al patrón oro—. Sólo durante los años finales de la dictadura de Primo de Rivera la dotación de capital repuntó fuertemente, arrastrada por la inversión pública.

En cambio, durante los años treinta el hundimiento de las expectativas empresariales (los *animal spirits*, de que hablaba Keynes) retrajo la inversión privada, que ya no pudo compensar el fuerte impulso dado a la inversión pública (cuadro 1). Y, como afirmaba Michael Kalecky —precursor polaco de Keynes—, en las economías industriales semicerradas de su tiempo eran los empresarios, con su inversión, quienes determinaban sus propios beneficios —y algo más: ya que con ella aumentaba también la productividad del trabajo, que permitía crecer a los salarios—. En el caso español la «huelga de inversiones privadas» se reflejó en un retroceso de las productividades del capital y del trabajo que duró hasta mediados de los años cuarenta¹³.

A partir de finales de ese decenio aparece un círculo virtuoso en el que los crecimientos de la productividad del trabajo y el capital impulsan al de la dotación de capital por trabajador. Enseguida, a finales de los cincuenta, las reivindicaciones salariales —traducidas en fuertes crecimientos de los salarios reales y los CLU, provocan el reforzamiento mutuo de la espiral de crecimientos de las tres *ratios* dibujadas en los dos gráficos, hasta que a mediados de los setenta las crisis del petróleo y la *stagflación* detienen el crecimiento de la productividad del capital —que ya venía desacelerándose desde hacía diez años— y las *ratios* *k* e *y* adoptan pautas de crecimiento muy similares, aunque descendentes, situándose a comienzos del siglo XXI en tasas en torno al 1,5% anual.

Ese ramal descendente del gráfico 8 durante el último tercio de siglo, aparentemente tan apacible, oculta, sin embargo cambios

¹³ Históricamente la relación causal de Kalecky se invirtió: el crecimiento salarial forzó la inversión en equipo y el crecimiento de la productividad del trabajo (de acuerdo con la teoría del látigo salarial, de la DGB).

drásticos en las pautas de crecimiento del empleo, cuyas tasas fueron negativas durante los setenta, crecieron moderadamente durante los ochenta (aunque la cifra media encubre pautas contrapuestas durante sus dos quinquenios), y pasaron a crecer a tasas próximas al 1,5% y al 3% durante los noventa y el primer quinquenio del siglo XXI (cuadro 1), respectivamente. La clave para la formación de este círculo virtuoso se encuentra precisamente en la tendencia continuada hacia la contención salarial y el descenso de los costes laborales unitarios iniciada en 1981 (gráficos 6 y 7), que aumentaron la demanda y el bienestar precisamente porque el régimen abierto permitió al empleo crecer a fuerte ritmo. Todo ello se analiza en otros epígrafes, pero la conclusión de este somero repaso a la historia de la industrialización autárquica española es contundente: la utopía conservadora de un crecimiento con bajos salarios no sólo resulta impracticable en términos de conflicto industrial —incluso en las condiciones de una dictadura militar como la del franquismo—, sino que resulta inútil, e incluso contraproducente. Esa es la paradoja del modelo «antagonista» latino, que se caracteriza precisamente por avanzar a tirones (Stiglitz, 2006).

3. UN MODELO LATINO, EN RÉGIMEN DE SEMIAISLAMIENTO

La contención final de los CLU industriales y la adopción de una senda equilibrada de crecimientos de la productividad y la dotación de capital del trabajo en el conjunto de la economía sólo se produjo tras la «vuelta del hijo pródigo» a la casa común de la economía europea, después de un largo periplo que comenzó en realidad con la revolución de 1868. Por esas fechas, y de la mano del liberal Laureano Figuerola —creador de la peseta y del arancel que lleva su nombre—, España adoptó un programa de apertura comercial progresiva, rechazando al mismo tiempo el ingreso en el patrón oro. Sin embargo, la política monetaria aplicada en la práctica no hizo uso de la flexibilidad que suponía disponer de una moneda no convertible, sino que se orientó por el mantenimiento de un tipo de cambio de la peseta artificialmente elevado, lo que favorecía obvia-

mente los intereses de las clases rentistas, que han sido siempre partidarias —tanto en España como en Latinoamérica— de tipos de interés elevados y se las han ingeniado para conseguir sus propósitos. En una economía atrasada —con escaso nivel de ahorro, de inversión en capital físico y humano y de innovación tecnológica— aquellas dos políticas resultaban incompatibles y a la larga hubo que optar entre proteccionismo y política monetaria flexible.

El paulatino abandono del programa liberalizador por parte de los gobiernos de la Restauración frenó la participación de España en la primera etapa del proceso de internacionalización de la economía occidental que se registró entre 1870 y 1929 (Espina, 2000a), impulsada más por la coordinación monetaria y las políticas arancelarias que por la caída de los costes de transporte¹⁴. Ciertamente, entre 1870 y 1913 la *ratio* exportaciones/PIB se duplicó, pasando de representar el 44% al 58% de la *ratio* media de los 13 países europeos estudiados por Maddison (2001, p. 363), pero aún así, al comienzo de la Gran Guerra España era uno de los países europeos más cerrados desde el punto de vista comercial. Además, la ortodoxia monetaria y el «santo temor al déficit» se convirtieron en objetivos absolutamente prioritarios del programa de estabilización que siguió a la Guerra de Cuba de 1898.

La apreciación de la peseta derivada del programa de estabilización aplicado a comienzos de siglo obligó a adoptar en 1906 el arancel más férreamente proteccionista de Europa. La neutralidad española durante la Gran Guerra significó un paréntesis, cerrado en el momento de la crisis postbélica con el arancel Cambó de 1922, que permanecería básicamente vigente a lo largo del medio siglo subsiguiente, durante el cual la economía volvió a cerrarse: en 1929 la *ratio* exportaciones/PIB se situó en el 5%, nivel que no se recuperaría de nuevo hasta 1973, tras haber alcanzado un mínimo del 3% en 1950. En términos relativos la regresión fue todavía más significativa: si en 1929 aquella *ratio* representaba todavía el 40% de la media europea, en 1950 había bajado al 35% y en 1973 al 27%.

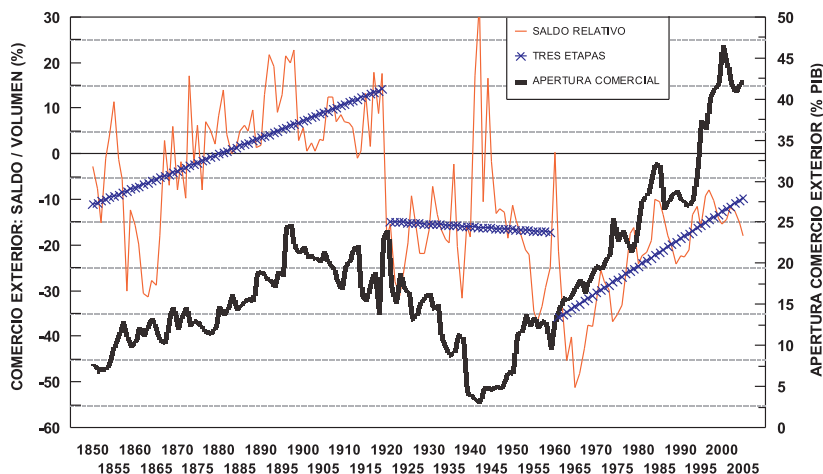
¹⁴ En promedio (no ponderado) los costes de transporte representaron entre un 45% y un 47% del valor de las exportaciones españolas desde 1870-1879 a 1900-1909. Véase Jacks *et al.*, 2006, tabla 2.

Esto es, el «dulce comercio», que alimentó la división del trabajo y la prosperidad de Occidente —y sirvió para disciplinar los comportamientos competitivos de los empresarios, al mismo tiempo que modulaba las reivindicaciones salariales a través de la acción colectiva libre, sometidas de modo transparente a la restricción exterior—, fue durante todo este tiempo para España una experiencia más bien agridulce. Las consecuencias de esta divergencia de pautas comerciales entre España y el resto de Europa fueron nefastas: España no participó en el proceso de equiparación de precios entre factores escasos y abundantes (sobre todo, el trabajo), analizado por Heckscher y Ohlin al término de la Gran Guerra, lo que frenó el crecimiento, retrasó la modernización económica y estrechó el margen de creación de empleo en el sector moderno de la economía (O'Rourke *et al.*, 1996), prolongando cien años la «etapa clásica» de crecimiento, con oferta ilimitada de trabajo y bajos salarios.

Todo ello favoreció obviamente los intereses de los propietarios de los dos factores más escasos (la tierra y el capital) (Espina, 2000a), aunque tal beneficio fuera pírrico, sólo perceptible en su posición relativa en el interior del país, ya que el lastre al crecimiento y a la modernización que ello supuso empobreció la posición absoluta de todos, con relación a la riqueza que hubiera proporcionado una participación franca y abierta en el sistema internacional de comercio que se edificaba por entonces. Como este es el factor determinante que subyace a buena parte de las deformaciones en que incurrió el proceso de modernización económica de España, conviene examinarlo con cierto detalle.

El gráfico 10 sintetiza la evolución del comercio exterior español durante los últimos 155 años¹⁵. Tras el período de lenta apertu-

¹⁵ Los gráficos recogen series formadas a partir del Banco de datos BDSICE de la D.G. de Política Económica del Ministerio de Economía, extrapoladas hacia atrás con las tasas de variación de las series históricas recogidas en Carreras y Tafunell (coords., 2005). Para el PIB a precios de mercado, la serie base es la de Contabilidad Nacional base 2000 (período 1995-2005, precios corrientes: serie 990000) y la correspondiente a precios constantes de 2000, construida con el índice de volumen encadenado (serie 940000). Ambas series se extrapolan hacia atrás con las correspondientes de Prados de la Escosura (recogida en Carreras y Tafunell, 2005, pp. 1335 y ss., series 4744 y 4741) (en euros y convertidas a pesetas al tipo de cambio de 166,386 ptas/euro). El índice de apertura es el cociente (en %) respecto al PIB

GRÁFICO 10. *Apertura (% PIB) y saldo relativo del comercio exterior*

ra que termina a finales del siglo XIX —momento en que la apertura era del 25% del PIB y el saldo ya era positivo y se situaba en un modesto 5% del volumen comercial—, el período 1900-1960 registró una fuerte regresión —agudizada durante el decenio bélico de 1935/45— cuya recuperación no se lograría hasta 1975 (recuperando el nivel de apertura del 25% de 1900). A partir de 1959 se reemprendió el proceso de liberalización, que acabaría experimentando una fuerte aceleración durante el último decenio del siglo XX, al mismo tiempo que se iniciaba la marcha hacia el euro.

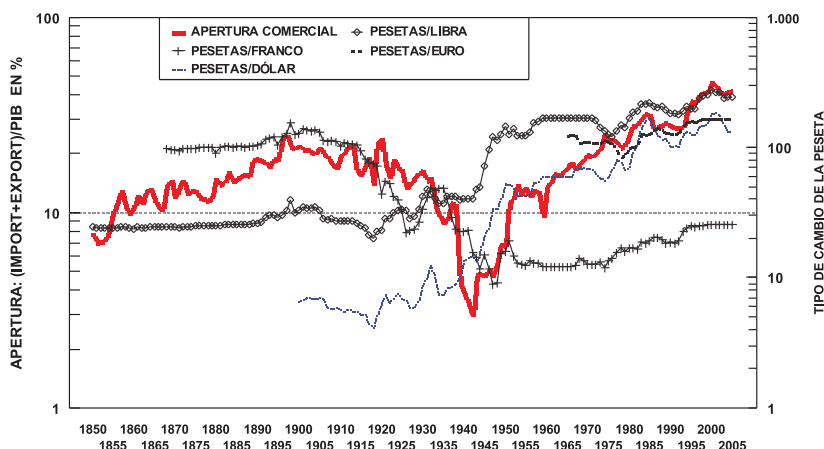
Por lo que se refiere al equilibrio de la balanza comercial, se observan igualmente tres etapas: la primera, de setenta años, arranca con déficit y termina con los superávits de la Gran Guerra, pero se ve abruptamente interrumpida por los déficits que afloran a su término; la segunda etapa está marcada por un déficit estructural en torno al 15%, aunque muy volátil —dado lo escaso de los intercam-

de la agregación de importaciones y exportaciones, construidas a partir de las series 1826 y 1827 de Carreras y Tafunell (coords., 2005), prolongadas hasta 2005 con las series 571100a y 570100a de BDSICE. El saldo de comercio exterior es el cociente (en %) entre la diferencia exportaciones-importaciones y el volumen total del comercio exterior. Las líneas que delimitan las tres etapas del gráfico son resultado de regresiones de la serie temporal de las cifras de saldo en las tres etapas que en el gráfico 10 aparecen separadas por una fuerte discontinuidad de la serie.

bios— que experimentó un brusco agravamiento a comienzos de los años sesenta, en que llegó a equivaler a la mitad del volumen comercial; la última, que coincide temporalmente con el proceso de apertura registrado a lo largo de los últimos cuarenta años del siglo XX y primer quinquenio del XXI, se ha visto acompañada por una disminución paulatina del tamaño relativo del déficit, hasta cerrar el siglo con déficits equivalentes al 15% del volumen de los intercambios, siendo la tendencia de éstos fuertemente creciente.

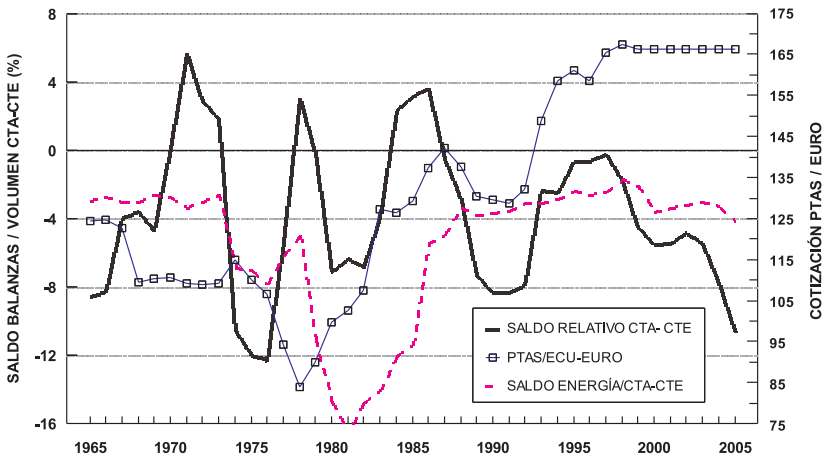
En lo que concierne a la política de tipo de cambio, el gráfico 11 muestra que la primera etapa de apertura comercial se vio acompañada por una suave depreciación de la peseta hasta finales del siglo XIX: entre 1868 y 1904 su valor frente al franco y la libra cayó un 29% (aunque hasta 1891 la caída había sido tan sólo del 8%). A partir de entonces, se practicó una política de apreciación de la peseta que duró hasta el final de la Primera Guerra Mundial, respecto a la libra, y hasta 1926-28, respecto al franco —que practicó una política fuertemente devaluatoria—. Tras el breve período de política devaluatoria de la República —que redujo el valor de la peseta en un 45% respecto al franco entre 1929 y 1935—, entre 1940 y 1948 la peseta se apreció otra vez un 154% frente al franco, al mismo tiempo que se depreciaba en un 67% frente a la libra. En síntesis, la política de aislamiento comercial coincidió con la de tipo de cambio fuerte (frente al franco). Algo que recuerda algunas de las políticas practicadas en Latinoamérica durante el pasado decenio, saldadas con estrepitosos fracasos. En España, a partir de 1959, las sucesivas etapas de apertura comercial se vieron periódicamente interrumpidas por la aparición de fuertes déficit —coincidentes en el tiempo con los períodos cíclicos de mayor actividad exterior, como se observa en el gráfico 10— que se corrigieron con devaluaciones de la peseta respecto al dólar (y a la libra, vinculada a él).

El gráfico 11 muestra el gran paralelismo entre apertura comercial y depreciación de la peseta: mientras la primera se multiplicaba por 3,9 entre 1959 y 1999, la cotización del dólar frente a la peseta se multiplicaba por 2,6, lo que significó una depreciación de la peseta del 62% (reflejada en depreciaciones del 34% y el 56% respecto a la libra y el franco, respectivamente). En general, existió un extraordinario paralelismo a largo plazo entre el grado de apertura

GRÁFICO 11. *Apertura comercio exterior y tipo de cambio* (escalas logarítmicas)

de la balanza de comercio y la cotización peseta/dólar (ambas se multiplicaron por 13 entre 1940 y 2000).

Respecto a la cesta de monedas que habrían de formar el ecu, el gráfico 12 permite observar cinco etapas bien diferenciadas: entre 1965 y 1978 la peseta se apreció un 48%; entre 1978 y 1987 se depreció un 35%; tras el repunte de 1988, en que la peseta volvió a apreciarse como consecuencia de la política monetaria estricta practicada al quedar interrumpida la primera etapa de concertación salarial, la entrada de la peseta en el Sistema Monetario Europeo (SME) en 1989 significó la vuelta momentánea a una política de estabilidad cambiaria, interrumpida enseguida por la crisis cíclica de comienzos de los años noventa, acompañada de la crisis del SME, que recuperó la tendencia depreciatoria de la peseta, hasta que la marcha hacia el euro del trienio 1995-1998 reintegró a la divisa española en el SME ampliado y la condujo hasta la estabilidad a partir de 1999. Puede decirse, pues, que hasta comienzos de los años ochenta el comportamiento observado del tipo de cambio de la peseta respecto a las monedas del futuro euro sirvió de contrapeso a las fluctuaciones del saldo de la Balanza corriente, mientras que a partir de esa fecha el tipo de cambio adquirió cierta autonomía, rigiéndose más bien por las necesida-

GRÁFICO 12. *Saldo relativo balanza cuenta corriente y cotización pesetas*

des de una política monetaria orientada fundamentalmente hacia el control de la inflación.

En el gráfico 12 puede observarse también que el desequilibrio exterior ¹⁶ volvió a aumentar a finales de siglo, sin que quepa ya apelar a su corrección vía cotización de la moneda, una vez adoptado el tipo de cambio irreversible del euro. El gráfico mide los saldos de las balanzas corriente y energética como proporción del volumen total de ingresos y gastos de la balanza por cuenta corriente. Se observa así que, aunque el déficit de la balanza energética medido en proporción del PIB significa ahora algo menos de la mitad de lo que representó ese mismo déficit durante la segunda crisis del petróleo de comienzos de los años ochenta (un 2,9% frente a un 6,1% del PIB en 1982), cuando se lo mide como proporción de los intercambios de la balanza corriente la diferencia entre una y otra fecha es de uno a cuatro, ya que el déficit energético de 2005 repre-

¹⁶ Las series de ingresos y pagos de la Balanza por cuenta corriente son las series BDSICE 570020a y 571020a, retroproyectadas con las series 1980 y 1996 de Carreras y Tafunell (coords., 2005). Para ingresos y pagos por energía las series de base son BDSICE 500r04a y 504r04a, retroproyectadas con series calculadas aplicando la *ratio* de productos energéticos de las series de comercio exterior de productos (en términos de aduanas) a las series de ingresos y gastos de la balanza de mercancías (BDSICE: 570100a y 571100a).

sentó el 4,1% del total de los intercambios corrientes, frente al 16,5% en 1981. Esta diferencia se debe, obviamente, al aumento de peso de los intercambios, que han pasado de representar algo más del 40% del PIB a una cifra en torno al 70%, lo que reduce la volatilidad de la balanza derivada de las crisis energéticas.

En cualquier caso, el déficit por cuenta corriente fue en 2005 de 67 mil millones de euros (el segundo mayor del mundo), lo que representaba un 7,4% del PIB y un 10,6% del monto total de los intercambios por cuenta corriente. En 2006 creció el 29,1%¹⁷ y el FMI y la OCDE prevén todavía nuevos aumentos, hasta situarlo entre el 8,7% y el 9% del PIB en 2007. Aunque su financiación no plantea problemas actualmente, dada la pertenencia de España al área euro —en la que existe exceso de ahorro—, resta por saber cómo afectará al crecimiento futuro la necesidad de realizar los ajustes del sector exterior en términos reales, sin el complemento de los ajustes en el tipo de cambio de una divisa que desapareció por completo en 2002. Un año más tarde se alcanzó la máxima participación de las exportaciones españolas respecto al total mundial (un 2%), cayendo desde entonces (hasta el 1,7%), al igual que lo hacían las exportaciones del conjunto de la eurozona¹⁸.

Antes de la desaceleración del crecimiento de la primavera de 2001 —cuando el déficit significaba ya el 5% del total de intercambios— Olivier Blanchard (2001) no consideraba necesario «enfriar el crecimiento» para controlar el déficit exterior, aunque ello implicase acumular deuda externa para el futuro, ya que en un espacio, como la zona euro, con libre circulación de capitales y abundante ahorro, éste fluye libremente a través del sistema bancario, asignando los factores a las áreas y actividades que proporcionan mayor rentabilidad —medido a través de la balanza financiera¹⁹—. La clave para este au-

¹⁷ Durante 2006, el déficit anual acumulado ascendió a 86.026 millones € (el déficit comercial aumentó un 16,8%, el de transferencias corrientes un 67,5%, y el superávit de servicios descendió un 11,1%).

¹⁸ Véase «La competitividad española aguanta el tipo... de momento», *Informe mensual*, La Caixa, enero de 2007, p. 59.

¹⁹ Las entradas netas de pasivos durante 2006 sumaron 231.902 millones €, con un crecimiento interanual del 6,4%. Las salidas netas de activos fueron de 122.876 millones €, con un crecimiento del 78,7%. En síntesis, la balanza *financiera*, exclu-

tor estaba en conseguir que el desempleo cayera hasta su posición de equilibrio. Este objetivo parece haberse conseguido, ya que en 2006 la tasa de desempleo española (8,1%) se sitúa en torno a las estimaciones de la NAIRU realizadas por el Banco de España (Izquierdo, 2006) y a la media de la eurozona, en un momento en que su economía empieza a recuperarse, lo que podría contribuir a impulsar las exportaciones españolas y aminorar el déficit, impulsando el crecimiento, siempre que las turbulencias financieras derivadas del hundimiento del mercado hipotecario norteamericano —largo tiempo esperadas (Espina, 2005a)— no la aborten. Todo ello sirve para poner de relieve el riesgo de las políticas de anclaje del tipo de cambio y su difícil coexistencia con una política decidida de librecambio comercial si no se cuenta con un espacio común de circulación de factores que evite la restricción de capital derivada de las inevitables asimetrías entre el proceso de apertura comercial y el de adaptación competitiva de la economía productiva, que tienen calendarios muy dispares.

Haciendo una reconsideración de todo ello, puede decirse que la relación entre apertura comercial y crecimiento económico ha experimentado cambios considerables durante la segunda mitad del siglo XX: entre 1950 y 1973, la apertura comercial española fue muy inferior a la del resto de Europa, como consecuencia de haber quedado fuera del Mercado Común, de modo que si en 1950 la *ratio* exportaciones/PIB de España se situaba en el 3% y representaba poco más que la tercera parte de la *ratio* europea (8,7%); en 1973 la posición relativa había caído a poco más de la cuarta parte (5%, frente a 19%). Sin embargo, esto no afectó al avance de la renta *per capita*, que creció en España a una tasa anual del 5,8% —superior a la media europea, que lo hizo a una tasa del 4,1%—, de modo que los correspondientes niveles relativos convergieron y la renta *per capita* española pasó de representar el 52%, a situarse en el 76% de la media europea (Maddison, 2001).

Las crisis del petróleo de los años setenta y ochenta demostraron que el modelo de crecimiento con baja apertura comercial resultaba ya completamente inviable: tan sólo el déficit de la balanza energética

dos los activos del Banco de España, acumuló durante el año 2006 entradas netas de capital por un valor de 109.026 millones €, con un crecimiento anual del 76,4%.

se duplicó durante la primera crisis y volvió a duplicarse con la segunda, llegando en 1981 a cifras equivalentes al 6,8% del PIB. Hacer frente a estos impactos de manera sostenible exigía aumentar de forma sustancial y permanente el peso del sector exterior de la economía, y para España la forma natural de hacerlo consistía en incorporarse a la CEE, de modo que en 1977 se solicitó la adhesión. Ese año la protección arancelaria española frente a la CEE superaba en media el 10%, mientras la de ésta frente a España se situaba ya por debajo del 3%. Las negociaciones se iniciaron el 6 de febrero de 1979, pero sólo empezarían a cerrarse capítulos en 1982 y experimentaron fuertes aceleraciones tras los Consejos de Stuttgart, de junio de 1983, y de Luxemburgo de junio del año siguiente —bajo presidencia francesa, en el que ya se alcanzó un compromiso de cierre—²⁰.

El Tratado se firmó el 12 de junio de 1985, bajo presidencia italiana, y en él se estableció un proceso gradual de integración comercial que tendría un «período pivote» de siete años tras la adhesión (1986-1992), aunque la mitad del desmantelamiento arancelario se realizaría en tres (Solbes, 1990). Además, el período de adhesión iba a coincidir con la etapa de preparación del Mercado Interior Europeo, aprobado conjuntamente con la adhesión de España y Portugal (incluida en el mismo Tratado, denominado, por eso mismo, Acta Única) y el 1 de enero de 1993 entraría también en vigor el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que incorporó al mismo a los países de la EFTA (AELC), la mayoría de los cuales se integrarían en la Unión Europea en 1995.

Los resultados del proceso fueron contundentes: en un cuarto de siglo (entre 1973 y 1998) el peso de las exportaciones respecto al PIB se multiplicó casi por cinco en España, mientras que en el conjunto de Europa tan sólo se duplicaba, de modo que la posición relativa de la *ratio* española de exportaciones pasó de representar un 26,6% a un 66% de la europea (*grosso modo*, pasó de una cuarta parte a dos tercios de la media). En términos absolutos y medida al tipo de cambio de mercado, la cuota de las exportaciones de pro-

²⁰ El compromiso disoció los temas agrícola e industrial, lo que solventó las dificultades de Francia con el capítulo agrícola e impulsó el avance en materias industriales —especialmente, siderurgia y automoción— de la mano del Vizconde D'Avignon, Vicepresidente de la Comisión hasta ese año.

ductos españoles entre 1950 y 1973 se había situado en torno al 1,9% del total de las exportaciones europeas. En 1990 ya significaba el 3,5%, y en 1998 la proporción era del 4,8%, cifra inferior a la participación de España en el PIB europeo (que era del 8% en 1998) debido al fuerte peso del turismo en los intercambios exteriores (aproximadamente un 1,7% del PIB español en 1986; un 6,1% en 1998, y un 6,6% en 2000), de modo que, al considerar conjuntamente los intercambios de bienes y servicios, durante el último cuarto de siglo España pasó de ser uno de los países comercialmente más cerrados a ser uno considerablemente abierto dentro de la Unión Europea.

El gráfico 13 refleja los avances en el indicador de apertura comercial de los cinco mayores países de la UE entre 1960 y 2005. Partiendo del nivel mínimo (casi la mitad del grado de apertura de Francia e Italia) en 2005 la balanza comercial española representaba el 55,8% del PIB (porcentaje superior al de Francia, Italia o el Reino Unido)²¹, la balanza de bienes y servicios el 56,4% y la balanza por cuenta corriente y de capital el 70% del PIB. Los gráficos 10 y 11 registraban, sin embargo, la paradójica estabilidad que experimentó el indicador de apertura comercial durante el período de siete años que siguió a la entrada en la CE (1986-1992), debido a que este indicador se calcula en términos nominales —a precios corrientes de cada año—, de modo que no registra el violento cambio de precios relativos que acompañó al período transitorio pactado para después de la adhesión. Se trata de un cambio que resultó dramático porque, mientras los precios de los productos de importación y exportación se mantuvieron prácticamente constantes (crecieron un 4,5% durante todo el período), el deflactor de precios del PIB creció un 46,6%. Por eso, si en lugar de construir aquellos gráficos a partir de las cifras a precios corrientes lo hiciésemos a precios constantes, durante aquellos siete años el indicador de apertura comercial habría aumentado en trece puntos²². Ese brutal rea-

²¹ Fuente: OCDE: *Main Economic Indicators* y UE *European Economy*, núm. 2/2006.

²² De ahí que la *ratio* entre los niveles de apertura a precios constantes y corrientes equivalga prácticamente en nuestro caso a la *ratio* entre los deflatores del comercio exterior y del PIB.

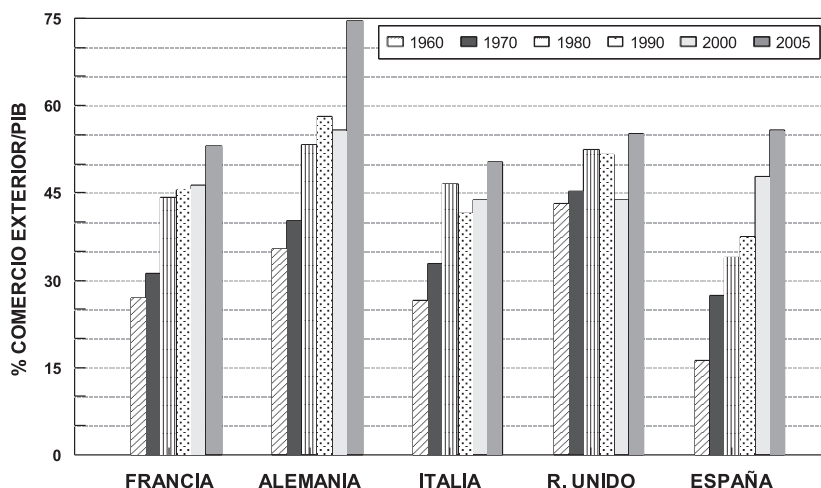
lineamiento de los precios del sector exterior arrastró a los precios interiores y acabaría teniendo un fuerte impacto sobre la posición competitiva de las empresas industriales españolas. El coste diferido de la larga etapa anterior de crecimiento proteccionista —que es el precio que hubo que pagar *a posteriori* por la larga escapada del hijo pródigo— puede medirse a través del denominado «efecto Balassa-Samuelson», que fue responsable del 55% de la inflación española durante el período 1985-1993 (Alberola y Tyrvainen, 1998), para reducirse drásticamente después (Ayuso, Castro y Gómez, 2004), pasando a representar sólo el 13% de la inflación del período 1995-2003 (Lommatzsch y Tober, 2004). La abrupta evidencia de todo ello se tuvo con la llegada del Mercado Interior en 1993, que el mercado se encargó de corregir mediante un fuerte reajuste monetario durante la crisis cambiaria del SME del bienio subsiguiente.

El desarme arancelario equiparó enseguida todos los precios industriales interiores con los vigentes en el resto de Europa, lo que contribuyó poderosamente a realizar el tránsito desde una economía secularmente inflacionista a otra de precios más estables (Galí y López Salido, 2001). No es de extrañar, por eso, que buena parte del sector industrial, configurado durante la etapa de fuerte crecimiento de los años sesenta y setenta, no soportase la prueba y tuviese que someterse a una reestructuración incomparablemente más intensa que la del resto de países europeos, afectados, a su vez, por los cambios estructurales de la globalización. El impacto afectó a la práctica totalidad de la industria española y requirió la aplicación de catorce planes de reconversión sectorial, al amparo de la Ley de Reconversión Industrial (Ley 27/1984), que, una vez aplicada, quedó derogada en 1987, como consecuencia del Tratado de Adhesión a la CE. No obstante lo cual, los resultados económicos de la adhesión fueron extraordinariamente positivos: durante los primeros siete años el PIB real creció un 35% (frente a un 15% entre 1978 y 1985). Los últimos ocho años del siglo registraron un nuevo crecimiento del 29%, pudiendo imputarse a la constitución del Mercado Interior la responsabilidad del aumento del PIB potencial del 2000 en un 6,6% (Collado, 1992). Finalmente el primer quinquenio del siglo XXI registró un nuevo crecimiento del 17% (diez puntos más que la eurozona). El modelo de Bajona y Kehoe (2006) establece

que el problema de la convergencia de precios a lo largo del tiempo resulta crucial para determinar, no tanto el ritmo de crecimiento relativo de las economías cerradas respecto a las economías abiertas, sino el grado de utilidad y bienestar que los países obtienen del crecimiento de su PIB.

Las exigencias del proceso de ajuste industrial fueron especialmente intensas en el momento en que se produjo la entrada de la peseta en el SME en 1989 —que fue el prerequisite para participar más tarde en el euro—, ya que durante el trienio subsiguiente los precios industriales interiores no crecieron más que un 5% —limitados por los de los productos importados— mientras que los precios de los bienes de consumo aumentaban en un 20%, y la inflación interna arrastraba al conjunto de los salarios, que registraron un crecimiento del 26%. Este régimen de dualismo inflacionario abocó a la crisis del sector exterior —o «sector descubierto»— y a la tormenta monetaria que depreció la peseta frente al ecu en un 19% entre 1991 y 1994.

La crisis exterior provocó un ciclo depresivo de la producción interna, que acabó de completar el proceso de depuración del segmento más vulnerable de la industria, no apto para competir en el nuevo Mercado Interior. De la intensidad del ajuste previo al ingreso en la CEE da idea el hecho de que entre 1975 y 1985 el empleo español se redujo en una séptima parte del existente en 1975 y que, una vez recuperado aquel nivel en 1991, la llegada del Mercado Único significó una nueva sangría de empleos entre 1991 y 1994 —de intensidad equivalente a la décima parte del empleo existente (véase Espina, 1992b y 1995)—. Obviamente, un saneamiento así habría resultado socialmente explosivo sin el acompañamiento de una serie de políticas sociales, de corte neocorporatista, que se examinan en los capítulos finales de esta obra. En cambio, una vez realizados aquellos ajustes, en los últimos diez años el empleo total aumentó en más de seis millones, hasta situarse en 19,7 millones en media del año 2006 (con 18,6 millones de afiliados a la Seguridad Social, de los que 1,8 eran extranjeros y 1,5 millones no pertenecían a la UE-12). Bien es verdad que este crecimiento ha gravitado fundamentalmente sobre la demanda nacional y sobre la construcción. Sólo a partir de 2006 la reactivación alemana y de toda la eurozona

GRÁFICO 13. *Apertura comercial, 1960-2005*

empezó a impulsar la exportación y la producción industrial de bienes de equipo²³. Pero el desequilibrio es el rasgo más sobresaliente del comercio internacional. Un escenario contrafactual de estática comparativa acerca de las implicaciones que tendría volver a un mundo sin déficit de la balanza corriente indica que para España en 2004 eso habría significado reducir los salarios reales en un 1%, reducir el gasto total y aumentar el ahorro en un 6%, y elevar el peso relativo de las manufacturas en un 4%. Y lo contrario habría ocurrido en Alemania (Dekle *et al.*, 2007).

²³ Para un análisis de la restricción externa al crecimiento, derivada de la elasticidad-renta de las importaciones en relación con la de las exportaciones durante la fase de convergencia, véase la ponencia presentada por José Antonio Alonso a esta conferencia. Lógicamente, tal convergencia implica innovación, y el ritmo de la misma guarda relación con la estrategia de recursos humanos, como se indicaba al final del capítulo anterior.

3. EL DISEÑO DEL MODELO DE ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA DURANTE EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX

Las políticas monetaria, fiscal y de tipo de cambio practicadas durante la Restauración (1876-1931) fueron diseñadas para favorecer los intereses de las clases medias/altas urbanas tenedoras de títulos de deuda y, en menor medida, de otros títulos con respaldo público —como los de las empresas ferroviarias— o respaldo inmobiliario, como los valores hipotecarios. En cambio, la restricción monetaria frenó el crecimiento (Tortella, 1994, p. 161) ¹, dejó escaso margen para el desarrollo industrial y apreció el tipo de cambio, deteriorando la posición competitiva de la producción interior (Torres, 1930). La legislación moderadamente librecambista de la revolución de 1868 se plasmó en el «arancel Figuerola» de 1869, que estableció derechos arancelarios entre el 20 y el 35% y un calendario de reducciones en doce años, hasta su supresión definitiva. El proceso se interrumpió con la Restauración en 1877, pero en 1882 se reemprendió el camino, con el objetivo de acceder al librecambio en 1892. Así pues, en 1891 hubo que optar entre avanzar hacia el librecambio —lo que exigía acompañarlo con una política flexible de tipo de cambio de la moneda— o practicar la ortodoxia monetaria e interrumpir el proceso aperturista. Cánovas del Castillo optó por esta segunda opción, no sin vaticinar que en cien años España sería tan librecambista como Inglaterra (Fraile, 1998, p. 73). Y eso es lo

¹ Entre 1876 y 1931 la base monetaria se multiplicó por 4,6 y la deuda total por 1,6 (Carreras, 1989, pp. 386 y 448). En ese período la base pasó de significar un 13% de la cantidad de deuda a un 39%. Como la base monetaria es el dinero de mayor velocidad, mientras la deuda es un activo financiero líquido de baja velocidad —tanto menor, cuanto más estable su valor— la política monetaria restrictiva no se vio compensada por el aumento de la deuda en circulación, ni podía contrarrestarse recuperando la cotización de ésta.

que efectivamente ocurrió, ya que la doctrina proteccionista estaría vigente —con diferentes matices— hasta 1991, fecha en que culminó el período transitorio de la integración en la CE. La «alianza» proteccionista entre cerealistas del centro, siderúrgicos del norte y fabricantes textiles de Cataluña y Levante (Ramos Oliveira, 1935) fue la versión española de la alianza del «hierro y el centeno» patrocinada por Bismarck (Maier, 1975), que se materializó en la suspensión de la entrada en vigor de la rebaja arancelaria prevista para aquel año.

Causó cierta sorpresa que los gobiernos liberales de Sagasta de 1893 y 1898 resistieran las ofensivas librecambistas de la izquierda liberal. La explicación historiográfica imputa la firmeza en la aplicación de la regla proteccionista a que «en el juego político de la restauración la introducción sin cortapisas de la legislación librecambista (...) hacía peligrar la estabilidad del régimen, porque significaba expulsar a las facciones de la derecha liberal del poder (...) y un partido liberal sin contrapeso derechista (...) [era tanto como] volver a la tradición progresista de la soberanía nacional (...) es decir, a la revolución [democrática]» (Varela, 1977, pp. 279-282). Esto no quiere decir que la derecha liberal fuera especialmente sensible a los intereses industriales o agrarios, que no eran liberales, sino abrumadoramente conservadores. Pero la mayor parte de los activos en que se materializaba la riqueza de las clases medias liberales eran títulos de la deuda —como había ocurrido siempre, desde el Antiguo Régimen—, y su valor dependía cada vez menos del atractivo de la inversión en tierras u otros activos desamortizados, sacados a pública subasta de «bienes nacionales», y más de su cotización en Bolsa, vinculada a la solvencia de las cuentas públicas (a la vista de la incertidumbre tradicional, asociada, según Tortella, a la historia de la «oprobiosa naturaleza de los arreglos de la deuda»). Esta última requería una política fiscal y monetaria estricta, que mantuviese elevada la cotización de la peseta, lo que exigía aranceles elevados para no arruinar a la producción interior. De modo que, pese a no tener defensores doctrinales serios entre la clase política, sino más bien lo contrario (Varela, 1977, p. 438), el proteccionismo extremo se convirtió en la ortodoxia de todos los políticos dinásticos, y el cerrojo de 1891 sería ratificado luego por el «aran-

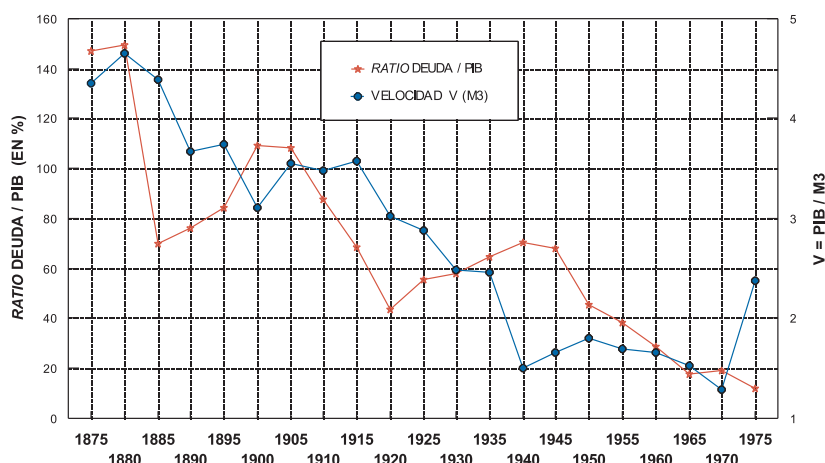
cel Salvador» de 1906 (denominado «del hambre») y el de 1922 («arancel Cambó»), adoptados en conjunción con programas paralelos de rigor fiscal y monetario.

Este tipo de arreglos resultaba típicamente corporativista y comportaba reducir el papel del mercado en la economía y admitir un fuerte intervencionismo estatal a la hora de establecer los equilibrios de precios entre sectores, cuya negociación no era un puro arreglo de intereses sectoriales, ya que comportaba también un intercambio político entre el centro y la periferia del país. Antes de 1860 el prohibicionismo aplicado a las importaciones textiles había orientado a la industria catalana hacia la especialización en una producción para la que no disponía de ventaja competitiva —y no era exportable— sino que sus beneficios provenían de la transferencia de rentas de los consumidores (Rosés, 2001). Por eso, los empresarios catalanes del Fomento de la Producción Nacional, liderados por Bosh y Labrús —uno de los fundadores del nacionalismo catalán— se asociaron con la Liga Vizcaína de Productores, de Pablo de Alzola, para impedir la aplicación paulatina de la reducción arancelaria prevista en la Ley Figuerola de 1869, esgrimiendo su amenaza separatista para impedir el acuerdo de comercio hispano francés de 1882 y para exigir al Rey que bloqueara el acuerdo comercial con Inglaterra en 1885. Esta dinámica de tensión controlada no desaparecería hasta la adopción del arancel Cambó, de 1922, con el que la gran burguesía catalana selló su integración de pleno derecho en el sistema político español, ratificando este compromiso con la participación de la Lliga Catalanista en el Gobierno-Largo de Antonio Maura (Espina, 1999c). El economista Antonio Flores de Lemus (1928) se haría eco durante la Dictadura de Primo de Rivera de esta especie de pacto fundacional de la derecha política española, descartando la política de tipo de cambio como instrumento competitivo —adoptando *de facto* el patrón oro— y ratificando aquel arancel, al afirmar: «el Gobierno no se va a quebrar mucho la cabeza para saber cuál es la opinión de la Asamblea: vamos a hacer un arancel proteccionista». Esto es, la unidad nacional se hizo depender del aislacionismo económico.

Una política como ésta comportaba sacrificar el objetivo de crecimiento económico, como se señala en el capítulo anterior. Entre

1900 y 1930 la población activa agraria pasó de representar el 66,3% al 45,5% del total y la población en núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes creció a una tasa del 1,6% (Carreras, 1989, p. 255), doble que la población total. Sin embargo, la política monetaria practicada por el Banco de España durante todo el período de entreguerras frenó de forma draconiana el volumen del descuento, de forma que la velocidad de circulación de las disponibilidades líquidas (PIB/M3) se redujo desde 3,6 en 1915 a 2,5 en 1935, mientras la deuda se reducía desde el 68,5% al 65,5% del PIB (gráfico 14). Tal reducción de la velocidad de circulación del dinero «no respondía a la actividad de los negocios, sino a la política del Banco» (Torres, 1930, p. 75), que ignoraba las exigencias de la competitividad.

Cabe decir que en el caso de España, la obsesión antiinflacionista de la política monetaria tuvo la virtud de producir un suave crecimiento de los salarios reales antes de la Gran Guerra. Tras su hundimiento, como consecuencia de la fuerte inflación registrada durante la misma, el esfuerzo por volver a los precios de preguerra durante la crisis de comienzos de los años veinte —objetivo sólo parcialmente cumplido— hizo que los salarios reales de la industria se situaran en 1921 un 21% por encima del nivel de 1910. Además, la elevación del nivel de organización obrera durante el llamado «trienio bolchevique», la resistencia de los salarios nominales a la baja aún en tiempos de crisis del empleo (o espejismo monetario), y el fuerte repunte de conflictividad social registrado hasta 1923 explican que los salarios reales siguiesen creciendo hasta la llegada de la Dictadura de Primo de Rivera (hasta situarse en 1923 un 37% por encima de los de 1910). Paradójicamente, este crecimiento de los salarios reales permitió a la demanda interna compensar parcialmente el descenso de las exportaciones —a medida que se recuperaba la producción en los países beligerantes y el freno monetario revaluaba la peseta—. De este modo, el PIB real pudo crecer entre 1920 y 1930 a una tasa del 3% (y la renta *per capita* a otra del 2%). El arancel de 1922 contuvo la brusca reaparición del déficit comercial y evitó que la política de tipo de cambio fuerte deteriorase adicionalmente el equilibrio del comercio exterior, pero la restricción monetaria implícita en tal política exigía, para mantener el exceden-

GRÁFICO 14. *Disponibilidades líquidas y ratio de la deuda*

te empresarial, volver a estabilizar los salarios nominales (gráficos 4 y 17).

1. EL SISTEMA DE RELACIONES INDUSTRIALES CORPORATIVISTA Y LA RECONVERSIÓN REPUBLICANA

Para alcanzar este objetivo la Dictadura aplicó una mezcla de política autoritaria y de corporativismo. Desde comienzos de siglo se venía discutiendo en las Cortes la conveniencia de introducir la negociación colectiva de los salarios (Canalejas, 1902) —a imagen de lo que venía haciendo en Francia el gobierno Waldeck-Rousseau desde 1899-1902— y eso es lo que exigieron las dos centrales sindicales (UGT y CNT), recreadas en 1910-1911 sobre la base de federaciones de sindicatos de industria (transformando organizaciones anteriores, basadas en sindicatos de oficios). La inflación de la guerra fue el caldo de cultivo para la generalización de la demanda de aumentos salariales, y la conflictividad que emergió abruptamente en el período postbélico obligó a muchas empresas a negociar los salarios, aunque sólo fuera como procedimiento para la terminación de las huelgas, con la intermediación, en muchos casos, de la Ins-

pección de Trabajo, creada en marzo de 1906², en el seno del Instituto de Reformas Sociales (IRS), a imagen de los *Offices du travail* de Francia y Bélgica —especialmente de esta última, adaptada al contexto español, que no disponía todavía de un Ministerio de Industria y Trabajo, como se señalaba en la Exposición de motivos de su Decreto de creación, de 23 de abril de 1903—³.

La creación de la Inspección tuvo más eficacia que los Consejos de Conciliación y Arbitraje, creados en 1908 (LSHE, 1987, § 125), y que el intento de dar cauce jurídico a las huelgas, mediante la ley de 1909 (LSHE, 1987, § 85), adoptada con la oposición de la patronal, que rechazó también los proyectos parlamentarios de 1918 y 1919 para regular los Comités Paritarios. El período «formativo» del sistema de relaciones industriales (1900-1915) se caracterizó precisamente por el fracaso continuado de los esfuerzos del Estado para encauzar el conflicto industrial por la vía contradictoria (no corporatista) de regular el derecho de huelga sin reconocer previamente la libertad y el derecho de sindicación, lo que condujo a un desencuentro permanente entre las autoridades y los empresarios, que no reconocían la legitimidad de sus oponentes, exigiendo su disolución y la represión de su acción colectiva, al contemplar

² LSHE (1987, § 122). La documentación sobre el centenario de la creación de la Inspección puede verse en la página http://www.mtas.es/itss/quienes_somos/CentenarioITSS_web.html. En Francia, la Inspección venía funcionando desde 1874.

³ LSHE (1987, §§ 138 y 139). El Decreto fue firmado por Francisco Silvela, aunque toda la elaboración del proyecto correspondió a José Canalejas y su equipo, en el momento de recuperar la autonomía de la corriente demócrata-progresista del Partido Liberal, como expone el propio Canalejas en el «Discurso Preliminar» de *El Instituto de Trabajo* (Buylla *et al.*, [1902]), que aduce, además, como precedentes, el *Department of Labour* (EE UU), el *Labour Department* (Reino Unido), el Secretariado de Trabajo (Suiza) y la *Kommission für Arbeiter Statistiken* (Alemania), junto a su Oficina de Trabajo, así como organismos análogos de Austria, Hungría, Italia, Canadá y los Países Bajos (página 39). Como modelo para el programa de reformas, los autores señalan, además, el ejemplo de los decretos de 1 de agosto de 1899 de Alexandre Millerand (Ministro francés de Comercio e Industria en el gobierno de Waldeck-Rousseau), regulando las relaciones de trabajo en los establecimientos públicos «a título de ejemplo para las empresas privadas» (p. 26), al mismo tiempo que el *Conseil supérieur du Travail* se constituía dentro de ese mismo Ministerio en una primera Dirección de Trabajo, preludio del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, que sería creado por Clemenceau en 1906.

el problema desde la lógica liberal de la esfera estrictamente privada.

Una lógica que hacía inviable la negociación colectiva, ya que el carácter no ejecutable del contrato colectivo otorgaba amplias ventajas a los empresarios oportunistas, lo que facilitaba, a su vez, el arraigo de ideologías sindicales de resistencia y antisistema, razón por la que los reformadores liberales practicaban una política tendente a fortalecer a las grandes organizaciones sindicales, llevando a sus representantes —y a los de las organizaciones patronales— a las instituciones de consulta e intermediación, ya desde la creación de las «juntas locales de reformas sociales», creadas por la Ley de Accidentes de Trabajo en 1900. Sin embargo, su papel en la intermediación fue mínimo, en comparación con el de las autoridades locales o gubernativas, quienes, en general —en aras de minimizar el conflicto—, durante el primer decenio del siglo optaron por no agotar las posibilidades represivas y por la concesión, lo que fue contemplado por los sindicalistas radicales como arbitrariedad, pero dio pie a la aparición inicial de prácticas de intercambio corporatista entre el Estado y los sindicatos, que tuvieron la virtud de incentivar la formación de federaciones patronales fuertes, como la de Barcelona, impulsada inicialmente por la exigencia de una política intransigente frente a la oleada de huelgas de 1910 (Doménech, 2006).

El número medio de jornadas perdidas por huelga durante el período de guerra se duplicó en 1919 y volvió a duplicarse en 1920, en que superó los 7,25 millones. Sólo ante el grave clima de atentados sociales que vivía Barcelona, su Cámara de Comercio admitió la creación de una Comisión de Trabajo de Cataluña (RD 11-X-1919: LSHE, 1987, §129), que permitiría regularizar el procedimiento de negociación colectiva supraempresarial mediante la creación en 1920 de la Comisión Mixta del Comercio de Barcelona (LSHE, 1987, §120). La Comisión estableció, a su vez, un Comité Paritario y una Comisión Mixta —presidida por un magistrado— para cada una de las cuatro actividades afectadas (banca, transportes, venta al por mayor y venta al detalle). A la Comisión Mixta se le reconocieron por un RD de octubre de 1922 (LSHE, 1987, §131) atribuciones jurisdiccionales, propias de un verdadero jurado mixto (Soto,

1989, cap. 5). Aquí se encuentra el origen de la institucionalización de las relaciones industriales y la negociación colectiva en España⁴.

Sus posibilidades, sin embargo, se frustraron enseguida, porque la cerrazón comercial del arancel Cambó y la política monetaria restrictiva requerían congelar el crecimiento salarial, de modo que no se dio continuidad a la experiencia del aumento de la demanda —en coordinación con la de los salarios reales— al comienzo de la primera postguerra. Al amparo de aquel mismo RD de 1922, durante los primeros años de la Dictadura se multiplicó la creación de Comités Paritarios para resolver conflictos en las áreas más afectadas por los mismos (minas y metalurgia), o para prevenirlos, en áreas especialmente sensibles (ferrocarriles y otros servicios públicos). El proceso se generalizó formalmente en 1926 al crearse la Organización Corporativa Nacional (LSHE, 1987, §§ 180, 181), de carácter fascista —aunque con ciertas peculiaridades, pues aquí faltaba todavía el partido fascista dirigente—, que estableció la intervención obligatoria del Estado para imponer el contrato colectivo —por oficios, y para los mercados de trabajo sectoriales—, al mismo tiempo que trataba de sustituir a los sindicatos por un entramado de Comités Paritarios, Comisiones Mixtas y Consejos de Corporación, para cuya designación como «representantes de la producción» el Ministerio de Trabajo dispuso de amplias facultades (*ibid.*).

Como señala la teoría sobre el corporativismo⁵, con un tejido productivo denso en empresas con tamaño mínimo, la negociación colectiva dirigida era probablemente la única forma factible de introducir alguna forma de autorregulación —con el propósito, en un primer momento, de controlar el conflicto laboral, aunque entre 1920 y 1923 las jornadas perdidas por huelga ya habían vuelto a situarse por debajo de tres millones al año—, y para evitar comporta-

⁴ En Francia, el marco institucional para las *Conventions collectives* lo proporcionó la Ley de 25 de marzo de 1919. Una semana antes se había creado la Confédération Générale de la Production Française (CGPF), agrupando a 21 federaciones patronales. En noviembre de ese mismo año se fundaría la CFTC, agrupando a los sindicatos cristianos. Todo ello en el contexto subsiguiente al Tratado de Versalles, que dio lugar al Pacto de la Sociedad de Naciones —cuya parte decimotercera sirvió para la creación de la OIT—, al que España se adhería en agosto de 1919.

⁵ Véase Schmitter (1974). Para revisiones recientes: Baccaro (2002) y Streeck y Kenworthy (2005).

mientos *free-rider* por parte de los empresarios, primando a los sindicatos que apostaban por la negociación y de una u otra manera cohabitaban con el sistema (UGT), frente a los anarquistas de la CNT, que privilegiaban la acción conflictiva directa.

La experiencia anterior a 1923 sería institucionalizada con carácter general por la Ley de Jurados Mixtos de Trabajo, de 1931 (LSHE, 1987, § 227), que mantuvo la estructura básica de los Comités Paritarios, normalizando la elección de los representantes patronales y de los obreros asociados, formando censos obreros⁶, exigiendo la elección unánime de los presidentes, y dotando a los Jurados de una burocracia administrativa mínima. Se les atribuyeron también amplias facultades de regulación colectiva de los salarios y las condiciones de trabajo (a través de las Bases de Trabajo), de prevención, mediación, conciliación y arbitraje, así como de inspección y control del cumplimiento de la legalidad laboral, otorgándoles incluso ciertas facultades jurisdiccionales en materia de despidos y reclamaciones económicas de menor cuantía —sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales Industriales en otras materias (LSHE, 1987, §§ 132, 133 y 303)—⁷. Aunque en el verano de 1935 una Ley de Bases y un Decreto desfiguraron considerablemente el funcionamiento del sistema —lo que contribuyó a crispar el clima social— buena parte de sus previsiones no llegaron a cumplirse y fueron suspendidas tras el cambio de Gobierno de febrero de 1936. En general puede decirse, además, que por esas fechas su función de regulación del mercado de trabajo había quedado prácticamente culminada.

⁶ El 31-XII-1933 el Ministerio de Trabajo —que había sido creado el 20 de mayo de 1920— registraba en el censo electoral social a 10.470 sociedades obreras con 1.181.253 asociados; 4.642 sociedades patronales con 267.067 socios que daban empleo a 2.842.431 trabajadores (con una media de 11 por empresa), y 765 grandes empresas con derecho electoral, que daban empleo a 315.864 trabajadores (con una media de 413 trabajadores por empresa). Véase González-Rothvoss, 1934, p. 1.720.

⁷ En Francia la consolidación del carácter casi-legal de los convenios colectivos en cada ámbito profesional se produjo a través de la Ley de 25 de junio de 1936, que previó la extensión al conjunto de cada profesión de los convenios suscritos por los sindicatos más representativos. En diciembre de ese año, otra ley estableció la obligación de acudir a la mediación o al arbitraje antes de desencadenar un conflicto colectivo.

El escaso número de bases adoptadas durante la Dictadura (104) —al igual que algunos contratos colectivos anteriores— quedaron convalidadas por la negociación colectiva autónoma desarrollada durante la República. En 1934 había 506 Jurados Mixtos constituidos en toda España⁸, animados especialmente por la UGT (aunque la oposición de la CNT a este proceso fue más teórica que real). Desde 1932 se habían adoptado 4.644 bases y acuerdos. En 1935 se encontraban en vigor 1.863 bases de trabajo, según la estadística oficial, y otras 298 se encontraban en elaboración, así que puede concluirse que a mediados del decenio se había articulado un sistema casi universal de regulación colectiva (con unas 2.500 bases de trabajo), utilizando para ello una combinación de bases de alcance nacional con otras delimitadas por el ámbito geográfico de actuación de cada jurado (provincial o local), además de los contratos colectivos de trabajo⁹. Mientras se elaboraban las bases nacionales, el Ministerio de Trabajo prohibía negociar bases de otro ámbito¹⁰. La Ley preveía que los acuerdos establecieran un período mínimo de vigencia no superior a tres años —durante los que cualquier modificación requería la autorización previa del Ministerio de Trabajo—, aunque generalmente la vigencia efectiva fue superior y muchas bases no llegaron a denunciarse antes de expirar, por lo que, de acuerdo con la

⁸ Soto (1989, p. 404) indica que sólo existían 228, pero aquél es el número de Jurados que adoptaron las bases vigentes publicadas en el Anuario Español de Política Social (González-Rothvoss, 1934), cerrado en el verano de ese mismo año, sin contar los jurados especiales, como los de transportes ferroviarios, ni los de las provincias limítrofes a Madrid, en donde se aplicaron las mismas bases que en la capital.

⁹ La Ley exigía que estos contratos, de duración nunca inferior a dos años, fueran suscritos entre asociaciones, que se registrasen en el Ministerio de Trabajo y que respetasen las bases de trabajo de los Jurados Mixtos (LSHE, 1987, § 227, arts. 25 y 26). Como la cifra de bases de trabajo vigentes publicada en el Anuario de 1934 se sitúa en torno a mil, el número de contratos colectivos debió de ser de ese mismo orden (de las que 765 corresponderían a las grandes empresas, sometidas directamente al derecho electoral), lo que explica la cifra total de bases de la estadística ministerial.

¹⁰ Por ejemplo, la Orden de 30-VI-1934 prohibió hacer nuevas bases en los «oficios de Siderurgia y Metalurgia y derivados y Material eléctrico y científico», por estarse elaborando bases nacionales (González-Rothvoss, 1934, p. 1.785), «ya que en el término de tres meses ha de ser regulada en todos sus aspectos por un Estatuto nacional» (p. 1.786).

DIAGRAMA VI. *Conflicto salarial, 1900-1923*

**ETAPA CLÁSICA DEL DESARROLLO:
OFERTA ILIMITADA DE TRABAJO**

(Entre 1900-1930 la población activa agraria pasa del 66,3% al 45,5%)

1900-1923: DEL LIBERALISMO AL CORPORATIVISMO

— **AFLORA EL CONFLICTO DISTRIBUTIVO:**

- 1910: UGT y CNT, Sindicatos de Industria (antes: Confederaciones de Oficios)
- Salarios reales estables, con hundimiento durante la Primera Guerra Mundial
- «Trienio bolchevique»: recuperación y aumento salario real (20% sobre 1910)
- Agitación social postbélica: salario real alcanza el índice 137% respecto a 1910

— **INTENTOS FALLIDOS DE INTERVENCIÓN:**

- 1906: Creación Inspección de Trabajo; Consejos de Conciliación y Arbitraje (MAC)
- La patronal rechaza la Ley de Huelgas (1909) y la Ley de Comités Paritarios (1918-1919)
- 1920: 7,5 millones de jornadas perdidas por huelga (en 1923: 3 millones)

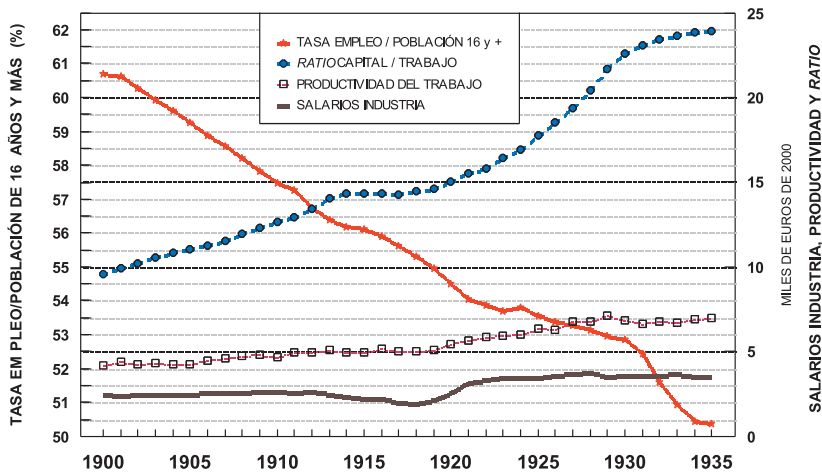
— **1919-1922: APARECE EL SISTEMA DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

- 1919-1920: Comisión de Trabajo de Cataluña / Comisión Mixta de Comercio de Barcelona
- R. D. 1922: Concede a 4 comités paritarios atribuciones de Jurado Mixto

— **1923: LA DICTADURA MANTIENE LOS COMITÉS PARITARIOS**

Ley, quedaron prorrogadas automáticamente por el mismo plazo de vigencia estipulado inicialmente (*ibid.*, pp. 405-409).

Está por hacerse un estudio sistemático de los efectos de todo este proceso de regulación sobre la modernización de la organización del trabajo y la producción de las empresas y sobre la estructuración de los mercados internos y externos de trabajo en España, a escala general, sectorial y territorial. La primera impresión que produce el examen de la masa de documentación recogido en el Anuario de González-Rothvoss es la de que la primera oleada de la negociación colectiva se tradujo en el establecimiento de un conjunto de pautas organizativas y de una estructura de categorías y grupos profesionales considerablemente homogéneas, fruto probablemente de la diseminación de las estructuras modernas de organización del

GRÁFICO 15. *Salarios, empleo, productividad y capital*

trabajo más formalizadas y mejor conocidas en aquella etapa, que eran las de las grandes compañías ferroviarias, adaptadas a las características específicas de cada sector y tamaño típico de empresa. Si esta hipótesis es correcta, la etapa fundacional del establecimiento del sistema de relaciones industriales (RR II) habría servido también para acelerar el proceso de modernización empresarial, difundiendo las pautas de organización industrial más avanzadas de la época, introducidas en España a través de las multinacionales ferroviarias¹¹.

A comienzos de la Primera Guerra Mundial, por ejemplo, la Cía. del Norte (1915) disponía de una estructura básica de retribuciones con ocho categorías, desde los «Mozos de tren» a los «Conductores» —con sueldos anuales de 975 y 1.725 pesetas, respectivamente— complementada con dos ramales superiores: uno de explotación, con otras siete categorías, que iban del «Jefe de estación de cuarta» al «Jefe de estación principal» —cuyos sueldos respectivos eran de 1.875 y 4.250 ptas— y otra de supervisión

¹¹ Además de Norte (1940), MZA (1934) y Comín *et al.* (1998), véanse los manuales de organización de estas compañías en el Archivo histórico de la Fundación de los Ferrocarriles. Para una revisión del impacto de las multinacionales en la modernización, véase Castellani y Zanfei (2006).

y administración, con ocho categorías, desde el «Vigilante jefe» al «Inspector principal», con sueldos de 1.875 y 6.250 ptas/año, respectivamente. Esta estructura profesional puede compararse con el sistema de «Grupos profesionales por carreras y áreas», detectada por M&CD Interstudies en 1993 en la industria española, estructuradas también en forma de Y griega, cuyo tronco básico, de ocho grupos, empezaba por el «Peón» —con sueldo de 1,86 millones de pesetas—, y terminaba en el «Jefe de segunda administrativo» —con sueldo de 3,3 millones— y cuyas dos ramas superiores eran la de producción —que iba desde el «Jefe de turno», con 4,6 millones, al nivel 15 del «Director de fábrica», con 11,5 millones— y la comercial —que iba desde el «Vendedor», con 4 millones, al nivel 16 del «Director comercial», con 12,8 millones—. La permanencia a lo largo del tiempo del sistema básico de estratificación por grupos profesionales constituye un signo distintivo de la negociación colectiva en la industria. Veinte años después del trabajo clásico de Freeman (WDUD, 2005), sobre el papel de los sindicatos y las RR II, la evidencia histórica de esta primera etapa española resulta significativa, abundando en las conclusiones de otros análisis que evalúan las consecuencias microeconómicas de su actuación con resultados, al menos, eclécticos (Tzannatos y Aidt, 2006).

A escala macroeconómica el corporativismo implantado por la Dictadura consiguió controlar el conflicto —con una media anual de jornadas perdidas por huelga en torno al medio millón— y estabilizó los salarios nominales, haciéndolos compatibles con la política de precios estables. El escaso peso inicial y el lento crecimiento de la producción industrial fueron incapaces de absorber todo el excedente demográfico ¹², lo que mantuvo los salarios agrarios en torno al 65% de los industriales, pero el éxodo rural permitió un crecimiento de la productividad agraria del 48% entre 1922 y 1935 (mientras la de la industria crecía muy lentamente, como corresponde a la etapa clásica de desarrollo), de modo que al término del

¹² Alcaide (2000, p. 673) estima que entre 1922 y 1935 la agricultura perdió 850.000 empleos (un 20%), mientras que la industria ganó 1.110.000 (un 59%) y los servicios 406.000 (un 24%). En conjunto, el empleo total sólo aumentó en 666.000 (un 8,5%) durante los 13 años.

primer tercio del siglo las productividades de ambos sectores se igualaron (gráfico 17)¹³.

En síntesis, el sistema corporativista de la Dictadura sirvió para contener el crecimiento de los salarios durante la expansión de los años veinte, mientras que su convalidación y generalización por el sistema de negociación colectiva libre establecido por la República impidió su caída durante la depresión de los años treinta, comportándose de este modo las relaciones industriales como un instrumento «protokeynesiano» de estabilización contracíclica de la demanda interior, aunque al precio de una fuerte elevación de la conflictividad: entre 1930 y 1933 se perdieron en torno a 3,5 millones de jornadas de huelga al año, y en 1933 la cifra se disparó hasta 14,4 millones.

En conjunto, la mezcla de políticas corporativistas de distinto signo (monetaria, de tipo de cambio¹⁴ y arancelaria, por un lado, y de mercado de trabajo, por otro) tuvo la virtud de satisfacer a la mayoría de participantes en el mercado de trabajo y en las actividades productivas modernas, pero la lentitud del crecimiento económico hasta 1931 hizo que estos participantes fueran cada vez menos en términos relativos: La tasa de ocupación de la población mayor de 15 años cayó ocho puntos entre 1900 y 1931, y la política «protokeynesiana» de la República —muy imperfecta, en un contexto de cierre comercial generalizado, aceptado incluso por Keynes— no impidió que la depresión redujese aquella tasa en otros dos puntos, situándose en 1935 en el 50%, debido al aumento del desempleo (que afectaba a 640.000 personas en 1934, un 3,75% de la población mayor de 15 años). El gráfico 15¹⁵ refleja este rápido descenso del empleo, junto a la relativa estabilidad de los salarios industriales y el aumento de la productividad, especialmente intenso durante la etapa de la Dictadura, arrastrada por el rápido aumento de la dotación de capital por trabajador, dirigida sobre todo hacia las infraestructuras.

¹³ Véase también el gráfico 4.

¹⁴ La cotización de la peseta se depreció un 43% respecto al franco entre 1930 y 1935. En cambio, entre 1920 y 1930 se había apreciado un 23%. Véase el gráfico 11.

¹⁵ La tasa de ocupación es la serie BDSICE 120040h extrapolada hasta 1900 con las poblaciones ocupada y mayor de 15 años de Alcaide (2000, p. 671).

DIAGRAMA VII. *Relaciones industriales, 1923-1934*

**IMPLANTACIÓN Y GENERALIZACIÓN DEL SISTEMA DE
RELACIONES INDUSTRIALES (RR II)**

**1923-1934: DEL CORPORATIVISMO AUTORITARIO
AL DEMOCRÁTICO**

— **LA DICTADURA IMPLANTA EL ESTADO CORPORATIVO:**

- Se extienden CC PP a Minas, Metalurgia y grandes servicios públicos
- En 1926 se crea la Organización Corporativa Nacional (fascista)
- Intervención obligatoria del Estado: Contratos Colectivos por oficios
- Intento de sustituir Sindicatos por «Representantes de la Producción»
- El experimento evita comportamientos *free-rider* de los empresarios

— **RELACIONES INDUSTRIALES Y CORPORATIVISMO REPUBLICANO**

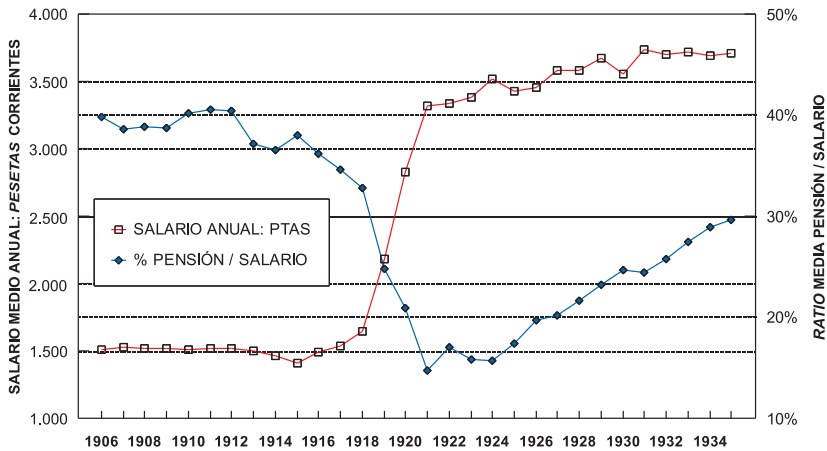
- 1931: Ley de Jurados Mixtos de Trabajo (JJ MM) a imagen de los Comités Paritarios
- Institucionalización de elecciones de representantes (con censos electorales y burocracia mínima)
- Atribuciones de los JJ MM: **Bases de trabajo**, prevención, MAC, inspección, quejas.

— **EN 1934 ESTÁ GENERALIZADA LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

- 1934: **506** Jurados Mixtos constituidos; **1.863** Bases en vigor y **298** en negociación

2. EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL CENTENARIO
DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN (INP)

En cuanto a los componentes del sistema de bienestar social, el subsistema de pensiones obligatorio para los trabajadores del sector privado data del período de entreguerras. Con anterioridad, algunas grandes empresas ya habían venido implantando sistemas voluntarios de pensiones. Las primeras conocidas habían sido la Cía. de Ferrocarriles del Norte de España y la Cía. Transatlántica, en 1873, mientras que MZA no lo hizo hasta 1899 (Norte, 1940; MZA, 1932 y 1934). En ciertos casos estos sistemas de pensiones se mantendrían, tras la adopción del seguro obligatorio, mediante regíme-

GRÁFICO 16. *Compañía de ferrocarriles del Norte de España*

nes especiales para grandes empresas con «montepíos exceptuados». A título de ejemplo, en 1913 el gasto en pensiones de las dos grandes compañías ferroviarias equivalía al 2,5% del resto de gastos de personal, cuantía que llegaría a duplicarse a comienzos de los años treinta. Por su parte, en 1904 la previsión voluntaria de tipo asociativo a través de las sociedades de socorros mutuos no cubría más que a 84.465 obreros, afiliación que aumentó a 400.000 en 1925. Estas sociedades protegían mayoritariamente contra la enfermedad (389.169), los gastos por fallecimiento (237.360) y contra la invalidez (124.285), pero muy poco contra la vejez (28.489).

Además de la actuación sobre los funcionarios públicos —de la que se habla en el siguiente apartado— la intervención efectiva del Estado en materia de jubilación se inició en el sector privado con la creación del Instituto Nacional de Previsión (INP), el 27 de febrero de 1908 (LSHE, 1987, §110). A través del INP se practicó, primero, una política de fomento del seguro de vejez que subvencionaba su coste mediante bonificaciones del Estado a las cuotas cotizadas voluntariamente por las empresas a favor de sus trabajadores. Este régimen estuvo vigente desde 1909 (regulado por Real Orden de 17 de agosto de 1910). En 1921 el INP tenía 115.031 afiliados al mismo, que cotizaban por todos los conceptos siete millones de pesetas al año. Estas cifras se elevarían a 182.219 afiliados y 32 millo-

nes de cotizaciones en 1933 ¹⁶. De este modo, el sistema español comenzó alineándose con el sistema belga, denominado de «libertad subsidiada», contrapuesto al sistema obligatorio de aseguramiento alemán, dirigido desde sus inicios hacia un conjunto amplio de trabajadores ¹⁷.

La obligatoriedad de afiliación al Seguro de Retiro Obrero fue establecida en España por el Decreto-Ley de 11 de marzo de 1919 ¹⁸, cuya aplicación se haría efectiva tras la aprobación de su Reglamento por Real Orden de 23 de enero de 1921 (LSHE, 1987, §114). El nuevo seguro de vejez cubría a todos los asalariados privados con edades comprendidas entre 16 y 65 años —aunque no al servicio doméstico— y con ingresos anuales inferiores a 4.000 pesetas ¹⁹. Los afiliados se dividían en dos grupos según tuvieran menos o más de 45 años en el momento de la afiliación. Para estos últimos se estableció un régimen de capitalización individual hasta constituir una renta vitalicia de 180 pesetas anuales. Para los primeros se estableció un régimen de capitalización colectiva y una prestación inicial de una peseta diaria a partir de los 65 años (que se revalorizó hasta 400 pesetas al año a partir de 1924).

En ambos casos, si las cotizaciones efectuadas no permitían constituir una renta superior a 180 pesetas al año, al jubilado se le

¹⁶ Toda la información histórica está extraída de las publicaciones sociales de las Compañías ferroviarias de Soto (1989, § 5) y del Anuario (1934).

¹⁷ El sistema establecido en Francia por la *Loi sur les Retraites Ouvrières et Paysannes*, de 5 de abril de 1910, fue de carácter intermedio: obligatorio para perceptores de salarios inferiores a 3.000 francos anuales (equivalentes a 3.094 pesetas) —con aportaciones obligatorias y voluntarias de asegurados y empresas, junto a prestaciones vitalicias aportadas por el Estado—, y de adhesión voluntaria para a un conjunto más amplio de categorías profesionales, con ingresos comprendidos entre 3.000 y 5.000 francos anuales. Algunos de estos rasgos influirían en el sistema adoptado en España en 1919-1921.

¹⁸ LSHE (1987, § 113). El Gobierno tuvo que adoptar la medida por Decreto-Ley al no poderse aprobar la Ley de Bases por las Cortes, que se encontraban suspendidas. El preámbulo de la norma deja clara la motivación política y el contexto de conflicto social: «teniendo en cuenta que ahora más que nunca es de urgente necesidad, para dar justa satisfacción en parte a las aspiraciones obreras».

¹⁹ En 1908 la Ley que estableció la libertad subsidiada había fijado un techo de 3.000 pesetas. En 1922 los ingresos medios anuales de los empleados ferroviarios eran de 3.500 pesetas, mientras que en 1908 se situaban en 1.500.

abonaban 30 pesetas mensuales hasta agotar el fondo acumulado. Hay que señalar que la patronal se opuso a que el seguro de retiro se implantase a través del régimen de capitalización, que fue el finalmente adoptado, habiendo preferido el de reparto²⁰. Las cotizaciones correspondían con carácter general a la empresa (13 pesetas al mes por obrero, aunque el Estado se comprometía a contribuir en cuantía igual a la aportación obrera voluntaria, con un máximo de una peseta al mes). Se preveía que en una segunda fase —que nunca se implantó— el trabajador cotizaría tres pesetas al mes. En el *sistema de mejoras*, si el obrero satisfacía adicionalmente, al menos, una peseta al mes, tras un año de cotización quedaba cubierto por el seguro de invalidez (que concedía una renta vitalicia de una peseta diaria; en ausencia de mejoras el único riesgo cubierto era la invalidez derivada de accidentes de trabajo²¹), y las obreras conseguían una mejora de 50 pesetas en el subsidio de maternidad. Además, estas imposiciones —mejoradas en un 5% por el Estado— se capitalizaban para anticipar la edad de jubilación, para aumentar la pensión hasta un máximo de 3.000 pesetas anuales y/o para formar un capital-herencia de hasta 5.000 pesetas.

Junto al sistema obligatorio —con mejoras o sin ellas—, administrado por el INP, existían sistemas estrictamente voluntarios administrados por Mutualidades, Cajas de Empresas, Sindicatos y Montepíos²², la afiliación a los cuales en muchos casos era colectiva y se negociaba por los Jurados Mixtos, estableciéndose las correspondientes obligaciones en las Bases de Trabajo. El gráfico 16 pone de manifiesto, por su parte, que los principales perjudicados del escalón inflacionista de la Primera Guerra Mundial fueron los pensionistas: antes de la guerra la proporción de la pensión media respec-

²⁰ Para evitar «la acumulación de sumas elevadísimas, de gestión peligrosa, compleja y laboriosísimas», y la discriminación por razón de la edad (Soto, 1989, p. 740).

²¹ La Ley de Accidentes de Trabajo, de 1900 (LSHE, 1987, § 99), había declarado al patrono responsable directo del coste del riesgo, permitiéndole trasladar su responsabilidad mediante aseguramiento voluntario.

²² Reguladas en julio de 1921 por el «Reglamento Provisional de las Entidades Aseguradoras de Gestión Complementaria» (LSHE, 1987, § 118).

DIAGRAMA VIII. *Estado de Bienestar. España, 1934*

**OTROS RASGOS DEL ESTADO DE BIENESTAR
ANTES DE LA GUERRA**

I. SOCIEDADES DE SOCORROS MUTUOS Y PENSIONES DE EMPRESA

- *COBERTURA SS SS Mutuos*: 1904: 84.465 obreros, 1925: 400.000 obreros
— Enfermedad (389.169); Gastos fallecimiento (237.360); Invalidez (124.285); Vejez (28.480)
- *PP. EMPRESA* (1873-1899): FF CC: 1913 = 2,5% gastos personal; 1930 = 5%

II. LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO (1900): DECLARA AL PATRONO RESPONSABLE (posibilidad de aseguramiento). Regula sistema de prevención

III. EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN (1908). Fases:

- *1910-1921: Libertad subsidiada. Cuotas voluntarias de empresa*:
— 1921: 115.031 afiliados (182.219 en 1933)
- *1921: Seguro obligatorio obrero de vejez. Para obreros entre 16 y 65 años*
— *Asalariados sector privado* (no servicio doméstico) con salario < 4.000 ptas/año
— *Sistema de capitalización colectiva*: prestación unitaria de 400 ptas/año a partir de 65 años si las cotizaciones permitían constituir una renta mínima de 180 ptas/año + Seguro de invalidez por accidentes de trabajo
— *Cotizaciones de empresa* (13 ptas./mes). Cotización voluntaria obrero (Estado coparticipa)
— *Mejoras*: obrero cotiza 1 pta al mes. Incluye seguro de invalidez y subsidio de maternidad (50 ptas)
- *1922: 853.598 afiliados; 1933: 4,8 millones afiliados (87% mayores de 45 años)*.
— Gasto en jubilaciones 1932 = Sólo 6,6 millones (equivalente al de las dos Cías. FF CC)

to al salario medio en la Cía. del Norte se situaba entre el 37% y el 40%. A comienzos de los años veinte esta tasa de sustitución llegó a caer por debajo del 15% (tras multiplicarse por 2,5 la población protegida, al extenderse el derecho a pensión a los eventuales en 1913, limitado antes al personal de plantilla), y su recuperación

habría de ser extraordinariamente lenta hasta alcanzar el 30% en 1935²³.

En 1922 el INP afilió a 838.598 en el régimen obligatorio de retiro obrero, cuyas cotizaciones ascendieron a 20,4 millones de pesetas; en 1933, sobre un total de 8,4 millones de ocupados en España, los afiliados al Instituto sumaban 4,8 millones, el 87% de los cuales se habían incorporado antes de cumplir 45 años (de ellos, menos de 22.000 se habían acogido al régimen de mejoras). Si se agregan los afiliados al régimen de libertad subsidiada, al seguro infantil y a la Mutualidad de la Previsión, el total de afiliados ese año asciende a 5,5 millones. Las cuotas anuales al Seguro de Retiro Obrero ascendían a 421 millones de pesetas y los pagos por pensiones a 7,1 millones. Agregando aquellos otros tres conceptos, las mejoras y el seguro de maternidad (estas dos últimas cotizaban conjuntamente con el de retiro), las cotizaciones ascendieron a 488 millones y las prestaciones totales a 17,6 millones de pesetas, ya que tan sólo el seguro de maternidad —que se había hecho obligatorio en 1929 (LSHE, 1987, §§ 189 y 191)— abonó siete millones en prestaciones, habiéndose multiplicado por 2,6 en un solo año (Anuario 1934, p. 1.733-5). En general, el desequilibrio entre cotizaciones y prestaciones por retiro refleja la escasa proporción de afiliados que habían madurado sus derechos de pensión, ya que la cifra de prestaciones de todo el Seguro de Retiro Obrero del INP (6,6 millones en 1932) apenas superaba los gastos de pensiones de las dos grandes compañías ferroviarias, que ascendieron a 6,4 millones en ese mismo año²⁴.

²³ Entre 1906 y 1935 el número de pensionistas por empleado pasó de 6,6% a 23,8%. En 1913 había 10.346 empleados en plantilla y 15.359 eventuales. Cálculos realizados a partir de cifras totales de gastos de personal, plantillas, gastos y número de pensiones en Norte (1940).

²⁴ En Francia, el seguro de vejez adoptado en 1910 sólo cubría al 40% de los inscritos en 1913 (Durand, 1953, p. 114). En ese país el avance más rápido del período de entreguerras en materia de bienestar se registró en los fondos familiares, adoptados por Ley en 1932. En 1934 cubrían a 5,4 millones de trabajadores, aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo (Ashford, 1983, p. 293).

3. PENSIONES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y OTRAS INSTITUCIONES DE BIENESTAR Y BENEFICENCIA

El seguro de vejez del sector privado aplicaba el sistema de capitalización. En cambio, el Estatuto de las Clases Pasivas del Estado de 22 de octubre de 1926, que estableció con carácter general las pensiones de jubilación, retiro, viudedad y orfandad para los funcionarios públicos —civiles y militares— adoptó directamente el sistema de reparto. El principio sistemático de imputar el pago de pensiones de jubilación de los empleados civiles como carga del Tesoro Público data de la Ley de Presupuestos de 26 de mayo de 1835, que reguló el sistema que estuvo vigente hasta 1926 —y lo siguió estando después de esa fecha para los funcionarios ingresados antes de 1919 y no activos a partir de 1927—. Lo mismo sucedió con el retiro de los funcionarios militares, a partir de la Ley de 28 de agosto de 1841. En cambio, las pensiones de viudedad y orfandad de unos y otros habían surgido con carácter mutualista escalonadamente —a imagen del «Montepío militar», creado por el Marqués de Esquilache en 1761—. Se financiaron básicamente con descuentos en el sueldo, junto a subvenciones, pero cada Montepío tuvo sus propias reglas, intensidad de esfuerzos y cuantía de prestaciones.

Los «agobios de la Hacienda en la primera mitad del siglo XIX determinaron que el Estado se incautara sucesivamente de los fondos de los distintos montepíos (...), tomando el propio Estado a su cargo el pago de las pensiones. [Aunque], en lugar de considerar disueltos los montepíos, mantuvo la ficción de su existencia (...) [abonando pensiones] sin más regla que la intensidad de la protesta o la influencia de sus valedores (...) sin que ello implicara compensación alguna a cargo de los favorecidos [llegando así a producirse un] verdadero régimen de castas», con el que terminó el Decreto llamado «de autorizaciones», de 3 de marzo de 1917²⁵. Con él se

²⁵ Véase Asensio (1928). El Decreto desarrollaba la Ley del mismo nombre, del mes anterior, que trató de racionalizar y reducir efectivos en el sistema de la función pública, pero tuvo el efecto de transmitir al personal civil y generalizar el malestar corporativista provocado por el proceso de modernización y mejora de la

hizo *tabula rasa* de la multiplicidad de sistemas anteriores y se estableció que todos los funcionarios ingresados a partir de esa fecha se someterían a un nuevo régimen de derechos pasivos, que en realidad tardó nueve años en aparecer²⁶. El sistema de 1926-1927 estableció el derecho a la pensión de jubilación por edad, a partir de los 65 años, por incapacidad demostrada, o, discrecionalmente, tras cuarenta años de servicios. Para acceder a él se requería haber prestado al menos veinte años de servicios «efectivos y abonables día por día» —ya que en los puestos para cuyo acceso se requería titulación superior se computaba también el período típico de estudios, como «abono de carrera», y para los militares se señalaba una serie de situaciones computables—. La graduación de la *ratio* entre pensión mínima (sin mejora) y sueldo regulador²⁷ era igual, en porcentaje, al número de años servidos a partir de los dieciséis años, computados por quinquenios (con 20 años, un 20%; con 25, un 25%...), estableciendo un tope del 40% que se concedía a partir de los 35 años de servicio abonables, sin que en ningún caso la pensión pudiese exceder de 8.000 pesetas (artículos 30-36)²⁸.

eficiencia técnica del ejército, que había dado lugar a la aparición del movimiento de la «Juntas de Defensa» el año anterior, con el que se inició la crisis de la Monarquía constitucional, que acabaría desembocando en el golpe de Estado de 1923, mediante el cual el corporativismo se impuso finalmente como régimen político.

²⁶ Aunque un decreto de enero de 1924 del directorio militar abonó los servicios atrasados, sobre unos baremos que se mantendrían en el Estatuto de 1926 y su Reglamento, de 21 de noviembre de 1927, *ibid.*, pp. 15-21.

²⁷ Se tomaba como sueldo regulador —consignado siempre en los Presupuestos del Estado— el sueldo medio anual de los tres últimos años anteriores a causar derecho, excluyendo gratificaciones, premios, asignaciones, dietas, viáticos y otras remuneraciones de naturaleza análoga (artículo 25).

²⁸ Para los funcionarios civiles ingresados antes de 1919 y activos a partir de 1927 —o que volvieran al servicio más tarde— el título primero del Estatuto establecía una escala doblemente generosa, heredada de la ley de 1835: con 20 años, derecho a un 40%; con 25, a un 60% y con 35 a un 80% del sueldo regulador, con un máximo en todo caso de 15.000 pesetas año (artículo 7). En el caso de los militares, la herencia provenía de las leyes de 1865 (tarifa 1ª) y de 1918 (tarifa 2ª). La primera escalonaba los tramos de años de servicio entre 20 y 35, con *ratios* entre 30 y 90%, y la segunda con *ratios* entre 60 y 90% del sueldo regulador para tramos entre 25 y 28 años de servicios (artículo 9). Además, el sueldo regulador era el más alto recibido en los dos años anteriores a causar derecho (artículo 18).

Se adoptó una escala común de pensiones en favor de viudas y huérfanos (o, en su ausencia, madres viudas en estado de pobreza y, excepcionalmente, padres) para todos los funcionarios. El derecho a pensión se generaba a partir de diez años de prestación de servicios efectivos. El importe de la misma era equivalente al 15% del sueldo regulador con un tope máximo de 3.000 pesetas. La prestación era vitalicia si el causante había completado veinte años de servicio, y por un número de años igual al de años servidos, si éstos eran más de diez y menos de veinte. Los familiares de los fallecidos en acto de servicio, jubilados o excedentes forzosos que no hubiesen generado derecho a pensión recibían dos pagas mensuales (*mesadas*) de supervivencia y media mesada adicional por año de servicio prestado (artículos 37-40)²⁹. Se estableció también un régimen de mejoras, con la posibilidad de acogerse voluntariamente a «derechos pasivos máximos», mediante un descuento del 5% de los ingresos percibidos. En este caso las *ratios* pensión/sueldo regulador duplicaban a las de las pensiones mínimas (situándose entre el 40% y el 80% del mismo para 20 y 35 años de servicio, respectivamente), con un máximo de 15.000 pesetas. Para las pensiones máximas en favor de familiares la *ratio* aumentaba hasta el 25% del sueldo regulador, con un tope máximo de 5.000 pesetas anuales (artículos 43-47).

Las estadísticas recogidas en el *Anuario de Política Social de 1934-1935* permiten sintetizar los principales resultados de las otras instituciones del incipiente Estado de Bienestar al término de su primera etapa de definición e implantación. En 1933 se computaron 179.694 accidentes de trabajo. De ellos, 328 motivaron la muerte del trabajador, 212 la incapacidad total profesional o absoluta para el trabajo, y de 450 se derivó incapacidad parcial para el ejerci-

²⁹ Para los ingresados antes de 1919, a los que se refería el Título I, el derecho a favor de familiares se generaba a partir de diez años de prestación de servicios efectivos. El importe de la misma era equivalente al 25% del sueldo regulador —cuando éste era superior a 4.000 pesetas anuales, con un máximo de 5.000 pesetas/año— y a la tercera parte para sueldos inferiores. Cuando no se generaba derecho a pensión por no cumplir el período mínimo de carencia se aplicaba, en su caso, la legislación anterior o las previsiones del correspondiente montepío (artículos 15-16).

cio de la profesión. Según sus causas, 82.500 fueron producidos por «marcha sobre objetos o choque contra obstáculos»; 17.400 por «caída de objetos»; 16.500 por «carga y descarga a mano»; 16.400 por «máquinas y equipos de transporte»; 15.700 por «herramientas de mano»; 12.300 por «caídas del obrero», y 11.000 por «sustancias tóxicas, ardientes y corrosivas». En el año anterior (en que la estadística oficial registró 139.886 accidentes) las compañías de seguros y sociedades mutuas ³⁰ intervinieron en 226.201 accidentes indemnizándolos con 28,9 millones de pesetas. Entre febrero de 1933 y abril de 1934 la Caja Nacional del INP indemnizó 549 accidentes por un importe de ocho millones de pesetas.

La política moderna de vivienda social se había iniciado en España con la Ley de Casas Baratas de 1911, impulsada desde el IRS por Adolfo Posada, bajo la influencia de la Ley Francesa de 1894. A ella se agregaría posteriormente la influencia de las experiencias cooperativistas centroeuropeas, que fue incorporándose a las sucesivas regulaciones de esta política, hasta la Ley de 25 de junio de 1935, que trató de prevenir el paro otorgando exenciones fiscales a la construcción de vivienda ³¹. La ley de 1911 estableció una política de fomento de la vivienda en que las subvenciones y las exenciones tributarias y fiscales del Estado trataban de estimular la creación de cooperativas ³² y la

³⁰ El número de mutualidades patronales para el seguro de accidentes de trabajo era de 78 en la agricultura y 128 en la industria.

³¹ En 1923 se habían aprobado subvenciones a las sociedades aseguradoras del paro forzoso (LSHE, 1987, § 121); en 1931 se había dictado un RD de previsión contra el paro, creado una Caja Nacional del Seguro contra el Paro Forzoso en el Ministerio de Trabajo y facultando al INP a conceder préstamos para remediarlo (LSHE, 1987, §§ 272, 274 y 279). Sin embargo, no se puede hablar todavía de un seguro de paro sino a título simbólico, cuya principal tarea durante la etapa republicana fue poner en marcha la recogida de estadísticas, en paralelo con la formación de un primer sistema, meramente tentativo, de registros y oficinas de colocación obrera, tras la adopción de la Ley en 1931 (LSHE, 1987, §§ 239-243). En junio de 1934 el Anuario computa 639.198 parados forzosos, 266.882 de los cuales se encontraban en paro parcial. En junio de 1935 se creó un Patronato Nacional de Socorro contra el paro involuntario; en ese mismo año y en el de 1936 la lucha contra el paro se llevó a cabo mediante la realización de obras públicas (LSHE, 1987, §§ 278 y 281-286).

³² La Ley de Cooperativas es de julio de 1931 (LSHE, 1987, §§ 305-306). El Anuario indica que, de un total de 592 cooperativas inscritas en el registro en

participación de las Cajas de Ahorro³³ y los Ayuntamientos —estos últimos a través de las «Juntas de fomento y mejora de habitaciones baratas»— en la oferta de viviendas para la masa de población que estaba migrando rápidamente desde del campo hacia las ciudades y para corregir los problemas de salubridad urbana planteados por las infraviviendas y el hacinamiento en viviendas colectivas³⁴. La escasa eficacia de esta política suscitó sucesivas reformas legales hasta las «Leyes de Casas Económicas» de 1925 y 1927, cuyo reglamento es el que se encontraba vigente en 1933, en que el Anuario consigna como balance de todas estas acciones 12.877 casas construidas³⁵ —12.260 familiares y 617 colectivas (estas últimas con 5.972 viviendas)— y 25.594 casas a construir —24.556 unifamiliares y 1.038 colectivas (con 10.331 viviendas)—. Si estas cifras no son especialmente significativas, en comparación con el conjunto de la población potencialmente destinataria, sí lo fue su impacto dinamizador sobre la iniciativa privada y del «tercer sector» y, con carácter cualitativo, sobre el proceso de racionalización y urbanización de las ciudades españolas durante el primer tercio del siglo³⁶.

1933, sólo 101 eran cooperativas de vivienda, frente a 251 de consumo y 110 agrícolas.

³³ Las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad habían sido declaradas en los años treinta del siglo XIX instituciones benéficas especializadas en la promoción de la previsión y el ahorro popular.

³⁴ Para la interacción entre la acción de los Ayuntamientos, las Cooperativas y las Cajas de Ahorros en Barcelona puede verse Tatjer (1998a y 1998b). El estudio de Hidalgo (2000) sobre la experiencia temprana de Chile, a partir de 1906 de la «Ley de Habitaciones Obreras», constata la común influencia francesa y belga, en lo relativo a la participación de los Ayuntamientos, y la influencia de la ley inglesa de 1890 en materia de salubridad. Hidalgo repasa también las experiencias de Argentina —con la «Ley Cafferata», de 1915—, Colombia —con la «Ley 46», de 1918— y Brasil, en donde la Ley de 1928 involucró directamente al Estado en la construcción.

³⁵ 13.329, si se agregan las casas terminadas y reconocidas por la inspección pero tramitadas con arreglo a la legislación anterior.

³⁶ Véanse a título de ejemplo páginas web como «Valencia: arquitectura moderna y vivienda obrera durante la II República» (<http://www.uv.es/republica/plano/arqui/arqui.htm#mod>) o «La evolución urbanística de Madrid, 1898-1936» (<http://www.ucm.es/info/hcontemp/madrid/urbanismo.htm>). De su impacto sobre la mentalidad colectiva da idea la premura con que el franquismo la suprimió, a través de la ley de 19 de abril de 1939 «sobre viviendas protegidas», creando el

El elemento de cierre de todo el sistema de bienestar era la política de beneficencia. La concepción de la beneficencia como servicio público fue propia del Régimen liberal decimonónico, cuyos planteamientos iniciales —que se remontan a 1822 y 1836— llegaron a arrogarse la exclusividad, monopolizando el Estado toda la acción asistencial, anteriormente concebida como un ámbito reservado a la caridad religiosa o particular. Sin embargo, la Ley de Beneficencia de 1849 estableció un sistema de complementariedad entre una y otra, regulando la estructuración administrativa de este sector con total profusión a través de su Reglamento —de 1852—, que estableció «su organigrama, articulación, competencias, régimen económico y clasificación tipológica (establecimientos generales, provinciales y municipales, en el caso del bloque público, amén de la asistencia y los socorros domiciliarios)»³⁷. Esta ley preludiaba ya la desamortización de Pascual Madoz (1855), que nacionalizó todos los bienes de las instituciones benéficas para venderlos en pública subasta, substituyéndolos por títulos de deuda pública. Las vicisitudes y la «historia oprobiosa» de ésta determinaron que, al perder su autonomía económica, tales instituciones pasasen a depender directamente de los Presupuestos del Estado, que en sus momentos de máxima intensidad sólo alcanzaron a proporcionar cobertura a colectivos de población «pobre» nunca superior al 2% del total³⁸.

En paralelo con ello, la Ley de Sanidad de aquel mismo año estableció la «asistencia facultativa gratuita a las familias pobres, cali-

Instituto Nacional de la Vivienda, complementado enseguida con la «Obra Sindical del Hogar», que entregaría 266.398 viviendas entre 1942 y 1970, empleando criterios obviamente clientelares. Para un balance de los estudios sobre estas políticas hasta 1975, véase Tatjer (2005) y el núm. 194 de la revista *Scripta Nova* —en que se publica—, que incluye el análisis de distintos casos de estudio de políticas de intervención pública sobre la vivienda obrera en el mundo iberoamericano (<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194.htm>).

³⁷ Véase la «Introducción» de Maza (1999), de donde se toman las consideraciones que siguen. Este librito recoge también los documentos y estadísticas de beneficencia que se resumen a continuación.

³⁸ En 1861 existían en España 140 establecimientos de beneficencia, de los que 93 eran hospitales, según el «cuadro cronológico» establecido por Concepción Arenal en su memoria *La Beneficencia, la Filantropía y la Caridad*, premiada por la Academia de Ciencias Morales y Políticas en 1860. Véase Maza (1999), p. 138.

ficándola como un deber ineludible de todos los Ayuntamientos de España», siguiendo con ello la línea iniciada por el Senado en 1838, al establecer a escala nacional que «la hospitalidad domiciliaria es la regla y la pública —a través de establecimientos benéficos— la excepción». Pero la política desamortizadora nacionalizó los «bienes de propios» de los Ayuntamientos —cuyo arriendo era la fuente de sus principales ingresos— trocándolos igualmente por deuda pública y sometiénolos, por ende, al mismo régimen de dependencia estatal e insuficiencia económica³⁹. Constatando esta insuficiencia, en 1891 se aprobó el «Reglamento para el servicio benéfico sanitario de los pueblos», obligando a que todos los Ayuntamientos de menos de 4.000 vecinos tuviesen «facultativos municipales de medicina, cirugía y farmacia», y a que los de mayor tamaño llevasen un registro de pobres con derecho a asistencia facultativa gratuita y a proporcionarles una cédula de acreditación para el acceso a la beneficencia domiciliaria, todo ello con cargo a sus propios presupuestos. De acuerdo con la estadística del Ministerio de la Gobernación, en 1905 la asistencia domiciliaria municipal se dirigía ya a un censo de 813.825 familias pobres, con 3,3 millones de personas, equivalentes al 17,5% de la población total. El número total de médicos titulares era de 7.769, y el promedio de pobres asistidos por médico se elevaba a 419⁴⁰.

En marzo de 1899 y en octubre de 1908 se reguló, a su vez, el ejercicio del protectorado del gobierno en la beneficencia particular, tipificando sus funciones, autoridades, facultades, reglas conta-

³⁹ El artículo 2 de la Ley de Desamortización, de 1 mayo de 1855, sólo exceptuaba «los edificios ocupados por los establecimientos de beneficencia e instrucción, las huertas y jardines del Instituto de las Escuelas Pías y los bienes de las capellanías eclesiásticas destinados a instrucción pública, durante la vida de sus actuales poseedores». Según el título cuarto de la Ley, el 80% de los bienes desamortizados a los Ayuntamientos y el producto íntegro de la venta de los bienes nacionalizados del clero y de las instituciones de beneficencia e instrucción pública se convertirían automáticamente en títulos de la deuda pública consolidada al 3%, inscribiéndolos a nombre de sus titulares con carácter intransferible.

⁴⁰ Véase Maza (1999), pp. 207-208. Las provincias con mayor número de pobres eran Murcia, con casi 300.000, Sevilla, con 211.000 y Córdoba, con 179.000. Por encima del 25% de la población se encontraban: Murcia (51%), Córdoba (39%), Sevilla (38%), Almería (36%), Cádiz, Badajoz y Jaén (con 30%), Zamora (28%), Pontevedra (26%) y Huelva (25%).

bles y de procedimiento. En 1923 el Anuario Estadístico indicaba que existían en España 11.383 fundaciones de beneficencia particular con un capital de 574 millones de pesetas y con una renta media anual por fundación de 1.452 pesetas⁴¹. Finalmente, la Ley de Protección a la Infancia, de agosto de 1904, estableció una compleja estructura para la protección de los niños menores de diez años que comprendía «la salud física y moral del niño, la vigilancia de los entregados a la lactancia mercenaria y de los que estén en casa-cuna, escuela, taller, asilo, etc., y cuanto directa o indirectamente pueda referirse a la vida de los niños durante este período»⁴². Este marco legal es el que estaba vigente al comienzo de la Guerra Civil.

⁴¹ En 1928 las cifras eran muy similares: 11.614, fundaciones, 608 millones y 1.502 pesetas, respectivamente, *ibid.*, pp. 226-229.

⁴² LSHE (1987, § 109). La estructura comprendía un Consejo Superior, presidido por el Ministro de la Gobernación, Juntas provinciales presididas por los gobernadores y Juntas locales, presididas por el alcalde. Toda la normativa sobre beneficencia mencionada está recogida en Maza (1999).

4. EL «ESTADO DE BIENESTAR CORPORATIVISTA» DEL FRANQUISMO

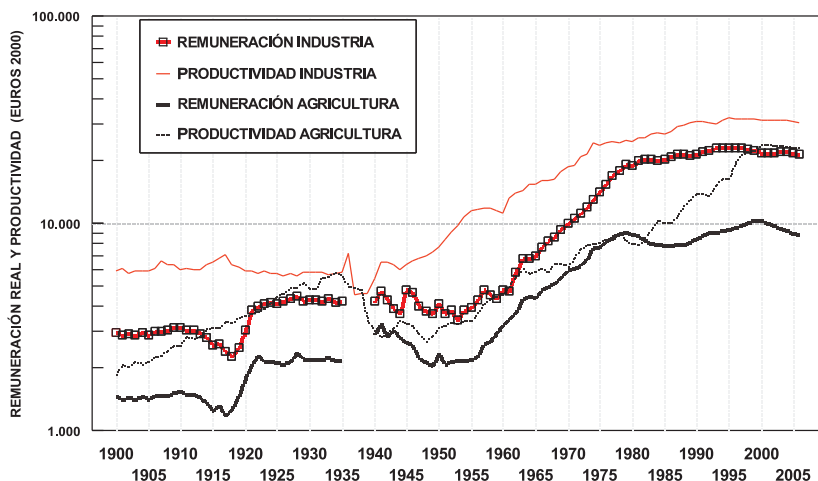
Al término de la Guerra Civil y durante más de un decenio los salarios reales industriales cayeron por debajo del nivel alcanzado antes de la Primera Guerra Mundial (en torno a lo que se había considerado tradicionalmente como el salario de subsistencia), equiparándose por primera vez con los salarios agrarios, lo que significa que la *ratio* salario/productividad del trabajo en la industria (CLU) medida a precios corrientes de cada año se situó en promedio en el 45% entre 1941 y 1965¹. En cambio, en la agricultura, el mantenimiento de los salarios reales de postguerra al nivel de los de 1935, unido a la vuelta al campo de parte de la población urbana y a la ruralización de la economía de comienzos de los años cuarenta, hundió la productividad a niveles equiparables a los de antes de la Gran Guerra, elevando los CLU nominales agrarios inicialmente hasta el 58%. Más tarde, la inflación hundiría los salarios y los CLU nominales (que cayeron hasta el 50% a mediados de los años cuarenta)².

Las series de CLU nominales recogidos en el gráfico 18 constituyen en realidad indicadores de distribución del producto³ y el hecho

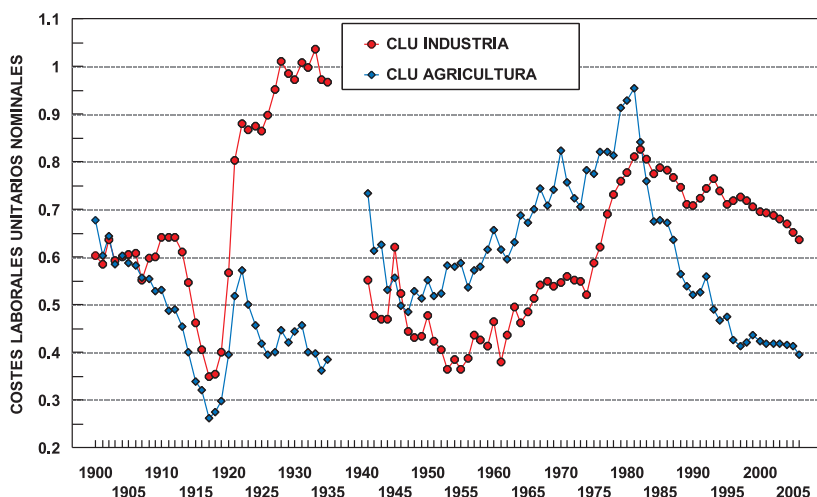
¹ Véanse los gráficos 4-7 y 32.

² En los gráficos 17 y 19 las *ratios* «Remuneración por asalariado» y «Valor añadido bruto (VAB) por empleado» para 1995-2006 se han calculado a partir de las poblaciones (asalariada y ocupada) y las cifras sectoriales tomadas todas ellas de la Contabilidad Nacional 2000 (deflactando el VAB con los índices de valores encadenados y la remuneración de asalariados con el deflactor del consumo privado). Se han extrapolado hacia atrás con las series de VAB por empleado sectoriales a precios constantes de Alcaide (2000) y las de remuneraciones con nuestras series de salarios reales en industria y agricultura (gráfico 4). Son éstas las que muestran una equiparación entre salario agrario e industrial después de la Guerra Civil, mientras que con esta extrapolación sólo se registra una aproximación. En el gráfico 18 todas las magnitudes son a precios corrientes de cada año.

³ En EE UU, Levy y Temin (2007) los denominan «índices de poder de negociación» (BPI). Para la evolución histórica de España en términos comparativos, véase Espina (1990, pp. 344 y ss.)

GRÁFICO 17. *Remuneración/asalariado y VAB/empleado (en euros y a precios del año 2000)*

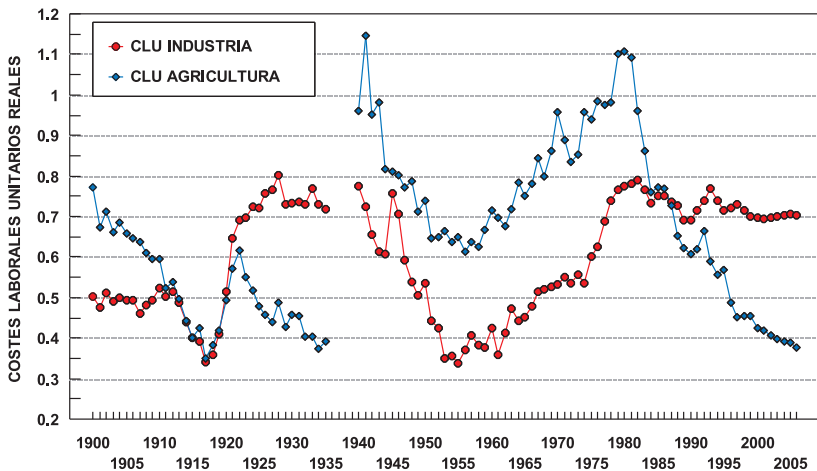
de que en el sector industrial llegasen a superar el ciento por cien en el decenio anterior a la Guerra Civil refleja la existencia de una elevada proporción de menestrales, artesanos, empleados autónomos y pequeños empresarios, cuya productividad no superaba el nivel del salario medio industrial. Algo similar a lo que ocurriría con la agricultura a finales de los años setenta —especialmente con los CLU reales dibujados en el gráfico 19—. Y es que la emigración campo-ciudad permitió que los salarios agrarios crecieran entre 1950 y 1980 a un ritmo anual del 5,5%, muy superior al de la productividad agraria (que creció al 3,2%), debido al retraso en la mecanización de la agricultura. Estos fenómenos indican incuestionablemente el abandono de la etapa clásica de crecimiento económico lo que implica que ya no era la agricultura la que dirigía el proceso de formación de los salarios, sino la industria, cuyos salarios reales crecieron durante esos treinta años a una tasa anual del 6,2%, impulsando un crecimiento de la productividad del 4% anual, en un contexto en que la inexistencia de un sistema democrático de relaciones industriales impedía intercambiar libremente crecimiento de los salarios por empleo y canalizar la demanda de protección social. Hasta comienzos de los años sesenta el bajo nivel y ritmo de creci-

GRÁFICO 18. *CLU nominal en la industria y la agricultura*

miento de los salarios industriales permitió un crecimiento conjunto de la productividad del capital y del empleo, llegando a situarse los CLU (nominales y, sobre todo, reales) por debajo del 40%, pero durante el decenio de los años sesenta el rápido crecimiento de los salarios ya tuvo que hacerse a costa del empleo (gráfico 32), aunque manteniendo todavía el crecimiento de la productividad del capital, fenómeno que quedaría interrumpido bruscamente a comienzos de los setenta, en que apareció, como veremos, el círculo vicioso del rápido aumento de los CLU y los salarios, combinado con la caída de la productividad del capital —y de la inversión— y el rápido descenso del empleo, como se observaba en el gráfico 7.

1. POLÍTICA ECONÓMICA, RELACIONES INDUSTRIALES Y CORPORATIVISMO DURANTE EL PRIMER FRANQUISMO

Aunque sin encajar de lleno en la definición de los regímenes fascistas (Brachet y Márquez, 2005, p. 464), la política corporativista aplicada por el franquismo durante los años cuarenta y buena parte de los cincuenta fue de clara inspiración fascista (Mateos, 1997,

GRÁFICO 19. *CLU real en la industria y la agricultura*

p. 27) —así como muchos rasgos de los sistemas político, jurídico y de valores, incluidas las pautas estéticas (diagrama X⁴) — y consistieron en suprimir por completo la negociación colectiva, avocando el Estado directamente la competencia de regulación del mercado de trabajo. Al mismo tiempo, la Organización Sindical Española (OSE), de carácter vertical —en la que el Fuero del Trabajo de 1938 y las leyes sindicales de 1940 encuadraron obligatoria e indistintamente a patronos y obreros, en calidad de «productores», como signo de la superación de la lucha de clases—, se incorporaba también al aparato del Estado autoritario, con un Delegado nacional a la cabeza, dependiente del Ministro Secretario del Partido Único (llegando a coincidir ambos en la misma persona desde 1957). La celebración de «elecciones sindicales» cada tres años entre 1944 y 1954 y la creación de los «jurados de empresa» en 1947 (como parodia de los Jurados Mixtos) no llegarían a tener eficacia práctica e impacto sobre la regulación laboral hasta 1960, tras la aprobación de la Ley de Convenios Colectivos sindicales de 1958, que mantuvo un régimen de libertad tutelada de negociación, con

⁴ En el que la fotografía de la Casa del Fascio proviene de: <http://www.csgt.org/32-36/casadelfascio.htm>, y la de la Casa Sindical está tomada por el autor.

aprobación previa de los convenios por el Ministro de Trabajo. Este régimen mixto se mantendría hasta la ratificación por España del Convenio 98 de la OIT, en 1977 (Mateos, 1997, pp. 45-50).

La regulación efectiva del mercado de trabajo durante los primeros veinte años del régimen se materializó en un conjunto de «Ordenanzas de Trabajo», que no fueron inicialmente otra cosa que la recuperación de las principales Bases de Trabajo vigentes en 1935, compiladas por grandes sectores —cuando no lo habían sido ya, a través de Bases de Trabajo nacionales, como la del metal— y maquilladas para eliminar cualquier relación con la negociación colectiva libre y para reafirmar la autoridad patronal y la disciplina laboral. Al mismo tiempo, tanto los salarios nominales como las peculiaridades de la organización del trabajo asociadas a la clasificación en categorías profesionales quedaron congeladas en el tiempo, hasta que el propio gobierno decidía modificarlas, convirtiendo con ello a las Ordenanzas en el principal factor de esclerosis organizativa, lo que chocó abiertamente con el movimiento de mejora de la productividad de los años cincuenta. Esto es lo que aconsejó complementar las Ordenanzas con convenios colectivos, ya que los propios empresarios llegaron a considerar la rigidez laboral como un obstáculo para la modernización organizativa y para la mejora de la productividad.

En cambio, con el franquismo la política monetaria experimentó un giro pendular de 180 grados, al abandonarse cualquier pretensión de controlar la inflación, que creció a una tasa anual del 11,5% durante el primer decenio (aunque hubo años en que superó el 30%), mientras la deuda pública interior perpetua ofrecía una rentabilidad constante en torno al 4,5% nominal. La extracción militar y de clase media baja de buena parte del grupo dirigente que emergió en la postguerra —durante la cual la ideología y la retórica anticapitalista de la Falange actuó como signo de distinción de la ruptura del Régimen con las élites dirigentes tradicionales, lo que le proporcionó un «aroma sindicalista»— permitió al «Nuevo Estado» desentenderse de cualquier preocupación por la rentabilidad real de la deuda (que registró con una tasa media negativa de 6,7% al año), destruyendo cualquier propensión al ahorro voluntario.

Y lo mismo cabe decir de las cotizaciones depositadas en el Instituto Nacional de Previsión antes de la guerra para el Retiro Obrero, cuyas inversiones financieras ascendían en 1933 a 798 millones de pesetas (González-Rothvoss, 1934, p. 1.734), distribuidas de la siguiente forma: deuda pública, 303; obligaciones ferroviarias e industriales 89; cédulas y préstamos hipotecarios, 146; inmuebles e inversiones sociales, 260. Los títulos de renta fija se desvalorizaron en términos reales durante el decenio a la tasa anual del 6,7%, ya mencionada. Las inversiones inmobiliarias, lo hicieron a una tasa todavía superior, debido a la congelación de alquileres de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 23 de septiembre de 1939, que acabaría destruyendo el mercado de la vivienda de alquiler. La Ley de Arrendamientos de 11 de junio de 1964 reconocería parcialmente esta depreciación, permitiendo cuadruplicar los contratos de alquiler celebrados antes de 1936, aunque entre esas dos fechas los precios al consumo se habían multiplicado por más de 11 (y el poder adquisitivo de las pensiones de 400 pesetas al año, reducido en la misma proporción).

En suma, el sistema de seguros sociales obligatorios de antes de la guerra, diseñados bajo un régimen de capitalización, había quedado inutilizado por la inflación. Sin embargo, una ley de 1 de septiembre de 1939 había transformado el viejo Retiro Obrero en el Subsidio Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)⁵, con pensiones de cuantía fija —aunque revalorizables— para los trabajadores mayores de 65 años, o de 60 con incapacidad grave. El SOVI estableció un límite de ingresos tanto para la afiliación —inicialmente 6.000 y más tarde 40.000 pesetas al año— como para la percepción del «subsidio», así denominado porque las cotizaciones corrían exclusivamente a cargo del empresario y el sistema funcionaba en régimen de reparto, aunque el INP —que se encargaba de gestionarlo— estaba formalmente obligado a equilibrar los capitales de cobertura de las pensiones con las cuotas del seguro, pero se trataba de una obligación nominal y *pro-forma*.

Además, entre 1939 y 1967 al INP —que ya venía gestionando los seguros de accidentes y de maternidad— se le fueron encargan-

⁵ La información sin referencia expresa sobre este tema proviene de Seguridad Social (1985).

DIAGRAMA IX. *El corporativismo franquista (I)*

LA INVOLUCIÓN DEL PRIMER FRANQUISMO: 1939-1959

A. SUPRESIÓN RADICAL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

- I. **ORDENANZAS DE TRABAJO:** El Estado compila y congela las Bases de Trabajo de 1935
 1. ORGANIZACIÓN SINDICAL (OSE): VERTICAL DE «PRODUCTORES» (forma parte del Estado)
 2. «ELECCIONES SINDICALES» Y JURADOS DE EMPRESA:
 - Sin impacto en la regulación laboral y salarial hasta 1960 (Ley de Convenios Colectivos de 1958)
- II. **1940-1950: POLÍTICA MONETARIA INFLACIONISTA.** Tasa IPC anual: 11,5%
 1. Regresión salarial, expropiación de las clases rentistas (incluidas rentas inmobiliarias)
 2. Las inversiones del **INP** se esfuman: en 1964 los precios de 1935 se han multiplicado por 11 (entre 1950 y 1970: TASA IPC ANUAL = 5,7%)

B. LOS SEGUROS SOCIALES FRANQUISTAS: 1939-1966

- I. **SOVI (1939):** subsidio de cuantía fija, revalorizable. Cotizaciones exclusivas del empresario; régimen de reparto.
- II. **El INP** gestiona seguros de accidentes, maternidad, enfermedad, subsidio familiar, régimen especial agrario y seguro de desempleo (cuando se crean)
 1. Teóricamente el INP cubre los déficit del sistema, pero todavía en 1966 registra superávit (5,2% del gasto)
- III. **MUTUALIDADES LABORALES COMPLEMENTARIAS Y OBLIGATORIAS**
 1. 1946: PRESTACIONES DIFERENTES POR RAMA (relacionadas con las cotizaciones)
 2. Sistema de capitalización, con reservas, pero administrado con generosidad clientelista
 3. En 1966 la pensión media anual era de 14.500 ptas (27,1% del salario medio industrial)

do la gestión del Seguro de Enfermedad, el Subsidio Familiar, el Régimen Especial Agrario, el Seguro de Desempleo y el Plus Familiar, a medida que se creaban, bajo un principio de caja única que facilitaba la subvención cruzada entre regímenes y la opacidad financiera.

A todas estas contingencias se les aplicó el sistema de reparto o casi-reparto, excepto a la de accidentes, que se regía formalmente

DIAGRAMA X. *Afinidades estéticas*



MADRID:
Casa Sindical (Cabrero-Aburto, 1949)



COMO:
Casa del Fascio (G. Terragni, 1936)

por un régimen de capitalización, pero invirtió más de la mitad de las reservas en instituciones sanitarias públicas, como se hizo también con buena parte de las reservas previstas para el Régimen General. Excluyendo el Régimen Especial Agrario (REA), el conjunto del sistema arrojó amplios superávits al comienzo —que se suponía iban destinados a reservas—, ya que las prestaciones eran todavía muy escasas, pero en 1966 el excedente ya sólo equivalía al 5,2% del gasto total (que ascendió a 26.228 millones de pesetas), debido al fuerte crecimiento del coste de las prestaciones sanitarias, que consumían ese año el 37,8% del presupuesto del sistema, más del doble que en 1964. El REA, en cambio, era deficitario, como conse-

cuencia del éxodo rural y del bajísimo tipo de cotización: En 1966 su déficit anual ya ascendía a 3.700 millones (equivalentes al total de las prestaciones económicas de ese mismo régimen).

En 1946 había venido a añadirse al SOVI un sistema de previsión social obligatoria para todos los trabajadores por cuenta ajena —sin límites de ingresos excesivamente restrictivos—, gestionado por una mutualidad laboral diferente en cada rama de la industria y los servicios, que protegía contra las contingencias de jubilación, invalidez, larga enfermedad, orfandad y viudedad, otorgando prestaciones cuya cuantía se relacionaba con las cotizaciones realizadas durante el período de actividad, siendo éstas inicialmente distintas para cada mutualidad. Con el tiempo, cotizaciones y prestaciones convergieron, como lo hicieron también los sistemas de gestión y el propio mecanismo de solidaridad corporativista, que se difuminó a partir de la creación de la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral. El proceso trae a la memoria lo que había ocurrido con el sistema de Montepíos militares y para funcionarios civiles a lo largo del siglo XIX, antes de su normalización entre 1919 y 1927, probablemente porque ese sistema corporativista era el mejor conocido por los dirigentes militares del régimen de Franco y por el propio dictador.

En principio, el sistema mutualista fue diseñado en régimen de capitalización, obligando a las Mutualidades a constituir reservas para garantizar los derechos y la cobertura de riesgos, y a invertirlos en deuda del Estado (65%), otros fondos públicos cotizados (15%) o en todo tipo de valores cotizados, inmuebles o préstamos hipotecarios e inversiones sociales determinadas por el Ministerio de Trabajo (20%). Pero la progresión de las prestaciones para pensiones se hizo enseguida más rápida que la de las cotizaciones, ya que su cuantía inicial se calculaba sobre las cotizaciones inmediatas a la jubilación, muy superiores a las del conjunto de la carrera laboral. En 1966 la *ratio* reservas/pensiones sólo era de 4,9 (habiendo descendido desde 5,8 en 1964, y obteniéndose por las inversiones una rentabilidad media en torno al 4%). El hecho es que a partir de 1956 las pensiones se concedieron de forma graciable y clientelar —al amparo de las disposiciones transitorias de creación del mutualismo laboral, que permitían conceder derecho a pensión después de diez años

de cotización— lo que hizo que su número se multiplicara casi por tres en diez años, elevándose a 703.000 en 1966. Ese año la pensión media anual (14.500 ptas) equivalía al 27,1% del salario medio industrial, mientras que en 1956 se había situado en el 34,2%.

La reconstrucción postbélica había impedido al Estado controlar las cuentas públicas hasta comienzos de los años cincuenta, por mucho que se hubiese minimizado la política de bienestar y de dotación de bienes públicos, tratando de adaptar las necesidades de recursos a la dimensión financiable con el presupuesto, mediante una fiscalidad arcaica, asimétrica y fácilmente defraudable, que a lo largo de los 35 años de régimen fue objeto de tres reformas, ninguna de las cuales llegó a implantar un impuesto sobre la renta moderno. La reforma Larraz, de 1940, se limitó a sintetizar y actualizar la fiscalidad de la preguerra, básicamente centrada en el consumo, y hasta 1957 no permitió financiar más que los servicios mínimos generales y la defensa. La primera reforma de Navarro Rubio, de ese año, se diseñó para dejar de monetizar el déficit público (mediante simple apelación del Tesoro al Banco de España, a través del régimen de *fiat money*) y para evitar que el aumento de ingresos fiscales dependiera fundamentalmente de la inflación, al aumentar automáticamente la progresividad de la tarifa —manteniéndola congelada—, pero la principal novedad de esta reforma fue la introducción del régimen de convenios con «agrupaciones de contribuyentes», con los que el Estado pactaba las cantidades a pagar y su reparto, lo que institucionalizó el fraude en las capas sociales con mayor capacidad de pago, a través del «corporativismo fiscal». El aumento de ingresos —derivado sobre todo del impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal y de los impuestos sobre la gasolina y el tabaco— sirvieron para eliminar el déficit público y para aumentar la dotación de «servicios económicos», especialmente la vivienda en propiedad. Finalmente, la segunda reforma Navarro Rubio, de 1964, incorporaría algunas recomendaciones del Informe del Banco Mundial (1962) ⁶, y el aumento de recursos permitiría ampliar las

⁶ El Informe estableció que en 1962 los impuestos indirectos aportaban un 63% de los ingresos totales del sector público, violando los principios de equidad y suficiencia (pp. 168-171).

dotaciones para educación, y para un sistema todavía naciente de pensiones y de seguridad social (Gonzalo, 2000), que requería una reforma inmediata, a punto como se encontraba de entrar en déficit estructural.

Hasta 1950 el déficit público se había financiado por medio de la emisión de deuda, que era adquirida por la banca y monetizada indirectamente por el Banco de España, al amparo de una legislación que había suspendido el régimen de garantías metálicas de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 (Martínez Mesa, 1997, p. 149), provocando una inflación galopante. Para someterla a límites controlables, durante los dos decenios siguientes el gasto público trató de acompañarse al avance de los ingresos fiscales —aun al precio de incurrir en graves insuficiencias de bienes públicos, que fueron detectadas por el informe del Banco Mundial de 1962— de modo que no hubo necesidad de mantener la reputación del Estado como prestatario, ya que prácticamente no tuvo que endeudarse y desde 1945 la *ratio* deuda/PIB descendió constantemente (gráfico 14). El régimen mostró además un rechazo casi «supersticioso» al endeudamiento externo (Martínez Ruiz, 2001), que constituía el símbolo de la disciplina impuesta al Estado por la economía de mercado. Como consecuencia de ello, la dotación de bienes públicos, ya insuficiente antes de la guerra, como se señalaba en el capítulo anterior, no haría más que aumentar durante el franquismo, alcanzando sus «precios sombra» niveles máximos a comienzos de los años ochenta, especialmente en las regiones más productivas, lo que repercutía en un aumento de los costes de producción de las empresas privadas, reduciendo su competitividad (Boscá *et al.*, 2001, pp. 16-18)⁷.

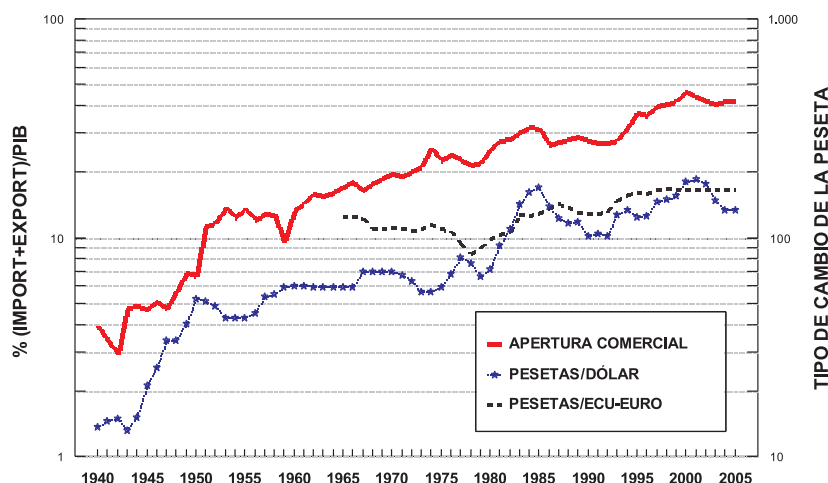
Y es que la teoría económica oficial del Régimen fue una forma de keynesianismo supergeneralizado, que sirvió para legitimar la transferencia del poder económico desde las clases medias-altas y la gran burguesía tradicionales (principales titulares de la riqueza mobilia-

⁷ Durante el período 1980-1993, la elasticidad media del nivel óptimo de capital privado respecto al de infraestructuras fue del 81% y la del valor añadido respecto al capital público, del 9%, lo que implica que la inversión pública adicional durante esa etapa impulsó fuertemente el crecimiento y la acumulación de capital privado (Boscá *et al.*, p. 28).

ria e inmobiliaria) hacia las nuevas generaciones empresariales (a las que el falangismo ensalzaba, en su calidad de «productores», compartida con los trabajadores), proporcionándoles una financiación prácticamente ilimitada y a coste mínimo (que la inflación se encargaba de convertir en coste nulo y, a veces, negativo). Este fue en realidad el «pacto implícito» básico del franquismo, definido por Fuentes Quintana (1988) en términos bien explícitos: «La estabilidad de empleo y el crecimiento de los salarios (...) compraba la libertad sindical, mientras la financiación privilegiada, la limitación de la competencia y la reducida presión fiscal trataban de ganar el favor político del empresariado» (p. 19).

El mecanismo para llevar a efecto aquel diseño fue sencillo y no requirió crear un fuerte aparato estatal de intervención. Bastó para ello con realizar la intermediación entre el Banco de España y la Banca Privada sin pasar por el Estado en el proceso de creación de dinero, como se hacía antes de 1956. Durante la etapa de los planes de «desarrollo económico» el Gobierno se limitó a señalar áreas económicas de acción prioritaria, a las que los bancos debían abrir líneas de financiación privilegiada, que el Banco de España respaldaba, creando liquidez contra el redescuento de sus carteras de efectos: «Esta política era continuación de la de los tres lustros precedentes a 1956, con la sola diferencia del instrumento de apoyo empleado, que antes había sido la continua ampliación de la pignoración de valores y ahora era el redescuento» (Poveda, 1972, p. 269). Nos encontrábamos, pues, en los antípodas de la situación descrita por Manuel de Torres en 1930.

A poco que se pretendiese forzar el crecimiento económico, como se hizo efectivamente, esta política resultaba inherentemente inflacionista, de modo que entre 1950 y 1970 los precios al consumo crecieron a una tasa anual del 5,7%. Abandonada a la lógica del mercado —regida por la teoría de la paridad de poder adquisitivo—, la cotización de la peseta tendría que haber experimentado un hundimiento equivalente al diferencial de la inflación interior respecto a la de los socios comerciales, para preservar la posición competitiva de los productos, por muy alta que fuera la protección arancelaria efectiva inicial. Esto es lo que sucedió en el mercado libre de divisas, ya que entre 1940 y 1960 la cotización del dólar en

GRÁFICO 20. *Apertura comercio exterior y tipo de cambio*

pesetas se multiplicó por 4,4 (mientras los precios interiores se multiplicaron por 5).

Pero en lugar de soportar esta devaluación, manteniendo el arancel y la libertad de comercio exterior, se aplicó un sistema de intervención de este último, instaurando en 1948 un régimen de cambios múltiples adaptado a la necesidad de fomentar las exportaciones y de controlar las importaciones de bienes de consumo —facilitando al mismo tiempo la de bienes de equipo— hasta el nivel estrictamente financiable por los ingresos de la balanza de pagos. De este modo, aunque el dólar se cambió oficialmente entre 1940 y 1960 a 10,95 pesetas, no existió descontrol de la balanza de pagos, porque el comercio exterior se administró mediante autorizaciones previas, licencias y contingentes de importación, que obligaban a acudir a un mercado negro con abierta sobrevaluación de la valuta (Martínez Ruiz, 2001). Hay que tener en cuenta que durante todo este período las prácticas restrictivas al comercio exterior todavía no se encontraban limitadas por los acuerdos del GATT, al que España no se adhirió hasta julio de 1963 (como país en desarrollo), lo que exigiría abandonar aquellas prácticas y devaluar el dólar, que cotizó a 60 pesetas entre 1960 y 1967. En 1968, tras crecer los precios un 66% desde 1960,

la peseta se devaluó otra vez en un 14%, cotizándose a 70 pesetas por dólar hasta 1971-1972, en que se derrumbó el sistema de cambios fijos (gráfico 20).

Esta mezcla de políticas, contraria a la teoría del precio único internacional de Ohlin, no podía dejar de producir una abierta distorsión de la estructura de precios interiores, respecto a los exteriores. Tal distorsión tendría que ser corregida durante el período transitorio que siguió a la adhesión a la CE. Además, hasta bien entrado el decenio de los setenta los empresarios operaban sin una verdadera restricción de capital, de modo que la banca no tuvo necesidad de gestionar su tesorería (Poveda, 1972, p. 274), lo que es tanto como decir que no hizo falta edificar un verdadero sistema financiero moderno, ya que una especialización funcional de este tipo sólo resulta necesaria cuando los intermediarios del sistema crediticio y del mercado de capitales se ven obligados a elegir proyectos rentables en condiciones de ahorro escaso (Stiglitz, 1999). Pero tal carencia no afloraría hasta la transición, bajo la forma de una crisis bancaria que se prolongaría de 1977 a 1985 y habría de consumir un 16,8% del PIB (Caprio y Klingebiel, 1996), resultado indirecto de la política de «barra libre» anterior.

Ciertamente, existía al máximo nivel una restricción de capital físico, bajo la forma de materias primas y bienes de equipo importados, dado que la dimensión del sector exteriormente competitivo de la economía era mínima y estaba regido por la teoría de la ventaja comparativa, de tipo natural, limitado a lo que en la teoría sobre la «estructura económica del Régimen» —paralelo al de CEPAL (Molero, 1981)— se denominaba el «sector primario exportador», consistente en «exportaciones de aperitivo y postre», ya que tales recursos establecían un techo a las importaciones, que fue extremadamente bajo tras quedar España excluida del Plan Marshall, hasta la llegada de divisas proporcionadas por los créditos argentinos y norteamericanos y por una secuencia de fenómenos, entre los que enseguida destacarían las remesas de los emigrantes y los ingresos derivados del turismo: el hambre acumulada de importaciones se tradujo a partir de ese momento en el ascenso del peso de los bienes de equipo importados, que pasaron de representar el 5% al 35% de la inversión total entre 1948 y 1954, y ello pese a que el

80% de las licencias solicitadas entre 1951 y 1958 fueron denegadas (Martínez Ruiz, 2001, pp. 238-242).

El racionamiento del bien escaso que eran las divisas se realizó siempre aplicando criterios administrativos, cuyas prioridades trataron de establecerse durante los años sesenta a través de los planes de desarrollo, para lo cual se otorgó cierta «voz» a los empresarios a través de comisiones sectoriales, encuadradas dentro del sindicato vertical, que sirvieron a la nueva élite política tecnocrática del régimen para disputar su función de consulta y orientación al Consejo de Economía Nacional, órgano «técnico» para la composición corporativista de intereses económicos, heredado de la Dictadura de Primo de Rivera y recreado por los falangistas en 1940 (Martínez, 1997, p. 41).

Para articular su proyecto totalitario, estos últimos se apoyaban en la rama obrera de los sindicatos verticales (Mateos, 1997, p. 98), aprovechando para tal propósito la separación a partir de 1965 de trabajadores y empresarios en dos Consejos Nacionales diferentes. Todo ello se complementaba con una estrategia de sustitución de importaciones, aplicada no tanto en función de criterios de ventaja competitiva, cuanto por la necesidad de disponer de materias primas y bienes de equipo carenciales, cuya eficiencia y coste relativos no quedaban convalidados por el mercado, ya que se producían bajo la cobertura de la protección de fuertes aranceles y contingentes de importación, negociados mediante intercambio corporativista a cambio de adhesión al régimen político. En este contexto, resultaba crucial la capacidad de negociación de los empresarios con el aparato del Estado (para obtener divisas a buen precio, protección y otras ventajas comerciales, así como liquidez, mediante el acceso al crédito privilegiado y regulación favorable), de modo que la creación de grandes empresas corporativas quedó reservada prácticamente al propio Estado, a la gran banca y a los grupos de interés económico favorecidos por la cúspide dirigente, en función de la cohesión política del sistema (*ibid.*, p. 316), algo parecido a lo que habría de suceder en Rusia durante los años noventa, con la particularidad de que en España el «capitalismo de amiguetes» tuvo 35 años para consumir sus operaciones, que pudieron llevarse a cabo sin el grado de violencia simbólica observada allí (Dinello, 1998), al

poder realizarse con mucha mayor parsimonia y no verse sometidas a la *glasnost* (transparencia).

Por su parte, hasta finales de los años cincuenta, el control de los salarios nominales a través de las Ordenanzas de Trabajo —en combinación con la inflación— mantuvo los salarios reales por debajo de los niveles de preguerra (gráfico 16), de modo que los precios relativos de trabajo y capital (ambos fijados a niveles mínimos) no introdujeron otras distorsiones de asignación de recursos que las derivadas del hecho de que el ahorro no era voluntario —inducido por una remuneración basada en la rentabilidad de los proyectos de inversión— sino forzoso, derivado de la inflación, que gravaba sobre todo al consumo y recaía especialmente sobre las capas sociales con menor poder adquisitivo, lo que resultaba socialmente regresivo —como también lo era el sistema fiscal, al que ya se hizo referencia—.

Reforzando los efectos de la captura del sistema educativo político por las organizaciones profesionales, toda esta lógica imponía un freno a la introducción de innovaciones derivadas del progreso técnico incorporado a los bienes intermedios y de capital importados, sometidos al racionamiento exigido por la escasa dimensión del sector exterior. Pero mientras este estrangulamiento no llegase a niveles críticos, el sistema económico podía transitar por una «edad de plata» del crecimiento interior —ya que no de oro, como la vivida por las economías abiertas durante esa misma época—, con la peculiaridad de que aquí el avance se producía uno o dos pasos por detrás —en términos de innovación organizativa y tecnológica— del de las economías más avanzadas, desventaja que sólo aparecería en el momento en que hubiera que redimensionar el sector exterior. Mientras tanto, en torno a 1960 el PIB español se situó ya al nivel que habría resultado de extrapolar las tasas de crecimiento de preguerra y, al igual que sucedió en Italia, el crecimiento entre 1960 y 1973 descansó en un 65 % sobre la productividad total de los factores, consecuencia de la recuperación del atraso tecnológico y organizativo acumulado, en un 32 % sobre el crecimiento del capital, y apenas en un 3 % sobre el crecimiento del empleo (Cebrián, 2001), que siguió siendo el principal perjudicado de todo el proceso.

2. LA FUGA HACIA ADELANTE DEL TARDOFRANQUISMO BAJO EL LEMA «DESARROLLO MATERIAL *VERSUS* LIBERTAD»

Pero a finales de los años cincuenta las cosas habían empezado a cambiar. En primer lugar, como planteaba ya entonces la teoría monetaria de Milton Friedman (1957, 1968) y, más tarde, la de las expectativas racionales de Robert Lucas (1972, 1988), los agentes económicos acabaron anticipando la inflación. En el caso de España, las empresas venían aplicando expectativas racionales al proceso de fijación de precios desde comienzos de los años cuarenta, pero los trabajadores no podían hacerlo, porque sus salarios estaban congelados por las Ordenanzas. La aparición de expectativas racionales por parte de los trabajadores —entre otros factores— se tradujo en la emergencia del conflicto laboral a mediados de los años cincuenta. El Régimen trató de neutralizarlo poniendo a los falangistas a la cabeza de la reivindicación salarial desde el propio Ministerio de Trabajo, pero el intento resultó catastrófico, desencadenó una espiral inflacionista todavía más fuerte y descompuso el funcionamiento del sistema, por lo que en 1958 hubo que adoptar una ley que mantenía las Ordenanzas como regulación de mínimos pero las complementaba con los Convenios Colectivos sindicales, cuya autorización final por el Ministerio de Trabajo les otorgaba un carácter híbrido entre contrato y norma estatal (adoptando el sistema introducido en Francia en 1936, recuperado por De Gaulle). Además, en 1962 se estableció por ley un sistema de mediación y terminación de los conflictos colectivos que mantenía, sin embargo, prohibida la huelga (sistema también de inspiración francesa). La huelga siguió considerándose un ataque al corazón del sistema político (Espina, 1990, cap. IV), que se autofacultó para aplicarle —llegado el caso— los instrumentos represivos adoptados en 1960 contra la rebelión militar, el bandidaje y el terrorismo (Mateos, 1997, p. 59).

Mucho antes de estos episodios, los empresarios más innovadores habían considerado ya que los salarios de subsistencia desincentivaban la productividad y la inversión en recursos humanos, limitando su competitividad. El «movimiento de mejora de la productividad» encontró la fórmula de introducir mecanismos de

remuneración fuera y por encima de las Ordenanzas —los llamados «fleclos salariales»— que acabarían por generalizarse a finales de los años sesenta, con la ayuda de las nuevas prácticas de negociación colectiva. Esta última establecía unas remuneraciones mínimas sectoriales —al nivel admisible sólo por las empresas marginales— dejando amplio margen para la remuneración fuera del convenio, que se completaba de forma discrecional por el empresario, o de acuerdo con pactos de empresa, de carácter más o menos extralegal (Fina, 1980, 1988). En RENFE, por ejemplo, los haberes ordinarios pasaron de representar el 81% del salario antes de 1945 al 54% en 1971-1975. Como se observará más adelante, todo ello respondía a los supuestos analizados por Phelps mediante la «curva de Phillips aumentada».

El Plan de Estabilización de 1959 y el Informe del Banco Mundial de 1962 hicieron el diagnóstico de las distorsiones acumuladas por la economía en los primeros veinte años de postguerra y de las principales carencias de bienes públicos imprescindibles para el desarrollo. En síntesis, ambos dictámenes señalaban que para conseguir un crecimiento autosostenido a largo plazo el «hijo pródigo» debía volver a la casa europea y a la economía internacional, además de invertir en educación. El problema era que los países del mercado común no aceptarían a España hasta que el país adoptara instituciones democráticas y que el Régimen estaba dispuesto a resistir tal pretensión a cualquier precio. Para ello necesitaba minimizar el conflicto social, que es de donde podía provenir la única amenaza creíble de desestabilización (Amsdem, 1974). En este contexto, y bajo una observación crítica creciente por parte del Comité de libertad sindical de la OIT —que había readmitido a España en 1956—, a partir de 1962 comenzó a generalizarse la negociación colectiva y en 1965 ya se habían suscrito 4.736 convenios que afectaban a ocho millones de trabajadores (Mateos, 1997, p. 49).

En 1960 se había modificado el reglamento de elecciones sindicales, ampliando el carácter electivo indirecto de los cargos de la OSE por los enlaces sindicales de las empresas, y admitiendo la creación de jurados en las empresas de más de cien trabajadores —tamaño que se reduciría a 50 en 1971—. Mientras tanto, con ocasión de las dos oleadas de conflictividad de 1956-1959 y 1962-1964, los

núcleos sindicales más activos de la oposición al régimen habían ido organizando comisiones de fábricas, minas y tajos, disolviéndolas tras cada etapa reivindicativa. La primera comisión obrera provincial se constituyó en Vizcaya para participar en las elecciones sindicales de 1963, experiencia que se decidiría generalizar en 1966 constituyendo comisiones obreras estables y participando en las elecciones sindicales de ese año para entrar en la OSE. Las elecciones coincidieron con el referéndum de la Ley Orgánica del Estado, que diseñó el intento final de institucionalización del régimen de Franco.

Estas elecciones marcaron un giro significativo en el panorama de las relaciones industriales, pues en ellas participó oficialmente más del 83 % del censo y se eligieron 206.296 enlaces, de los que sólo una cuarta parte eran reelectos. Medio millar de entre ellos eran activistas, de entre una base de cuatro o cinco mil trabajadores que en 1967 movilizaron a varias docenas de millar (Mateos, 1997, p. 92) en una oleada conflictiva cuyos principales focos fueron la siderometalurgia de Madrid, Vizcaya y Barcelona, la minería asturiana y la RENFE (Maravall, 1970, cap. x). El núcleo de grandes empresas jóvenes del sector de transformados metálicos de Madrid fue el que mostró mayor capacidad de organización y acción durante la oleada de 1966-1967, que combinó la conflictividad «defensiva» de las industrias decadentes de Asturias y Vizcaya, con la «ofensiva» de las emergentes en Madrid y Vizcaya. Aunque los problemas asociados a la coyuntura económica y a la negociación colectiva siguieron teniendo gran importancia, esta nueva oleada de conflictividad se caracterizó por la prioridad de las reivindicaciones de tipo solidario, signo del aumento en la «conciencia de clase», para la que el conflicto industrial era fundamentalmente instrumental, que aparece «como un aspecto más del cambio institucional que el desarrollo y los conflictos, en mutua interrelación, promueven», frente al «ideal de la perfecta armonía», defendido por los partidarios de las instituciones antidemocráticas (Maravall, 1970, pp. 230-232).

Sobre aquellos núcleos dirigentes recaería enseguida la oleada de represión de la primavera de ese mismo año, que dio pie a la formación de la primera coordinadora nacional de Comisiones Obreras, impulsada por el PCE, cuyo núcleo madrileño —que había comenzado a infiltrarse en la OSE en 1960 (*ibid.*, p. 49)— encabezó la

campaña de oposición a la nueva Ley Sindical presentada por el ministro Solís ante el cuarto pleno del congreso sindical, celebrado en Tarragona en 1968. En 1967 CC OO elaboró un proyecto de ley alternativo, que fue utilizado como enmienda a la totalidad por un procurador «familiar» en la discusión de la nueva ley por las Cortes franquistas.

La campaña de oposición a la ley de CC OO confluyó con la agitación sindical dirigida por la UGT en el País Vasco y Asturias, que se hizo coincidir con el grupo de estudio enviado por la OIT (presidido por el jurista suizo Paul Ruegger), de modo que la nueva ley tendría que ser discutida por el Gobierno en medio de un estado de excepción que duró de enero a marzo de 1969⁸, cuyo término coincidió con la emisión del informe final de la OIT, en el que se hacía un diagnóstico general del estado de la libertad sindical y de las relaciones industriales en España y se propugnaba la aplicación de cinco principios básicos: elecciones a todos los niveles; autonomía de los sindicatos; libre administración del patrimonio sindical; independencia frente al poder político, y libertad de expresión y reunión (Martínez Quintero, 1997, p. 14). El dictamen vino a coincidir en el tiempo con el escándalo Matesa —urrido por los falangistas contra los tecnócratas— y con la expulsión de los falangistas del Gobierno. Ya por entonces éstos constituían el sector «aperturista» del régimen y, según Carrero Blanco, estaban en abierta rebelión interna. A su caída, el 29 de septiembre de 1970 se formó otro gobierno monocolor, la mayoría de cuyos miembros pertenecía al *Opus Dei*, gobierno que sería el encargado de aprobar finalmente la Ley Sindical en febrero de 1971.

El nuevo grupo dirigente, de orientación política tecnocrática, pretendía organizar los sindicatos a la manera del INP, con un Presidente-trabajador subordinado al Ministro y un Director General nombrado por el gobierno, al que los sectores aperturistas del régimen consideraban «económicamente conservador, socialmente paternalista, y políticamente ornamental» (Martínez Quintero, 1997, p. 88). La nueva ley evitó, sin embargo, adoptar nuevas fórmulas,

⁸ Aunque la conflictividad continuó y en 1969 se perdieron nueve millones de horas por huelgas, que se multiplicarían por cinco en 1970 (pp. 38 y 184).

DIAGRAMA XI. *El corporativismo franquista (II)*

LA FUGA HACIA ADELANTE DEL TARDOFRANQUISMO

A. TRAS LAS HUELGAS DE 1956-1959: VUELVE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

- I. NUEVAS LEYES:** Convenios colectivos (1958); Conflictos (1962); Reglamento elecciones sindicales (1963):
1. 1956: La OIT readmite a España
 2. 1963-1966: Creación de comisiones obreras (entrismo en la OSE)
 3. Oleada de conflictividad de 1966-1967: solidaridad, conflicto de clase, cambio social
 4. 1969: Huelgas. Estado de excepción. Informe OIT sobre libertad sindical

II. 1970-1973: POLÍTICA DE DESARROLLO MATERIAL *VERSUS* LIBERTAD:

1. 1970-1971 Gobierno monocolor del *Opus Dei*. Nueva Ley Sindical
2. 1972: elecciones sindicales y nuevo estado de excepción. Represión 1973 (la OIT no se pronuncia)
3. Hiperregulación laboral de tipo *gaullista* extremado: con el objetivo de minimizar la acción colectiva
4. Para evitar la condena de la OIT: en 1977 España se convierte en el país con más Convenios OIT ratificados

B. 1967-1971: HACIA UN SISTEMA BISMARCKIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

- I. Ley de Bases y Decreto de 1963 entran en vigor en 1967: Integran los Seguros Sociales
- II. Cambio a sistema de reparto (*PAYGO*). Cotizaciones: 10% empresa; 4% trabajador
- III. Bases tarifadas (mínima 50%; máxima 100% salario medio industrial)
- IV. Régimen general (equilibrado) + 12 regímenes especiales (déficit en torno al 45%) + SS de empresas
- V. Gestión: INP, los servicios comunes y niveles mínimos; Mutualidades y cajas, el resto. Regímenes sustitutorios.
- VI. 1968-1971: Crecimiento del gasto: 16,6% anual. Déficit general del sistema: 5,2%

manteniendo a la cabeza del sindicato a un Delegado Nacional, miembro del Gobierno, en condición de Ministro sin cartera —más tarde denominado de Relaciones Sindicales—, separándolo del Secretario del Partido Único, puesto crucial en el que se situó al antiguo tutor del Príncipe, que había de encargarse, a la muerte de

Franco, de organizar su sucesión, proponiendo la terna para que el Rey recién coronado designase al Presidente de Gobierno de la transición. De forma sintomática, éste se formaría con los epígonos más jóvenes del grupo «aperturista del propio régimen», mezclados con miembros de la oposición democrática moderada, que aceptaba hacer la transición paso a paso, sin ruptura.

Al mismo tiempo que daba marcha atrás en el proceso de apertura política y en la forma de organizar las relaciones laborales, el nuevo gobierno adoptó enseguida una política abiertamente conservadora pero perfectamente homologable en su contenido a las dos grandes estrategias practicadas por la derecha política en el continente europeo para neutralizar el conflicto social: la francesa, inspirada en el gaullismo, consistente en maximizar el papel del Estado en el establecimiento de una regulación del mercado de trabajo extremadamente rígida y garantista, que no diferenciaba el carácter normativo de la regulación laboral del contenido estrictamente contractual de los convenios colectivos —tratando con ello de minimizar la función autorregulatoria, de elaboración y modificación mucho más flexible, elaborada por el sistema autónomo de relaciones industriales—, y la alemana, diseñada en su origen por Bismarck, consistente en implantar —también desde el Estado—, amplios mecanismos corporativistas de seguridad social, estableciendo —con carácter igualmente obligatorio— mecanismos complementarios de previsión adicional, estructurados, como vimos, a través de las llamadas «mutualidades laborales».

La profundización de esta dinámica se llevó a cabo mediante la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 y su texto articulado (Decreto 907/66 de 21 abril), que entró en vigor el 1 de enero de 1967, declarando extinguidos los regímenes anteriores⁹. Estas leyes

⁹ El SOVI continúa todavía hoy generando derechos para quienes hubiesen cumplido en aquella fecha el período mínimo de cotización exigido (o hubiesen estado afiliados al Régimen de Retiro Obrero antes de 1940) y no tengan actualmente derecho a otra pensión del sistema de la Seguridad Social —excepto la pensión de viudedad, declarada compatible con la del SOVI en 2005—. En diciembre de 2005 había 431.000 pensiones en vigor con una percepción mensual media de 292 euros. Durante el año se produjeron 54.000 altas y 25.000 bajas. Véase el *Anuario de Estadísticas Laborales de 2005* y la página web: http://www.seg-social.es/inicio/?Mival=cw_lanzadera&LANG=1&URL=82.

acentuaron el carácter público y la integración del conjunto de seguros sociales vigentes hasta entonces, adoptando como principio general el sistema de reparto: el tipo de cotización era del 10% a cargo de la empresa y el 4% a cargo del trabajador. Estos tipos se aplicaban a unas bases tarifadas establecidas cada año por el gobierno (junto al salario mínimo), que enseguida resultaron radicalmente insuficientes para una financiación equilibrada del sistema a medio plazo. A lo largo del primer cuatrienio de aplicación, las bases mínimas pasaron de representar el 49,6% a situarse en el 51,2% del salario medio industrial, mientras que las máximas pasaron de representar el 112% al 94%. Sólo las primeras reflejaron la evolución salarial efectiva, desincentivando el uso del empleo de baja cualificación. El sistema se articuló en un Régimen General y varios especiales (hasta doce, en su etapa de máxima dispersión), disponiendo también el primero de «sistemas especiales de encuadramiento y cotización» para ciertos grupos profesionales. En general, sólo el Régimen General se concibió con la pretensión de resultar económicamente equilibrado a largo plazo —en los términos de un sistema de reparto, con reservas—, mientras que el resto de regímenes nació deficitario, necesitando desde su fundación aportaciones del Régimen General y del Estado.

La gestión del sistema se articuló de la siguiente manera: el INP se encargaba del Régimen General, excepto la invalidez por accidente laboral y el sistema de pensiones; las Mutualidades y Cajas Laborales del Régimen General (de acuerdo con su definición y ámbito de actuación), gestionaban el conjunto de prestaciones derivadas de accidente laboral, así como todas las pensiones de este régimen; las Mutualidades y Cajas Laborales de los regímenes especiales y las propias empresas gestionaban todas las prestaciones correspondientes a su ámbito. Una serie de servicios comunes a todo el sistema gestionaba el seguro de accidentes, la incapacidad laboral y los servicios sociales de ancianos y discapacitados. Finalmente, una Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades gestionaba los niveles mínimos garantizados para las pensiones, las pensiones residuales del SOVI y algunas prestaciones económicas adicionales. El régimen económico del sistema preveía que las entidades gestoras constituyeran diferentes fondos de garantía y las

correspondientes reservas, pero estos preceptos fueron incumplidos a medida que iban creciendo los déficit de los regímenes especiales, cuyo porcentaje de autofinanciación durante el primer cuatrienio sólo alcanzó al 54%. Los recursos libres se destinaron a inversión sanitaria.

La combinación de toda esta estrategia de regulación estatal del mercado de trabajo y de prestaciones sociales maximalistas fue presentada conjuntamente por los Ministros de Trabajo y de Sindicatos en la sesión extraordinaria del Consejo de Administración de la OIT reunida en mayo de 1970 para elegir nuevo Secretario General: esto es, a falta de ratificar los Convenios 87 —de libertad sindical— y 98 —sobre negociación colectiva— de la OIT, el Régimen se disponía a presentar un currículum muy cuidadoso de «realizaciones sociales» —hasta el punto de que en 1977 España habría de ser el país con mayor número de convenios ratificados— ofreciéndolos como toma y daca de la «no-injerencia de la OIT en los asuntos políticos internos» (Martínez Quintero, 1997, pp. 15 y 201). Esta política evitó la condena abierta del Régimen en la 54ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) —conocido ya el Informe Ruegger, que sería presentado oficialmente al Consejo en noviembre de 1970— sustituyendo la OIT a partir de entonces la política de hostilidad abierta por una estrategia de presión sostenida.

Además, la nueva estrategia facilitó el Acuerdo de Comercio Preferencial España-CEE suscrito el 29 de junio de 1970¹⁰. A ello no debió de ser ajeno el hecho de que la implantación del sistema de seguridad social de 1967 significase durante el siguiente cuatrienio un crecimiento medio anual de las cotizaciones sociales totales del 14,3%, superior al crecimiento de los salarios medios industriales, dado el crecimiento de las bases tarifadas y de la población coti-

¹⁰ España había solicitado la asociación en 1962. El Benelux, en el Consejo, y los socialistas, en el Parlamento, se opusieron siempre, por razones políticas, a legitimar al Régimen admitiendo que su destino final era convertirse en Estado miembro. El acuerdo preveía dos fases, la primera de las cuales duraría, al menos, hasta 1976, y suponía una rebaja arancelaria media del 66% por parte de la CEE y del 25% por parte de España; al término de la segunda fase se suprimirían los obstáculos comerciales, de acuerdo con los preceptos del GATT. El tránsito entre fases debía adoptarse por unanimidad. La posición de la Comisión a lo largo del proceso negociador puede verse en Jean Rey (1971).

zante. Los salarios, a su vez, se veían impulsados por la mayor autonomía negociadora de los representantes sindicales electos en 1966, creciendo a una tasa del 11,9% anual, frente a una inflación media del IPC del 5,25%. Todo ello debió de contribuir a despejar el miedo tradicional del Mercado Común a la práctica del *dumping social* por parte de los estados miembros y de sus socios comerciales.

Sin embargo, el ritmo de crecimiento de los gastos sociales durante el cuatrienio 1968-1971 se situó en el 16,6% medio anual, todavía superior al de las cotizaciones. Además de no poder constituir las preceptivas reservas (a las que sólo se aportó el 9,5% de los gastos), el conjunto del sistema de seguridad social incurrió en un déficit equivalente al 5,2% de su gasto total (un 4% el régimen general y un 10,9% los regímenes especiales). Y ello pese al hecho de que la protección a la familia —que en 1967 absorbía el 30% de los gastos del sistema— había caído hasta sólo representar el 22% en 1971, año en que la primera partida de gasto ya eran las pensiones (26%) y la segunda las prestaciones sanitarias (24%), no destinándose a reservas más que el 5,6%. De hecho, en 1971 el volumen total de reservas era de 185.157 millones de pesetas (aunque sólo 50.000 en forma de cartera de valores), lo que representaba algo menos del coste total de prestaciones de ese mismo año (208.199 millones), de modo que el equilibrio financiero del sistema a medio plazo volvía a verse amenazado¹¹.

La nueva Ley Sindical de febrero de 1971¹² —y las elecciones sindicales de 1972, en las que se renovaba un 50% de los cargos electivos— tuvieron que ponerse en marcha en el contexto del estado de excepción decretado para controlar la nueva oleada de conflictividad, esta vez tanto social como política y universitaria, con la consiguiente escalada de la represión durante todo ese año —que

¹¹ «La situación de privilegio obtenida por todos los que pasaron a pasivos antes de 1972 es evidente y puede decirse que compraron unas pensiones doblemente baratas por cotizar menos de lo necesario para el reparto y por percibir cuantías superiores a las que les correspondían por sus bases de cotización». «El caso límite [de favoritismo hacia ciertos colectivo] fue el acceder a prestaciones de jubilación con sólo cinco años de cotizaciones» (Seguridad Social, 1985, p. 267).

¹² Por mandato del Consejo de la OIT, la nueva ley fue objeto de un número monográfico de la *Revista Internacional de Trabajo* de marzo de 1972, con análisis altamente críticos.

alcanzó su cenit en junio, al iniciarse el denominado «proceso 1001» contra la cúpula de CC OO—. El proceso dio pie a un rosario de denuncias ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT (CLS), de las que el Régimen se defendió calificándolas de injerencia en los asuntos internos españoles, argumentando que no había base para aplicar a España el convenio 87 —que estableció el CLS— por no haberlo ratificado, lo que iba contra el artículo 19.5.e de la Constitución de la OIT, que exige a todos sus miembros respetar los convenios básicos, con o sin ratificación, e informar periódicamente sobre el estado de estos asuntos en el país.

En un contexto de agudización de la guerra fría y de polarización social, que alcanzó los máximos históricos de conflictividad a comienzos de los años setenta en toda Europa (Visser, 2000, p. 432), aquella estrategia dio buenos resultados al Régimen y en junio de 1972 España fue elegida miembro del Consejo de Administración de la OIT por un período de tres años, lo que facilitaría la defensa de su posición durante la etapa terminal del franquismo, aconsejando a sus dirigentes continuar con la táctica de toma y daca, intercambiando «desarrollo material por libertad»¹³ y «realidades» por «retórica», defendida por sus representantes ante la 57ª CIT (*ibid.*, p. 301). Ni siquiera la detención de las cúpulas sindicales socialistas (UGT y USO) en febrero de 1973, acumulada a la de la cúpula del PSOE y a la escalada de represión antisindical de la primavera de ese año consiguió que el CLS condenase al Régimen, que se defendía esgrimiendo un 8% de crecimiento de los salarios reales en 1972 y una tasa de paro inferior al 1,5% (*ibid.*, pp. 333-338).

Además, en el informe ante la comisión de expertos que examinaba el estado de las libertades sindicales en 1972, el gobierno afirmó que las normas de desarrollo de la Ley Sindical (con sendos decretos sobre garantías sindicales, sobre negociación colectiva y sobre conflictos colectivos) aseguraban la negociación colectiva y la garantía del puesto de trabajo a los cargos sindicales, cuyas elecciones estaban abiertas a todos los trabajadores. La excusa para no ra-

¹³ A cambio de la elección, el gobierno decidió ratificar el convenio 135, sobre protección de los representantes de los trabajadores en la empresa, relacionado con el 87.

tificar el Convenio 87 era, según el gobierno, la exigencia de pluralidad sindical, ya que en España la unidad sindical había sido aprobada en referéndum (*ibid.*, p. 345). De esta forma el Régimen no evitaba que cada ronda del Consejo de la OIT o de la CIT —como la 58ª Conferencia, de 1973— sirviese para recordar públicamente la anomalía de la dictadura —junto a la de Portugal, y la recientemente instalada en Grecia— pero conseguía salvarse de una condena formal.

Las cosas empeoraron durante la segunda conferencia regional europea de la OIT celebrada en enero de 1974, tras el asesinato del Vicepresidente Carrero Blanco por la ETA, la sustitución de su gobierno por el del continuista Arias Navarro y la condena de los dirigentes de CC OO en el «proceso 1001», a penas entre doce y veinte años de prisión. La Conferencia reconoció por primera vez como representantes de los trabajadores españoles a los delegados de los sindicatos clandestinos, pero no por eso salieron adelante las Resoluciones contra el Régimen (pp. 372 y 380), aunque a partir de entonces aquellos participarían regularmente en la CIT y el Régimen hizo un último intento de evitar el hostigamiento internacional y de encauzar la fuerte conflictividad interna regulando —aunque con carácter restrictivo— el derecho de huelga a través del Decreto-Ley 5/1975, de Relaciones Laborales, de 22 de mayo. Finalmente, las elecciones sindicales de ese mismo año eligieron a 274.000 enlaces y jurados sindicales, de los que el 40% eran seguidores de CC OO y de USO (*ibid.*, pág. 393). Fracasados los últimos intentos de mantener el sindicalismo vertical, una vez muerto Franco, la Ley 19, de 1 de abril de 1977 reconocería el derecho de asociación sindical, desmantelando la OSE e incorporando su patrimonio al del Estado.

En el ínterin, sin embargo, a medida que las cosas se iban haciendo más difíciles para el Régimen en el terreno político, éste optaba por profundizar sus concesiones sociales. En lo que se refiere al sistema de Seguridad Social, la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de 1971 amplió las prestaciones económicas del Régimen General y las cotizaciones. Éstas se desdoblaron en dos componentes: la base tarifada, según categorías profesionales, y una base complementaria, equivalente a la diferencia entre aquélla y la base de cotización, que se pretendía quedase igualada al salario

efectivo en cinco años (estableciendo un tipo de cotización sobre la base complementaria que resultó excesivamente bajo, como siempre, desde que se emprendió la estrategia de demagogia social). En abril de 1976 las bases tarifadas mínima —correspondiente a la séptima categoría laboral— y máxima —la de la primera— se mantenían en el 50% y el 93,5% del salario medio industrial, mientras las bases de cotización máximas iban desde el 79% al 147% de aquél. Al mismo tiempo, las prestaciones económicas sustitutivas del salario se elevaron, adaptando su cálculo a las bases de cotización —pero computando exclusivamente los dos años previos a la jubilación—, y se eliminaron buena parte de las limitaciones, períodos de carencia y prescripción de derechos, especialmente en lo relacionado con el acceso a jubilaciones anticipadas por causas económicas, prestaciones por accidente, incapacidad laboral o desempleo. A partir de 1974 se establecieron pensiones mínimas y revalorizaciones periódicas; se facilitó la jubilación a partir de los sesenta años, y se generalizó la pensión de viudedad para supervivientes con menos de 45 años.

Todo ello comprometía considerablemente el gasto futuro, pero elevaba con carácter inmediato los ingresos actuales —que crecieron a una tasa del 25,4% hasta 1976, algo menos que los gastos— y los incentivos para afiliarse. Eso era lo que al Régimen le interesaba para ir sobreviviendo, por mucho que en el debate sobre la Ley —celebrado en secreto en el Consejo Nacional del Movimiento, que actuaba a modo de Senado del Régimen— el Presidente del Consejo Nacional de Empresarios presentase cálculos actuariales vaticinando la quiebra del sistema en un plazo no superior a diez años. De hecho, 1972 fue el único año que arrojó superávit y, en conjunto, el quinquenio 1972-1976 incurrió en un déficit del 2,7% que hubo que financiar consumiendo reservas. En 1976 la partida principal de gastos del sistema ya eran las pensiones (35%), seguida de las prestaciones sanitarias (32%) y de la protección a la familia, pero el peso de ésta ya había descendido al 7%, muy próximo al de la incapacidad laboral (6,6%) y del desempleo (5,7%). Los regímenes especiales no lograron autofinanciar más que un 41% de sus gastos durante todo el quinquenio, teniendo que aportarles el Régimen General otro 45%. Como resultado de todo ello, en 1976 el

volumen total de reservas era de 303.801 millones de pesetas (aunque sólo 20.000 invertidas en forma de cartera de valores), lo que representaba menos de la mitad del coste total en prestaciones de ese mismo año (717.066 millones) y abocaba a una nueva reforma.

En síntesis, puede decirse que el programa político del tardo-franquismo consistió en tratar de comprar paz social y tolerancia internacional a costa de admitir elevaciones salariales exorbitantes y de otorgar derechos de protección social no sostenibles a largo plazo¹⁴. De esta forma, los últimos quince años del Régimen añadieron a la eliminación de las restricciones de financiación para las empresas —derivadas de la política monetaria inflacionista, con líneas privilegiadas de financiación a tipos de interés real generalmente negativos— la ausencia de restricción salarial, ya que los salarios medios industriales crecieron entre 1960 y 1975 en términos reales a una tasa del 7,6%, avanzando por delante de la productividad industrial, que, sin embargo, creció a un 5,1%, empujada por el fuerte ritmo de crecimiento: el PIB se multiplicó por 3, creciendo a una tasa anual del 7,7%. No obstante todo lo anterior, en 1975 el salario industrial representaba algo más del 50% de la productividad media sectorial (gráficos 18 y 19), pero la dinámica desencadenada resultaba incontenible y la transición democrática tardaría un quinquenio en dominar la situación explosiva heredada, porque el sistema de relaciones industriales no había generado mecanismos de autocontención, dado que, en ausencia del juego libre de discusión y confrontación política, el Régimen acabó convirtiéndolo en el único *test* de su propia capacidad de supervivencia, propiciando así la confusión e indiferenciación entre ambos sistemas, lo que venía a coincidir con las estrategias políticas inspiradas en las ideológicas marxistas más extremadas y rudimentarias, defensoras de un hipercorporativismo de clase.

¹⁴ El mejor análisis jurídico de que se dispone para el conjunto del sistema de seguridad social tal como quedó al término de la etapa franquista es el de Alonso Olea (1974). Más de una tercera parte de esta obra se dedica a los accidentes de trabajo, la responsabilidad del empresario y su aseguramiento a través de Mutuas Patronales, lo que indica el peso del principio de prevención sobre la seguridad social de tipo corporativista.

DIAGRAMA XII. *Fin de Régimen y Pactos de la Moncloa*

LA DILAPIDACIÓN FINAL FRANQUISTA, HIPOTECA PARA LA DEMOCRACIA

- EL *TRADE-OFF* ENTRE HOSTIGAMIENTO POLÍTICO Y CONCESIONES SOCIALES
 - **HOSTIGAMIENTO SINDICAL AL RÉGIMEN, CRECIMIENTO SALARIAL E HIPERREGULACIÓN**
 - Decreto-Ley de Relaciones Laborales 5-V-1975: Huelga y readmisión obligatoria tras despido improcedente
 - Elecciones sindicales de 1975: el 40% de los enlaces y jurados pertenece a CC OO y USO
 - 1960-1975: los salarios reales crecen al 7,6% frente a crecimientos de la productividad del 5,1%
 - Empresas sin restricción de capital; acceso a crédito privilegiado: se relanza la inflación y la productividad
 - Tasas de ocupación respecto a la población en edad de trabajar: 1960: 53%; 1975: 50%
 - La Ley de 1-IV-1977 reconoce el derecho de asociación sindical y disuelve la OSE
 - **1971-1976: SEGURIDAD SOCIAL**
 - 1971: Ley de FINANCIACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO de la SEGURIDAD SOCIAL. Cotización: base tarifada y complementaria. Abril 1976: bases entre 50% y 147% del Salario Medio Industrial
 - Prestaciones económicas sustitutivas equiparadas al salario (período de carencia de 2 años provoca fraude)
 - Hiperregulación laboral: Rigidez y crisis de empresas
 - 1972-1976: déficit del 2,7%. Los Regímenes Especiales sólo autofinancian el 41%. Quiebra prevista en 10 años
- LOS PACTOS DE LA MONCLOA (25-X-1977): el consenso económico y social
 - La dialéctica ruptura *versus* reforma institucional: **Hacia la transición con ruptura pactada**
 - En RR II: **del corporativismo franquista al neocorporatismo democrático**
 - Interlocutores sociales y dualismo: elecciones sindicales de 1978 constituyen **Comités de empresa unitarios**
 - Pactos de la Moncloa: **autocontrol salarial con contrapartidas en Estado Bienestar**

La contrapartida de todo esto durante los últimos quince años del franquismo fue un fuerte aumento de la relación capital/trabajo, que se multiplicó por 1,9, mientras las disponibilidades de capital se multiplicaban por 2,1 (muy por debajo del PIB real, que se multiplicó por 3), lo que dejaba muy poco margen para el crecimiento del empleo. Éste sólo creció un 9%, frente a un crecimiento de la población mayor de 15 años del 17%, así que la tasa de ocupación, que había llegado a situarse en el 53,1% en 1960, disminuyó hasta el 50,8% de la población mayor de 15 años en 1975 (gráfico 32), lo que obligó a emigrar hacia el resto de Europa con carácter permanente durante todo ese período a casi dos millones de personas, muchas de ellas provenientes del área rural, cuya productividad se veía arrastrada por los salarios (gráficos 18 y 19), en una dinámica ya por entonces dominada por el sector industrial. Pero el mundo rural disponía de muy escasa capacidad para crear y visualizar conflicto, cuyo control fue prácticamente el único motor de la acción política a lo largo de los 35 años de duración del Régimen. Ellos fueron los verdaderos *outsiders* de toda esta segunda etapa del Régimen, que consolidó el «capitalismo corporativo español», cuyas características y fragilidades fueron descritas con todo detalle por Fuentes Quintana (1988, pp. 31 y ss.). Desde esta perspectiva, establecer las bases para acometer la corrección de tales distorsiones fue el propósito hacia el que se orientaron los nuevos agentes políticos de la democracia naciente al consensuar los Pactos de la Moncloa, que proporcionan uno de los ejemplos más señalados del modelo de transición «rápida y pactada» desde una dictadura a la democracia en tiempos de paz de que dispone la sociología política (Brachet y Márquez, 2005, p. 478).

5. EL SISTEMA SOCIAL DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

La ruptura del régimen de semiaislamiento en que había venido produciéndose el desarrollo económico español se realizó, como hemos visto, con la adhesión tardía de España a las Comunidades Europeas, institución supranacional que era fruto, a su vez, de la lenta evolución de un conjunto de instituciones transnacionales —inicialmente, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951) y la Comunidad Económica Europea (1957)— establecidas por los principales países del continente al término de la Segunda Guerra Mundial para llevar a cabo prioritariamente ese mismo propósito de forma cooperativa, a través de la formación del Mercado Común Europeo, tratando de mantener bajo control las asimetrías de los flujos comerciales interiores y de ganar peso negociador en los foros globales.

1. «LA VUELTA DEL HIJO PRÓDIGO», EL NUEVO MODELO *AGIL* Y EL SISTEMA ECONÓMICO

En el diagrama XIII se recogen las cinco características del sistema económico edificado a partir de la Constitución Española de 1978, cuatro de los cuales se han ido definiendo en cooperación con el conjunto de socios europeos, lo que resulta especialmente eficiente, por cuanto las pautas básicas de funcionamiento del sistema económico a fines del siglo XX eran ya globales y, como mínimo, continentales. Apenas caben en ellos idiosincrasias nacionales —aunque sí «regionales»—, ya que, en palabras de Baldwin (2006) «el regionalismo [transnacional] está aquí para quedarse, debido a las asimetrías existentes en los flujos comerciales bilaterales y a la amenaza

de unilateralidad bajo la que se edificó el sistema [internacional de comercio] durante el siglo XX»¹.

Por esta razón, las especificidades más sobresalientes del caso español se limitan prácticamente al período previo a la integración en la CE, y estuvieron dominadas por la lucha contra la *stagflación*, cuya intensidad fue aquí especialmente dramática, dada la pauta desproporcionadamente inflacionista heredada del pasado intervencionista y la necesidad de proceder a la reconversión de buena parte del aparato productivo industrial —que había crecido bajo la campana neumática del proteccionismo y no era capaz de afrontar con perspectivas de viabilidad el nuevo contexto competitivo—, seguida de la privatización de la práctica totalidad del sector público empresarial creado con enorme liberalidad por el régimen autoritario.

Desde la incorporación de España a la primera oleada de la Unión Económica y Monetaria —y la adopción del euro— las políticas macroeconómicas se despliegan en un marco cada vez más integrado —apoyado en la adopción de orientaciones generales para las políticas económicas nacionales— contando, además, con la disciplina monetaria impartida por el Banco Central Europeo (BCE) —considerablemente autónoma— y con la supervisión de los compromisos de disciplina presupuestaria, ejercida de forma cooperativa a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, suscrito en Amsterdam en junio de 1997², complementado en el año 2000 por la Estrategia de Lisboa, evaluada en 2004 y revisada mediante las Orientaciones Generales de Política Económica (GOPE) y las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo para el período 2005-2008, que se materializan en la adopción de programas

¹ Aunque Baldwin considere que para obtener de él la máxima utilidad, los bloques regionales de comercio deberían contemplarse como módulos, o *building blocks*, en el camino hacia la multilateralización, que la OMC (WTO) debería ayudar a mezclar «como albóndigas en un cuenco de spaghetti». Pero la evidencia demuestra que las estrategias de crecimiento necesitan de la política comercial, industrial y tecnológica a escala regional, aunque practicadas en un régimen abierto y competitivo.

² Véase su contenido y las acciones desarrolladas en este contexto entre 1997 y la actualidad en la página especial: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s01040.htm>.

Nacionales de Reformas (PNR), de los que se informa anualmente al Consejo Europeo³.

Algún margen de actuación autónoma existe todavía en relación con los sistemas fiscales nacionales, cuya reconfiguración se había llevado a cabo inicialmente en España durante el período constituyente a través de un conjunto de acuerdos formales de democracia consociativa, conocidos como los Pactos de la Moncloa⁴. Tales pactos se produjeron en estrecho contacto con la reconstrucción del sistema de relaciones industriales —que contribuiría, a su vez, a llevar a buen término las políticas de lucha contra la *stagflación* y de reconversión industrial, facilitando la coordinación entre el sistema económico y los otros sistemas— y con el nuevo diseño del Estado de Bienestar, proceso que será analizado en capítulos ulteriores. Naturalmente, todas estas comunilidades «sistémicas» no significan la desaparición de las diferencias de estrategias entre partidos políticos que Boix (1996) observó para los decenios anteriores a la formación de la UEM, y que perdura en el diseño de las reformas del Estado de Bienestar (Hicks y Esping-Andersen, 2005), pero implican también una cierta convergencia entre ellos (Espina, 2004b).

Por muy importantes que fueran los objetivos y las consecuencias económicas de la adhesión, no deben hacer olvidar las profundas implicaciones que este paso suponía para el conjunto del sistema *AGIL* tradicional español, dibujado en el diagrama V. Se ha dicho que, tras la «herida de la modernidad, que separó a España de la Ilustración y de Europa» (Lamo, 2001), la construcción de la identidad nacional durante el siglo XIX fue un inmenso ejercicio hagiográfico e iconográfico irracional —o, más bien, romántico— de introversión retrospectiva desde los dos extremos del espectro político (Álvarez Junco, 2001). España no reconoció el fracaso de su tradición histórica hasta la generación de 1898, ni contó con un proyecto de reconstrucción nacional hasta las «generaciones» litera-

³ A unas y otras puede accederse a través de: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11323.htm>. El Informe Anual de Progreso del Programa Nacional de Reformas español correspondiente a 2006 fue adoptado por el Consejo de Ministros de 13 de octubre de 2006.

⁴ Sobre el diseño intelectual y el contexto de estos pactos resulta imprescindible consultar Fuentes (2002).

rias de 1914 y 1927 (y las correspondiente generaciones políticas)⁵, que Ortega sintetizó, afirmando: «Europa no es sólo una negación; es un principio de agresión metodológica a la torpeza nacional» (Gray, p. 110). Este proyecto de «cambio, modernización y europeización» (Lamo, 2001) permitió definir durante el primer tercio del siglo XX una cultura política que tuvo que esperar hasta el último tercio de la centuria para ser admitido de forma mayoritaria y aplicado con éxito.

El conjunto de prerequisites, adaptaciones institucionales e incorporaciones al derecho interno del «acervo comunitario» acumulado por la CE durante su primer cuarto de siglo de funcionamiento —que iban a permitir alcanzar la integración en las Comunidades Europeas en 1986— fue la forma que adoptó en España la exigencia de congruencia en la conformación de los grandes sistemas institucionales que definen el sistema social moderno. En este sentido la experiencia española avala este tipo de esfuerzos cooperativos de difusión del conocimiento y la práctica institucional, que exigen una actitud nacional modesta, libre de cualquier complejo de inferioridad a la hora de imitar las mejores prácticas observadas en el entorno trasnacional adoptado como referencia⁶, algo de lo que España ya se había venido beneficiando con la participación en la OCDE, organización en la que el país fue admitido como miembro de pleno derecho en julio de 1959 (Varela, 2005)⁷.

No resulta sorprendente, por ello, que los pasos de España y Portugal fueran seguidos diez años más tarde por un grupo de tres

⁵ Sobre estas generaciones véase Espina (2007b).

⁶ Quien esto escribe es testigo —en calidad de participante/observador en las negociaciones de adhesión— del ejercicio de humildad, de aprendizaje y de lealtad que ello supone.

⁷ En 1948 España había sido excluida expresamente de participar en el Plan Marshall por causa de los orígenes y la supervivencia del gobierno dictatorial, en contra de la opinión del último Presidente de Gobierno de la República, Juan Negrín, quien expresó públicamente que la democracia sólo volvería a España si se la ayudaba a recuperarse económicamente (Jackson, 2004, pp. 160-161). En cambio, los múltiples admiradores internacionales de la República española hicieron bien poco a su término por exigir de forma práctica la «vuelta del hijo pródigo», probablemente porque tal tarea no se encuentra al alcance de los actores internacionales y sólo cabe llevarla a cabo desde el interior.

países que contaban ya con regímenes tradicionales de librecambio comercial y con un acervo institucional particularmente sofisticado (Suecia, Finlandia y Austria). Porque lo que importa ahora no es sólo la calidad de las reglas e instituciones, y su coherencia interna, sino también su coherencia con las del entorno internacional en el que se insertan los países. Una coherencia cuyo valor intrínseco resulta tan elevado que justifica abandonar prácticas nacionales profundamente arraigadas en las preferencias de los ciudadanos afectados⁸.

Pero, sobre todo, el ejercicio de aproximación y de transferencia del *know-how* institucional de la UE ha servido en los últimos años para orientar la consolidación democrática y la modernización económica de los países con economías en transición hacia el mercado, por lo que la *vía europea* tiende a convertirse en el estándar institucional del siglo XXI, precisamente porque parte de la ventaja de su cosmopolitismo, al ser un sistema híbrido y cooperativo (mestizo) desde sus orígenes, desprovisto prácticamente de idiosincrasias nacionales. En eso consiste su principal *fuerza blanda*: la Unión Europea dispone hoy de la mejor maquinaria de coherencia institucional en el contexto global, puesta a punto a lo largo de cincuenta años y aplicada con especial fruición en estos últimos tiempos⁹. La prueba última acerca de si esta capacidad emergente constituye una fuerza global se encuentra en el reto que plantea a ambas partes el acercamiento, la negociación y la integración de

⁸ Y sirven como apoyatura para realizar cambios que resultarían mucho más traumáticos en ausencia del acicate integrador. Obsérvese, por ejemplo, que este acicate sirvió a Suecia para eliminar de su sistema contributivo de pensiones el más mínimo mecanismo de redistribución intergeneracional, que era una de sus características distintivas, de acuerdo con la taxonomía de Esping-Andersen.

⁹ Un examen general de las fuentes, los procedimientos y los agentes de regulación europeos puede verse en la página: http://eur-lex.europa.eu/es/droit_communaire/droit_communaire.htm#1.3. A los efectos de lo aquí señalado, conviene examinar especialmente el apartado «Derecho derivado». Para su impacto en España, véase Almonacid (2006). Cada nueva ampliación implica la traducción de todo el acervo a la lengua del país. Con motivo de la ampliación de 2007 se realizó la traducción al búlgaro y al rumano: http://eur-lex.europa.eu/fr/enlargement/enlargement_2007.html.

Turquía, que sólo podrá realizarse si finalmente se dispone de una Constitución Europea ¹⁰.

La experiencia española puede servir también de guía en este asunto, ya que la aspiración europea constituyó la principal fuerza motriz del cambio modernizador a largo plazo. Y fue precisamente aquel imperativo de coherencia intersistémica el que explica que la solicitud formal de adhesión de España a la CE no pudiera realizarse hasta julio de 1977, un mes después de las elecciones a Cortes Constituyentes y cuatro meses después de la solicitud de Portugal, que estaba llevando a cabo un proceso de transición con características bien distintas del español —casi contrapuestas, a través de la «revolución de los claveles»—, pero coincidente al fin en sus objetivos. El discurso del Primer Ministro portugués, Mario Soares, ante la Asamblea de la República explicó la solicitud de adhesión también en términos de coherencia, recuperación de identidad y voluntad de acción común, que resultan perfectamente trasladables a España:

La potencialidad activa o latente [de las relaciones de Portugal con la CE] se encuentra virtualmente agotada, de modo que la propia coherencia interna de la situación exige una especie de salto cualitativo que sólo puede conducir a la adhesión. Y si, por un lado, las condiciones económicas existentes ya lo determinaban, razones más profundas, como la búsqueda de una nueva identidad a través del regreso a la Europa a la que pertenecemos y hasta la necesidad de participar y contribuir en una Europa a la que percibimos en una fase de transición, en busca de nuevas formas políticas, sociales y económicas [...] fueron igualmente decisivas en la decisión del I Gobierno Constitucional de presentar la solicitud de adhesión ¹¹.

Hasta ese año no se cumplieron en los dos países ibéricos los prerequisites institucionales mínimos para ello: España no ingresó en el Consejo de Europa hasta noviembre de 1977, tras Portugal,

¹⁰ Con motivo de la Presidencia alemana de la UE, Angela Merkel puso esa condición para acometer cualquier futura ampliación. Por mi parte, me he remontado a Pericles, en busca del paradigma originario (Espina, 1997c). El nuevo Presidente francés rechaza a Turquía, cuya admisión, de producirse, sólo se hará en un largo plazo.

¹¹ *Diário da Assembleia da República*, 19.03.1977, núm. 88, disponible en: <http://www.ena.lu/mce.cfm>.

que lo había hecho en 1976. Quince años antes, Fritz Behrendt había expresado la incompatibilidad entre la CE y las dictaduras de Salazar y Franco en un dibujo en que uno y otro aparecían regando una península Ibérica representada en forma de un enorme semillero de hoces y martillos ¹². En el capítulo cuatro he analizado la estrategia desplegada por el franquismo tratando de borrar esa imagen mediante su actuación en la OIT —que había admitido a España en 1956— y a través de la implantación de un sistema *sui generis* de negociación colectiva y otro de seguridad social que permitieron al Régimen ofrecer un balance en que se intercambiaba «desarrollo material por libertad» o, como decían sus representantes, «realidades» por «retórica» ¹³. De modo que la necesidad de reconocimiento internacional contribuyó también a la paradoja que observábamos al analizar la evolución de los CLU a largo plazo, por la que el régimen autoritario no sirvió tan siquiera para garantizar un proceso de crecimiento económico y de acumulación de capital basado en bajos salarios, ya que sus interlocutores europeos le exigían una demostración palpable de que no pretendía aprovechar los intercambios comerciales para hacer «*dumping* social» —sospecha que heredaría, injustamente, la democracia ¹⁴—. Esto es lo que explica las disfunciones derivadas de la extremada pendiente de los salarios reales —que retroalimentaron la propensión hacia la inflación excesiva, causada por una política monetaria dirigida a enjugar el déficit fiscal (Pueyo, 2006, p. 37)—. El problema de la inflación salarial se disparó precisamente en aquellos años finales y fue uno de los primeros asuntos que tuvo que resolver el nuevo sistema de relaciones industriales adoptado por la democracia.

La desaparición de Franco vino a coincidir con la interrupción de la larga etapa de rápido crecimiento de que había disfrutado la

¹² Véase el dibujo en Fritz Behrendt, *Trotz alledem*, Rotterdam: Nijgh & van Ditmar [mayo 1962]: Disponible en esa misma página <http://www.ena.lu/mce.cfm>.

¹³ Algo que el régimen había aprendido a hacer desde sus comienzos, dosificando cuidadosamente la relación con el Eje y las exportaciones de minerales a ambos bandos (sobre todo, de tungsteno a Alemania y de hierro y potasas a Gran Bretaña) para levantar el embargo de petróleo —e, implícitamente, el de trigo de importación, básico para su supervivencia— (Caruana y Rockoff, 2006).

¹⁴ Véase Espina (2007a).

DIAGRAMA XIII. *España redefine su modelo AGIL*

A. SISTEMA ECONÓMICO

- Mercado y política económica hospitalaria con el mercado
- *Pactos de la Moncloa*: consenso sobre *Income Tax* (problema endémico de la evasión fiscal)
- Crecimiento sostenible y equidad
- Integración económica
- Competencia y transparencia

I. SISTEMA JURÍDICO

- *Ley Civil* con tutela judicial constitucional
- Acervo comunitario europeo
- Bloque de constitucionalidad y límites al Decreto-Ley
- Transición política y escuelas jurídicas
- Predictibilidad: elevada

G. SISTEMA POLÍTICO

- Se promueve la participación vía censo electoral
- Máxima autonomía política territorial
- Garantismo judicial: Juntas Electorales
- Sistema proporcional corregido: Regla D'Hont con listas cerradas y bloqueadas
- Gobierno monocolor con apoyos parlamentarios

L. CULTURA-VALORES

- Individualización gradual: hacia la paridad de género
- Niveles máximos de escolarización OCDE; retraso en formación profesional
- Modelo Bolonia y evaluación curricular
- Separación Iglesia/Estado: ética en la escuela ¿hacia el laicismo?
- Mapa Inglehart: posición media-alta secularización/autoexpresión
- Reto de futuro: el sistema de innovación-ciencia-técnica

economía occidental —y especialmente la europea— desde la postguerra, que permitió soñar en la llegada de una edad de oro con crecimiento garantizado. La regularización democrática iba a permitir avanzar rápidamente hacia la integración en la CE, aspiración que había sido común a todos los sectores de la oposición ilegal, pero que gozaba también de amplia aceptación entre los sectores más jóvenes y aperturistas del propio Régimen, que ya habían asumido que la integración exigía la previa democratización (de ahí la opción por fórmulas consociativas).

De hecho, esta aspiración común explica en buena medida la convergencia de ambos bloques (partidarios unos de la «reforma» y

otros de la «ruptura» institucional) a la hora de definir el proceso de cambio, que adoptó la forma mixta de «ruptura pactada», lo que significaba una transición a la democracia (o sea, una «ruptura», en lo relativo al objetivo final y el carácter de las instituciones), pero llevada a efecto mediante al funcionamiento de las instituciones heredadas (esto es, utilizando un procedimiento sólo formalmente reformista).

El papel desempeñado al respecto por el Rey Juan Carlos I —y, más tarde, su protagonismo personal en el desmantelamiento del golpe de Estado de 1981— explica la aceptación casi unánime de su figura durante la transición y el reacomodo de la institución monárquica en la democracia española —pese a su estigma de origen, al haber sido restablecida por el Régimen autoritario—, que ha tenido ocasión de apreciar los beneficios que ofrece la figura de un Jefe de Estado que permanece fuera del juego de confrontaciones partidarias y que, por eso mismo, no dispone de facultades operativas ni de responsabilidad, desempeñando la suprema representación del país y actuando como puente moderador y símbolo de continuidad institucional¹⁵.

El análisis del cuadro completo de transformaciones acometidas por España en el decenio que media entre las elecciones a Cortes constituyentes de 1977 y la adhesión a la CE en 1986 no puede ser explicado de forma secuencial. Es preferible acudir de nuevo al diagrama *AGIL* para apreciar el conjunto de acciones y retroacciones entre las diferentes piezas del *puzzle* sistémico construido durante esa etapa. El diagrama XIII permite observar de modo sintético las características más notables de los cuatro subsistemas genuinos del modelo de Parsons y Smelser, tal como quedaron definidos en España en sus aspectos básicos durante la transición democrática, que siguen vigentes actualmente.

¹⁵ Para las vicisitudes de la transición, véase J. Prats Catalá (s.f.). En el ceremonial consociativo de la «nueva tradición pactista» (Pérez-Díaz, 1991), el protagonismo mediático correspondió a los herederos de los dos extremos del enfrentamiento cainita: los «falangistas aperturistas», de Adolfo Suárez, y los «eurocomunistas», de Santiago Carrillo.

2. LOS SISTEMAS POLÍTICO-INSTITUCIONAL Y JURÍDICO

Ya mencionamos brevemente los cambios del sistema económico. Podemos definir el nuevo sistema político respondiendo a las tres preguntas que se hace Colomer para calificar las *instituciones políticas* (2001): a) ¿Quiénes pueden votar?, b) ¿cómo se cuentan los votos? y, c) ¿qué se vota? La primera característica a resaltar en el sistema constitucional español es la confección de un censo electoral permanentemente actualizado por el INE —bajo la autoridad de la Junta Electoral, que tutela judicialmente todo el sistema— con inscripción realizada *de oficio* por los Ayuntamientos y los Consulados, a partir de los datos de empadronamiento, lo que garantiza el derecho al voto sin más trámite que la presentación del documento de identidad en el momento de la votación por parte del ciudadano —a quien se ofrece previamente la oportunidad de rectificación y se notifica oficialmente su inclusión, la dirección del colegio, las papeletas de votación y la mesa electoral—, característica común a los sistemas electorales de la Europa continental, en contraste con los usos de Norteamérica¹⁶.

La exigencia de inscripción previa explícita del elector en el registro electoral actúa en la práctica como obstáculo al libre ejercicio del derecho de voto, especialmente para los sectores más pobres e incultos. En circunstancias ordinarias estas prácticas —y algunas

¹⁶ En el caso de Estados Unidos las elecciones presidenciales de 2004 proporcionaron múltiples ejemplos de cómo estos obstáculos técnicos perjudican especialmente el ejercicio de los derechos de voto de la población de color y otras minorías —y ello sin tener en cuenta la privación legal del derecho de voto a los ex convictos—. Paradójicamente, sin embargo, la resistencia a la inscripción censal automática goza de tal tradición —similar a la adopción de un sistema nacional de identificación— que el problema apenas se menciona entre los obstáculos al voto recogidos por el IPS Election Monitoring Team tras las últimas elecciones (Dolan y Sugget, 2004). Sorprendentemente, «charranadas» electorales de pasadas elecciones refuerzan la propensión al desencanto de las minorías: véase «Democrats Fear Disillusionment in Black Voters», *The New York Times*, 27 de octubre de 2006. Para un análisis en profundidad, de la «denegación de voto» a las minorías, véase Tokaji (2006). Para una ilustración de lo ocurrido en las elecciones de 2006: P. Pardo, «El partido de los que no votan siempre será el más grande», *El Mundo*, 8 de noviembre de 2006.

otras, de casuística casi innumerable— mantienen fuera del sistema político a los excluidos, por lo que sus electorados —o, más bien, su elector mediano— resultan normalmente menos exigentes en lo relativo a la demanda de políticas de bienestar. Pero nada excluye la movilización periódica de esos votantes al calor de oleadas populistas, que alientan a su vez la aparición de actitudes políticas cesaristas, especialmente reacias a la diferenciación funcional, con los consiguientes pasos atrás, inseguridad jurídica y destrucción de capital social y tejido institucional, de muy lenta y difícil recuperación ulterior, siguiendo el «modelo antagonista» de Albert Hirschman. El precio de este tipo de prácticas —frecuentes en el pasado reciente— parece estarlo pagando América Latina a lo largo del presente decenio¹⁷.

En el sistema electoral regulado por la Constitución Española de 1978 (y la Ley Orgánica de régimen electoral general, de 1985) el voto recae sobre papeletas con listas cerradas y bloqueadas —a excepción de la votación directa para el Senado, con votación individual mayoritaria en lista abierta, pero a un número de candidatos inferior al de escaños por circunscripción: en general, a tres de los cuatro que corresponden a cada provincia—¹⁸. El recuento es proporcional, corregido mediante el método D'Hont, excluyéndose las opciones que obtienen menos del 3% de votos válidos en su circunscripción. Para el Parlamento, con 350 diputados, cada provincia elige un mínimo de dos y los otros 248 se distribuyen en proporción a la población. En los Ayuntamientos se elige un mínimo de cinco y un máximo de 25 concejales en municipios con menos de 100.000 habitantes, y uno por cada 100.000 residentes o fracción

¹⁷ Caben pocas dudas sobre la etiología del problema: el raquitismo del Estado, su enanismo fiscal y la insuficiencia de las políticas distributivas. El argumento se ha convertido ya en *leit motiv* de las crónicas periodísticas, hasta el punto de que nadie entre la *intelligensia* funcional internacional latinoamericana se atreve a contradecirlo (Aznárez, 2007). Sin embargo, sus élites dirigentes todavía no lo han introducido en sus agendas, quizás porque aún confían en algún «programa oculto» de última instancia. Véase Fundación Alternativas (2006).

¹⁸ Las tres grandes islas eligen a tres senadores; las pequeñas a uno, y las ciudades de Ceuta y Melilla eligen cada una a dos senadores. Además, las Asambleas autonómicas eligen de forma indirecta como mínimo a un senador, y uno más por cada millón de habitantes.

adicional. La financiación de los partidos políticos fue regulada también por primera vez por Ley Orgánica en 1987 y se realiza fundamentalmente a través de subvenciones públicas, aunque se admiten en forma limitada aportaciones privadas no finalistas. Una nueva Ley Orgánica, de adopción prevista durante 2007, prohíbe las aportaciones anónimas y fija el límite anual de las aportaciones individuales en 100.000 euros, excluyendo las de empresas públicas nacionales y las de gobiernos, entidades y empresas públicas extranjeras.

La elección del Presidente del Gobierno la realiza el Parlamento —por mayoría absoluta, en primera vuelta, o relativa, en segunda—, y es también el Parlamento quien asume el control del Gobierno, cuyos Ministros son nombrados por su Presidente. Esto excluye la posibilidad de mayorías electorales distintas para el Parlamento y el Gobierno, como sucede con cierta frecuencia en los regímenes presidencialistas. La estabilidad del gobierno queda reforzada por el carácter obligatoriamente constructivo de las mociones de censura, que requiere la presentación simultánea de un candidato alternativo y el requisito de obtención de mayoría absoluta, y la limitación de una por período de sesiones y grupo parlamentario (de, al menos, el 10% de los diputados).

En términos comparativos, el sistema proporcional y el régimen parlamentario tienden a la formación de coaliciones que maximizan la inclusividad de los gobiernos y facilitan que el «votante mediano» esté representado en ellos ¹⁹. Eso es, al menos, lo que sucedió entre 1945 y 2000 en la inmensa mayoría de los gobiernos de 17 regímenes con gabinete parlamentario analizados por Colomer (2002, p. 84) —todos europeos, además de Israel—. En el caso de España, en cambio, hasta 2007 los gobiernos han sido siempre monopartidistas, aunque sólo contasen con mayoría absoluta en cuatro ocasiones, recibiendo en el resto de los casos apoyos —sistemáticos o puntuales— de los partidos minoritarios —como sucede también en la legislatura iniciada en 2004— algo que cabe imputar, sin duda, a la existencia de fuertes partidos nacionalistas circunscritos

¹⁹ De los veintidós regímenes parlamentarios con representación proporcional existentes en 2000 sólo tres no eran europeos: Japón, Nueva Zelanda y África del Sur: Colomer (2001, p. 241).

a las nacionalidades históricas. De ahí que en el cómputo de Colomer el votante mediano sólo se encontrase directamente representado en el 50% de los 8 gabinetes que gobernaron entre 1978 y 2000. En las otras cuatro ocasiones su inclusión indirecta sólo se ha producido a través de la acción política consensuada entre el partido de mayoría minoritaria y alguno o algunos de los partidos nacionalistas y/o Izquierda Unida.

Pero la mayor especificidad del sistema político edificado a partir de la Constitución española se deriva de la respuesta a la tercera pregunta (¿qué se vota?), porque aquella limitación del carácter inclusivo en la aplicación de la representación proporcional proviene precisamente del hecho de que en 1978 se estableció un régimen de gobierno dividido, de carácter cuasifederal, en el que el partido o partidos dominantes en la Cámara no necesariamente lo son en el conjunto de las Comunidades Autónomas. De hecho, varias de entre ellas han contado habitualmente con gobiernos dirigidos por partidos de ámbito subnacional, en un contexto en que el proceso de transferencia paulatina de las competencias previstas en la Constitución ha ido otorgando cada vez mayores atribuciones y peso presupuestario a los gobiernos autonómicos.

Los empleos no financieros (o sea, gastos) de las administraciones públicas en términos de Contabilidad Nacional (excluyendo la Seguridad Social), que se distribuían en 1980 exclusivamente entre la Administración central y las Corporaciones locales de acuerdo a la *ratio* 85%: 15%, pasaron a hacerlo en 1990 de acuerdo a la *ratio* 67%: 18%: 15% (para las Administraciones Central, Autonómica y Local, respectivamente), *ratio* que se situó en 58%: 25%: 17% en 2001, última fecha para la que se dispone de estos datos²⁰. Si atendemos a los presupuestos no financieros para 2006, el peso relativo de la Comunidades Autónomas ya equivalía al 56% de la Administración central, incluyendo en este caso la Seguridad Social, consumiendo las primeras el 14,8% del PIB, frente al 28,2% de la suma de Administración central y Seguridad Social²¹. Finalmente, el gasto público total

²⁰ Véanse las cuentas de las AA PP en: <http://www.estadief.minhac.es/publica/Indice0004.html> y las series retrospectivas BDSICE 702003, 706003, 707003.

²¹ Las cifras pueden verse en CES (2005, pp. 206 y 208).

presupuestado para 2007 se distribuye con arreglo al gráfico 14. A todo ello hay que añadir que la reforma del Estatuto de Cataluña —adoptada por referéndum el 18 de junio de 2006— abrió el camino a la de la mayoría de los Estatutos autonómicos, que parecen orientarse hacia la consecución del techo máximo de competencias durante la próxima legislatura (prevista para el cuatrienio 2008-2012)²².

Hay que tener en cuenta, además, que el 37 % del presupuesto del Estado se destina a financiar transferencias hacia las Administraciones territoriales. En cuanto a los destinos funcionales de tales gastos, la presentación del Presupuesto para 2007 indica:

Las Comunidades Autónomas destinan más del 50 por ciento de su gasto a la prestación de los servicios públicos de sanidad y educación. Por su parte, las Corporaciones Locales se centran en la prestación de bienes y servicios públicos más próximos al ciudadano, como seguridad ciudadana, urbanismo, cultura o bienestar comunitario. Finalmente, al Estado y sus organismos se le encomiendan los servicios públicos básicos de justicia, defensa, seguridad, infraestructuras de ámbito nacional, así como la regulación económica general y algunas esferas del gasto social (protección del desempleo, fomento del empleo, etc.)²³.

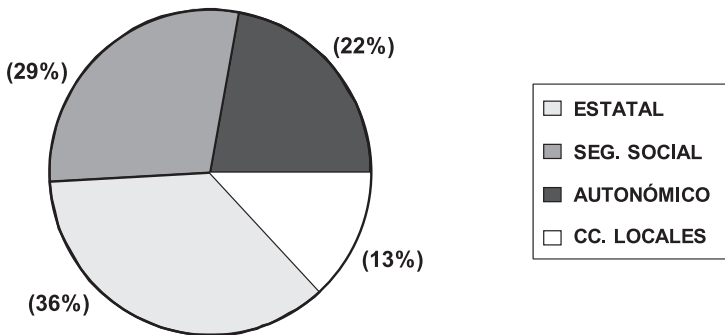
A través de la fragmentación vertical del ejercicio del poder político aumenta la capacidad de inclusión de las preferencias políticas individuales en el entramado institucional —lo que facilita la congruencia intersistémica en ámbitos más homogéneos—. A título ilustrativo, valga el ejemplo de Vitoria —capital administrativa del País Vasco— cuyos ciudadanos vivían a comienzos de 2007 en un Estado con gobierno del PSOE, en una Comunidad Autónoma gobernada en coalición entre nacionalistas e izquierdistas —cuyo lehendakari pertenecía al PNV— y en una ciudad cuyo alcalde pertenecía al PP.

A modo de síntesis de la calidad del sistema político, *The Economist* (2007) sitúa a España en el puesto número 16 de su «Índice de

²² Sobre estas perspectivas, véase Fernández Ordóñez (2005, p. 355). En cuanto a la estructura de la financiación, en el año 2000 el 70 % de los ingresos autonómicos eran transferencias del Estado y el 30 % ingresos tributarios. Desde 2002 tales proporciones se invirtieron (*Democracia*, 2007, p. 115).

²³ Disponible en: <http://www.spgp.pap.meh.es/NR/rdonlyres/BBEBC4B-E699-44A5-9929-659776903882/12819/LIBROAMARILLO2008.pdf>, p. 232.

GRÁFICO 21. *Gasto público** (distribución por administraciones)



* Estructura porcentual. Estimación sin intereses.

FUENTE: Presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, 2007.

Democracia», por delante de EE UU (17), Japón (20), Reino Unido (23) o Francia (24). El índice lo encabezan Suecia y los países nórdicos. En el grupo de 28 «democracias plenas» figura también Costa Rica (25) y Uruguay (27). La mayoría de los países latinoamericanos se encuentra en el grupo de «democracias imperfectas», aunque Chile ocupa el puesto número 30, por delante de Italia (34), seguido a cierta distancia por Brasil (42), México y Argentina (53 y 54), y por Colombia (67). El director del estudio, Laza Kekic, señala respecto al conjunto del área:

A pesar del progreso en la democratización latinoamericana de los últimos decenios, muchos países en la región siguen siendo democracias frágiles. Los niveles de participación política son generalmente muy bajos y las culturas democráticas son débiles (los estudios de opinión indican que el fenómeno del caudillismo todavía se encuentra muy extendido). También se registraron retrocesos en los últimos años en algunas áreas, como en el de las libertades de medios de comunicación.

Por lo que se refiere al sistema jurídico, la Constitución española de 1978 no ha modificado el régimen de Ley Civil, que dispone de un arraigo sólido y generalizado tanto en éste como en los otros países del continente europeo cuya revolución liberal decimonónica

adoptó el modelo de la codificación bonapartista —aunque revestido en muchos casos de un ropaje de recuperación de viejas tradiciones nacionales—. Puede decirse, sin embargo, que la democracia española ha suprimido los resquicios de discrecionalidad jurídica del modelo latino tradicional, introduciendo la tutela judicial efectiva de los derechos individuales —incluido el control de constitucionalidad de toda la normativa y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional²⁴— y limitando la capacidad del Gobierno para aprobar decretos-leyes a circunstancias de urgencia reconocida, excluyendo en cualquier caso el empleo de esta modalidad legal en materias relacionadas con los derechos fundamentales.

Puede afirmarse, además, que el carácter híbrido del régimen jurídico español avanza rápidamente a través de un conjunto de impulsos que tienden a incorporar elementos de ley común en todo lo relativo a la regulación económica: la técnica regulatoria de la Unión Europea denominada «de nuevo enfoque», por ejemplo, consiste precisamente en hacer descansar la concreción material de las obligaciones o prohibiciones contenidas en muchas directivas sobre comités de elaboración de «normas técnicas», ampliamente representativos del conjunto de países y operadores privados de cada área regulada. El glosario institucional de la Unión Europea define así este procedimiento:

Todo texto legislativo al aprobarse sienta unos principios generales de obligado respeto. Para aplicar dichos principios, pueden ser necesarias medidas de ejecución más concretas, en cuyo caso el texto prevé la creación en el seno de la Comisión de un comité que tome las decisiones pertinentes. Dichos comités están compuestos por expertos designados por los Estados miembros y presididos por la Comisión, y normalmente se rigen por la Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999, conocida como «Decisión sobre comitología». El número de dichos comités gira en torno a los 300 y se ocupan de asuntos de industria, asuntos sociales, agricultura, me-

²⁴ Cuya mayor eficacia práctica requeriría reservarlo para las cuestiones de mayor trascendencia constitucional, invirtiendo el trámite de admisión, que actualmente se limita a verificar la existencia de causas de admisión. La reforma propuesta pretende que se compruebe más bien aquella trascendencia, evitando hacer del Tribunal en una tercera instancia judicial, que lo convertiría en irrelevante, por falta de operatividad práctica. Véase Carrillo (2006).

dio ambiente, mercado interior, investigación y desarrollo, protección del consumidor y seguridad alimentaria²⁵.

Se viene conformando, además, un movimiento doctrinal en favor de la unificación del derecho europeo de contratos. Una Comisión trabaja desde 1982 para formular los Principios de la Ley Europea de Contratos (PECL) —algunos de los cuales figuran ya dispersos en diversas directivas, particularmente con relación a la protección del consumidor y de los trabajadores—, que recibió el apoyo de sendas resoluciones del Parlamento Europeo en 1989 y 1994, requiriendo que se llevasen a cabo los trabajos preparatorios para adoptar un Código Europeo de Derecho Privado, promoviendo especialmente la unificación de «las ramas que resultan más importantes para el desarrollo del Mercado Único, como la Ley de Contratos». Con el apoyo de la Comisión Europea, aquella Comisión, presidida por Ole Lando, ha presentado ya las dos primeras partes de esta ley (Lando, 1999) —que tratan «de las disposiciones generales y de los principios relativos a la realización de los contratos, la representación, la formación, sus contenidos, validez e interpretación; el incumplimiento, los remedios y la capacidad de un agente para obligar a su principal—, así como la tercera parte, que versa sobre las reglas acerca de las condiciones y los efectos de la ilegalidad y las reglas sobre los sujetos que son comunes a los contratos, los daños y el enriquecimiento injusto, como son la pluralidad de acreedores y deudores, la asignación de deudas y créditos, la extinción y la prescripción (Lando, 2003).

Este destacado jurista pronostica que si en 2020 no se hubiese llegado a adoptar un Código Civil Europeo —«que cubra íntegramente la ley de contratos, los daños, la restitución y la propiedad mueble»—, existirá al menos un código de contratos y se habrá puesto en marcha el proceso de unificación paso a paso de las restantes piezas del Código Civil. Un proceso que resultará convergente con el de elaboración de los «Principios de los contratos comerciales internacionales» —hechos públicos por primera vez en 1994

²⁵ Véase «Comités y grupos de trabajo», http://europa.eu/scadplus/glossary/experts_committees_es.htm.

por el Instituto Internacional de Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT)—, junto a la lenta aparición de una *Lex mercatoria*, derivada de los usos y costumbres del comercio internacional y de los principios aplicados en el arbitraje y la composición amistosa (*ex aequo et bono*), cuando las partes renuncian voluntariamente a la protección del derecho positivo nacional (Lando, 2000)²⁶.

En el ámbito financiero global, por su parte, la denominada Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI) actúa de forma creciente a través de Códigos de Buenas Prácticas (Espina, 2001b), empleando con profusión órganos reguladores especializados. La NAFI está siendo introducida paulatinamente en el ordenamiento interior, bien directamente —como sucede con las normas del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (Basilea II), o con la Ley Modelo de la CNUDMI para la insolvencia transfronteriza, incorporada a la Ley concursal española de 2003—, bien indirectamente, a través de la Legislación Financiera de la UE. En el caso de la previsión social voluntaria, por ejemplo, la Directiva 2003/41/CE (denominada IORP) ha desempeñado un papel de impulso para la adopción de regulación armonizada en materia de supervisión de fondos de pensiones de empleo (Melgarejo, 2006). Por no hablar de una cierta capacidad autónoma de los jueces para «crear derecho» a través de la jurisprudencia, como viene sucediendo en el amplio espacio del derecho de daños y en la aplicación del denominado «principio de precaución» (Ewald *et al.*, 2002), que parecen encaminarse hacia un «Estado prudencial». Todo ello son otros tantos indicios de avance simultáneo hacia líneas de desarrollo que aumentan al mismo tiempo la autonomía y la predecibilidad del sistema jurídico, a través de la jurisprudencia y el precedente.

La futura Carta de los Derechos Fundamentales que figura en la parte II de la Constitución de la Unión Europea —actualmente en fase de revitalización y simplificación— significará un paso adicional en dirección hacia la coherencia de los marcos jurídicos, cuya mayor virtualidad consistirá precisamente en la armonización de in-

²⁶ La necesidad de armonización jurídica en esta materia se percibe también claramente en Chile a medida que avanza su integración comercial. Mereminskaya (2003) utiliza la experiencia europea para recomendar el impulso de la Convención de las Naciones Unidas sobre compraventa internacional de mercaderías.

interpretaciones proporcionada por la jurisprudencia establecida por la Corte Europea de Justicia, a través de la solución de las demandas contra la ausencia de acción positiva por los diferentes poderes públicos europeos, planteadas directamente por los ciudadanos en relación con la lista de derechos definidos estrictamente como fundamentales por la propia Constitución —ya que los «principios», definidos también por la propia Carta, no serán de aplicación directa, sino que «sólo podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos», si bien podrán alegarse de cara a «la interpretación y control de legalidad de dichos actos»—²⁷.

3. EL SISTEMA DE VALORES Y CREENCIAS: ESPAÑA, EUROPA Y EL MUNDO IBEROAMERICANO

Por lo que se refiere al sistema cultural y de valores, es bien conocida la tesis defendida por Ronald Inglehart y sus asociados según la cual el proceso de modernización implica la tendencia hacia el desplazamiento de los sistemas de valores a lo largo de la bisectriz de un plano definido por un eje vertical, delimitado en el extremo inferior por los valores tradicionales y en el superior por los valores seculares-rationales, y otro horizontal que se mueve entre los valores materialistas o de supervivencia y los valores postmaterialistas o valores autoexpresivos —que son la base del sistema democrático—, tendencia modulada por una constante que recoge la histéresis de raíces culturales de largo alcance identificables en ocho grandes áreas del planeta: «La modernización socioeconómica, la elevación de las aspiraciones de libertad y la búsqueda de instituciones democráticas son los tres pilares sobre los que se asienta el desarrollo humano», pero el proceso es mucho más complejo de lo que intuyeron Max y Weber porque actúa como un sistema que se retroalimenta precisamente a partir de la poderosa dinámica de cambio en el sis-

²⁷ Para un balance del impacto de la legislación europea sobre el sistema jurídico español desde la adhesión, véase Jimena Quesada (2006). En relación al sistema de relaciones industriales y a la normativa laboral, véase Espina (1997d).

tema de valores —impulsada también por el progreso socioeconómico— que «tiene consecuencias fundamentales para la forma en que se gobiernan las sociedades, para promover la igualdad de género, las libertades democráticas y la gobernabilidad» (Inglehart y Welzel, 2005b).

La contrastación empírica de esa tesis se lleva a cabo con ayuda de las bases de microdatos construidas a partir de las sucesivas oleadas de encuestas realizadas desde 1981 en 81 países por el *European Values Systems Study Group* —punto de partida para su generalización a través de los *World Values Surveys*, hasta su última edición en 2005—. Según Inglehart y Welzel (2005a), esa tendencia es lo suficientemente firme como para permitir incluso hacer predicciones relativamente precisas acerca del ritmo de cambio de las preferencias de valores por países y áreas homogéneas, relacionándolos paramétricamente con tres variables: renta *per capita*, estructura sectorial del empleo y número de años bajo regímenes comunistas. Sin embargo, dentro de esa innegable tendencia general se producen amplias desviaciones que pueden ser explicadas, como veremos, por la acción proactiva de las instituciones, la educación, las políticas públicas y la sociedad civil.

Para la oleada de encuestas realizada entre 1999 y 2002, los autores eligieron como variable ilustrativa de la transición entre valores tradicionales y valores seculares el porcentaje de encuestados que responden «muy importante» a la pregunta: ¿Cuánta importancia tiene la religión en su vida? —variable a la que aquí me refiero como «elevada religiosidad»—. En cambio, la síntesis del conjunto de respuestas para la ubicación de las sociedades a lo largo del eje horizontal es más compleja: «Las sociedades caracterizadas por valores de supervivencia acentúan la orientación materialista; presentan niveles de bienestar subjetivo relativamente bajos y de salud relativamente pobre; se muestran intolerantes con grupos tales como extranjeros, mujeres y homosexuales; se sitúan en una escala relativamente baja de confianza interpersonal, y, cuando se les pregunta por lo que hay que hacer para educar a los niños, hacen énfasis en inculcarles el trabajo duro más que la imaginación o la tolerancia». Y lo contrario sucede en las que acentúan la autoexpresión (Inglehart y Welzel, 2005a, p. 174).

En la tabulación de las respuestas a la primera pregunta España alcanza un nivel del 19% en «religiosidad elevada», equivalente al promedio del grupo de quince países de la UE anterior a la ampliación a 25, situado algo por debajo de la mitad del nivel medio total, que era del 40% (cuadro 3). El país europeo más secularizado era Dinamarca y el primer país occidental no ex comunista era Japón, con un valor 7%. Por lo que se refiere a Iberoamérica, el segundo país más secularizado en 2000 era Uruguay, seguido de Portugal (con 23% y 27%, respectivamente) y de Argentina, Chile y Colombia, que ya superaban el nivel medio de religiosidad elevada de la tabla general, encontrándose todavía por debajo de la media de Iberoamérica, situada en el 52% (cuadro 4). Por su parte, Venezuela, Brasil²⁸ y México tenían altos niveles de elevada religiosidad, sólo superados por Puerto Rico y El Salvador, país este último que se situaba en el último quintil, con niveles superiores a los de Irán y Turquía.

El caso de Estados Unidos resultaba excepcional, por cuanto un 57% de las respuestas enfatizaban la alta religiosidad (dando la misma cifra que India y casi dos veces más que la de Canadá, con 30%). El fenómeno norteamericano es excepcional también en lo que se refiere a la homogeneidad de las respuestas de los diferentes grupos sociales, ya que, al ventilar la población según sus niveles de educación e ingresos o según su autoubicación en la escala de preferencia de valores materialistas *versus* postmodernos, en los tres casos la diferencia entre los grupos con mayor y menor preferencia por la religión no superaba los diez puntos porcentuales (con niveles relativos de 64%-54% para los grupos con educación baja y superior, y 60%-53% para los grupos con valores materialistas y autoexpresivos, respectivamente), lo que contrasta con el caso de España (con pares de valores respectivos de 24%-14% y 27%-11%, según la ventilación por educación y valores extremos en el eje ho-

²⁸ Aunque Brasil se encuentra a la cabeza del deslizamiento latinoamericano desde una religiosidad «agustiniana» hacia otra «paulina», con mayor compromiso hacia la vida terrenal: entre 1980 y 2007 el porcentaje de población que se autocalifica como católica pasó del 89% al 64% (al 60% en las ciudades), mientras la autocalificada como «pentecontalista» pasaba del 5% al 17% (al 20% en las ciudades), lo que influencia indirectamente también a los católicos (Almeida, 2007).

CUADRO 3. Índice de «elevada religiosidad» (UE-15)

	Año 2000 %	Ratio Hombre/ Mujer	Ratio 16-29/ 30-49	Ratio 30-49/ 50 y +
Dinamarca –.....	8	0,78	1,20	0,42
Alemania –.....	9	0,42	1,14	0,58
Suecia +.....	11	0,57	1,00	0,64
Francia –.....	11	0,69	0,67	0,56
Gran Bretaña –.....	13	0,67	1,00	0,47
Finlandia –.....	14	0,65	0,78	0,43
Luxemburgo.....	16	0,82	0,75	0,52
Holanda –.....	17	0,74	0,91	0,42
Bélgica +.....	18	0,64	1,00	0,41
España –.....	19	0,48	0,50	0,48
Austria –.....	20	0,67	0,41	0,57
Portugal +.....	27	0,64	0,54	0,63
Irlanda –.....	32	0,64	0,24	0,42
Italia –.....	33	0,59	0,69	0,66
Grecia.....	33	0,78	0,74	0,71
Media zonal.....	19	0,65	0,77	0,53
Media total.....	40	0,82	1,08	0,95

FUENTE: Inglehart *et al.* (2004), A006: Los signos indican la tendencia 1990-2000.

rizontal). Además de la explicación histórica —relacionada con el papel que tuvo la disidencia religiosa en la colonización norteamericana— una explicación adicional para tal excepcionalismo se encuentra en la fuerte inmigración y en el hecho de que la presencia de las creencias religiosas en la esfera pública es casi el único elemento de comunidad cultural, en una sociedad caracterizada por su elevada multiculturalidad y su escasa voluntad política de integración cultural, una vez la idea de *melting pot* se ha visto desplazada por la de *salade bowl*, como reza el título del conocido libro de Joyce Millet²⁹.

Por lo que se refiere a España, a ojo de pájaro los cambios entre 1990 y 2000 no fueron excesivamente rápidos pues el indicador

²⁹ Para una buena presentación de la idea, véase: <http://home.apu.edu/~rgeib/edu-526/melting-pot-v-salad-bowl/index.htm>.

pasó del 21% al 19% de respuestas en términos generales. Sin embargo, al ventilar la población por grupos de edad se observaba un cambio intergeneracional rapidísimo, ya que en 2000 las respuestas de los mayores de 50 años (29%) duplicaban a las de las generaciones intermedias (entre 30 y 49 años, con religiosidad elevada ya sólo en el 14% de respuestas) y éstas duplicaban, a su vez, a las de la generación juvenil (entre 16 y 29 años, con el 7%)³⁰, que se situaba en la zona inferior de la tabla global, cuyas cifras medias presentaban un gran equilibrio intergeneracional (41%-39%-42%, respectivamente), como sucedía también en Latinoamérica (pero no en Portugal, cuyos valores se situaron en 38%, 24% y 13%).

Los cuadros 3 y 4 miden las diferencias de religiosidad elevada entre los dos sexos y entre tres grupos generacionales a los que denominaremos «jóvenes», «adultos» y «mayores de 50 años». En el cuadro 3 se observa que, en promedio para el conjunto de la UE-15, la religiosidad elevada de los hombres equivale aproximadamente a las dos terceras partes de la de las mujeres, la de los jóvenes equivale a las tres cuartas partes de la de los adultos y la de éstos a la mitad de la de los mayores de cincuenta años. Podemos contemplar tales *ratios* como la pauta de transición en el sistema de valores europeo occidental, cuya aceleración principal se realizó tras la Segunda Guerra Mundial.

En general, en los países con nivel de elevada religiosidad inferior a la media europea la diferencia entre jóvenes y adultos es ahora muy pequeña (e incluso ya resulta superior en los jóvenes en Di-

³⁰ En 2006, el indicador general había descendido al 11%; la media de respuestas en el grupo de 18 a 34 era ya del 5%, la del grupo de 35 a 54 años del 7,8%, y la del grupo de mayores de 54 se situaba en el 19,7%. Si, en lugar de atenernos sólo al extremo de la escala, tomamos el porcentaje de quienes valoran la importancia de la religión en sus vidas en un intervalo entre siete y diez y lo contrastamos con el intervalo entre cero y tres, las cifras relativas para los grupos extremos de edades se invierten: Para los mayores de 54 años los porcentajes son 47,5% y 14,7% (muy religiosos *versus* poco religiosos), mientras que para los menores de 35 años se sitúan en 16,5% y 44,8%, respectivamente (y para el grupo de edades intermedias: 25,8% y 35,5%). Valorando la importancia de la religión de cero a diez, el promedio general era 4,9 con una distribución por grupos de edad de 3,8/4,5/6,3 (Barómetro CIS, enero, Estudio núm. 2.633: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=5318).

CUADRO 4. *Índice de «elevada religiosidad» (Iberoamérica)*

	<i>Año</i> 2000 %	<i>Ratio</i> <i>Hombre/</i> <i>Mujer</i>	<i>Ratio</i> 16-29/ 30-49	<i>Ratio</i> 30-49/ 50 y +
España –	19	0,48	0,50	0,48
Uruguay.....	23	0,52	0,84	0,63
Portugal +.....	27	0,64	0,54	0,63
Argentina +.....	47	0,74	0,80	0,78
Chile –	47	0,75	0,93	0,80
Colombia	49	0,78	0,86	0,85
R. Dominicana.....	51	0,80	1,20	1,00
Perú.....	53	0,84	0,82	0,93
Venezuela.....	64	0,88	0,89	0,94
Brasil + ...	65	0,87	0,87	0,99
México ++.....	68	0,80	0,84	0,91
Puerto Rico	76	0,90	0,81	0,88
El Salvador.....	87	0,94	0,94	1,00
Media zonal.....	52	0,76	0,83	0,83
<i>Media total.....</i>	<i>40</i>	<i>0,82</i>	<i>1,08</i>	<i>0,95</i>

FUENTE: Inglehart *et al.* (2004), A006: Los signos indican la tendencia 1990-2000.

namarca y Alemania), mientras que la existente entre adultos y mayores se encuentra próxima a la *ratio* media, lo que indica que en estos países la transición se realizó, al menos, con una generación de adelanto con relación a los más rezagados, y que la situación tiende a estabilizarse en torno a los niveles actuales. En cambio, con las excepciones de Italia y Grecia, en los países con religiosidad superior a la media la dinámica de la transición generacional prosigue y la generación más joven presenta *ratios* de cambio intergeneracional superiores a la que registró la generación adulta. En cambio, el cuadro 4 indica que, con excepción de España, Uruguay y Portugal, el resto de Iberoamérica no ha experimentado todavía aceleración alguna en lo que se refiere a los cambios de pautas intergeneracionales de religiosidad elevada.

El caso de España resulta indicativo, ya que tanto las *ratios* entre los tres grupos de generaciones como la *ratio* entre sexos se sitúan en torno al 50% (siendo esta última, junto con la de Alemania, las

más bajas del área). Sobresale a este respecto el caso de Irlanda, cuya generación más joven ostenta ya un índice del 6%, inferior al de España, mientras que la de los mayores de 50 era del 59%, habiéndose duplicado el ritmo de cambio intergeneracional de los jóvenes respecto al de los adultos.

En España, el fenómeno parece relacionado con la cortadura actual de la población en dos mitades en lo que se refiere a la confianza que merece la Iglesia católica. El Barómetro del CIS de octubre de 2006³¹ indica que, valorando la confianza en las instituciones con una escala de cero a diez, los menores de 45 años otorgan a la Iglesia católica la menor puntuación (3,1), seguida de los partidos políticos (3,3), las patronales (4,5), los sindicatos (4,6), los medios de comunicación (5) y las ONG (6). Estas últimas son también las que merecen mayor confianza a los mayores de 45 años (4,9), seguidas igualmente de los medios de comunicación (4,8), pero para este grupo la Iglesia católica va en tercer lugar (4,6), seguida de las patronales (4,2), los sindicatos (3,9), y, finalmente, los partidos políticos (3,6). Esto es, los mayores de 45 años dan a la confianza en la Iglesia una calificación un 52% superior a la de las generaciones más jóvenes. Ninguna otra institución produce una cortadura intergeneracional tan grande (la de los partidos políticos, en el mismo sentido, es del 8%, y la de los sindicatos, en sentido contrario, del 15%).

Conviene señalar que durante el cuatrienio anterior a la recogida de datos de la Encuesta Mundial de Valores en España la acción política del gobierno del Partido Popular pareció dirigirse a frenar el proceso secularizador, reforzando el control de la Iglesia católica sobre la enseñanza de la religión en la escuela. El cambio de gobierno de 2004 adoptó una política alineada con la dinámica que viene experimentando la sociedad civil. *The Economist* calificó la actuación del nuevo gobierno en este ámbito como un «compromiso con la modernización de la sociedad española», para liberarla —frente a la oposición «vitriólica del PP»— de «la dominación que la Iglesia Católica ejercía antes de su llegada sobre las actitudes hacia el sexo o la educación religiosa en las escuelas, introduciendo algunas de

³¹ Estudio núm. 2.657: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=6017.

las leyes más liberales en Europa —como la del matrimonio homosexual— y permitiendo a España reconciliarse con su pasado [lo que] seguramente la hará más capaz de hacer frente a su futuro»³².

En el interregno, la llegada al pontificado en 2005 del papa Ratzinger significó también el rechazo del estatismo religioso propiciado durante el pontificado anterior —marcado por el combate contra el comunismo durante la guerra fría³³— y su sustitución por una «laicidad justa, que significa libertad de religión», lo que implica que «El Estado no impone una religión, sino que deja espacio libre a las religiones, con una responsabilidad hacia la sociedad civil». Algo que contribuyó a la resolución de algunos conflictos planteados durante el primer año de gobierno socialista en asuntos tales como la educación en la escuela y la financiación de la Iglesia a través de la asignación voluntaria por los contribuyentes de una proporción de su cuota fiscal. Juan J. Linz (2006) pone en guardia acerca de la porosidad que presenta la tenue frontera entre la separación amistosa Iglesia-Estado, propia del modelo liberal, y las situaciones de politización de la religión o de separación inamistosa —y en este caso entre la «religionización» de la política y la beligerancia laicista—, muy particularmente en sociedades, como la española, que tienen frescas todavía experiencias extremas de subordinación de la religión al servicio del nacionalismo autoritario —propugnada por la Falange— o, a la inversa, de sometimiento de la política al propósito religioso —como el ideal nacionalcatólico del tradicionalismo—, que tendían más bien hacia los dos polos del círculo que enlaza la política como sucedáneo de la religión, en un extremo, y la teocracia o la religión como sucedáneo de la ideología, en el otro. Y ello por no hablar de la otra orilla, en la que militaron el anticlericalismo extremo y la persecución religiosa³⁴.

³² Véase *The Economist*, vol. 380, núm. 8488, 29 julio-4 agosto 2006, pp. 15 y 26, con los titulares: «Viva Zapatero!» y «Zappy Happy on the Beach».

³³ Que mantuvo a Polonia entre los países ex comunistas con religiosidad más elevada: 53% en 1990 y 45% en 2000, con desnivel intersexual de 0,75 e intergeneracionales de 1,22 y 0,69.

³⁴ Véase Ratzinger (2004). La cadena de radio de la Conferencia Episcopal Española (COPE) milita en la orilla inamistosa, liderando inequívocamente la oposición vitriólica de que habla *The Economist*.

CUADRO 5. *Valores materialistas y postmaterialistas (UE-15)*

<i>País</i>	<i>% Materialistas</i>	<i>% Postmaterialistas</i>
Suecia.....	6	22
Austria.....	8	30
Dinamarca	9	16
Holanda	12	22
Italia	14	28
Grecia	19	17
Gran Bretaña (1990).....	20	20
Luxemburgo.....	20	17
Irlanda.....	20	14
Bélgica	23	20
España.....	25	17
Finlandia	26	11
Francia.....	28	18
Alemania.....	28	17
Portugal	36	10
<i>Media total</i>	<i>30</i>	<i>11</i>

FUENTE: Inglehart *et al.* (2004), Y002.

En términos generales, puede compararse la nueva política —y la introducción en la escuela de una disciplina común de «educación para la ciudadanía»— con la que se llevó a cabo en Francia a partir del «Informe Thélot» (2005), encargado por un ministro conservador —Luc Ferry, defensor del nexo durkheimiano entre lo sagrado y la comunidad—. El informe empleaba la expresión *vivre ensemble dans notre République* para referirse a la enseñanza de valores éticos y cívicos³⁵. Este tipo de políticas resulta tanto más imprescindible cuanto que Francia es, junto con Dinamarca e Irlanda, el país de la UE en que la generación juvenil presenta una menor propensión hacia la religiosidad elevada (con sólo un 6% que consideran la religión como algo muy importante para su vida), y en ausencia de ella la fundamentación autónoma de los valores éticos y de convivencia gravita exclusivamente sobre la concepción

³⁵ Hay que resaltar la composición interpartidaria y ampliamente representativa de la *Comisión del debate nacional sobre el futuro de la escuela* en Francia, que elaboró el informe. Véase Espina (2005c).

humanista y la idea y el ejercicio de la ciudadanía, junto a la educación en valores cívicos, a los que Adela Cortina (2007) concibe como la «cordura» de una «ciudadanía cordial».

Por lo que se refiere al eje horizontal de la modernización, la dicotomía entre valores materialistas y valores postmaterialistas o autoexpresivos presenta diferencias mucho menos acusadas que las del eje vertical, referido a la dicotomía tradicionalismo/secularización (sintetizada, como acabamos de ver, en la pregunta sobre la religiosidad, que presenta una correlación muy elevada con el conjunto de los indicadores de secularización). Los cuadros 5 y 6 recogen la síntesis de las respuestas relacionadas con el conjunto de preguntas asociadas a tales valores. En el primero aparecen los países de la UE-15, y en el segundo los países iberoamericanos. En ambos cuadros la ordenación sitúa en primer lugar a los países que hacen menor énfasis en los valores materialistas, que no coincide por completo con la ordenación inversa en relación con los valores postmaterialistas, puesto que existe un conjunto de valores mixtos que no caben en ninguno de los dos calificativos y tienen ponderaciones suplementarias muy elevadas (59% en promedio; 75% en el caso máximo de Dinamarca y 54% en los casos mínimos de Portugal y Francia). Estados Unidos se situaría entre los primeros puestos del cuadro 5, con un 9% en valores materialistas y un 25% en postmaterialistas.

En el conjunto de la tabla Y002, España se sitúa en posición algo inferior a la media total respecto a los valores materialistas y algo superior a ella en valores postmaterialistas. En comparación con el resto de los países de la UE-15, Portugal es el más materialista y el menos postmaterialista, mientras que España se sitúa en el tercio de países con mayor peso de los valores materialistas (pero por delante de Finlandia, Francia y Alemania) y en posición mediana respecto a los valores postmaterialistas. En relación al grupo iberoamericano de sociedades, en cambio, su posición se sitúa en la mediana respecto a valores materialistas, y en el tercio superior en cuanto a valores postmaterialistas.

Son bien conocidos los «mapas culturales» generales construidos a partir del análisis factorial del conjunto de respuestas recogidas en estas encuestas, que posicionan a los países en el plano deli-

CUADRO 6. *Valores materialistas/postmaterialistas* (Iberoamérica)

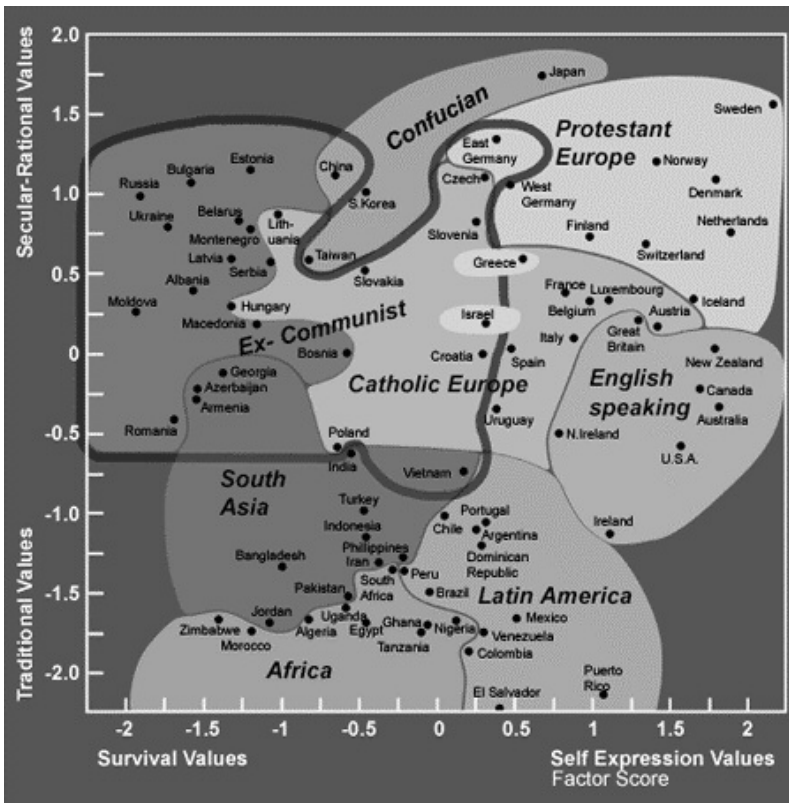
<i>País</i>	<i>% Materialistas</i>	<i>% Postmaterialistas</i>
Puerto Rico.....	12	22
Colombia.....	14	8
Uruguay.....	18	23
Argentina.....	18	25
República Dominicana.....	19	16
Perú.....	21	14
Venezuela.....	25	14
España.....	25	17
México.....	25	12
Chile.....	28	17
Brasil.....	31	12
Portugal.....	36	10
<i>Media total.....</i>	<i>30</i>	<i>11</i>

FUENTE: Inglehart *et al.* (2004), Y002

mitado por los ejes horizontal (supervivencia/autoexpresividad) y vertical (tradicionalismo/secularización-razionalidad). En estos mapas, España es el único país iberoamericano que figura en el cuadrante superior derecho, que corresponde al grupo de países con ingresos elevados y culturalmente identificados como «católicos europeos no ex comunistas» (Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Grecia, Austria y Uruguay) —aunque situándose sólo muy ligeramente por encima del valor central del eje que mide el grado de secularización—. En esa misma zona pero con índices de secularización y de autoexpresividad algo inferiores se sitúa Uruguay, mientras que el grueso de los países iberoamericanos ocupa casi en exclusiva el cuadrante inferior derecho, con predominio de valores tradicionales y con índices de valores autoexpresivos similares a los de la «Europa católica» pero inferiores a los de los «países anglosajones» y de la «Europa protestante» (gráfico 22)³⁶.

³⁶ Véase Inglehart *et al.* (2004): para las cifras, cuadro A006, página 3. Los mapas en pp. 12 y 14 (gráficos 1 y 2). El mapa del gráfico 22 está tomado de: <http://www.worldvaluessurvey.org/>.

GRÁFICO 22. *Mapa cultural de 81 sociedades*



El estudio de la evolución y la situación comparativa en materia de percepción subjetiva de valores puede enriquecerse extraordinariamente a la vista de las encuestas disponibles entre 2000 y 2006. Por lo que se refiere a las creencias sobre justicia, eficiencia y equidad, y a las actitudes respecto al nivel de solidaridad —que relacionan el sistema de valores con los sistemas político y de bienestar social—, en España el 73% de la población considera responsabilidad del gobierno reducir las diferencias salariales, frente a un magro 11% que está en desacuerdo —porque supone que tales tareas corresponden al sistema de relaciones industriales—, lo que resulta característico de la jerarquía de valores prevaleciente sobre todo en los países mediterráneos europeos. Algo más equilibrada se encuentra la actitud

respecto a la valoración de la iniciativa privada —que enlaza el sistema de valores con el sistema económico—, a la que un 31,6% considera como la forma más adecuada de resolver los problemas de la economía, frente a un 31% que está en desacuerdo (CIS-ISSP, 2000). Estos últimos descargan, obviamente, buena parte de tal responsabilidad sobre el Estado, que suele funcionar en estos casos como opción por defecto.

Hay que tener en cuenta a este respecto que la jerarquía de valores sostenida mayoritariamente por los ciudadanos de cada país no puede considerarse enteramente como una variable exógena, sino que opera con un carácter parcialmente adaptativo, ya que la mayoría de la población asimila los valores que presentan mayor nivel de coherencia con los sistemas circundantes. Andreß y Heien (2001) han diseñado un modelo estructural que distingue cuatro determinantes de las actitudes de los individuos hacia el Estado de Bienestar: el interés individual; los valores y las normas, especialmente las creencias sobre la justicia; las diferencias en las pautas de socialización, y las culturas nacionales sobre el bienestar. Sólo el primero determina las preferencias a partir simplemente del cálculo racional (*rational choice*), ya que los valores y normas se ven, a su vez, influenciados tanto por las peculiaridades del proceso de socialización —que en este modelo se encuentran asociadas a características del individuo tales como edad, género, nivel educativo, profesión y estatus laboral—, como por las modalidades de integración cultural en el seno de las correspondientes comunidades nacionales (religión, ideología e instituciones).

Aplicando este modelo a los microdatos de la segunda oleada del ISSP (de 1992), los autores llegan a la conclusión —corroborada, con matices, por estudios que emplean modelos diferentes y datos más recientes, como el de Arts y Gelissen (2001)— de que, *grosso modo*, las características culturales más sobresalientes compartidas por los ciudadanos de cada régimen de bienestar consisten en: a) la estigmatización de los beneficiarios del *welfare*, en los países con cultura predominantemente liberal, cuyo valor básico se asocia a la idea de «justicia»; b) la preferencia generalizada por el mantenimiento del estatus familiar, en los de cultura de bienestar «bismarckiana», que enfatiza la idea de equidad; y c) la «desmercantiliza-

ción» del bienestar individual, en los de cultura socialdemócrata, que se edifica sobre la preferencia por la «solidaridad». Sobre este fondo general de actitudes influenciadas por cada régimen de bienestar, el papel dominante del mercado y las relaciones de producción, las diferencias de género y la división de trabajo —comunes a los países analizados, todos ellos dentro de la zona OCDE— están impulsando la convergencia de las actitudes hacia la redistribución y hacia la aceptación de los mecanismos de segmentación social asociados a una modulación de la preferencia por la igualdad, en favor de un mayor equilibrio con las de equidad, justicia y eficiencia.

Sin embargo, estos estudios constataron igualmente un aumento general de la preferencia hacia el intervencionismo de los gobiernos entre los nacidos a partir de 1962, lo que se encuentra en línea con la transición hacia los valores postmaterialistas detectada por el equipo de Inglehart, ya que es este grupo de edad el que se autoidentifica también mayoritariamente con los valores igualitarios y solidarios, valores que todos los grupos demográficos consideran inherentes a una mayor intervención gubernamental³⁷. En el caso de España, el Barómetro del CIS corrobora este deslizamiento y su mantenimiento en 2006³⁸. En esta fecha el 65,9% de los encuestados manifiesta preferir la frase «El Estado debe ser el responsable del bienestar de todos» frente a tres opciones alternativas. En cambio, en siete estudios realizados entre 1989 y 1995 la cifra era inferior, con una media del 59%. El dato de 2006 sólo fue superado en 2005, en que llegó a situarse en el 68%³⁹. Además, las diferencias intergeneracionales son claras, ya que en 2006 los porcentajes de

³⁷ Lo que resulta acorde con la escala de importancia otorgada hoy en España a distintos derechos y libertades. La frase «Que todos los ciudadanos tengan un nivel de vida adecuado» se sitúa en primer lugar respecto a las restantes opciones y, en una escala de cero a diez, es valorada con 9,35, obteniendo la menor desviación típica (el 94,3% le da más de 7). Véase Barómetro CIS, enero 2006, Estudio 2.633.

³⁸ CIS, Estudio 2.644, mayo 2006. Para una revisión de la literatura que analiza estas preferencias en términos comparativos, véase Espina (2004b, pp. 27 y ss.).

³⁹ Véase Arriba *et al.* (2006, cuadro 1.1). La fecha intermedia se sitúa en torno a la aparición del Mercado Único Europeo. La evolución temporal resulta consistente con el avance en la pirámide de población de las generaciones nacidas tras la cortadura de 1962.

respuestas afirmativas se escalonan en razón inversa a la edad, y la mayor separación entre las preferencias de los grupos de edades centrales se produce precisamente a los 44 años, nacidos a partir de 1962. Realizada esta cortadura, los porcentajes de respuestas son: 61% para los mayores de 64 años, 65,6% para el grupo de edades entre 45 y 64 años y 68,2% para los menores de 45 años (elevándose casi al 69% en el subgrupo de menores de 25 años). Respecto a las opciones alternativas, en conjunto el 21% de los encuestados prefiere la frase en que sólo se hace al Estado responsable del bienestar de los menos favorecidos, mientras que el 9,7% opta por la frase «Los ciudadanos deben ser responsables de su propio bienestar». La suma de estas dos opciones es de 30,7% ⁴⁰, pero varía igualmente dentro de una horquilla de más de tres puntos porcentuales, según se sea mayor o menor de 44 años.

CUADRO 7. *Confianza en el sistema de Seguridad Social (UE-15)*

<i>País</i>	<i>%</i>
Luxemburgo	70
Finlandia (75)	71
Bélgica (67)	69
Dinamarca (69)	67
Francia (70)	67
Austria (68)	67
Holanda (68)	65
España (50)	63
Irlanda (59)	56
Suecia (46)	51
Portugal (47)	51
Alemania (58)	44
Gran Bretaña (34)	36
Italia (38)	34
Grecia	19
<i>Media total (54)</i>	<i>50</i>

NOTA: Entre paréntesis, el dato de 1990, si existe.

FUENTE: Inglehart *et al.* (2004), E077_1.

⁴⁰ Frente al 32,9% a la fecha de llegada del Mercado Único, con un mínimo del 28% en 2005 (*ibid.*).

El impacto de los procesos de socialización se observa especialmente en el caso de los valores relacionados con los sistemas económico y de bienestar. Por ejemplo, un aspecto crucial en el proceso de modernización de los sistemas de valores —que convencionalmente se define como el tránsito entre el particularismo y el universalismo— consiste en el avance en la valoración de la equidad frente a la igualdad y en el fortalecimiento de la asociación entre equidad y mérito —frente a las prácticas premodernas de adscripción, pero también frente al igualitarismo extremado—. Tal avance implica que toda sociedad moderna acepta convivir con un cierto grado de desigualdad, en ausencia de la cual desaparecen los incentivos para la acción. Pero tal proceso no es uniforme, sino que la modernización de valores en las preferencias de la población se ha visto modulada por el perfil de los regímenes económico y de bienestar en que se vive y el mantenimiento de los incentivos no requiere en todas partes el mismo nivel de desigualdad⁴¹.

Esto se debe a que el marco institucional de los diferentes sistemas de bienestar —o de su ausencia— enfatiza y se orienta por los valores que son más coherentes con su lógica interna —alternativamente: la justicia, la equidad o la solidaridad—, lo que favorece la consolidación de las preferencias hacia una mayor o menor actuación del gobierno en favor de la distribución de los ingresos, como acabamos de ver. Y, viceversa, la formación de tales preferencias tiende a consolidar en el tiempo la dependencia de los sistemas sociales en relación con su trayectoria anterior y con la experiencia derivada de ella⁴². Por ejemplo, como puede observarse en el cuadro 7⁴³, el grado

⁴¹ En España, el 32% considera moralmente aceptables las diferencias de ingresos derivadas del mérito, la responsabilidad o el riesgo. El 36% sólo si con ellas aumenta la riqueza del país o benefician al bienestar de la mayoría. El 21% las rechaza: CIS, Estudio 2.634, de 13 de febrero de 2006 (p. 101).

⁴² Para un análisis de las teorías y la evidencia empírica acerca de la interacción —en las dos direcciones— entre las creencias relacionadas con este tipo de valores y el entorno existencial de bienestar, véase Espina (2004b), *passim*, especialmente pp. 32 y ss.

⁴³ En 2000 no hay datos para Latinoamérica. En 1990 Chile mostraba la máxima confianza (54%) y Argentina la mínima (20%), con México (48%) y Brasil (32%) en la zona intermedia. Ese año, en Estados Unidos el 53% de los encuestados tenía mucha o bastante confianza en la Seguridad Social.

de confianza en el sistema de seguridad social es muy distinto en los diferentes países europeos, lo que no sólo depende de tal experiencia —o de su generosidad relativa—, sino también del grado de asentimiento con la capacidad del mercado para proporcionar bienestar, de los efectos de las políticas redistributivas y del nivel cognitivo acerca de la sostenibilidad del sistema de bienestar, de la perentoriedad y de los efectos de la reforma, como ponen de manifiesto los estudios del equipo de Boeri, Börsch-Supan *et al.* (2001, entre otros).

CUADRO 8. «La concurrencia es buena»

País	%
Puerto Rico	73
República Dominicana	72
Brasil	69
Perú.....	67
El Salvador.....	66
Venezuela	65
Argentina.....	59
España	52
Uruguay.....	50
Portugal.....	49
Chile	46
<i>Media total</i>	<i>66</i>

FUENTE: Inglehart *et al.* (2004), E039A.

Un aspecto definitorio del sistema de valores —que lo relaciona, no sólo con el sistema económico, sino con el conjunto de los subsistemas *AGIL*— es el grado de estima por la concurrencia, ya que esa es la categoría básica para definir los modelos de cambio social evolucionistas. Con relación a la pregunta acerca de si se considera que «la concurrencia es buena porque estimula a la gente a trabajar duro y a desarrollar nuevas ideas» (respecto a la cual en Estados Unidos el porcentaje de respuestas afirmativas fue del 71%), el espacio iberoamericano se posiciona dividiéndose en dos mitades en torno a la media, de acuerdo con el cuadro 8, en el que España figura en la zona inferior, probablemente fruto de la histéresis dejada

por la larga etapa en que la economía funcionó básicamente en régimen de oligopolio.

Resulta igualmente significativo el posicionamiento de los países en relación con el eje evolución/revolución, por cuanto esta dicotomía sintetiza en buena medida la experiencia histórica acumulada durante el siglo pasado y el grado de confianza en la adaptabilidad de las instituciones y en su capacidad para estructurar procesos de cambio social gradualistas, en ausencia de la cual —y de un grado razonable de bienestar previamente alcanzado—, suele abrirse paso la opción radical o revolucionaria.

CUADRO 9. *Cambio social mediante reformas gradualistas*

<i>País</i>	<i>%</i>
España (91)	85
Argentina (81)	82
Chile (72).....	79
El Salvador.....	79
Puerto Rico	79
Perú.....	74
Colombia	74
Uruguay.....	72
República Dominicana	71
Brasil (74).....	61
México (71)	59
Venezuela	58
<i>Media total (71).....</i>	<i>70</i>

NOTA: Entre paréntesis, el dato de 1990, si existe.

FUENTE: Inglehart *et al.* (2004), E034C.

El cuadro 9 sintetiza la posición del espacio iberoamericano en relación con la pregunta «Nuestra sociedad debe mejorar introduciendo reformas graduales». Dentro de un marco global delimitado por cuatro países en los que las respuestas afirmativas suponen el 87% (Georgia, Bielorrusia, Italia y Ucrania), y dos países cuyo porcentaje de respuestas afirmativas es inferior al 30% (Tanzania, con 32%, y Vietnam, con 30%), Estados Unidos ocupa una posición algo superior a la media (con un porcentaje del 75%) y Brasil, Mé-

xico y Venezuela se sitúan por debajo de la media (de ahí que en ellos se pronuncien por cambios radicales el 18%, el 16% y el 13% respectivamente)⁴⁴.

CUADRO 10. «Tengo mucha o bastante confianza en el Gobierno»

<i>País</i>	<i>%</i>
Chile (49).....	58
Venezuela	56
Brasil (49).....	49
España (34)	44
Puerto Rico	44
Uruguay.....	42
El Salvador.....	41
Portugal (32)	nd
México (28)	37
Colombia	37
Argentina (7)	19
Perú.....	19
República Dominicana	13
<i>Media total (44)</i>	<i>50</i>

NOTA: Entre paréntesis, el dato de 1990, si existe.

FUENTE: Inglehart *et al.* (2004), E079.

Ya vimos que el capital social es uno de los elementos privilegiados para asegurar la coherencia entre los distintos sistemas sociales del modelo *AGIL* ampliado. Sin embargo, cuando se pregunta a la población por el grado de confianza que le merecen instituciones con un elevado nivel de contingencia —como el Gobierno, sometido por definición al control permanente del electorado y del conjunto del sistema político—, las respuestas son muy volátiles y no pueden considerarse como indicadores estructurales del sistema de valores. El cuadro 10 es una buena prueba de ello: los tres países iberoamericanos que figuran en la cola de la tabla se encontraban

⁴⁴ *Ibid.*, E034B. Al mismo tiempo, estos tres países tienen respuestas máximas para la opción conservadora («nuestra sociedad debe ser defendida con valentía contra todo tipo de fuerzas subversivas»), a la que responden afirmativamente el 21%, el 26% y el 30%, *ibid.*, E034A.

en 2000 sometidos a fuertes crisis de opinión pública. De entre ellos, sólo para Argentina contamos también con datos de la oleada de 1990, en que el indicador era todavía peor, lo que significa probablemente que el índice de 2000 no era estrictamente coyuntural.

Un nivel razonable de disidencia resulta inherente al sistema democrático, cuya capacidad inclusiva, como vimos, depende en buena medida de las reglas que rigen la respuesta a las tres grandes preguntas que lo definen. Por ejemplo, en 2000 sólo tres países comunistas (Vietnam, China y Acerbaián) recibían porcentajes de confianza superiores al 90% (aunque en 1990 el gobierno de China sólo recibía la confianza del 59%, lo que explica que ese fuera el año en que se inició la transición económica ⁴⁵). El porcentaje de encuestados que confiaban mucho o bastante en el gobierno de EE UU en 2000 era de 38% (de 59% en 1990). En España, la confianza se ha venido situando, lógicamente, en el intervalo de las estimaciones de voto para los dos partidos que han formado gobierno (que fue durante el último decenio entre un mínimo del 32% y un máximo del 46%). Empíricamente, la tendencia hacia el descenso de confianza se ha observado en la mayoría de las democracias industriales avanzadas, especialmente entre los grupos sociales con mayores niveles de educación y estatus social, lo que Dalton (2005) imputa, más que al fracaso de los gobiernos, a la elevación general de las expectativas y del nivel de exigencia hacia ellos.

De ahí que para disponer de buenos indicadores sistémicos de capital social sean preferibles preguntas más inocuas (no por ello exentas de riesgo de volatilidad, aunque muy inferior, como lo demuestra la comparación entre 1990 y 2000 en el cuadro 11). Por ejemplo, a la pregunta «La mayoría de la gente es merecedora de confianza» —cuyas respuestas alcanzan máximos afirmativos en Dinamarca, Suecia, Irán, Noruega, Holanda y Finlandia (con niveles de respuesta entre el 67% y el 58% en 2000, y que también se situaban por encima del 56% en 1990, con excepción de Irán, que no dispone de datos)— en el espacio iberoamericano todos los paí-

⁴⁵ Sin concurrencia democrática, la base de la confianza son los resultados económicos (Wang, 2005), pero estos imponen una dinámica, propia del «Estado regulatorio», que pugna por independizarse de la tutela estatal pero encuentra resistencias en la burocracia dominante (Pearson, 2005).

CUADRO 11. «La mayoría de la gente es merecedora de confianza»

<i>País</i>	<i>%</i>
España (32)	36
República Dominicana	26
Chile (23).....	23
Puerto Rico	23
Uruguay.....	22
México (34)	21
Venezuela	16
Argentina (23)	15
El Salvador.....	15
Colombia	11
Perú.....	11
Portugal (21)	10
Brasil (7).....	3
<i>Media total (35)</i>	<i>28</i>

NOTA: Entre paréntesis, el dato de 1990, si existe.

FUENTE: Inglehart *et al.* (2004), A165.

ses se posicionan por debajo de la media, excepto España (que se situaba en 1990 algo por debajo de la media total de la tabla y en 2000 algo por encima, al mismo nivel que Estados Unidos, aunque diez años antes este último se situase en el 52%). En los Barómetros del CIS de enero y febrero de 2006 el promedio de quienes piensan que se puede confiar en la gente «casi siempre o la mayoría de las veces» ha ascendido al 42,2%, frente al 57% que piensan que «todas las precauciones son pocas a la hora de tratar con la gente»⁴⁶.

En la jerarquía del sistema de valores del mundo iberoamericano importa mucho la familia. Se trata de un valor ambivalente: por un lado, la elevada confianza en la familia como ámbito privilegiado de relaciones proporciona un considerable monto de capital social, pero bajo una forma de sociabilidad adscrita, recibida principalmente de los vínculos de sangre, endogámica y particularista, frente a modalidades relacionales más modernas, adquiridas a través de vínculos culturales, de carácter universalistas y exogámicos —de ahí

⁴⁶ CIS, Estudios 2.633 y 2.635.

la importancia social del tabú del incesto—. En muchos casos, los lazos familiares, de tipo primario y emocional, tienden a prevalecer sobre las normas éticas, sociales o racionales⁴⁷ —e incluso sobre los dictados de la «racionalidad emocional», de carácter más bien post-moderno—. Finalmente, la existencia de fuertes vínculos y obligaciones familiares tradicionales, respaldada por normas de la ley civil, ha servido en ciertas modalidades del Estado de Bienestar europeo para reforzar el papel autoritario del varón —«cabeza y sustentador principal de la familia patriarcal»—, y para descargar sobre la mujer un conjunto de tareas asistenciales dentro de la familia, haciéndola tributaria de una forma de trabajo no remunerado que ha mantenido a la mujer por largo tiempo al margen del mercado de trabajo y dependiente económicamente de los ingresos aportados por el varón, a través del mercado y/o del Estado de Bienestar patriarcal.

CUADRO 12. «La familia es muy importante en mi vida»

<i>País</i>	<i>%</i>
Perú.....	83
Portugal (65)	84
España (82)	86
Colombia	86
Argentina (91)	90
República Dominicana	86
Uruguay.....	91
Brasil (9).....	93
Puerto Rico	96
Chile (86).....	96
México (85)	97
El Salvador.....	97
Venezuela	98
<i>Media total (83).....</i>	<i>89</i>

NOTA: Entre paréntesis, el dato de 1990, si existe.

FUENTE: Inglehart *et al.* (2004), A001.

⁴⁷ «Nos importan más nuestras casas que cualquier otra cosa», reza la sentencia lapidaria y estamentalista que Lampedusa pone en boca del sobrino del príncipe Fabrizio de Salina. Sin embargo, el familismo tiene también connotaciones positivas, como señaló Olga Salido en esta conferencia.

No obstante todo lo anterior, el valor familiar es prácticamente universal (su carácter más o menos moderno lo proporciona más bien su coexistencia con una multiplicidad de formas relacionales, de las que un buen indicador sintético aparece en el cuadro 11), de modo que el porcentaje de respuestas que consideran a la familia como algo muy importante es siempre elevado (la media se sitúa en 89%). En el extremo inferior de la tabla se halla China (con 61%), seguida de los Países Bálticos y Rusia, mientras que Suecia⁴⁸, Austria y Gran Bretaña tienen porcentajes en torno a la media y Argentina, Australia o Italia se sitúan en la posición mediana. (Los indicadores para Iberoamérica figuran en el cuadro 12). En el Barómetro CIS de enero de 2006 el porcentaje medio de respuestas a esa misma pregunta es del 80,7%, con un máximo del 88,1% en los mayores de 64 años y un mínimo del 71% en los menores de 25. En todo caso, aplicando una escala de cero a diez, la valoración media de la familia era 9,61, con escasas diferencias intergeneracionales: 9,39 el grupo más joven, frente a 9,74 el de más edad⁴⁹.

Otro valor híbrido es el de «respeto a la autoridad», que mantiene también cierta ambivalencia, a caballo entre los valores políticos, relacionados con la capacidad del Estado para proporcionar el mínimo de seguridad *hobbesiana* que hace posible la convivencia, pero que se relaciona igualmente con la actitud favorable a la iniciativa individual y la innovación (cuadro 13). Para Walter Bagehot «las sociedades tienen que optar entre el *Escila* de congelar el pasado [maximizando la autoridad] y el *Caribdis* de reducir su efecto al mínimo imprescindible para mantener unida a la sociedad, eliminando las restricciones que impiden la aparición de variedades», en las que se basa el progreso (Espina, 2005b). Probablemente por eso la posición de los países más desarrollados tiende a situarse hacia el centro de la tabla, aunque los países de la antigua EFTA, Japón, India o Taiwán se sitúan en su parte inferior (con valores inferiores al 40%), lo que indica que priman en ellos los valores relacionados

⁴⁸ Para una comparación entre los países nórdicos y mediterráneos, véase Von Orschoff *et al.* (2006).

⁴⁹ En comparación con una valoración media de 8,6 para «el trabajo», 8,1 para «los amigos», pero sólo 5,1 para «las asociaciones, los clubes y otras actividades asociativas»: CIS, Estudio 2.633.

CUADRO 13. «Sería deseable mayor respeto hacia la autoridad»

<i>País</i>	<i>%</i>
República Dominicana	56
Chile (80).....	56
Uruguay.....	58
España (69)	59
Argentina (69)	72
México (65)	76
Portugal (74)	78
Perú.....	80
Brasil (81).....	83
El Salvador.....	86
Colombia	89
Venezuela	91
Puerto Rico	93
<i>Media total (58).....</i>	<i>61</i>

NOTA: Entre paréntesis, el dato de 1990, si existe.

FUENTE: Inglehart *et al.* (2004), E018.

con la innovación. Esto implica un mayor peso de los valores individualistas, e influye sobre la propensión de las empresas a gestionar el conocimiento⁵⁰. En general, los resultados de la encuesta contradicen la hipótesis determinista del dictador de Singapur, según la cual el fuerte arraigo de los valores y las relaciones de autoridad de los países asiáticos con tradición confuciana resultan persistentes e incompatibles con la democracia (Dalton y Ong, 2005).

En 2000 España se situó dos puntos por debajo de la media total —y cuatro por debajo de la mediana de la tabla E018— y todavía por debajo de ella se encontraban Uruguay, República Dominicana y Chile, país este último que había invertido su situación respecto a 1990 (debido probablemente a la proximidad de la dictadura en aquel año). En cambio, el resto de Iberoamérica se situaba en la parte superior de la tabla —y, con la excepción de Argentina, ocupaban el último cuartil— habiendo experimentado generalmente

⁵⁰ Para una comparación entre países nórdicos y mediterráneos (y entre Suecia y España) del impacto de los valores culturales sobre la innovación de las empresas, véase Chaminade y Johanson (2006).

una tendencia hacia la preferencia por la autoridad, frente a la innovación (mientras que Estados Unidos, también en la zona superior, pasó en diez años de 78% a 70%, lo que se relaciona, sin duda, con el superior autoritarismo de la Administración durante el mandato de G.W. Bush).

Finalmente uno de los aspectos que mejor definen el sistema cultural de valores de la modernidad se refiere a la percepción de la igualdad entre sexos, y muy especialmente a la igualdad en el derecho al empleo (cuya contrapregunta se sintetiza en el cuadro 14). A escala global el cuartil superior se encuentra ocupado por cuatro países de cultura islámica: Egipto (con 90% de respuestas afirmativas), Marruecos (83%), Jordania (80) e Irán (73%). En la escala de apreciación de los valores asociados a la igualdad de género los países árabes ocupan el último lugar, seguidos del sur de Asia y el resto de países islámicos. Para Inglehart (2005), esta característica —contraria al progreso humano— no puede generalizarse al conjunto de los sistemas de valores de los países en que predomina el Islam, que muestran, en general, la misma dispersión que los de otras tradiciones culturales y religiosas. El escaso peso de los valores autoexpresivos —semillero de la democracia— es atribuido en esa interpretación al escaso nivel de desarrollo de estas sociedades.

En contraposición a ella, Fish (2002) ha esbozado los rudimentos de una teoría según la cual el trato dado por las distintas sociedades a mujeres y niñas tiene profundas implicaciones para el tipo de régimen político adoptado y constituye un buen predictor para la democracia, con independencia de cual sea la religión mayoritaria. En este sentido, los dos últimos países en ingresar en la UE, Rumanía y Bulgaria tienen porcentajes de respuestas todavía muy elevadas (38% y 39%, respectivamente), pero muy inferiores a Turquía, candidato a entrar, que se sitúa un 50% por encima de aquéllos (60%), lo que, según esta teoría, indicaría el largo camino que le queda por recorrer, ya que durante el último decenio se ha registrado un empeoramiento de nueve puntos (frente a avances de cuatro y siete puntos en los dos últimos países ingresados), lo que se ve favorecido por el avance del islamismo y la criminalización penal de las «ofensas contra la religión o la identidad turca» (como el velo de la mujer).

La decila inferior de la tabla C001 se encuentra ocupada por los estados nórdicos —excepto Noruega, con 14%—, junto a EE UU. Iberoamérica se sitúa en el centro, ya que en 2000 la posición mediana de la tabla se encontraba entre Uruguay y Colombia. Sólo México y Brasil tenían porcentajes de respuestas más elevadas que la media, con la peculiaridad de que México había empeorado gravemente a lo largo del decenio anterior. En promedio, sin embargo, América Latina ocupaba la tercera posición —después de los países anglosajones y de Europa Occidental, y por encima de Europa Oriental— entre las nueve áreas culturales analizadas. En este aspecto, destacan las posiciones absolutas de Perú y República Dominicana y el rápido progreso experimentado por Chile y España durante el último decenio del siglo pasado (con avances de doce puntos en ambos casos). En cambio, el Barómetro CIS de marzo de 2006, en lugar de hacer la pregunta en términos de deber ser la hace en términos de ser: «los hombres tienen más derecho que las mujeres a un puesto de trabajo». En tal caso, el porcentaje de respuestas aumenta a 29,3 %, aunque no resulta comparable con la anterior, porque parece ser una constatación de la realidad, no una aceptación. En este mismo estudio sólo un 28,7 % se muestra de acuerdo con medidas de discriminación positiva que exijan contratar a una mujer y no a un hombre, en iguales condiciones de formación y experiencia⁵¹.

Aquellos cambios en la percepción de valores básicos explican el acceso por primera vez de una mujer a la Presidencia de la República de Chile, la plena paridad en el gobierno de España, y la elevada prioridad concedida por el Gobierno socialista español durante la legislatura iniciada en 2004⁵² a la legislación y las políticas para promover la igualdad de género y para luchar contra la criminalidad sexista y las distintas formas de discriminación, con la adopción de un conjunto de leyes y planes que van desde la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, la Ley que modifica el Código Civil en lo relativo al dere-

⁵¹ CIS, Estudio 2.636.

⁵² Para la etapa anterior, véase mi análisis (2002) sobre las múltiples perspectivas de la igualdad de la mujer en la globalización.

cho a contraer matrimonio y a separación y divorcio, la Ley de Dependencia —ya que dentro de la familia el cuidado de los dependientes recae generalmente sobre la mujer—, la Mediación familiar, la Identidad de género, la creación de un Fondo de Garantía para los impagos de pensiones de divorcio y, finalmente, la Ley de igualdad, adoptada en 2007, que establece la paridad electoral y la obligatoriedad de implantar planes de igualdad en las empresas —incluidos sus órganos de dirección—. Porque la evidencia empírica permite constatar que los avances en la participación de la mujer en los órganos superiores de decisión de los sistemas político y económico no son una simple consecuencia de la democratización o del proceso de modernización, sino que requieren políticas específicas (Reynolds, 1999).

CUADRO 14. *Cuando el empleo es escaso, el hombre debería tener más derecho a un empleo que la mujer*

País	%
Perú.....	15
República Dominicana	15
España (31)	19
Puerto Rico	21
Chile (37).....	25
Argentina (24)	26
El Salvador.....	27
Uruguay.....	28
Colombia	29
Portugal (34)	30
Venezuela	31
México (23)	34
Brasil (38).....	36
<i>Media total (35)</i>	<i>34</i>

NOTA: Entre paréntesis, el dato de 1990, si existe.

FUENTE: Inglehart *et al.* (2004), C001.

Todo ello pone de manifiesto que las preferencias manifestadas por la población acerca de la jerarquía de valores no pueden considerarse estáticas, ni siquiera en lo que se refiere a aquellos valores

que han sido considerados tradicionalmente más arraigados, por formar parte de los rasgos culturales que se consideran definitorios de la identidad colectiva. No existe determinismo. En general, se observa la aparición de círculos virtuosos —aunque también de círculos viciosos, como el de México—⁵³ de interacción entre comportamientos y percepción de valores individuales, difusión de valores en la esfera pública y acción institucional, de acuerdo con la dinámica de los procesos de institucionalización de Talcott Parsons: Los círculos virtuosos —como los derivados de las políticas públicas de laicismo liberal y educación ciudadana en Francia, o las dinámicas de igualdad de género en Chile y España— parten de cambios en la manifestación de las preferencias individuales, que mueven los estados de opinión y percepción colectiva y se convierten en políticas públicas. Éstas, a su vez, modifican el estatus de los individuos suscitando dinámicas de progreso hacia valores humanistas, que impulsan, por su parte, la asunción de roles individuales y éstos sirven de reforzamiento mutuo a tales procesos de institucionalización.

⁵³ El episodio público más dramático es el de 189 asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, en el estado mexicano de Chihuahua entre 1993 y 2001 —de los cuales 108 fueron asesinatos en serie—. La práctica impunidad de los asesinos (identificados sólo en un 3 % de casos) —e incluso la no identificación de las víctimas en un 43 % de casos (con máximos en 1996-1997)— cebó una espiral creciente de crímenes. Las organizaciones feministas reaccionaron en 1994 y, tras conseguir la internacionalización del conflicto, lograron que la Comisión Nacional de Derechos Humanos constataste la pasividad de las autoridades del Estado de Chihuahua y declarase probada la «omisión culposa de los servidores públicos» en enero de 1998 (véase Valle, 2001). Pero hasta enero de 2004 no se creó la «Fiscalía Especial Federal para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua» dentro de la Procuraduría General de la República, y los informes internacionales más recientes elevan el número de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez hasta 2005 a 372 —de los cuales, 110 se encuentran pendientes—, e insertan el problema del feminicidio en un contexto cultural mucho más amplio, ya que las cifras máximas se alcanzaron en el Estado de México, con 7,5 feminicidios por cada 100.000 mujeres en 2004. El problema afecta todavía con mayor intensidad a Guatemala, donde al término de la guerra civil y del genocidio indígena se está produciendo una escalada de feminicidios: «La impunidad tiene la doble consecuencia de dejar sin castigo a los responsables y estimular su actuación (...) tal como ocurre cada vez más en Guatemala» (FIDH, 2006. La última cita está tomada de la p. 27).

La percepción colectiva en favor de los valores generalmente identificados con el progreso humano constituye un fin por sí misma. Sin embargo, no puede considerarse como simple resultado de ese progreso, o como mero ingrediente de cohesión identitaria, materializada en el *stock* de lazos comunitarios al que la sociología actual denomina «capital social», observable como principal característica distintiva de todas las sociedades industriales avanzadas. Al igual que sucede con la definición que hace Amartya Sen de la libertad —coincidente con la de Stuart Mill—, estos valores son el resultado y al mismo tiempo el ingrediente principal del cambio social evolutivo. Desde esta segunda perspectiva, la percepción de tales valores necesita combinarse con otros recursos —materiales, de conocimiento, e institucionales— para transformar aquellos lazos comunitarios en acción colectiva que produzca resultados operativos (Inglehart y Welzel, 2005b), lo que apela a la existencia de firmes nexos entre los sistemas cultural, político y económico.

Existe el riesgo de que tal acción puede ser desordenada y entrópica, y conducir a conflictos revolucionarios autodestructivos; puede perseguir intereses parciales, incompatibles con el interés general, y llevar a la sociedad a trampas de corporativismo y corrupción, o a la apropiación del aparato del Estado por grupos privados de interés, agudizando la desigualdad y bloqueando el progreso y la modernización; pero la acción colectiva se encuentra también de forma recurrente detrás de las dinámicas que hacen de las sociedades avanzadas sociedades abiertas, transparentes y con gobiernos responsables. El que la acción colectiva produzca unos u otros resultados es por sí misma el mejor *test* del desarrollo humano, de la calidad de las instituciones —que incentivan una u otra forma de acción— y de la capacidad de las propias élites para impulsar el progreso. A la vista de la evidencia empírica disponible, la capacidad de la población para participar en la acción colectiva de contestación y control de las élites dirigentes constituye un ingrediente tan poderoso del capital social como su participación en la asociación voluntaria. Estas dos formas de predisposición —hacia la asociación voluntaria y hacia la acción colectiva— muestran un elevado índice de covariación y su combinación presenta una estrecha correlación con el avance de los principales indicadores de gober-

nabilidad y de progreso institucional: transparencia, confiabilidad, responsabilidad, sensibilidad y eficiencia (Welzel, Inglehart y Deutsch, 2005 a y b).

No podía ser de otro modo, porque una característica definitiva del progreso humano es la de no ser algo otorgado por nadie, sino alcanzado de forma colectiva. Maquiavelo, siguiendo a Polibio, ensalzó los diseños institucionales que situaban las facultades de dirección en las élites y las de control en el *demos* de los principados y las repúblicas, pero el ejercicio de tales facultades y la gobernabilidad requiere participación activa (a todos los niveles: en el ámbito público institucional, en los partidos, las organizaciones, las asociaciones, o las empresas). La investigación empírica más reciente establece nítidamente que las aspiraciones de libertad y emancipación de la población desempeñan un papel crucial para explicar el avance y el carácter irreversible de los procesos de democratización. Su fuerza motivacional había sido minusvalorada «tanto por las teorías estructuralistas como por las que priorizan la agencia y la elección de las élites o por las teorías sobre la cultura política» (Welzel, 2006).

La aspiración a la libertad de participar directamente en la toma de decisiones colectivas constituye una fuerza autónoma de primer orden que no puede seguir siendo ignorada tras la serie de «revoluciones de terciopelo», que nadie pudo prever y que Hirschman (1993) explicó como una nueva manifestación del par de principios alternativos —voz *versus* salida— que «actúan como fuerzas impulsoras del orden y el equilibrio en los sistemas económicos y sociales» de la modernidad y han adquirido en la última etapa «una esfera creciente de influencia»⁵⁴, que pugna por erigir la exigencia de libertad en principal protagonista del proceso de cambio, frente a cualquier fuerza de contención. Esa es la novedad que evidencia el estudio de Welzel sobre la relación dinámica entre las «aspiraciones de libertad» —como variable independiente— y los «niveles de libertad» —como variable dependiente—, medidas respectivamente a través de la combinación de tres índices extraídos de la Encuesta

⁵⁴ Subtítulo del trabajo de Hirschman (1986), recopilatorio del impacto de la idea, formulada en 1970.

Mundial de Valores⁵⁵ y por agregación de los indicadores de derechos civiles y políticos de Freedom House (2001) para los 61 países participantes en la encuesta a mediados de los años noventa.

Welzel establece una fase inicial (1982-1987), en la que se registra estabilidad de los indicadores de libertad, otra intermedia (1989-1997), con rápido ascenso de los mismos, y una fase final (1999-2004) con un ritmo de ascenso apreciable, aunque más moderado. La encuesta de valores sólo proporciona datos de «voz» para el período central —cuya fecha media se sitúa en 1992— durante el que ya se estaba produciendo la «explosión de democratización» de finales del siglo XX. Tomando los índices del período 1989-1997 como punto de referencia de las aspiraciones de libertad de la población (o sea, de sus deseos de «voz»), el coeficiente de correlación con los índices coetáneos de libertades civiles y políticas resulta elevado (por encima de 0,76). Al estimar la correlación causa-efecto del indicador de aspiraciones de libertad de ese período con los índices de libertades cívico-políticas del período 1999-2004, el coeficiente de correlación de orden cero se eleva a 0,82. Aplicando el test de causalidad de Granger, Welzel mide la correlación de los residuos de ambas variables no explicados por los niveles de libertad ya existentes en la fase inicial —anterior a 1987, previa a la explosión de la democratización— y el coeficiente de correlación, una vez controlado por esa variable, sigue siendo elevado y significativo ($r = 0,71$). Puede concluirse, pues, que existe causalidad sociométricamente relevante entre las aspiraciones de libertad manifestadas por la población en los años noventa y los niveles de libertad civil y política efectivamente alcanzados y mantenidos en el período subsiguiente.

Esta evidencia viene a ratificar la relación recíproca entre cultura política y sistema político, que ya había sido detectado en Latinoamérica por Diamond *et al.* (1999, p. 39), quienes pusieron de manifiesto, sin embargo, la relevancia del papel de las élites —aunque en modo alguno exclusivo— en los momentos iniciales, seña-

⁵⁵ Construidos a partir de la importancia que da la población a la protección de la libertad de expresión y a la posibilidad de que los ciudadanos dejen oír su «voz» en el trabajo, en sus comunidades y en las decisiones del gobierno, ponderadas por el índice de desarrollo humano de cada país.

lando que «la cultura democrática ayuda a mantener e incluso presiona hacia la vuelta a la democracia, pero históricamente la elección de la democracia por las élites políticas precedió claramente en muchos de los casos estudiados a la presencia de valores democráticos entre el gran público». Esto se evidenciaba sobre todo en la primera edición de esta obra (1989), gestada a mediados de los años ochenta.

De acuerdo con el estudio de Welzel podemos ordenar también la fuerza que ha tenido esta relación causa/efecto en el espacio iberoamericano en la etapa más reciente, situando a los países a lo largo de la recta de regresión. En su parte superior derecha se encuentran Uruguay y Chile. El primero de ellos, junto a Portugal y España, dispone de libertades cívico-políticas similares al grupo de las grandes democracias occidentales (que en este estudio equivalen a índices superiores a 90). Chile se sitúa en el escalón inmediatamente inferior (con índice de libertades en torno a 80) pero sólo se veía superado en sus aspiraciones de libertad a comienzos de los noventa por los indicadores correspondiente a los países del este de Europa, lo que explica que estos países sean los que han progresado más rápidamente en el transcurso del decenio analizado (situando a Chile en este aspecto a la cabeza de Iberoamérica). República Dominicana dispone de un índice de libertades del orden de 70, y se sitúa en la zona intermedia de la recta de regresión que relaciona aspiraciones y libertades efectivas. México y Argentina disponen de índices de libertades en torno a 60 pero, mientras el primero se sitúa en la zona intermedia de la relación aspiraciones/libertades, Argentina aparece algo más abajo, con las aspiraciones avanzando por delante de las libertades efectivas en ambos casos. Perú y Brasil ostentan índices de libertad intermedios dentro de la tabla de 61 países (con índices entre 55 y 50) y los avances más moderados del último decenio se explican en buena medida por el menor nivel de sus aspiraciones a tener voz, ponderado por la disponibilidad de recursos humanos. Finalmente, de entre los diez países de Iberoamérica que disponen de datos, Venezuela es el que presenta un índice de libertades cívico-políticas más bajo (35) y se sitúa en la parte inferior absoluta de la tabla de 61 países en lo que se refiere a la relación aspiraciones/libertades, ponderada por sus recursos humanos

—aunque su nivel es todavía algo superior al de Turquía (30), cuyas aspiraciones avanzan ligeramente—.

El estudio de Welzel no niega el papel de las élites dirigentes en la aparición, el avance y la calidad de las democracias, ni la influencia sobre estos procesos de los factores estructurales —como el desarrollo económico⁵⁶— o de otros componentes de la cultura política, pero demuestra con toda nitidez y establece empíricamente el papel autónomo —en ningún caso derivado de esas otras variables— que ejercen actualmente sobre el progreso institucional, sobre el avance y sobre la estabilidad de la democracia las aspiraciones manifestadas por la población a la plena participación en las libertades cívicas y políticas y a disponer de voz efectiva en todos los asuntos que conciernen a sus vidas. Esto es, de las dos variantes de procesos de institucionalización propuestos por Parsons (1951), el estudio de Welzel —y antes el de Diamond *et al.*— demuestra que en el ámbito de la institucionalización y consolidación democrática predominan los procesos de agencia, en los que el sistema de la personalidad desencadena modificaciones en el sistema de valores y éstas se transforman en instituciones del sistema social, que retroalimentan el proceso. Este es, por tanto, un ámbito sobre el que importa desplegar políticas públicas de creación de recursos humanos y de adquisición de valores cívicos durante la fase vital de socialización de la personalidad individual.

El papel de la educación en la adquisición de valores cívicos ha sido analizado por Peterson (2003), explotando conjuntamente los datos de los *World Values Surveys* con los del primer Informe de Resultados del Estudio sobre Educación Cívica llevado a cabo por la Asociación Internacional para la Evaluación de los Resultados Educativos (IEA), realizado en 1999⁵⁷. Este fue el primer intento de abordar empíricamente el diagnóstico de las bases cognitivas de los

⁵⁶ El trabajo de Boix y Store (1993) demuestra que el nivel de renta *per capita* eleva fuertemente la probabilidad de transición a la democracia, especialmente en estas últimas décadas, en que la probabilidad de transición de las dictaduras hacia la democracia se dispara a los tres años de superar los países el umbral de 12.000 dólares de renta *per capita*.

⁵⁷ Véase Torney-Purta *et al.* (2001), a partir de una encuesta a escolares de 14 años en 28 países.

indicios de desafección observados entre las jóvenes generaciones hacia el sistema político democrático. Desgraciadamente, en el estudio sólo participaron tres países iberoamericanos (Portugal, Chile y Colombia). En la escala de «conocimiento cívico» que se desprende del estudio los tres casos iberoamericanos ofrecen valores «significativamente inferiores» a la media de los 28 casos analizados (Portugal, con un índice 96 sobre una media de 100, se sitúa en el puesto 21, y Chile y Colombia, con 88 y 86, se encuentran en el extremo inferior de la muestra), lo que no es óbice para que en los tres casos aparezcan al mismo tiempo actitudes de compromiso y participación cívica superiores a la media, ratificando las conclusiones que se extraían de la encuesta de valores.

De modo que, pese a la intensidad de la voluntad democrática que manifiestan los adolescentes y los jóvenes en el espacio iberoamericano, parece detectarse un déficit de educación en valores cívicos. La firmeza y la estabilidad a largo plazo de los valores democráticos y de emancipación muestra una gran correlación con el índice de desarrollo humano, decayendo cuando lo hace este índice, lo que se ha explicado en términos de la teoría del «ajuste de aspiraciones», según la cual la orientación hacia los valores es adaptativa respecto al medio existencial. De ahí que la fragilidad de la educación en valores cívicos pueda comprometer futuros avances en el proceso de democratización, dado el riesgo de fuertes fluctuaciones cíclicas que amenaza siempre al crecimiento económico moderno. En cambio, la evidencia empírica disponible demuestra la elevada capacidad del sistema educativo para impulsar la orientación positiva de los jóvenes hacia la convivencia ciudadana⁵⁸, ya que la diferencia de actitudes hacia la ciudadanía mejora diez puntos porcentuales como consecuencia de las diferencias observadas en el clima escolar, frente a una mejora de sólo cuatro puntos debida a la exposición a medios de opinión pública favorables. Además, la orientación hacia la buena ciudadanía, una vez adquirida en la edad juvenil, muestra una considerable estabilidad y resistencia frente al «ajuste de aspiraciones» —lo que no sucede con la orientación hacia la igualdad de género, valor que desgraciadamente se ve

⁵⁸ Véase Peterson (2003, cuadro 9).

mucho más directamente afectado por la socialización primaria y por la inmersión de los jóvenes en climas discriminatorios, societales y/o de los medios de opinión—. Todo indica, pues, que ha llegado la hora de afrontar el problema de la educación en valores cívicos seriamente. A esta tarea se entregaron muchos maestros de la República Española, y su actitud benemérita les costó la vida (Iglesias, 2007).

Porque, con un carácter todavía más general, existe hoy una clara percepción colectiva de que la confianza interpersonal —basada en la vigencia de pautas éticas de comportamiento entre individuos— no es una característica distribuida de forma homogénea entre todas las sociedades, su fortalecimiento no es una consecuencia de la democracia, ni se dispone de políticas eficaces para desarrollarla, por mucho que José Piñera (2003) piense que basta con establecer democracias fuertemente limitadas por los preceptos constitucionales para recuperar la senda virtuosa, como ya dijera Graham Sumner (Espina, 2005d). La confianza es en cierto sentido una precondition para todo ello (Inglehart, 1999). Por otra parte, la carencia de autocontrol moral dentro de cualquier colectivo social afecta seriamente al funcionamiento del mercado y a la propia capacidad del sistema político para dar respuesta a los retos emergentes, el primero de los cuales consiste precisamente en controlar el riesgo, que se ha convertido en el rasgo definitorio de la sociedad actual. La reemergencia del problema de la seguridad en el primer renglón de las agendas política y económica, tanto doméstica como internacional, explica la apelación cada vez más frecuente a la necesidad de recuperar la vieja ética de las burocracias profesionales — como la de los bomberos, o los policías incorruptibles del tipo Eliot Ness, al decir de Paul Krugman—. De ahí que para Scott Lash alguien deba asumir la responsabilidad o la tarea funcional de reintroducir las interrelaciones en un sistema social cada vez más complejo, diversificado y fragmentado ⁵⁹, y esa tarea corresponde inequívocamente al sistema de valores compartidos. No sorprende, pues, que el discurso moral haya reemergido también en economía, como se pone de manifiesto en toda la obra de Amartya Sen.

⁵⁹ En Beck *et al.* (1997). Para el enfoque de Parsons véase Alexander (1983), pp. 102 y ss.

Modalidades institucionalizadas de altruismo no han dejado de existir nunca en las actividades profesionales que sirven por encima de todo al bien público de forma materialmente desinteresada, aunque proporcionen otros incentivos. En estos casos, más que de una ética estrictamente individual, se trata de deontologías profesionales, o sea, de normas sociales, apoyadas sobre un conjunto de «normas institucionales» cuya observancia contribuye funcionalmente al sostenimiento y progreso del sistema social —o, alternativamente, su inobservancia es causa de disfunciones, todo lo cual no obsta para que en ciertos casos —como sucede en el *milieu scientifique*— el individuo «racional» actúe impulsado por algo muy parecido a la motivación «racional orientada hacia valores intuitivos», a la que se refiere Woods (2001), sin la que no es posible concebir la ciencia moderna.

Sin aquella «orientación hacia valores» —ya intuitivos, o morales, ya socialmente compartidos— tampoco sería posible la existencia del mercado, porque, en palabras de Kenneth Arrow (1972), éste depende de que no todos los agentes actúen impulsados por la motivación de maximizar la utilidad individual y orientados por el mecanismo de los precios, que es un mecanismo incompleto y necesita ser completado por un «contrato social», implícito o explícito, de modo que el economista más respetado de la segunda mitad del siglo XX no encuentra otro modo de dotar al mercado de una referencia externa que el enunciado por Rousseau hace dos siglos. En general, esta teoría ha podido aplicarse a multitud de ámbitos cruciales para la existencia y el funcionamiento de una sociedad ordenada, como el mercado de trabajo —que no es eficiente sin un componente de «regalo»⁶⁰—, o el funcionamiento de un sistema fiscal moderno, basado parcialmente en la colaboración voluntaria de los individuos, por mucho que en los modelos económicos más convencionales esto parezca ser una especie de «honestidad patológica» (Slemrod, 1998). Por todo ello se viene hablando de una teoría económica del regalo (Van de Ven, 2000), que remite a la recuperación reciente de la preocupación sociológica de Durkheim por el análisis de los lazos originarios que mantienen unida a la socie-

⁶⁰ Véase, entre otros, Akerlof (1982, 1983 y 1984).

dad, aunque ahora se trate de una tarea asumida por la mayor parte de las ciencias sociales (Komter, 1996).

Precisamente, el artículo seminal de Arrow (1963) sobre la economía del regalo se elaboró en respuesta al estudio comparativo de los sistemas de suministro de sangre para transfusiones en los hospitales de Gran Bretaña y Norteamérica, realizado por Richard Titmuss (1971), del que el autor había tratado de extraer conclusiones generales para avalar la conveniencia de que un conjunto de necesidades sociales relacionadas con el bienestar —en las que existe una elevada probabilidad de fraude («riesgo moral»)— se satisfagan a través de fórmulas basadas en el altruismo y no en el mercado, dada la dificultad de que aparezcan sistemas eficientes de intercambio allí donde la confianza constituye el elemento básico de caracterización del bien o servicio suministrado, y donde existen amplias asimetrías de información entre el suministrador y el consumidor, o entre éste y el tercero que asume el pago, cuando el servicio se presta en régimen de aseguramiento. Toda esta problemática ya había sido contemplada por Arrow en su análisis clásico sobre el mercado de prestaciones médicas. La bien conocida *postdata* del mismo viene aquí perfectamente al caso:

Los fallos del mercado para prevenirse contra incertidumbres han generado muchas instituciones sociales en las que —en mayor o menor medida— se contradicen los supuestos usuales del mercado. La profesión médica sólo es un ejemplo, aunque sea un caso extremo en muchos aspectos. Todas las profesiones comparten algunas de estas mismas características. La importancia económica de las relaciones personales — y muy especialmente de las familiares, aunque éstas se encuentren en declive— no es en ningún modo trivial en las economías más avanzadas; se basa en las relaciones no comerciales que crean garantías para un tipo de comportamiento que, en su ausencia, estaría sometido a un grado excesivo de incertidumbre. Se podrían poner otros muchos ejemplos. La lógica y las limitaciones propias del comportamiento competitivo ideal bajo condiciones de incertidumbre obligan a reconocer lo incompleto de la visión de la realidad que ofrece el sistema impersonal de precios.

En tales contextos, la credibilidad sólo puede surgir de relaciones continuadas derivadas de la cooperación estable, en las que la

«repetición», e incluso la «adicción» a ciertas formas de comportamiento altruista —por mucho que, una vez adoptadas, se parezcan mucho a otras pautas de acción irracionales o compulsivas—, contienen en realidad fuertes ingredientes de reflexividad, siquiera sea intuitiva, como afirma Giddnes (1997), y pueden inscribirse en el catálogo de los recursos racionales —aunque comprometan también las emociones individuales— de que se dota la sociedad en orden a producir la confianza en que descansa el funcionamiento del sistema social y económico moderno, que Adela Cortina (2007) sintetiza en la idea de «ciudadanía cordial».

6. INFLACIÓN, EMPLEO Y RELACIONES INDUSTRIALES

Antes de analizar las características del sistema de bienestar de la democracia española conviene observar lo ocurrido con la distribución de la renta llevada a cabo directamente a través de los mecanismos de mercado, particularmente a través del mercado de trabajo que, dependiendo del modelo de relaciones industriales, se suele situar a caballo entre el sistema económico y el de bienestar. La teoría de los «recursos de poder» parte precisamente del carácter definitorio que ostentan las relaciones de empleo sobre la estratificación socioeconómica de los países para asentar sobre ellas el fundamento mismo del Estado de Bienestar. Según esta teoría, en el teatro de operaciones del mercado de trabajo se enfrentan «dos tipos básicos de recursos de poder, que proporcionan a sus titulares capacidad para recompensar o castigar a los otros actores: los activos económicos y la fuerza de trabajo, o capital humano». La principal diferencia entre ellos es que los primeros pueden ser objeto de acumulación y concentración ilimitadas, mientras que el capital humano no puede desvincularse de su titular, por lo que su acumulación tiene límites mucho más estrechos. Por esta razón, los titulares de este último se encuentran generalmente subordinados a los titulares del capital. «Tanto los recursos económicos como la fuerza de trabajo pueden aumentar su eficacia como recurso de poder a través de la acción colectiva. Sin embargo, como el capital humano se encuentra mucho más disperso, la acción colectiva es una herramienta más significativa para los empleados que para los empleadores» (Korpi, 2006, p. 172). De ahí que, históricamente, los Estados que prohibieron las organizaciones obreras en nombre del individualismo político o de la libertad del mercado de trabajo fueran denunciados como instrumentos de dominación de clase (Streeck y Kenworthy, p. 443). En el primer epígrafe de este capítulo analizaremos la problemática del mercado de trabajo en la etapa inmediatamente ante-

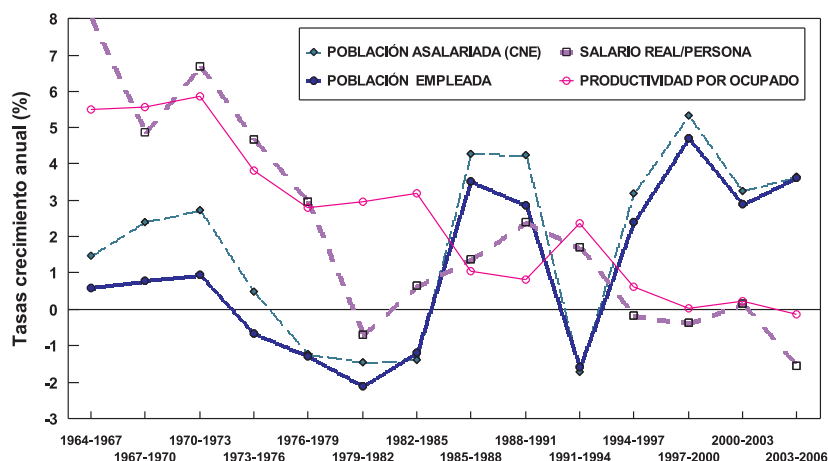
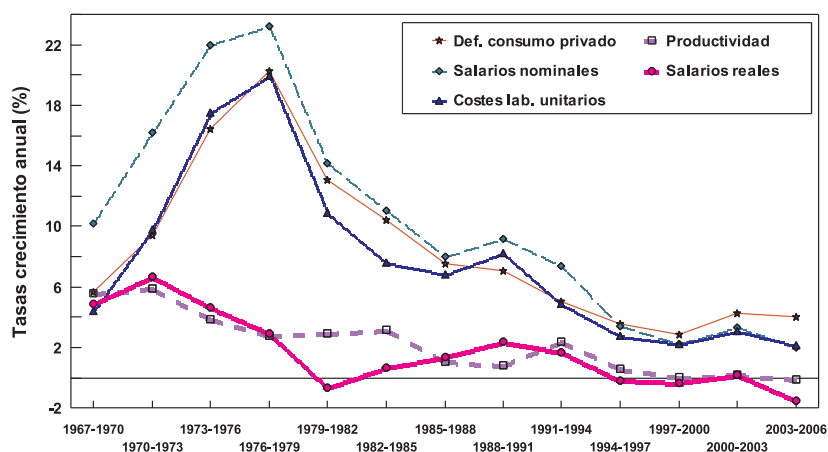
rior a la democracia y las vicisitudes de su funcionamiento a lo largo de los últimos treinta años. En el segundo epígrafe estudiaremos la dinámica de la acción colectiva, para pasar en el capítulo séptimo a engarzar esta última con la edificación del Estado de Bienestar durante toda la etapa democrática.

1. CRECIMIENTO, INFLACIÓN, DESEMPLEO Y DEMOCRACIA EN ESPAÑA

El período final del franquismo había registrado crecimientos de los salarios reales elevadísimos y por encima del crecimiento de la productividad, lo que significó crecimientos modestos del empleo entre 1964 y 1974 (a una tasa media anual del 0,8%, ligeramente inferior, sin embargo, al crecimiento de la población activa) y fuertes y continuados descensos entre 1975 y 1985. Visto a ojo de pájaro, el ajuste llevado a cabo a lo largo de toda la etapa democrática consistió en desencadenar un movimiento de tijeras mediante el cual el autocontrol de los salarios reales terminó por contraer el crecimiento de la productividad hasta que el empleo total y asalariado situó su crecimiento en tasas superiores al 3% anual, en un contexto en que el suministro de fuerza de trabajo ha estado garantizado por elevadísimas tasas de desempleo y por la existencia de población activa «desanimada» —durante los años ochenta y noventa—, a las que vendría a añadirse la creciente oleada de inmigración de estos últimos años. Todo ello se sintetiza en el gráfico 23 ¹.

El instrumental de conocimiento que orientó el diseño de las políticas de precios, salarios y rentas se estaba poniendo a punto precisamente durante el decenio en que España experimentaba la escalada inflacionista que se observa en la parte izquierda del gráfico 24. Un somero examen de lo ocurrido puede contribuir a comprender los nexos entre el sistema de conocimiento y los sistemas

¹ Series construidas a partir de la Contabilidad Nacional base 2000, retrotraídas hasta 1980 con las de CNE base 1995 y hasta 1964 con las de CNE base 1986. Todas ellas tomadas de BDSICE.

GRÁFICO 23. *Empleo, salarios y productividad* (en promedios trianuales, 1964-2006)GRÁFICO 24. *Precios, CLU y sus componentes* (en promedios trianuales, 1967-2006)

económico y de bienestar —y, dentro de este último, el subsistema de relaciones industriales—, imprescindibles para el diseño de tales políticas. En un trabajo seminal, Edmund S. Phelps (1968) había manifestado su incomodidad con la explicación que imputaba la responsabilidad por la inflación de costes a la existencia de los sin-

dicatos: según John Dunlop, éstos elevaban la presión salarial por encima del crecimiento de la productividad, entablando una carrera con los precios para aumentar los salarios reales de sus afiliados, confiando en que las políticas keynesianas de pleno empleo de los gobiernos mantendrían bajo control las cifras de desempleo, aún al coste de practicar políticas monetarias abiertamente inflacionistas. La explicación de Dunlop (y la denominada curva de Phillips) hacía responsables de la escalada inflacionista a los sindicatos y a los gobiernos.

Phelps contraargumentó afirmando que en una economía, como la norteamericana, en que sólo uno de cada cuatro activos pertenecía a los sindicatos, tal hipótesis implicaría la existencia de diferencias apreciables entre los salarios de las empresas sindicadas y las no sindicadas y que los afiliados soportarían tasas de desempleo más elevadas que la media. Como no hay razones para pensar que la población sindicada esté dispuesta a aceptar oportunidades de empleo inferiores a las de los no afiliados, la explicación de la inflación de costes en EE UU debía ser atomística y basarse en pautas de comportamiento microeconómico (haciendo abstracción de la negociación colectiva, abiertamente minoritaria).

La explicación neoclásica habitual venía atribuyendo el desempleo al abandono oportunista del trabajo por los empleados, o al alargamiento del período de búsqueda de empleo por los desempleados, en espera de mejores salarios, como consecuencia del recalentamiento observado en el mercado de trabajo, tras un largo período en que las tasas de desempleo se situaban en sus mínimos históricos (generalmente, menos del tres por ciento, no superando el cuatro por ciento dentro de la OCDE). Según esta explicación, el aumento de la tasa de desempleo se debería al exceso de demanda de trabajo por parte de las empresas. Phelps añadió a esto que sólo puede admitirse un exceso de demanda de trabajo si se registra simultáneamente aceleración en el ritmo de crecimiento de la tasa relativa de empleo $\{z\}$ y descenso de la tasa de desempleo $\{u\}$, calculadas ambas como *ratio* respecto a la población activa. Cuando esto sucede, es previsible que aumente la proporción de trabajadores que abandonan su empleo, y cuando el fenómeno alcanza cierta intensidad —al descender el desempleo por debajo de determinado nivel— los

empresarios elevarán el diferencial de los salarios que ofrecen sus empresas, respecto al salario medio de su entorno, para combatir el aumento de la tasa de rotación. Al difundirse tal comportamiento, el salario medio aumentará. En todo caso, esto ocurre siempre que $\{u\}$ se sitúa por debajo de la proporción de los puestos de trabajo vacantes $\{v\}$, que generalmente aumenta cuando lo hace la demanda de productos: en EE UU, a finales de los sesenta, este umbral de $\{u\}$ se situaba en el 2,5% .

Phelps denominó «curva de Phillips aumentada» a la función que relaciona la tasa de crecimiento de los salarios nominales (o inflación salarial) con la tasa de desempleo, dada una tasa de crecimiento de la *ratio* de empleo. No se trata, en realidad, de una curva sino de una familia de curvas *iso-z*, una para cada tasa de crecimiento de la *ratio* de empleo. Esta curva deriva, a su vez, de la familia de las denominadas «curvas de Beveridge» —que representan la relación de sustitución entre tasa de desempleo y *ratio* de vacantes, ya que cuando $\{u\}$ desciende aumenta $\{v\}$ —. Representando la tasa de desempleo en el eje vertical, las curvas de Beveridge tienen inclinación negativa y son convexas porque, para mantener constante la tasa de crecimiento de la *ratio* de empleo, el descenso de la tasa de desempleo hace aumentar la *ratio* de vacantes más que proporcionalmente, presionando sobre las diferencias salariales. Para cada tasa de crecimiento de la población activa existe una curva de Beveridge de «estado estacionario» que señala los pares de valores $\{u, v\}$ que permiten estabilizar la tasa de desempleo en la familia de curvas *iso-z*. Esta curva estacionaria es tanto más elevada cuanto mayor es la tasa de crecimiento de la población activa. Representando la tasa de desempleo en el eje horizontal, la curva de Philips de estado estacionario, derivada de aquélla, es una recta vertical, lo que indica que la tasa de desempleo de equilibrio no varía cualquiera que sea el ritmo de aumento de los salarios nominales (representados en el eje vertical), siempre que se mantenga constante el crecimiento de la productividad y la oferta de trabajo sea inelástica: para cada curva *iso-z*, a mayores tasas de productividad y/o de crecimiento de la oferta de trabajo —esta última asociada a un aumento de la demanda de productos suficientemente elevada como para comprimir fuertemente la tasa de desempleo—

corresponderán curvas de estado estacionario con desempleo más elevado, y viceversa².

En este punto Phelps introdujo el impacto de las expectativas —como había hecho la Escuela de Estocolmo durante los años treinta—. Para mantener controladas sus vacantes, las empresas planean ofrecer un diferencial salarial acorde con sus expectativas de salarios en el conjunto del mercado durante el período para el que contratan (generalmente, un año). Para alcanzar el equilibrio de que hablamos hace falta que los salarios efectivos vigentes en el transcurso del año se comporten con arreglo a aquellas expectativas (situación a la que se venía denominando de «expectativas racionales» o «inflación anticipada»). Pero cuando el desempleo desciende por debajo de la familia de curvas de Phillips de estado estacionario los salarios efectivos son mayores que los esperados y, suponiendo que las expectativas se adapten a los cambios observados (situación a la que se denomina de «expectativas adaptables»), para mantener los diferenciales deseados los empresarios elevarán también los salarios ofrecidos, desencadenando una espiral inflacionista hasta que el desempleo vuelva al nivel estacionario. ¿Ocurrirá lo mismo si el desempleo se sitúa por encima del estado estacionario? Según Phelps es más verosímil que ambos comportamientos resulten simétricos cuando la inflación salarial esperada en el mercado es elevada, de modo que la reducción del diferencial salarial correspondiente al descenso de la *ratio* de vacantes $\{v\}$ no signifique reducciones de salarios monetarios. La razón para ello es que —con independencia de lo que ocurra con los salarios reales— existe una resistencia natural a la reducción de los salarios nominales (a la que Keynes denominó «ilusión monetaria»). Cuando esto ocurre, por debajo de un cierto nivel de inflación salarial la curva de Phillips estacionaria tiene inclinación negativa (o sea, el desempleo de estado estacionario es mayor cuanto menor es la inflación salarial y menor la dispersión inte-

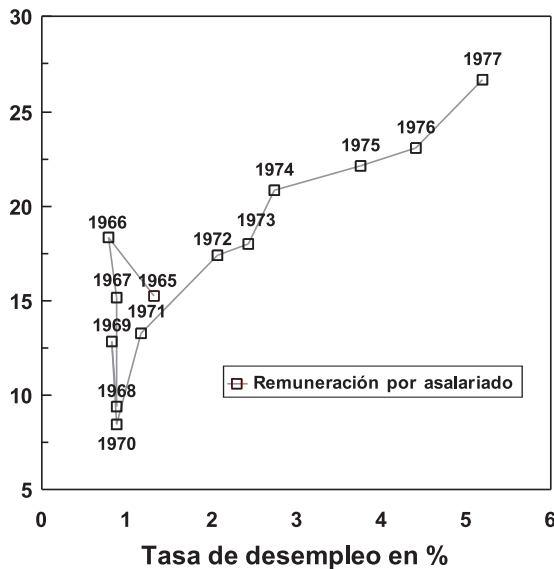
² Por ejemplo, en EE UU, antes de la desaceleración de la productividad de los años setenta el desempleo estacionario para que los salarios reales crecieran al mismo ritmo que la productividad era dos puntos superior al necesario para mantener salarios reales estables: 4% y 6%, respectivamente.

rempeñarial de salarios), y el desequilibrio desencadena situaciones de hiperinflación explosiva³.

Phelps tuvo que hacer el contraste del modelo con las series norteamericanas del período 1953-1964 y por entonces la curva de Phillips se mostraba considerablemente erguida hacia la vertical, incluso con bajos niveles de inflación —aunque ya presentase cierta inclinación—, de modo que en ese momento la hipótesis de Phelps se consideró como una teoría todavía débil. Además, cuando se desencadenó allí la espiral precios-salarios (después de 1973), ya había aparecido la *stagflación* y la *ratio* de empleo había dejado de crecer, de modo que algunos de los supuestos básicos del modelo ya no se daban.

Sin embargo, el modelo de Phelps explica razonablemente lo ocurrido en España durante el decenio que precedió a la primera crisis del petróleo, como evidencian —en términos agregados— los gráficos 23 y 24. El gráfico 25 muestra, además, que la curva de Phillips española hasta comienzos de los años setenta se situaba en la zona elevada —de alta inflación salarial, en términos relativos—, con pendiente prácticamente vertical. Durante la última etapa de expansión previa a la crisis del petróleo, cuyos efectos se dejaron sentir en el país con cierto retraso, debido a la decisión de las autoridades tardofranquistas de hacer oídos sordos a su impacto practicando una política monetaria todavía más irresponsable de lo que había venido siendo habitual, la curva de oferta de trabajo se desplazó hacia la derecha —y con ella el desempleo de equilibrio—, dando pie a una elevación de cinco puntos en la tasa de actividad femenina (con un aumento del 30% en el número de mujeres activas entre 1970 y 1974), inducida por el recalentamiento del mercado de trabajo. Esto explica que, pese al aumento del empleo, la *ratio* relativa empleo/población activa cayese ligeramente durante el decenio 1964-1974 (a una tasa del -0,2%). En todo caso, las tasas de desempleo españolas, estandarizadas por los *Economic Outlook*

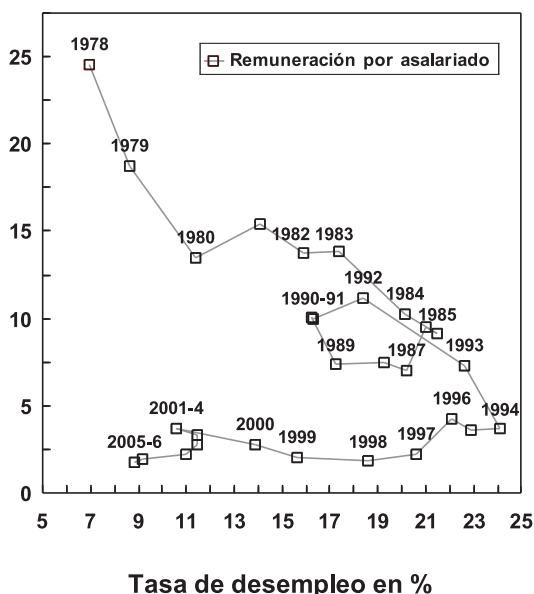
³ Phelps consideraba que en EE UU la tasa de desempleo estacionario a los ritmos de inflación salarial de la época se situaba en el 4%; a una tasa superior de inflación, la tasa de desempleo de equilibrio podía situarse en el 3,5%, pero por debajo del 3% aparecían desequilibrios susceptibles de desencadenar espirales precios/salarios.

GRÁFICO 25. *Curva de Phillips* (tasas de crecimiento en pesetas corrientes, %)

de la OCDE, no superaron el 4% hasta 1976 (ni el 6% hasta 1978), de modo que el cuadro completo parecía encajar en el modelo de Phelps⁴.

Además, existe evidencia abundante de que durante el decenio anterior a la crisis los empresarios compitieron abiertamente por la retención de trabajadores a través de mecanismos de salario diferencial —respecto al fijado para cada sector por la negociación colectiva o las «bases de trabajo»— a través de la proliferación de lo que se denominaban los «fleclos salariales» (que explican las diferencias, o «derivas», entre las tasas de crecimiento efectivo de los salarios y las tasas fijadas por las ordenanzas y los convenios colectivos). Esto fue interpretado como una compensación por los bajos «salarios-base» (Serrano y Malo, 1987), pero reflejaba también obviamente las tensiones existentes en el mercado de trabajo. La abundante literatura disponible por entonces acerca de la estructura de salarios daba cuenta,

⁴ Cuyas líneas básicas fueron adoptadas por Luis Ángel Rojo (1974, capítulo VII, pp. 370 y ss.), que era desde 1971 director del servicio de Estudios del Banco de España.

GRÁFICO 26. *Salarios y desempleo* (tasas de crecimiento en pesetas corrientes, %)

por su parte, de la existencia de una fuerte concurrencia entre empresas para captar población ocupada en las zonas, sectores, empresas y ocupaciones más dinámicas⁵, lo que sugiere un desplazamiento de las curvas de Beveridge hacia la derecha.

Sin embargo, entre 1975 y 1985 los supuestos del modelo de Phelps dejaron de darse porque el empleo —ya no su *ratio*— descendió a una tasa anual de $-1,6\%$, lo que indujo una contracción endógena de la oferta de trabajo: la población activa «se desanimó» y cayó a una tasa anual del $-0,4\%$, de modo que la tasa de variación de la *ratio* empleo/población activa descendió anualmente en un 2% . En tales condiciones no tendría sentido hablar de tensiones en el mercado de trabajo y lo que habría cabido esperar, según el modelo de Phelps, era una espiral desinflationista, que no sólo no tuvo lugar, sino que la hiperinflación salarial llegó a alcanzar su tasa má-

⁵ Una muestra de la cual puede verse en la segunda parte de Álvaro Espina *et al.* (1987).

xima del 27% en 1977, mientras la tasa de desempleo se aproximaba ya al umbral del 6%, que sería ampliamente rebasado en los años subsiguientes (gráfico 26).

No obstante la quiebra de los supuestos del modelo de Phelps, el impacto de la introducción de las expectativas adaptables en relación con la inflación salarial y el análisis subsiguiente acerca de la posibilidad y la conveniencia —en términos de maximización de una función de utilidad «rawlsiana»— de practicar una política monetaria capaz de influir sobre las variables económicas reales resultó extraordinariamente fecunda. Para ello había que conducir las expectativas del público, de los asalariados y de los empresarios por una senda de desinflación y reducción del desempleo paulatinos —en lugar de razonar en términos de equilibrio, cuando resultaba evidente que éste se había roto o que existía una pluralidad de «equilibrios» con desempleo, inflación y bajo crecimiento—⁶, y dejar de obcecarse en recuperarlo practicando políticas monetarias draconianas. El trabajo de Phelps abrió paso además al análisis de mercados de trabajo imperfectos, en los que las expectativas sólo son «racionales» con relación a la información incompleta disponible en el momento de tiempo en que se adoptan —sin presuponer en ellas capacidad alguna para anticipar la inflación efectiva—, información que podía mejorar en la medida en que las autoridades hicieran explícitas con antelación sus previsiones de inflación, reservándose la posibilidad de actuar si las decisiones de los agentes se demostraban incompatibles con los objetivos anunciados⁷.

Al final de su artículo de 1968 Phelps indicaba que una forma de romper la espiral precios-salarios consistía en quebrar las expectativas inflacionistas, siempre y cuando el gobierno —o, más bien, el regulador monetario— fijase límites a la inflación y dispusiesen de la reputación suficiente para que empresarios y empleados confiaran en que se haría lo necesario para impedir la superación de tales límites —aún al precio de provocar recesiones—. Su discípulo,

⁶ Al mismo tiempo que se ponía de manifiesto la aparición de desempleo estructural, lo que obligó a ampliar enormemente el abanico de factores o variables explicativas y de modelos analíticos. Para una síntesis de los mismos, véase Lindbeck (1999).

⁷ Véase Phelps (1967 y 1968).

John B. Taylor, trabajó a fondo la cuestión —en solitario y en colaboración con el propio Phelps—⁸, llegando de forma todavía tentativa a la norma de política monetaria compatible con la optimización del empleo y del producto que más tarde llegaría a conocerse como la «regla de Taylor», que condensa en una regla aritmética sencilla las ideas de Lyndal, Myrdal y Keynes. En su formulación simplificada más reciente, esta regla establece que el tipo de interés real neutral se sitúa en torno a dos puntos. La política monetaria debe modificarlo en la misma dirección que las desviaciones de la inflación —respecto al objetivo de estabilidad de precios adoptado y previamente anunciado— y las desviaciones del ritmo de crecimiento del PIB —en relación con su tasa de crecimiento potencial—, situando los tipos de interés a una distancia del tipo de interés real neutral equivalente a 1,5 veces la suma algebraica de las desviaciones del crecimiento del PIB y de la inflación (respecto a sus niveles previamente anunciados)⁹.

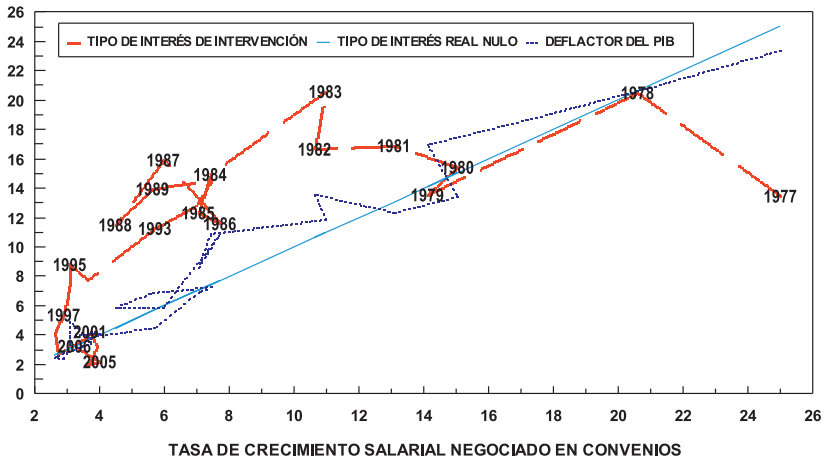
En líneas generales, esa fue la corriente de pensamiento en que comenzó a moverse el Banco de España, aunque el punto de partida para situar a la política monetaria en posición relativamente neutral respecto a la inflación salarial se encontrase todavía muy distante: Como puede observarse en el gráfico 27, el tipo de interés de intervención del Banco de España se situaba en 1977 en el 13,6%, muy por debajo del crecimiento de los salarios negociados en convenios colectivos (25,1%) y a diez puntos del deflactor del PIB (23,4%). Dado el abismo existente entre inflación y tipo de interés, «pedir a la política monetaria que [tratase] de lograr por sí sola una reducción de las tasas de inflación sin entorpecer un deseado movimiento de reactivación de la economía, [habría sido] proponerle una tarea que no [estaba] en condiciones de cumplir»¹⁰.

⁸ Véanse Taylor (1975), Phelps y Taylor (1977) y Taylor (1979).

⁹ Véase el comentario en que el propio Taylor sugirió la simplificación de su regla en (1998a), sintetizado en: <http://research.stlouisfed.org/conferences/homer/rule.html>. Una explicación más detallada en Taylor (1998b). Véase lo más notable de la literatura sobre la regla de Taylor en la página: <http://www.stanford.edu/~johntayl/PolRulLink.htm#Technical%20articles>.

¹⁰ Véase el estado de la cuestión y las mejores prácticas de política monetaria en Rojo y Pérez (1977).

GRÁFICO 27. *Salarios y política monetaria*



La espiral inflación salarial/desempleo ya no podía ser explicada en los términos atomísticos del modelo de Phelps, sino que tenía que imputarse a la relajación de la propia política monetaria practicada en el pasado —como sucedáneo de la política fiscal¹¹—, en combinación con un conjunto de factores institucionales que impedían la vuelta hacia el punto de equilibrio tras el primer *shock* del petróleo. Uno de ellos era precisamente la estructura y dinámica de la negociación colectiva. Respecto a ella, cabe afirmar que durante el período 1963-1976 el sistema tutelado por la organización sindical franquista (OSE) estaba diseñado precisamente para impedir la coordinación salarial, aunque ésta se había colado por debajo de la puerta y era máxima, en términos comparativos con la OCDE (2006, p. 122). Los sindicatos ilegales —incrustados en aquélla— se las habían ingeniado para llevarla a cabo a través de una técnica consistente en desencadenar la negociación colectiva en los sectores tecnológicos líderes¹² —con elevada relación capital/trabajo y con

¹¹ Problema que intentó paliarse elevando diferencialmente la fiscalidad sobre el empleo (la «cuña fiscal» salarial), que tuvo, sin embargo, la virtualidad de acelerar la espiral. Véase Fina (1984).

¹² Joaquina Paricio (1979) demostró que los sectores clave o marcadores habían sido los de «Fabricación de productos químicos» e «Industrias metálicas básicas».

mayor capacidad de pago, debido a sus altos niveles y fuertes crecimientos de la productividad—, forzando después el contagio hacia el resto de sectores y empresas, obligándoles a seguir su senda de crecimiento salarial bajo amenaza de conflictividad.

Como la crisis económica impidió la transmisión completa del crecimiento de los costes a los precios, ya en 1974 y 1975 las empresas se vieron obligadas a absorber entre cuatro y cinco puntos de aquel aumento con reducciones de beneficios (Toharia, 1981), lo que desencadenó una crisis empresarial que duraría diez años—durante los cuales la formación de capital fijo disminuyó constantemente— con la subsiguiente carrera de ajustes a la baja del empleo que se observaba en el gráfico 23 —y con el aumento del desempleo visible en los gráficos 25 y 26—, proceso por el que las empresas trataban de compensar la caída de beneficios mediante reducciones de costes laborales por unidad de producto, conseguidos a través de aumentos de la productividad¹³ (que, a escala sectorial, era el resultado del «efecto composición», dada la rápida desaparición de las empresas menos productivas). De modo que en el momento de la transición democrática la existencia de hiperinflación de costes derivada de una negociación colectiva incompatible con los equilibrios micro y macroeconómico no podía seguir siendo ignorada. Acometer la corrección del problema requería disponer de un modelo que explicase el impacto de la desaceleración de la productividad sobre la inflación, ya que éste era uno de los problemas, pues en España el crecimiento de aquélla se había reducido a la mitad. El efecto multiplicador de la desaceleración de la productividad sobre la inflación salarial, así como la dinámica de su transmisión a los precios vía negociación colectiva, fue estudiado por primera vez en enero de 1979 por el servicio de estudios de la Bolsa de Nueva York en su estudio «Reaching a Higher Standard of Living»¹⁴.

¹³ Obsérvese que, denominando $\{c\}$ al coste laboral unitario, $\{w\}$ al salario e $\{y\}$ a la productividad por empleado $\{c = w/y\}$, y sus tasas logarítmicas de crecimiento (con notación subrayada, empleando la aproximación matemática): $\{\underline{c} = \underline{w} - \underline{y}\}$.

¹⁴ Presentado enseguida por sus autores en un seminario del BLS en Washington, de él tomé las ideas básicas para proponer la fórmula de negociación de la productividad que se llevó al primer AMI, al que me refiero más adelante. Véase

En la dinámica de la negociación salarial anterior a la transición las expectativas de inflación y de crecimiento de la productividad se acumulaban a la hora de establecer los objetivos de negociación de los sindicatos, alineándose respecto al período inmediatamente anterior (la inflación, respecto al año anterior, y la productividad, respecto a un período más largo, en torno a un trienio). Tales prácticas resultaban de por sí inevitablemente inflacionistas en un contexto de crisis económica y desaceleración de la productividad, cuya tasa de crecimiento se redujo desde el 6% antes de 1973 hasta el 3% entre 1976 y 1985 (gráficos 23 y 24). El modelo de Freund y Manchester establecía una relación entre el crecimiento de los salarios durante el año en curso, los de los precios y la productividad del período anterior y la tasa de desempleo del año en curso, a partir de la cual infería el valor del multiplicador que relaciona el crecimiento de la productividad con la inflación. Aplicando el modelo al caso español, el descenso de tres puntos en el crecimiento de la productividad explicaría por sí sólo un crecimiento de casi ocho puntos en la inflación salarial¹⁵. De acuerdo con las series del gráfico 24, la tasa de crecimiento de los salarios nominales aumentó trece puntos a lo largo del decenio, pasando del 10,2% en 1967-1970 al 23,3% en 1976-1979. La fuerte concurrencia desatada en el mercado de trabajo durante el primer trienio de los setenta explica el aumento de seis puntos en la inflación salarial del período 1970-1973,

la explicación técnica del estudio, elaborada por sus autores, en Freund y Manchester (1980, pp. 53-57). La aplicación del modelo de transmisión a la realidad de la negociación salarial española la realicé en MECO (1981). Véase Espina (1985 y 1990).

¹⁵ De acuerdo con la notación que venimos usando, denominando $\{\pi\}$ a los precios y $\{t\}$ al subíndice del período actual (anual, para los precios y trienal, para la productividad): $\{\underline{w}_t = \alpha + \beta \pi_{t-1} + \gamma y_{t-1} + \delta u_t\}$. A partir de esta expresión, dado que la variación de los precios muestra una elevada correlación con la de los costes laborales unitarios $\{\underline{c} = \underline{w} - y\}$ el multiplicador de los cambios anuales de la productividad —computada sobre períodos trienales— respecto a la inflación salarial total anual $\{M = \underline{w}/y\}$, viene dado por la expresión $\{M = -1 + (\beta - \alpha) / (1 - \alpha)\}$. Aplicando el modelo al caso español durante el período 1965-1977, el valor estimado es $\{M = 2,6\}$, lo que significa que el descenso de tres puntos en la tasa de crecimiento de la productividad supondría —una vez completado el proceso de transmisión— un aumento de 7,8 puntos en la tasa de crecimiento de los salarios nominales.

cuando la productividad seguía creciendo a fuerte ritmo. Toda la transmisión a la inflación del impacto de la desaceleración interdecenal de la productividad se produjo durante el sexenio 1973-1979, en que la inflación salarial aumentó otros siete puntos, alentada, además, por la inercia de unas expectativas de aceleración de los precios derivadas de la política monetaria que se había practicado durante el franquismo, consistente en compensar la insuficiencia fiscal con apelaciones al Banco de España (*fiat money*) para financiar el déficit endémico (Pueyo, 2006).

Desde el Banco de España se consideró que la tarea de acometer la corrección de los profundos desequilibrios que se observan en los gráficos anteriores precisaba de la cobertura de una política de rentas —aún considerando sus «dificultades, debilidades y riesgos», ya que, hacer recaer todo el peso de la lucha contra la inflación sobre la política monetaria podía «generar fuertes costes sociales capaces de poner en peligro la continuidad de la propia política anti-inflacionista». La combinación de objetivos últimos que se trataba de alcanzar, en el mismo momento en que se acometía la transición democrática, exigía «una estrategia compleja que combinase de algún modo la política monetaria, la política de rentas y la política fiscal». Además, para corregir al mismo tiempo los problemas de la balanza de pagos, resultaba aconsejable también «sustituir la cantidad de dinero, como objetivo monetario intermedio, por otra magnitud tal como el “crédito interno”» (Rojo y Pérez, 1977, p. 41).

Porque tampoco resultaba conveniente provocar una desaceleración de los precios excesivamente violenta, para evitar caer en una situación como la que había sido descrita por Irving Fisher —y antes por Keynes— como «deflación de deuda»¹⁶, en que la caída brusca y no anticipada de la tasa de inflación aumenta el peso real de la deuda sobre los deudores, que se ven abocados a reducir drásticamente su propensión a consumir, aumentando la morosidad de los prestatarios, amenazando la solvencia y agudizando la crisis de los bancos, obligándoles a racionar el crédito estrangulando la inversión (*credit crunch*), con su inevitable secuela de liquidación des-

¹⁶ Véase Fisher (1933).

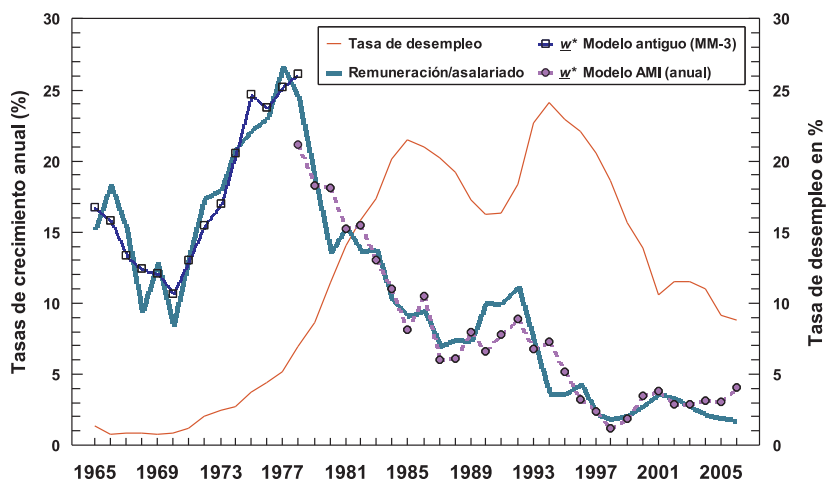
ordenada de activos y de destrucción del tejido empresarial, generalmente irreversible. Hay que tener en cuenta que entre 1977 y 1985 la Banca española estaba atravesando ya por una grave crisis, muy relacionada con la crisis empresarial general, dada la profunda interpenetración banca-industria existente en el período anterior (Cuervo, 1988)¹⁷.

Desde la perspectiva de los salarios la transición democrática significó el cambio de modelo de negociación salarial que se dibuja en el gráfico 28. En síntesis, este nuevo modelo requería establecer colectivamente un objetivo de inflación futura paulatinamente inferior al del pasado y negociar los salarios con relación a previsiones descendentes, en lugar de hacerlo con relación a la inflación anterior. Lógicamente, para generar expectativas creíbles por los agentes, era necesario disponer de suficiencia fiscal y practicar una adecuada disciplina monetaria (cuya transición fue paulatina durante el período 1977-1983, hasta conseguir un adecuado margen de manio-bra para la política monetaria, como se observaba en el gráfico 27). Esencialmente, esto es lo que se hizo en los denominados Pactos de la Moncloa¹⁸. Además, para reabsorber los desequilibrios en las cuentas de resultados de las empresas sin necesidad de proceder a reducciones generalizadas de los salarios reales —algo que hubiese producido un aumento de la conflictividad laboral, ya extraordinariamente elevada¹⁹— había que abandonar la práctica de negociar colectivamente la transmisión de la productividad pasada a los aumentos salariales actuales, devolviendo esta facultad a las empresas —ya a través de acuerdos colectivos descentralizados articulados

¹⁷ Caprio y Kliengebiel (1996) estimaron que esta crisis bancaria consumió un 16,8% del PIB del período (aunque la malignidad de este tipo de episodios alcanzó un máximo en Argentina, cuya crisis bancaria de 1980-1982 consumió aproximadamente el 53,5% del PIB argentino de la época).

¹⁸ Denominando $\{w_t\}$ a la tasa de crecimiento salarial negociado en convenios para el año en curso y denotando con $\{*\}$ a las variables esperadas durante el mismo, los Pactos de la Moncloa significaron pasar de la expresión $\{w_t = \pi_{t-1} + \gamma_{t-1}\}$ a la expresión $\{w_t = \pi^* + \gamma^*\}$. Estos pactos, junto a otros acuerdos de concertación social se analizan en el epígrafe siguiente.

¹⁹ El máximo se registró entre 1977 y 1979, con una media anual de quince millones de jornadas perdidas por huelgas. En el trienio subsiguiente la cifra cayó a la tercera parte (Espina, 1990, p. 259).

GRÁFICO 28. *Salarios y modelos de negociación*

con la negociación centralizada, ya mediante políticas de recursos humanos con remuneración individualizada— eliminando el automatismo con que operaba la negociación anterior, que contribuía a la fijación de expectativas de crecimientos adicionales de los salarios, a los que las empresas hacían frente planificando líneas de producción y necesidades de inversión capaces de alcanzar los crecimientos de productividad previamente comprometidos en la negociación salarial. La corrección de esta dinámica constituyó el objetivo de los acuerdos-marco que regularon la negociación a partir del año 1980 (en que rigió el AMI-I) ²⁰.

De este modo, con el modelo de negociación heredado de las prácticas sindicales desarrolladas durante el franquismo, en buena medida las expectativas empresariales de crecimiento de la productividad se comportaban como previsiones autocumplidas, abocando a la realización de elevados esfuerzos de inversión —con vistas a

²⁰ Denotando con el subíndice $\{e\}$ a las variables de cada empresa particular en el año en curso, el cambio de modelo introducido en el AMI condujo a la expresión $\{\underline{w}_n = \underline{\pi}^* + \gamma_e\}$. La incorporación de cláusulas de revisión para compensar *a posteriori* las desviaciones de la inflación $\{\underline{\pi}_t\}$ respecto a las previsiones $\{\underline{\pi}^*\}$ conducirían a una expresión *ex ante* provisional $\{\underline{w}_n = \underline{\pi}^* + \gamma_e\}$, convertida *ex post* en la expresión definitiva $\{\underline{w}_n = \underline{\pi}^* + (\underline{\pi}_t - \underline{\pi}^*) + \gamma_e\}$, siempre que $\{\underline{\pi}_t > \underline{\pi}^*\}$.

aumentar la relación capital/trabajo de las empresas—, lo que frenaba el crecimiento del empleo. Era previsible que el abandono de tal automatismo negociador y la adopción e implantación de nuevas prácticas y técnicas de remuneración llevase algún tiempo y que, mientras tanto, los efectos de decisiones de inversión atrasadas continuasen alimentando el crecimiento de la productividad, lo que contribuiría a la recuperación del equilibrio en las cuentas de las empresas²¹. En los gráficos 23 y 24 puede observarse que tales previsiones se cumplieron y la productividad siguió creciendo a una tasa media del 3 % durante el sexenio 1979-1985, mientras los salarios reales permanecían estables, desencadenando una espiral desinflacionista de signo inverso al que se había registrado hasta 1977²². A partir de 1985, rota ya la dinámica de las expectativas generadas por aumentos salariales vinculados a elevados crecimientos de la productividad, ésta inició una larga etapa de crecimientos muy modestos, con lo que reapareció el crecimiento del empleo (Espina, 1991b). El gráfico 23 muestra que, con la excepción del ajuste del trienio 1991-1994²³, a partir de 1985 los crecimientos de la productividad se situaron por debajo de 1 % anual —llegando a detenerse después de 1997—. Esto significa que desde entonces el crecimiento del producto se traduce directamente en crecimiento del empleo, lo que ha permitido finalmente (¡treinta años más tarde!) reconducir la tasa de desempleo a los niveles registrados a comienzos de la transición democrática (gráfico 26).

El cuadro 15 mide las variaciones de la productividad del trabajo y del capital por decenios en España, en comparación con las de las zonas euro, OCDE y EE UU. Durante el último decenio del franquismo la tasa de crecimiento de la productividad por emplea-

²¹ En la práctica, el modelo del AMI significó que entre 1979 y 1985 $\{\underline{w}_t = \underline{\pi}_t\}$. Como la productividad siguió creciendo, los CLU de las empresas crecieron menos que los precios $\{\underline{c}_t = \underline{w}_t - \underline{y}_t < \underline{\pi}_t\}$.

²² Durante este período el multiplicador productividad-inflación funcionó en sentido inverso al del sexenio 1973-1979, neutralizando lo ocurrido durante el mismo y reforzando el efecto de desinflación del modelo de negociación con expectativas de inflación descendentes.

²³ Ya que el episodio de indisciplina salarial y conflictividad de 1988-1993 se tradujo en el hundimiento del empleo entre 1991 y 1994, realizando el ajuste mediante un rápido repunte de la productividad.

CUADRO 15. *La productividad en el sector comercializado de la economía (tasas anuales de variación en %)*

	<i>Productividad por empleado</i>				<i>Producto por unidad de capital</i>			
	1966- 1975	1976- 1985	1986- 1995	1996- 2004	1966- 1975	1976- 1985	1986- 1995	1996- 2004
ESPAÑA.....	5,4	3,3	1,6	0,7	-0,6	-2,6	-1,3	-0,5
ZONA EURO .	3,4	2,5	2,0	0,9	-2,1	-1,2	-0,7	-0,6
OCDE.....	2,8	2,0	1,7	1,9	-1,5	-0,5	-0,2	-0,2
EE UU	1,6	1,2	1,3	2,6	-1,0	0,2	0,8	0,8

FUENTE: Skoczylas y Tissot (BIS, 2005), cuadro 3, pág. 8.

do en el sector comercializado de la economía duplicó en España a la de la OCDE, fue un 60% superior a la de la zona euro y un 240% superior a la de EE UU. Aunque las cifras comparativas se moderaron algo en el decenio de la transición, la productividad española siguió creciendo mucho más rápidamente que la de las otras tres zonas. El resultado fue un modelo de desarrollo escasamente creador o destructor de empleo. Sólo entre 1986 y 1995 las cifras relativas se invirtieron: la productividad española creció menos que la de la zona euro y que la de la OCDE, aunque siguió siendo ligeramente superior al crecimiento de la norteamericana. Este último se disparó durante el último período recogido en el cuadro 15, mientras que el de España siguió siendo algo inferior al de la zona euro y casi tres veces más bajo que el de la zona OCDE.

Por lo que se refiere a la intensidad de capital —medido indirectamente a través de la variación de su productividad aparente, que es en realidad el resultado de combinar la evolución de las *razones* producto/empleado y capital/empleado—²⁴, el esfuerzo español resultó máximo durante la transición, que conjugó una ligera desaceleración de la productividad del trabajo (como veíamos en los gráficos 23 y 24) con un fuerte aumento de la relación capital/trabajo, fruto de lo cual fue la caída de la productividad del capital a una tasa negativa que duplicó la de la zona euro durante

²⁴ Obsérvese que, siendo {O} el producto, {E} el empleo y {K} el capital, $\{O/E : K/E = O/K\}$.

los veinte años transcurridos entre 1976 y 1995 —mientras que en el último decenio del franquismo la intensidad de capital había sido muy inferior en España porque la recuperación del atraso técnico permitió mantener un ritmo excepcionalmente elevado de crecimiento de la productividad del trabajo —característica de las primeras fases del desarrollo económico o de las recuperaciones, tras las devastaciones de las guerras—, que no puede mantenerse indefinidamente (aunque genera inercias, que se materializan en unas expectativas desproporcionadas de crecimiento de los salarios, cuando éstos se orientan por la productividad pasada, como se observaba en los cuadros 1 y 2).

La secuencia de esta merma en la contribución de los factores distintos del capital y el trabajo al crecimiento de la productividad se mide a través del crecimiento de la denominada «productividad total de los factores» (PTF), que registró en España un crecimiento muy fuerte en el decenio 1966-1975 (con una tasa anual de crecimiento del 2,6%), para desacelerarse reiteradamente a lo largo de los tres decenios subsiguientes (con tasas anuales de 0,6%, 0,3% y 0,2%, respectivamente). La senda española resultó ser muy parecida a la de Japón (con tasas de 2,3%, 0,5%, 0,1% y 0,1%) y la tendencia decreciente se vio todavía agravada en Italia, que ya registró tasas negativas de crecimiento de la PTF entre 1996 y 2004, mientras que en el conjunto de la OCDE —incluyendo a EE UU— el crecimiento de la PTF ha experimentado mínimas fluctuaciones en torno al 1% anual a lo largo de todo el período (y también en el conjunto de la eurozona, aunque sólo hasta 1995, ya que a partir de entonces el crecimiento cayó hasta el 0,3%, sólo una décima por encima de la del área OCDE, una vez excluido EE UU)²⁵. Skoczylas y Tissot vaticinan, por eso, que la tendencia a hacer descansar el crecimiento de la productividad del trabajo sobre la intensificación del uso del capital está experimentando —y seguirá sufriendo— una corrección en el inmediato futuro en aquellos tres países —que son los que registraron tradicionalmente una legislación protectora del empleo más estricta, lo que en períodos de crecimiento moderado

²⁵ Véase Skoczylas y Tissot (BIS, 2005, cuadro 6, pág. 19). Entre 1996 y 2004, la PTF de la eurozona (0,3%) creció sólo una décima por encima de la de España.

frena la aportación de la PTF, dadas las mayores dificultades de reorganización empresarial—. En general, España es, junto a Canadá, el país de la OCDE en que la disminución reciente de la tendencia de la PTF ha sido más intensa (con caídas de la tasa de $-2,25$ y $-2,5$ puntos porcentuales, respectivamente, aunque en Canadá esta tendencia ya ha tocado suelo), mientras que la eurozona y EE UU muestran variaciones de la tendencia de signo contrapuesto y de intensidad muy inferior (de -1 en la eurozona y $1,25$ en EE UU)²⁶.

En ese sentido el modelo de crecimiento español ha sido relativamente anómalo dentro de Europa —como consecuencia de la incapacidad del régimen político franquista para ordenar un sistema de relaciones industriales eficiente— caracterizándose por la combinación de una elevada productividad del trabajo y una baja renta *per capita*, debido a la exigua *ratio* de empleo. En efecto, incluso después de la corrección a la baja experimentada por el crecimiento de la productividad del trabajo durante el decenio 1986-1995 en España, ese último año el nivel relativo de la misma era todavía superior al de Japón, Dinamarca y Reino Unido, y muy parecido al de Suecia, mientras que la renta *per capita* española se situaba en torno a veinte puntos porcentuales por debajo de esos países. Por el contrario, en 2003, el nivel relativo de la productividad del trabajo había caído en España cinco puntos (con relación al nivel de EE UU), del mismo modo que había sucedido en Suecia (también con una caída de cinco puntos) en Japón (de tres puntos) y Dinamarca (de un punto) —aunque Reino Unido había mejorado en tres puntos—; sin embargo, esa caída no fue óbice para que el nivel relativo de renta *per capita* español mejorase cinco puntos respecto al norteamericano, al igual que sucedió en el Reino Unido, frente a descensos de siete puntos en Japón y de uno y dos puntos en Dinamarca y Suecia (debido, obviamente a los descensos de la *ratio* de empleo en estos países). En el conjunto de la zona euro los movimientos de

²⁶ *Ibid.*, cuadro 8, pág. 22. Los únicos cinco países que registran cambios positivos de la tendencia actual en el crecimiento de la PTF son EE UU (1,25), Suecia (1), Francia (0,75), Dinamarca (0,5) e Islandia (0,5). En ese cuadro las cifras de productividad de trabajo se computan en horas y no por persona, como sucede en el cuadro 15 y en las restantes referencias a ese documento.

los dos indicadores se movieron en dirección opuesta a la de España: aumentó la posición relativa de la productividad del trabajo (desde el 84% al 87% respecto a EE UU) pero descendió el de PIB *per capita* (desde el 72% al 70%), lo que demuestra el carácter atípico del caso español²⁷.

El gráfico 28 refleja la evolución del crecimiento de la remuneración por asalariado en España junto a las estimaciones realizadas a partir de los supuestos de los dos modelos de negociación salarial: el tradicional, hasta 1977, y el aplicado a partir de 1978, suponiendo que la inclusión de la productividad en la remuneración, prevista por el AMI, no se produjo hasta 1986²⁸. Puede observarse que las series estimadas se ajustan razonablemente a la serie observada, con la excepción del período 1989-1994, en que la interrupción del proceso de concertación fue seguida del rápido ajuste que se observaba en el gráfico 23, lo que obligó a descargar durante esos años la responsabilidad de la política antiinflacionista sobre la política monetaria, endureciéndola, como se observa en el gráfico 27. Final-

²⁷ En 1995 los niveles relativos respecto al de EE UU —medidos a tipo de cambio de paridad de poder adquisitivo— de la productividad del trabajo eran 78% para España y 72%, 76%, 76% y 79%, respectivamente, para esos otros cuatro países. En cambio, en renta *per capita* España se situaba en el 57%, muy por debajo de las cifras de aquellos (81%, 81%, 72% y 77%, respectivamente). Véase Skoczylas-Tissot (BIS, 2005), cuadro 1, pág. 4. Para una explicación técnica de tal anomalía, véase Espina (2000c). De lo sorprendente que resulta esta anomalía puede dar idea el hecho de que cuando por primera vez le di forma en 1999 y la remití a una revista profesional, un evaluador anónimo rechazó de plano el artículo porque «pretender que la productividad española es superior a la de Inglaterra o los países nórdicos resulta ridículo».

²⁸ Hasta 1977 se utiliza la función $\{\underline{w}_t = \alpha + \beta \pi_{t-1} + \gamma \underline{y}_{t-1} + \delta u_t\}$, ajustada a la serie de datos de 1965-1977, computando las variaciones de la productividad en medias móviles de tres términos adelantadas. Para el período 1978-2006 la función empleada es $\{\underline{w}_t = \alpha + \beta \pi_t + \gamma \underline{y}_t + \delta u_t\}$, similar a la de Blanchard y Muet (1983), aunque computando el desempleo del año en curso en lugar del año anterior. En el ajuste no se consideraron los incrementos de productividad del período 1978-1985 y para el período más reciente se usaron tasas anuales. Ambos ajustes arrojan un r^2 próximo a 0,9 pero el único coeficiente abiertamente significativo es el de los precios $\{\beta\}$, serie fuertemente autocorrelacionada. Se emplea aquí con propósito meramente descriptivo. Los coeficientes estimados son: $\{\alpha = -0,05$ (error: 1,9); $\beta = 1,13$ (error: 0,08); $\gamma = 1,04$ (error: 0,54); $\delta = -0,05$ (error: 0,09)}. Véase Espina (1997a).

mente, en los últimos años de las series la inmigración y los cambios en la composición sectorial del empleo han presionado a la baja las remuneraciones efectivas, respecto a las que serían previsibles a la vista del modelo de negociación, que sigue siendo el establecido durante la transición, aunque en el segmento creciente del mercado de trabajo que permanece fuera del mismo el modelo sólo resulta parcialmente aplicable²⁹.

Para dirigir ordenadamente todo este proceso y articular una política de rentas como la que demandaban en 1977 los principales responsables de los estudios monetarios en España hacía falta un sistema de relaciones industriales de nueva planta, cuya construcción se analiza en el siguiente epígrafe. Desde el punto de vista teórico, puede afirmarse que la experiencia española de los últimos treinta años avala la conveniencia de salir al paso de la lentitud en la diseminación de la información sobre la inflación relevante de que disponen los agentes económicos, que resulta especialmente cierta en el caso de los negociadores de salarios, lo que explica en parte la dinámica de respuesta del empleo y la inflación frente a los movimientos exógenos de la política monetaria y de la productividad³⁰: en ambos casos, el descenso no anticipado de la inflación y la desaceleración de la productividad hacen caer el nivel de empleo por debajo de lo que sucedería si los agentes dispusieran de información completa (ya que en este caso los empresarios no interpretarían el descenso de precios como caída de la demanda futura, y los asalariados estarían dispuestos a admitir temporalmente menores salarios, con lo que la inversión y el empleo podrían mantenerse).

²⁹ Con la peculiaridad de que desde el Acuerdo de Negociación Colectiva de 2001 (ANC) los salarios negociados toman como referencia la inflación y la productividad contemplada en los Presupuestos Generales del Estado $\{\underline{w}_t = \underline{\pi}^* + (\underline{\pi}_t - \underline{\pi}^*) + y^*\}$, *ex post*, siempre que $\{\pi_t > \pi^*\}$. Para 2007 $\{y^* = 0,7\%$. Sobre el primer ANC: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/01/word/es0201207fes.doc>.

³⁰ Sólo al final de los noventa se ha verificado empíricamente la aparición de un nexo directo entre inversión en I+D, innovación y productividad a escala macroeconómica, lo que permite empezar a considerar como endógenos los movimientos de ésta, de acuerdo con el modelo estructural de innovación de Crépon, Duguet y Mairesse (o función de producción del conocimiento), que parece resultar aplicable a España, Francia, Alemania y Reino Unido, véase Griffith *et al.* (2006).

Pero en el mundo con información incompleta en que vivimos, cuando cambia el ritmo de crecimiento de la productividad derivado de la incorporación de progreso técnico generado en el exterior —fenómeno especialmente relevante en los procesos de desarrollo económico, a medida que las técnicas productivas se acercan a la frontera tecnológica³¹— la fijación de objetivos de rentas y salarios nominales mediante la acción colectiva resulta más efectiva que la de fijación de objetivos de precios de bienes y servicios, aunque el proceso consuma tiempo. Basándose en el supuesto de que la rigidez de los mercados proviene del ritmo de diseminación de la información, más que del ritmo de ajuste de los precios, Mankiw y Reis formularon en 2001 una nueva curva de Phillips y un modelo de ajuste de precios según el cual la inflación actual es una función de la inflación y el producto esperados en el período inmediato, de modo que los procesos de desinflación no completamente previstos por los agentes contraen la producción. En tales circunstancias, la inflación influye sobre el nivel de actividad —frente a la tesis neoclásica de neutralidad de los precios y el dinero— y los efectos de la política monetaria registran considerables retrasos, que deben ser tomados también en consideración al diseñar las políticas macroeconómicas (para comparar la dilación relativa de las políticas de rentas y monetaristas)³².

De ahí que muchos gobiernos comenzaran a adoptar objetivos de inflación durante los años setenta y ochenta para orientar la previsión de los agentes económicos, tarea que habría de ser asumida durante el último decenio del siglo XX por unos bancos centrales cada vez más autónomos y con políticas abiertamente previsibles, a la vista de las reglas de comportamiento a las que ajustan sus actuaciones, basadas en el avance del conocimiento económico. Actualmente existe consenso entre los investigadores que utilizan series temporales de inflación acerca de la contribución positiva de las políticas de fijación de objetivos de inflación durante la etapa de

³¹ En el cuadro 15 y en el conjunto del estudio de Skoczylas y Tissot, sólo EE UU aparece en la frontera técnica, mientras que el resto de países OCDE son seguidores, en mayor o menor grado.

³² Véase Mankiw y Reis (2001a y 2001b).

fuerte reducción de ésta (o sea, el período comprendido entre 1980 y 2002, en que el IPC de los países industrializados pasó de crecer a un ritmo del 12% a otro del 1,4% anual). Esta política puede considerarse como el polo opuesto del sistema de Breton Woods (BW), ya que maximiza la autonomía de la autoridad monetaria a la hora de fijar sus objetivos de inflación de acuerdo con las necesidades del propio país —sin precisar, por ello, de una autoridad central del sistema, como sucedía en BW con el FMI—, dejando flotar sus monedas y eliminando el intervencionismo. En general, los países que han aplicado esta política han experimentado baja volatilidad en sus tipos de cambio, escasas interrupciones repentinas de flujos de capital, y limitados desequilibrios de balanza o crisis de reservas. Finalmente, ninguno de estos países se ha visto obligado a abandonar el régimen, por lo que cabe concluir que resulta sostenible. Todo ello convierte a la política monetaria de fijación de objetivos de inflación (*inflation targeting*) en el sistema óptimo para una economía globalizada³³.

Una vez superada la etapa histórica de la lucha contra la inflación, que fue la preocupación predominante durante el último cuarto del siglo pasado, de lo que se trata en el primer decenio del siglo XXI es de mantener la estabilidad de precios, lo que no quiere decir inflación cero. Esto es así por una serie de razones: para dar margen de actuación a la política monetaria; para facilitar los ajustes de salarios, y para compensar la sobreestimación que hace de ella el IPC, al no descontar muchas mejoras de calidad. Por eso, a la hora de evaluar el umbral de lo que se entiende actualmente por estabilidad de precios las estimaciones de los analistas monetarios y de las autoridades con mejor reputación en esta materia dentro de los bancos centrales oscilan entre tasas de crecimiento anual del 2,5% y el 2%. Este último aparenta ser el objetivo de inflación que permite maximizar la «utilidad esperada del consumidor representativo»³⁴, y es el adoptado por el BCE. Apoyándose sobre el estudio de Akerlof, Dickens y Perry³⁵ —según el cual con tasas de infla-

³³ Véase Roses (2006). Para el consenso entre bancos centrales, véase Gramlich (2003).

³⁴ Véase Klaeffling y López (2003).

³⁵ Véase Akerlof, Dickens y Perry (1996 y 2000).

ción entre el 1,5 y el 3 % la tasa de desempleo descende entre 0,5 y 3 puntos porcentuales respecto a su tasa «natural»— esa es la propuesta de *inflation targeting* realizada por el actual Chairman de la Fed, cuando todavía hablaba a título de Gobernador³⁶, situando la tasa de inflación óptima a largo plazo (*optimal long-run inflation rate*) en el 2 %, pero modulando ese objetivo al alza o a la baja en el corto plazo, según la situación cíclica de la economía, de acuerdo con la «regla de Taylor».

Simplificándolo todavía más, el marco conceptual ortodoxo actual de la política monetaria consiste en la combinación de dos curvas: la de Phillips y la de Okun. La primera de ellas, indica la relación entre inflación y tasa de desempleo. La segunda, el crecimiento del PIB que cabe esperar de una disminución de la tasa de desempleo. Existe consenso entre los banqueros centrales en afirmar que a largo plazo la política monetaria no influye directamente sobre el crecimiento ni sobre el empleo, sino tan sólo sobre el nivel de inflación, y su objetivo consiste en lograr la estabilidad de precios³⁷. Suponiendo que en el largo plazo la economía tiende a crecer al ritmo «natural» permitido por el aumento de la capacidad productiva y de los factores disponibles —especialmente la cantidad y calidad de los recursos humanos— y por el crecimiento de la productividad —impulsada por el avance tecnológico—, en el corto plazo, sin embargo, múltiples incidentes tienden a desviarla de esa senda «natural» porque los precios no se adaptan inmediatamente a los incidentes exógenos (*shocks* o sorpresas).

La curva de Philips mide la relación entre las magnitudes nominales (precios y salarios nominales, influidos a su vez por las magnitudes monetarias) y el desempleo, señalando la dirección a seguir. La ley de Okun sirve como guía orientativa para modular la intensidad de esta política, al indicar cuánto crecimiento se puede esperar de una determinada reducción del desempleo, ya que si se sobrepasa la tasa de crecimiento correspondiente a la plena utilización de la capacidad instalada —o a la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (NAIRU)— aumentará la inflación, medida por la curva

³⁶ Véase Bernanke (2003). La generalización de la idea en Roses (2006).

³⁷ Véase Meyer (1998).

de Phillips, que acabará minando el crecimiento, y éste se situará por debajo de su ritmo potencial³⁸. Gordon y Eller³⁹ han demostrado que la NAIRU y la relación de Phillips siguen vigentes —aunque *ex post facto*—. Es más, su concepto de la «tasa de utilización de la capacidad no aceleradora de la inflación», variable en el tiempo (o TV NAIRCU) viene a ser la fusión de las curvas de Phillips y Okun, en orden a medir el grado de «tirantez» con que se mueve la economía.

Ésta parece ser la vía más fecunda para la reconstrucción de la curva de Phillips (PC) desde el lado de la oferta —en sentido neokenesiano—, denominada NKPC, en la que los movimientos de la inflación resultan gobernados por los de los costes marginales, determinados a su vez en buena medida por los de los costes laborales unitarios (CLU) —sobre los que influye el margen monopolista de los mercados de trabajo (*wage markup*)—, y por los costes de capital, cuyas fluctuaciones a corto plazo dependen del nivel de utilización de la capacidad y se estiman mediante un indicador de la desviación del PIB respecto a su nivel potencial —o *output gap proxy*, como los empleados en su día por Okun—. Un modelo de este tipo fue puesto a punto para Estado Unidos por Jordi Galí, Mark Gertler y López Salido⁴⁰ y ha permitido también explicar razonablemente la dinámica de la inflación en el Reino Unido y Australia, países, como EE UU, en los que la principal fuente de rigidez nominal no proviene de los salarios —determinados de forma descentra-

³⁸ Para dos enfoques críticos véase: Galbraith (1997) y Stiglitz (1997).

³⁹ Véase Eller y Gordon (2002).

⁴⁰ Véase Galí y Gertler (1999) y Galí, Gertler y López-Salido (2005). En la estimación final del primer trabajo se emplea la función simplificada $\{\pi_t = \lambda s_t + \beta E_t[\pi_{t+1}]\}$ en la que $\{s_t\}$ es el crecimiento del coste marginal real (relacionado, obviamente, con el *output gap*), que los autores aproximan a través de la participación del coste del trabajo en el producto, equivalente a nuestros costes laborales unitarios $\{c = w/p\}$ pero reales, o sea, corregidos con el deflactor del PIB. La inflación esperada está representada aquí por la variable $\{E_t[\pi_{t+1}]\}$, que equivale en nuestra notación a $\{\pi^*\}$, referida esta última al período $t-1$, que es cuando se lleva a cabo la negociación. Este desfase se explica porque aquel modelo se aplica al estudio del caso norteamericano, en donde la fijación de salarios resulta atomística y no cuenta con un período previo de negociación, de modo que lo que en la función simplificada de Galí *et al.* aparece como diferencia entre $\{\pi_t\}$ y $\{\pi_{t+1}\}$ equivale en nuestra notación a la diferencia entre $\{\pi^t\}$ *ex ante* y $\{\pi_t\}$.

lizada—, sino de los precios⁴¹, justamente lo contrario de lo que ha venido ocurriendo en Europa. En el caso de Estados Unidos, la rigidez salarial se ha imputado alternativamente al carácter monopolista en el suministro de recursos humanos muy diferenciados —con elevada cualificación—, y al monopolio sindical en el suministro del trabajo más homogéneo. Schmitt-Grohe y Uribe (2006) demuestran que ambas fuentes de rigidez dan lugar a dinámicas de optimización que funcionan mejor con baja volatilidad en la inflación y responden bien a políticas monetarias basadas en la regla de Taylor.

La curva de Phillips tampoco ha dejado de funcionar en la UE, aunque aquí el concepto de tasa natural de desempleo (NAIRU) resulta mucho más cuestionable para orientar la política monetaria⁴², porque la dinámica de la NKPC con indexación orientada por la inflación esperada (como la que hemos descrito en este epígrafe) sólo ha sido verificada económicamente en casos como el de España⁴³, ya que en los países pequeños de la UE con larga tradición de apertura comercial es ésta la que funciona como principal estabilizador de precios y salarios, y en buena parte del continente la inflación pasada sigue siendo la principal referencia para la inflación actual⁴⁴. Lo cual puede ser tomado como señal de éxito del sistema de coordinación salarial implantado desde la transición española, y, al mismo tiempo, como verificación de la hipótesis de Calmfors (1993), según la cual los sistemas de determinación de salarios más eficientes se encuentran en los extremos de máxima centralización y descentralización de la negociación salarial, aunque en un contexto de integración económica, como el de la UE, la optimización de la curva de Phillips en términos de bienestar sea más probable con negociación centralizada (Calmfors y Johansson, 2006).

Simplificándolo mucho, en la nueva curva de Phillips de Galí *et al.* la inflación actual depende de los CLU reales y de la inflación es-

⁴¹ Véase Neiss (2005).

⁴² Véase Karanassou, Sala y Snower (2003).

⁴³ Véase Galí y López-Salido (2001). También en Francia, con desfases trimestrales (Gorter, 2005).

⁴⁴ Véanse Rumler (2005), Tillmann (2005) y una nutrida serie de estudios de este tipo realizados bajo los auspicios de la mayoría de los Bancos centrales europeos para contrastar el modelo de Galí *et al.*

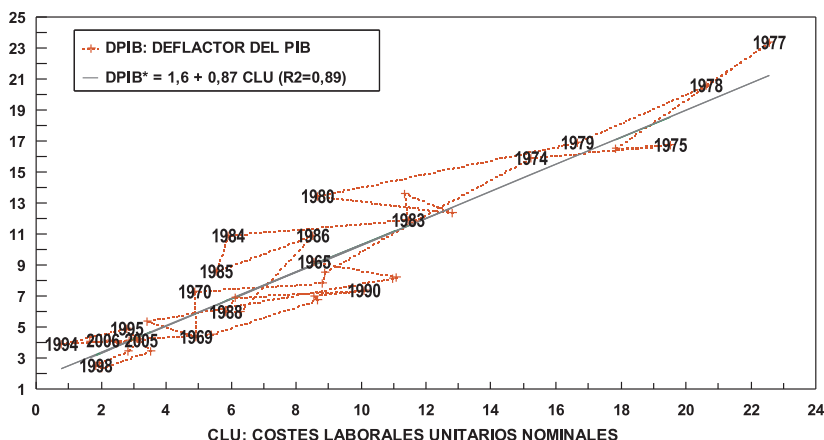
perada. Es lógico suponer que esta última dependerá, a su vez, de la evolución esperada de los CLU nominales, calculados por cociente entre el salario nominal esperado y la productividad por persona empleada, ya que en última instancia la inflación en la NKPC no es otra cosa que el «valor actual de la corriente futura de los costes marginales reales» (Tillmann, 2005). Ahora bien, los salarios esperados contienen siempre una previsión de inflación, de modo que la comprobación más sencilla de este modelo puede realizarse midiendo en qué medida la variabilidad de los deflatores del PIB es explicada a largo plazo por la de los CLU nominales, como se hace en el gráfico 29 para el caso de España durante el período 1965-2006, regresando el deflator del PIB respecto a los CLU nominales (medidos ambos en tasas anuales de variación). Puede observarse que el ajuste es razonablemente bueno: las variaciones de los CLU explican casi el 90% de la varianza del crecimiento del deflator del PIB; el coeficiente de regresión resulta claramente significativo $\{t = 18,2\}$ ⁴⁵, y cualquier desfase de una u otra variable empeora los resultados del ajuste.

Resultados muy parecidos a los de España se obtienen al analizar la relación entre esas dos variables para el conjunto de los países desarrollados durante el período 1971-2005: los coeficientes de determinación $\{R^2\}$ para las tres grandes áreas del G3 son superiores a 0,85, con un máximo en el caso de Japón de 0,92. Para el conjunto de la zona euro la correlación es de 0,88, con máximos en Francia (0,92), Reino Unido (0,89) España (0,88) e Italia (0,87). Además, con sólo dos excepciones, todos los coeficientes de regresión son significativos: en el G3 la variación de un 1% en los CLU significó variaciones de 0,7, 0,9 y 0,85 en los deflatores de la eurozona, Japón y EE UU, respectivamente. Dentro de la eurozona, la transmisión de los CLU del año en curso hacia la inflación fue máxima en Italia (0,86), España (0,85) y Reino Unido (0,81)⁴⁶. Que la varianza de la inflación sea explicada aproximadamente en un 90% por los CLU de cada país, indica —como ha señalado Ball (2006)— que la

⁴⁵ Véanse mis trabajos, Espina (2004a, 2004c).

⁴⁶ Véase Espina (2005e). Incluyendo un término de error $\{\varepsilon_t\}$, la curva de Phillips simplificada equivale a $\{\pi_t = c_t = w_t - y_t + \varepsilon_t\}$.

GRÁFICO 29. *Nueva curva de Phillips simplificada* (tasas anuales de variación en %)



inflación sigue estando determinada básicamente por factores internos y que la globalización no ha modificado la curva de Phillips ni la dinámica de la inflación a largo plazo —que gravita fundamentalmente sobre la dinámica de los costes laborales y su relación con la productividad—, por lo que las políticas que han permitido controlarla siguen estando vigentes⁴⁷ (en España, durante el último trienio los CLU han crecido un punto menos que el deflactor). Que el modelo de curva de Phillips más apropiado para España sea el de la denominada NKPC con un fuerte componente de expectativas de inflación (denominada «curva híbrida» por Galí *et al.*), no significa que con carácter general la inflación haya pasado a orientarse universalmente por las expectativas de inflación, ya que lo ocurrido en España cuenta con un instrumento que permite negociar la inflación de forma centralizada y anticipativa. Este instrumento resulta relativamente excepcional en términos comparativos y viene a comportarse como lo hacen los sistemas de determinación salarial completamente atomísticos —en los que sí funciona la «curva híbrida»—, mientras que en buena parte de la UE el sistema de nego-

⁴⁷ Para Sbordone (2005), esa es la línea de avance más prometedora para la NKPC en el futuro. Todo ello combina perfectamente con una política monetaria de fijación de objetivos de inflación: véase Laxton *et al.* (2006).

ciación tiene una centralización media o baja —y la curva híbrida no encaja—.

El gráfico 30, refleja el camino recorrido por la curva de Okun española durante los treinta años transcurridos desde el comienzo de la transición democrática: tras recuperar los equilibrios fundamentales durante la crisis y la devaluación de comienzos de los noventa, el respeto por parte de los agentes que determinan los salarios de la disciplina impuesta por el programa de implantación del euro (acompañada rigurosamente por las autoridades monetarias, como se observaba en el gráfico 27) está permitiendo recuperar tasas de desempleo desconocidas desde los años setenta (gráfico 26). Junto a ello, el crecimiento de la tasa absoluta de empleo respecto a la población en edad de trabajar (que avanza rápidamente, como consecuencia de la inmigración) ha pasado en un solo decenio de

GRÁFICO 30. *Curva de Okun* (España)

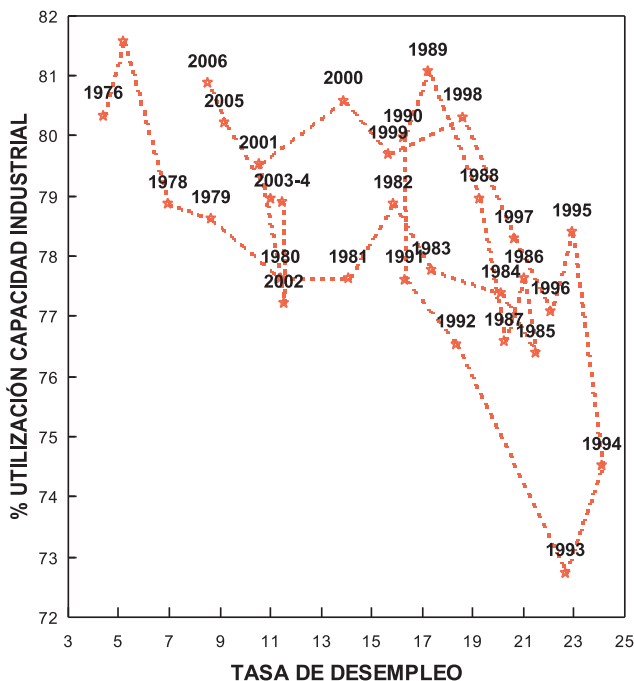
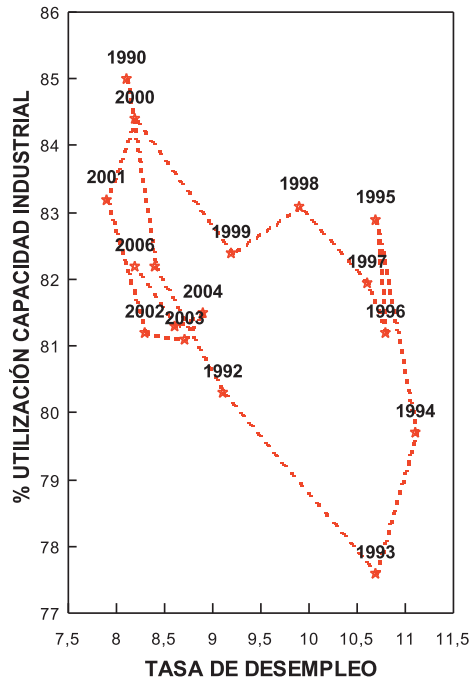
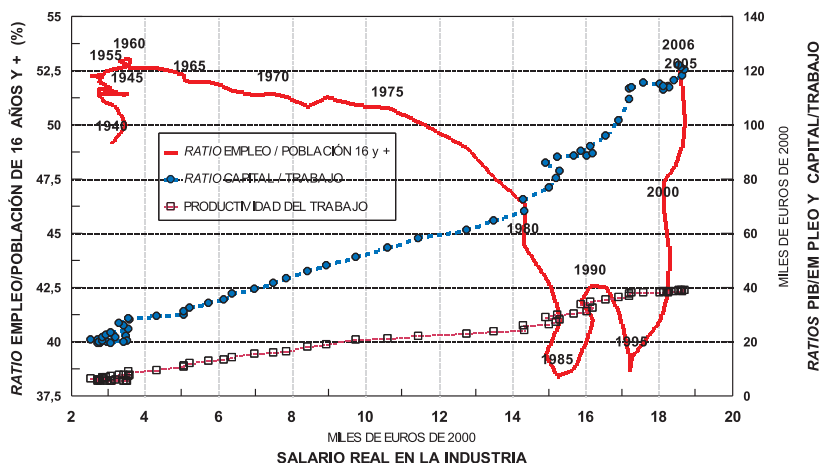


GRÁFICO 31. *Curva de Okun (UE)*

los niveles mínimos a los máximos registrados desde la postguerra (gráfico 32). El gráfico 31 indica, sin embargo, que el punto en que se sitúa actualmente la curva de Okun española resulta similar a la media de la UE-15, lo que significa que el camino recorrido tan sólo ha servido para abandonar el excepcionalismo que había venido mostrando el mercado de trabajo español durante los últimos treinta años —ostentando continuamente una combinación de los niveles máximos de desempleo y de legislación protectora del empleo en toda la OCDE—. La superación de los límites que impiden la vuelta a la senda del pleno empleo puede hacerse a partir de ahora en España en cooperación con el resto de la UE, a través de la Estrategia de Luxemburgo⁴⁸.

Finalmente, el gráfico 32 sintetiza la historia de la relación entre salarios, empleo, productividad y requerimientos de capital (que

⁴⁸ Véase Espina (2005).

GRÁFICO 32. *Salarios, empleo, productividad y capital*

puede relacionarse con los datos que aparecen en el cuadro 15). En él se observan tres períodos bien diferenciados. El primero (1940-1960) encaja dentro del modelo de crecimiento consumidor de trabajo: los salarios, la productividad y la *ratio* de capital son estables y el crecimiento se lleva a cabo elevando el volumen de empleo. El segundo (1960-1979), en cambio, es ahorrador de trabajo y consumidor de capital (que incorpora progreso técnico exógeno), lo que aboca a un modelo de crecimiento sin empleo: puede decirse que la caída libre de la tasa absoluta de empleo que había venido acompañando al rápido crecimiento de los salarios reales —y de la relación capital/trabajo, para mejorar la productividad— no se detuvo hasta el final del proceso de estabilización salarial del quinquenio 1980-1985, en que la relación capital/trabajo también se estancó hasta 1990. El nuevo avance salarial de finales de los ochenta provocó un repunte adicional de los requerimientos de capital por trabajador y un nuevo hundimiento de la tasa de empleo —realizando el ajuste mediante aumentos de productividad entre 1991 y 1994, lo que se reflejó también en un aumento salarial debido al efecto composición, al desaparecer en esa crisis los empleos con más baja productividad—⁴⁹. La etapa

⁴⁹ Para un análisis técnico detallado de todo el proceso, véase Espina (2000c). El violento aumento de la relación capital/trabajo del primer quinquenio de los

1995-2006 presencia finalmente el círculo virtuoso de un comportamiento salarial y unas *ratios* PIB/empleo y capital/trabajo estables, en paralelo con la mayor escalada de la tasa de empleo registrada en la UE. Durante estos últimos 26 años, la pendiente de la curva que relaciona los salarios y/o la productividad con los requerimientos de capital aumentó respecto a la de la etapa anterior —dado el contexto de librecambio y mayor competencia—, de modo que para alcanzar una senda de crecimiento consumidora de trabajo en la etapa reciente ha sido necesario extremar la moderación salarial para estabilizar el crecimiento de la productividad.

El rápido crecimiento del empleo de los últimos doce años fue potenciado por la entrada en el euro, que significó al mismo tiempo para España —al igual que sucedió en Irlanda—, la eliminación de la restricción de capital a la que se ven sometidas las economías europeas con menor renta *per capita* —cuya propensión media al ahorro es también menor, dada la pauta de distribución de la renta, que resulta estable a corto plazo—. En el caso español esto implica, sin embargo, que durante el último sexenio la política monetaria del BCE ha resultado extraordinariamente laxa, traduciéndose en la existencia de tipos de interés reales negativos (gráfico 27) —con el consiguiente riesgo de inflación, debido a la aparición de burbujas de activos y de tensiones en los mercados locales de trabajo y de servicios, con inflación dual⁵⁰—, situación que empezó a corregirse tras la inversión del perfil de la política monetaria registrada a partir de diciembre de 2005, y que reclama de nuevo la aplicación de autodisciplina en la negociación de la inflación salarial si se desea corregir el desfase acumulado por los precios interiores durante los últimos siete años, que ha deteriorado la competitividad con relación al resto de la UE, de lo que es buena prueba el deterioro de la balanza comercial.

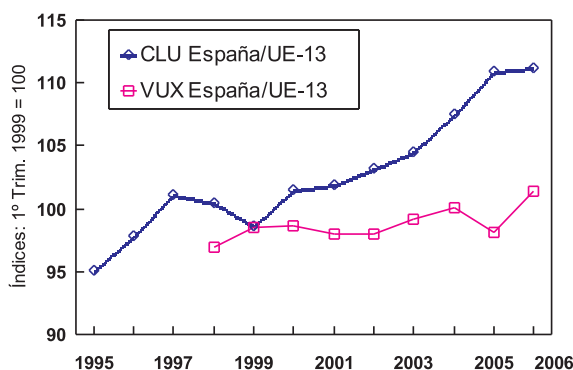
Este deterioro se debe en parte a la reducción de la volatilidad del crecimiento español respecto a la de su área circundante, que

noventa (en un contexto de escaso crecimiento de la inversión) se explica también por el efecto composición, al desaparecer muchas empresas y empleos trabajo-intensivos.

⁵⁰ Tensiones que ya fueran responsables del repunte inflacionista de 1989-1992, dado el dualismo en el nivel de concurrencia que experimentaban los sectores cubierto y descubierto de la economía. Véase Espina (1997a).

hace disminuir el «ahorro precautorio» y eleva estructuralmente la propensión al consumo⁵¹, por lo que, en ausencia de una política correctora como la indicada, a medio plazo el empleo volvería a resentirse. En los gráficos 33 y 34 puede observarse la cuña creciente entre los índices relativos de los costes laborales unitarios en las manufacturas y los valores unitarios de las exportaciones⁵² —determinados estos últimos por los CLU y los precios de los países destinatarios, al ser España, generalmente un país tomador de los precios internacionales—. El desnivel creciente entre unos y otros (generado por una evolución todavía más divergente entre los CLU totales, que vienen creciendo en España 1,5 puntos por encima de los de la zona euro)⁵³, explica el comportamiento asimétrico de importaciones y exportaciones durante todo este período, ya que en el corto plazo no es posible cambiar el posicionamiento competitivo de un

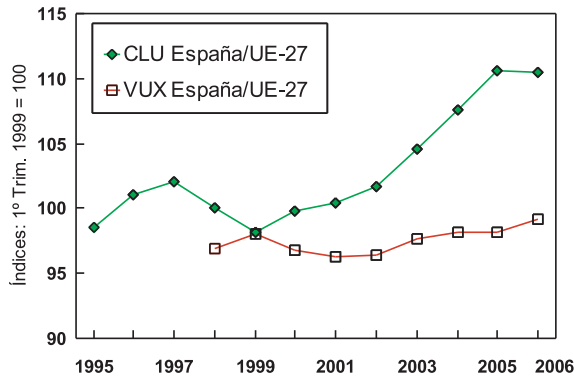
GRÁFICO 33. *Competitividad España/UE* (CLU manufacturas y Valor Unitario Exportaciones [VUX])



⁵¹ Para el caso de EE UU Perri y Fogli (2006) estiman que la reducción de la volatilidad y el descuido del ahorro precautorio es responsable de un 20% del desequilibrio exterior, similar al español.

⁵² Las series utilizadas son los Índices de competitividad de España (frente a la UE-27, o total, y frente a la UE-13, o eurozona), medidos con los valores unitarios de las exportaciones (BDSICE 550180 y 550181) y con los costes laborales unitarios de las manufacturas (BDSICE 550280 y 550281), suministradas por el Banco de España.

⁵³ Véase la tabla 4.8 del Boletín Económico del Banco de España, disponible en: <http://www.bde.es/informes/be/boleco/boleco.htm>.

GRÁFICO 34. *Competitividad España/UE* (CLU manufacturas y Valor Unitario Exportaciones [VUX])

país para aumentar bruscamente los niveles de innovación, calidad y diferenciación de sus productos —lo que implica también complejos procesos de modernización e innovación organizativa—⁵⁴, que es la estrategia que podría permitir absorber a medio plazo los desfases en la evolución de costes y precios, pasando de un posicionamiento de competitividad-precio a otro de competitividad-diferenciación. Mientras tanto, el desfase sólo puede ser corregido mediante una caída de los CLU interiores, como empezó a suceder en el tercer trimestre de 2006. Las consecuencias de todo ello sobre el comercio exterior de productos han resultado perfectamente explícitas: En 1998, antes de la aparición del euro la proporción que representaba el valor de las exportaciones sobre el de las importaciones —utilizando cifras de Aduanas— se situaba en 81,3%. Tras la moneda única, la cifra alcanzó una cobertura máxima del 76% en 2002, para caer casi diez puntos hasta 2005 (66,4%). En 2006 la caída fue ya mucho menos significativa, perdiendo sólo un punto y situándose en 65,4%.

⁵⁴ Sobre las estrategias de modernización de las empresas españolas durante el decenio 1993-2003, véase Sánchez Bueno *et al.* (2006).

2. EL SISTEMA DEMOCRÁTICO DE RELACIONES INDUSTRIALES: CONCERTACIÓN SOCIAL Y NEOCORPORATISMO EN ESPAÑA

El principal problema para acometer la tarea de coordinación del sistema de negociación salarial con las políticas macroeconómicas —principalmente fiscal y monetaria—, que resultaba ya imperiosa a mediados de los años setenta, era que los agentes colectivos democráticos o no existían —por el lado patronal— o eran ilegales y minoritarios, tras más de treinta y cinco años de clandestinidad sindical, de modo que esa fue la tarea por la que hubo que comenzar. Por el lado de los empresarios, la construcción de las nuevas estructuras organizativas fue al principio original y titubeante (Rijnem, 1985), pero la liquidación de los sindicatos verticales franquistas durante el verano de 1977 aceleró la constitución de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, reguladora del derecho de asociación sindical, mediante la conjunción de estas iniciativas con la experiencia y los recursos —incluido el aparato burocrático central de la rama empresarial— adquiridos bajo la cobertura de los sindicatos verticales⁵⁵. Aproximadamente el 79% de las asociaciones empresariales que se incorporaron a la CEOE, y el 59% de los nuevos líderes, provenían del período inmediatamente anterior (Martínez y Pardo, 1985).

En cambio, por el lado sindical, la legalización de los denominados «sindicatos de clase» no garantizaba una mínima capacidad negociadora efectiva por su parte, dado su bajo nivel de audiencia y de recursos y el contexto de crisis económica y de «final de etapa» del fordismo, escasamente favorables para promover el aumento de la afiliación. De hecho, durante el cuarto de siglo subsiguiente los sindicatos iban a ver decaer la afiliación en las grandes economías de habla inglesa y en Japón, y a situarse «a la defensiva» en todas

⁵⁵ Algunos de ellos, a su vez, heredados de períodos anteriores (Linz, 1985). El principal dirigente de aquellos servicios fue el primer secretario de la nueva patronal, José María Cuevas, que sería elegido en 1984 Presidente de la CEOE, cargo que ocuparía hasta comienzos de 2007.

partes (Pencavel, 2005). En España, sin embargo, la práctica continuada de elecciones sindicales y de negociación colectiva bajo el régimen anterior —impuesta, en parte, como sucedáneo a las exigencias de libertad sindical de la OIT a partir de 1956— había dejado como resultado unos cuadros de representantes de los trabajadores en las empresas que, al disolverse el sindicato franquista (OSE), iban a encontrarse huérfanos de estructuras organizativas supraempresariales. Además, la previsible derogación de las Ordenanzas laborales aprobadas hasta entonces por el Ministerio de Trabajo dejaría un hueco regulatorio que sólo podía cubrirse a través de la negociación colectiva a escala sectorial y territorial —que es como se había venido regulando el mercado de trabajo desde su aparición en los años veinte hasta la Guerra Civil—⁵⁶.

Las últimas elecciones sindicales del franquismo se habían celebrado en 1975 y en ellas se habían elegido 274.000 enlaces y jurados sindicales, de los que el 40% eran seguidores de CC OO —de orientación comunista— o de USO —de orientación socialcristiana autogestionaria—, organizaciones ilegales que habían venido practicando una política de «entrismo» en el sindicato vertical (Martínez Quintero, 1997, p. 393), por contraposición a UGT —de orientación socialista— que propugnaba su disolución. Al fracasar los últimos intentos de mantener la OSE, la Ley 19/1977, ya citada, reconoció el derecho de asociación sindical, dismanteló la vieja organización, derogando la cuota sindical obligatoria, e incorporó su patrimonio al del Estado, como paso previo a la ratificación de los convenios de la OIT sobre libertad sindical y derecho de huelga y a la legalización de las organizaciones sindicales democráticas⁵⁷. Con carácter provisional, un Decreto de 6 de diciembre de 1977 declaró extinguidos todos los órganos supraempresariales de la OSE, mantuvo provisionalmente en funciones a los enlaces y jurados de empresa, en tanto no fuesen sustituidos, y convocó elección

⁵⁶ Véase el capítulo 3 de este trabajo.

⁵⁷ CC OO y USO propusieron mantener el sindicato como órgano unitario convocando simplemente nuevas elecciones a enlaces, siguiendo el ejemplo portugués, en que el sindicato corporativo se había transformado directamente en la «Intersindical», fórmula que UGT y la OIT consideraban atentatoria a la libertad sindical.

nes a delegados de personal (para empresas entre 11 y 50 trabajadores) y a comités de empresa (en centros y/o empresas con más de 50 trabajadores), facultando para presentar candidatos a los sindicatos legalmente constituidos o a listas de electores con un número de firmas equivalente a tres veces el número de representantes a elegir.

En estas primeras elecciones, para garantizar la representación de las minorías, en las empresas con menos de 250 trabajadores se estableció lista única ordenada alfabéticamente, pero votando cada elector a un máximo de candidatos equivalente al 75% de los representantes a elegir; en las empresas con más de 250 trabajadores se establecieron listas cerradas no bloqueadas, con representación proporcional. Una copia de las actas electorales quedó depositada en el Ministerio de Trabajo a efectos de verificar la representatividad de los electos y de sus sindicatos. De esta forma, al mismo tiempo que se constituían órganos unitarios de representación de los trabajadores en las empresas —estableciendo la interlocución para la negociación colectiva a ese nivel— se medía la audiencia de los sindicatos a los que pertenecían los candidatos, haciendo posible atribuir la condición de «más representativos» a los que superaron un umbral mínimo del 10% en el ámbito estatal —y del 15% en el autonómico—, facultándoles para llevar a cabo negociaciones a escala supraempresarial, independientemente de sus cifras de afiliación, lo que proporcionó a los sindicatos una amplia representatividad, dado que en las sucesivas oleadas de elecciones la participación sería generalmente superior al 70%, muy por encima de las cifras de afiliación, ya que sólo el 13% de los encuestados por el CIS manifiesta actualmente haber pertenecido, participado en las actividades o apoyado activamente a algún sindicato⁵⁸.

Esta fue la vía adoptada en España para constituir el tipo de capital social que da fundamento al sistema europeo de relaciones industriales, puesto que en ausencia de tal política la escasa propensión a la afiliación habría impedido una acción colectiva con la adecuada legitimidad democrática. Con visión retrospectiva, puede decirse que el proceso iniciado entonces sentó las bases para la si-

⁵⁸ Véase CIS, Estudio 2.634, de 13 de febrero de 2006 (p. 105). http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2620_2639/2634/e263400.html.

tuación actual, en la que la negociación colectiva española recae fundamentalmente sobre los sindicatos, ya que en torno al 90% de los trabajadores afectados por convenios colectivos (sobre un total de casi diez millones) siguen teniendo sus condiciones de trabajo reguladas por convenios supraempresariales (el 55%, de ámbito provincial), negociados por representantes sindicales pertenecientes en un 88% a los dos grandes sindicatos —CC OO y UGT—, a partes casi iguales⁵⁹. Todo ello se ha visto favorecido por la receptividad de la población hacia la actividad de los sindicatos: en 1994 el 70% de los encuestados por el CIS pensaba que los sindicatos ocupaban en España el papel adecuado (29%) o un papel inferior al que deberían ocupar (41%)⁶⁰. Caben pocas dudas de que se trata de un verdadero capital social, ya que los efectos de una prolongada práctica de diálogo y negociación entre sindicatos y empresarios se reflejaba en que, en ese mismo estudio, el 48% de los encuestados consideraba que los intereses de empresarios y trabajadores son total o parcialmente coincidentes, frente a un 44% para quienes los intereses de unos y otros son contrapuestos. En cambio, todavía en 1987 las cifras respectivas eran 31% y 52%.

Las primeras elecciones a representantes laborales (llamadas por extensión «elecciones sindicales») se celebraron entre enero y febrero de 1978 y en ellas se eligieron 193.112 representantes para comités y delegados. Comisiones Obreras obtuvo 66.540 delegados (un 34,5,8%); UGT —que se había fusionado a finales de 1977 con el sector autogestionario de USO— obtuvo 41.897 (el 21,7%), resultando además el sindicato ELA-STV —de orientación nacionalista— como primera fuerza sindical en el País Vasco. Hasta la aprobación del Estatuto de los Trabajadores, en 1980, y de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, de 1985 —que articularían los derechos de los representantes laborales y los sindicatos de acuerdo con la Constitución—, las atribuciones de los electos fueron las mismas de los antiguos enlaces y jurados. La primera tarea a la que tendrían

⁵⁹ Véase CES (2006), pp. 399-405.

⁶⁰ Estudio CIS 2.088, julio de 1994. En 1989 —tras la huelga general de diciembre de 1988— la cifra total de apoyo a los sindicatos fue del 55% (sólo el 31% pensaba que debían tener un papel más relevante).

que hacer frente —tanto en el ámbito de la empresa como supraempresarial, en este caso a través de los sindicatos que resultaron mayoritarios— era renovar los 2.000 convenios que vencían ese mismo año.

Pero la reconstrucción de este sistema de interlocución en el ámbito de la empresa y la articulación *a posteriori* de agentes sociales colectivos a escala supraempresarial adecuadamente representativos resultó excesivamente lenta en relación con las urgencias que se manifestaban en el terreno de la política económica, en un contexto de estancamiento económico, rápida aceleración de la inflación y aumento del desempleo. Para hacer frente a la espiral inflacionista se articuló enseguida un conjunto de políticas fiscales y monetarias responsables —y coherentes desde el punto de vista macroeconómico, a la vista del conocimiento disponible en la época—, adoptadas de forma consensuada por todos los partidos políticos constituyentes a través de los Pactos de la Moncloa, de 25 de octubre de 1977. Fueron, pues, los partidos políticos —haciendo uso, por una vez y con carácter excepcional, de la relación privilegiada que mantenían los partidos con las organizaciones sindicales y patronales ideológicamente afines— quienes comprometieron a los agentes sociales a coordinar la política salarial con la política antiinflacionista, autoobligándose —o, más bien, comprometiendo cada partido el apoyo de su organización de defensa de intereses más afín— a negociar la masa salarial global de las empresas dentro de una franja de crecimiento entre el 20 y el 22%, mientras que la tasa de inflación al consumo en diciembre de 1977 había sido del 26,4% anual, inaugurando con ello un nuevo modelo de negociación salarial que sería el que habría de consolidarse en la etapa democrática, dando lugar a la aparición de la «nueva curva de Phillips» (Galí y López Salido, 2001), estudiada en el epígrafe anterior, fruto de un largo proceso de aprendizaje institucional de los actores sociales y de las propias autoridades responsables hasta llegar —por el método de prueba y error— a mecanismos eficientes de coordinación entre la negociación colectiva y la concertación social, y las decisiones y el comportamiento macroeconómico.

Así pues, hasta bien entrado 1978 no se dispuso de un mapa estable de agentes sociales democráticos apto para asumir la nueva

negociación colectiva. Ante la dificultad de estructurar todo el proceso de negociación en tan breve tiempo, y tras intentar alcanzar un pacto social global, que prorrogase los efectos antiinflacionistas conseguidos por los Pactos de la Moncloa, —que habían logrado detener la inflación salarial⁶¹ sin apelar a una política monetaria draconiana (Trullén, 1993)—, el Gobierno dictó un decreto-ley sobre salarios y empleo para 1979 que obligaba a negociar el crecimiento de los salarios entre el 11 y el 14% (cuando el IPC de diciembre se había situado en el 16,5%). Esta vez la falta de consenso entre los partidos —embarcados en la primera confrontación electoral postconstitucional— hizo que la medida fuera menos efectiva: el crecimiento de los salarios pactados se situó ligeramente por encima de la banda fijada (14,1%) y el crecimiento salarial de Contabilidad Nacional (18,9%) experimentó una deriva casi un punto superior a la del año anterior.

El apoyo implícito de CC OO a los Pactos de la Moncloa no le había impedido ganar las primeras elecciones sindicales, pero decidió no continuar participando en la concertación que se había esbozado a través de aquellos y que había permitido contener la inflación por primera vez en diez años y quebrar las expectativas de espiral hiperinflacionista que amenazaba al país a mediados de 1977. El problema era que en el transcurso de la transición (entre 1975 y 1979) los salarios reales de la industria siguieron creciendo a una tasa anual del 7,8%, hasta situarse ese último año en el 76% de la productividad del trabajo, y todavía habrían de alcanzar el 83% en 1982 (gráficos 6 y 7). Esta *ratio* equivale a la proporción que representan los salarios respecto al coste total (o costes laborales unitarios: CLU⁶²), en un contexto en que también estaban creciendo a fuerte ritmo los costes unitarios de las materias primas y de la energía (dada la fuerte dependencia externa de estos dos factores), lo que deterioró el equilibrio exterior, hundió el excedente empresarial y paralizó la inversión, que redujo en más de cinco puntos su

⁶¹ Las tarifas salariales de los convenios colectivos crecieron durante 1978 un 20,6% —en la parte baja de la banda— y la remuneración por asalariado de Contabilidad Nacional un 24,6%, con una deriva del 4%.

⁶² En la notación empleada en las notas del epígrafe anterior {CLU = *c*}.

participación en el PIB⁶³. Todo ello explica el lento crecimiento del PIB entre 1975 y 1979 (a una tasa del 1,9%) y la fuerte caída del empleo (cuya tasa absoluta respecto a la población mayor de 15 años descendió 4,5 puntos), dada la necesidad de elevar la productividad en las empresas para poder soportar el crecimiento de los salarios (gráfico 32), lo que arrastró a una nueva caída de la productividad del capital del 10% (gráfico 7) y de la propensión a invertir, e hizo aumentar la tasa de desempleo cinco puntos, aproximándola ya a la zona de dos dígitos. Sin embargo, una vez expirado el plazo de vigencia de los Pactos de la Moncloa —precisamente en el momento en que se promulgaba la Constitución y los sindicatos veían refrendada su representatividad democrática, tras las elecciones— la concertación social se interrumpió.

En los términos definidos por la teoría de la acción colectiva de Mancur Olson cualquier agente colectivo titular de intereses laborales suficientemente amplios (*encompassing interests*) como para internalizar la restricción del empleo tendría que haber percibido la catástrofe que se estaba registrando en el mercado de trabajo, afectando gravemente al colectivo laboral, y actuar en consecuencia facilitando la coordinación de la negociación salarial con la política macroeconómica. Por definición, los sindicatos autodenominados «de clase» pretenden asumir ese papel de representación omnicomprendensiva del conjunto de los empleados. ¿Qué razón explica, pues, la relativa insensibilidad mostrada hacia el problema de la caída del empleo y el ascenso en flecha del desempleo por el sindicato más sólidamente asentado al comienzo de la transición? Probablemente la explicación más inmediata estriba en la ubicación originaria del grupo fundador de CC OO, cuya élite dirigente procedía del segmento nuclear (*core*) del mercado de trabajo fordista, lo que la hacía especialmente sensible hacia los intereses —en cierto modo «especiales»— de unos afiliados y simpatizantes que se consideraban convenientemente protegidos de la crisis del empleo por la normativa laboral vigente (y muy especialmente por la Ley 16/1976,

⁶³ Durante el decenio 1974-1984 la inversión en capital fijo pasó del 29% al 19% del PIB. En 1979 era del 22%, nivel que no se recuperaría hasta 1988 (Fuentes, 1988, p. 49).

de 8 de abril, que, en un alarde de demagogia tardofranquista, blindó por completo los contratos de trabajo, obligando a readmitir a los trabajadores despedidos de forma improcedente (o sea, sin la preceptiva autorización gubernativa) ⁶⁴.

En realidad, elementos de esta normativa residual del franquismo acabarían transmitiéndose —aunque de forma más matizada y parcial— al Estatuto de los Trabajadores, adoptado en 1980, consolidando un cierto «espejismo legalista», por el que los trabajadores empleados confiaban en que las decisiones políticas y los preceptos legales constituían garantía suficiente para conservar su empleo individual —aprovechando el hecho de que muchas de estas empresas eran públicas, o acabarían siéndolo, a medida que se producía la crisis del fordismo—. De modo que durante la primera etapa democrática CC OO, como sindicato más veterano, representaba principalmente al sector de trabajadores perteneciente a los mercados internos de trabajo de las grandes empresas fordistas (a quienes el análisis laboral denominaría *insiders* ⁶⁵), cuyos intereses laborales particulares se encontraban estratégicamente situados y bien protegidos por una normativa de seguridad en el empleo extremadamente garantista —que su sindicato trataba de reforzar, independientemente de sus efectos sobre los *outsiders* (principalmente mujeres y jóvenes en busca del primer empleo, pero también desempleados provenientes del autoempleo y de las pequeñas empresas que estaban desapareciendo)—.

Sin embargo, una explicación basada exclusivamente en los *encompassing interests* resulta incompleta en nuestro caso, debido precisamente a las dos grandes insuficiencias de la propia teoría de Olson ⁶⁶: en primer lugar, porque CC OO no era entonces una sim-

⁶⁴ Autorización que se concedía muy raramente, para evitar la conflictividad social.

⁶⁵ Véase Lindbeck y Snower (1984 y 2002).

⁶⁶ Para Wintrobe (2001), la teoría es frágil desde dos puntos de vista: 1) no explicita suficientemente que el actor maximizador debe ser «racional», en el sentido de perseguir exclusivamente intereses económicos, olvidando cualquier otra preferencia, y, 2) no toma en cuenta la concurrencia, por lo que el ostentador de un poder omnicompreensivo inexpugnable tiende a confundir sus propios intereses con el interés «general» (y su voluntad con la «voluntad general» rousseauiana).

ple organización de defensa de intereses laborales —un agente racional y maximizador, en términos de la teoría de la elección pública—, sino que actuaba como un «movimiento sociopolítico», con objetivos mucho más amplios que los meramente laborales, y prioritarios respecto a estos últimos, como corresponde al papel de «correa de transmisión» que desempeñaban dentro de tales «movimientos» las organizaciones sociales pertenecientes a la esfera de acción de los partidos comunistas, en que los intereses distributivos quedaban subordinados a los objetivos políticos, o «intereses estratégicos de clase». Esta organización tenía la pretensión —lógica, con relación a tal estrategia— de convertirse en el «sindicato obrero unitario de nuevo tipo»⁶⁷, lo que, en términos de la teoría de Korpi, significaría monopolizar la representación del «recurso de poder» proporcionado por toda la fuerza de trabajo del país.

La apelación a constituir un sindicalismo unitario llama la atención precisamente sobre la segunda insuficiencia de la teoría de la acción colectiva de Olson: la de la ausencia de concurrencia en que se mueve su agente maximizador⁶⁸, lo que le priva de los incentivos para mantener la orientación de la acción colectiva propositiva hacia la consecución de los objetivos que dice pretender alcanzar, y no hacia los suyos particulares, orientados por sus propias preferencias y ambiciones, no necesariamente racionales ni colectivas, y en muchos casos ajenas por completo al sistema de relaciones industriales. Esto es lo que explica la incapacidad de la teoría para analizar la divergencia entre los intereses generales y los de los dictadores que disfrutaban de una posición incontestable, y que, siendo titulares teóricos de intereses completamente generales, raramente los persiguen (como demuestra fehacientemente la historia del siglo XX). Pues bien, la práctica del entrismo en la OSE proporcionaba a CC OO una ventaja en número de afiliados y en audiencia de simpatizantes —ratificada al ganar las primeras elecciones sindicales—,

⁶⁷ Véase la *Laudatio* de Vázquez Montalbán (2001) en el acto de investidura de Marcelino Camacho como *Doctor Honoris Causa* por la UPV —a quien califica de héroe romántico— y el propio discurso de este último en la misma página web, en la que recoge la ideología, los objetivos y las aspiraciones de la organización que dirigía en aquella época.

⁶⁸ Que en la última obra de Olson adopta el perfil de un «bandido estacionario».

que aparentaba ser inexpugnable, lo que probablemente hizo que sus dirigentes se confiaran y dedicasen su atención, no tanto a la defensa de los intereses efectivos de los trabajadores reales —amenazados por el desempleo—, como a sus «intereses estratégicos de clase» —definidos en términos de «lucha de clases»—, precisamente en el momento en que se inauguraba la concurrencia política democrática postconstitucional. Los mitologemas políticos propios de la ideología comunista apuntaban entonces hacia la confrontación y el rechazo del «pacto social» como la mejor estrategia para afrontar ese reto y apoyar desde el sindicato la acción política de su partido.

En cambio, el sindicato de inspiración socialdemócrata, UGT, no disponía de tal ventaja. Habiendo permanecido fuera del sindicalismo oficial, su audiencia en las grandes empresas fordistas era inicialmente muy inferior, porque todavía no había adquirido una posición distintiva en el sistema democrático de relaciones industriales. Tampoco se veía urgido por servidumbres hacia el partido afín, ya que los dirigentes del sindicato socialista cultivaban más bien una ideología tradeunionista, según la cual es el partido obrero (el PSOE, en este caso) el que está al servicio de los intereses estratégicos del sindicato, lo que reforzaba su autonomía estratégica⁶⁹. El rechazo por su parte del sindicalismo unitario pretendía introducir una pluralidad de estrategias en el sector de la gran empresa fordista y competir por la representación de sus trabajadores, mientras trataba de penetrar en las PYMES, cuyos trabajadores se veían directamente afectados por los cierres y las quiebras, que es la forma que adopta en este tipo de empresas la crisis del empleo, de la que ni protege ni puede proteger la legislación protectora del empleo —que reduce al mismo tiempo los despidos de los ya empleados y la creación de nuevo empleo (Espina 2005)—. Esta situación de competencia funcional entre dos sindicatos con trayectorias y estrategias claramente diferenciadas actuó como desencadenante del proceso de concertación social que tuvo lugar entre 1979 y 1986. Un proceso que, al asumir el nuevo esquema de negociación colectiva

⁶⁹ Expuse esta idea, con cierto escándalo, en «Las tres almas de los sindicatos», *El País*, 20-II-1989.

descrito en el epígrafe anterior, permitiría desacelerar el crecimiento de los CLU desde una tasa anual del 17,1% a otra del 6,9%, reduciendo la conflictividad registrada en 1986 al 14% de la de 1979, y posibilitando la recuperación del empleo (Espina, 1991b, cuadros 2, 3 y 5).

La concertación se abrió con un pacto entre la UGT y la CEOE (Acuerdo Básico Interconfederal; julio 1979) por el que se acordaban las líneas básicas del Estatuto de los Trabajadores. Aunque la intervención administrativa del Estado en la negociación colectiva había desaparecido en 1977, como consecuencia de la ratificación por España del Convenio 98 de la OIT, el carácter legalmente híbrido de los convenios —como contrato y como norma cuasilegal— se contagió a los artículos 3.b y 86.3 del Estatuto de los Trabajadores (ET), que ratificaron su carácter normativo supracontractual, y la prórroga automática de la vigencia de sus normas más allá del momento de expiración de sus cláusulas obligacionales (art. 86.3 del ET). Este carácter «ultraactivo» de los convenios —que todavía perdura— demostraría ser una fuente de rigidez y esclerosis organizativa en el momento en que se desencadenase el movimiento de fusiones, absorciones y adquisiciones característico del último decenio del siglo XX, dificultando la aplicación de estrategias competitivas basadas en la búsqueda de tamaño óptimo para las empresas sometidas a la competencia global (Espina, 1995) —y comprimiendo el avance de la PTF, como vimos en el epígrafe anterior—.

El ABI fue seguido del Acuerdo Marco Interconfederal (AMI, enero 1980) que trataba de enmarcar la negociación colectiva para el período 1980-1981 y que había de ser incorporado efectivamente a la práctica totalidad de los nuevos convenios colectivos. Pese a la oposición cerrada de CC OO contra este acuerdo, en las elecciones sindicales celebradas entre octubre y noviembre de 1980 —inmediatamente después de la primera negociación colectiva que siguió a la firma del acuerdo— la diferencia de resultados entre ambas centrales se redujo considerablemente (30,9% para CC OO y 29,3% para UGT), de modo que, con motivo de la política de unidad en defensa de la democracia frente al intento de golpe de Estado de febrero de 1981, CC OO consideró conveniente incorporarse al proceso de

concertación neocorporatista⁷⁰ a través del Acuerdo Nacional de Empleo (1981), lo que no impidió que en las elecciones sindicales de 1982 UGT —central que había dirigido toda esta etapa de renovación de los convenios, orientada por acuerdos de intercambio neocorporatista— desplazase a CC OO como primera fuerza sindical (con el 36,7% de electos, frente a 33,4% de CC OO).

Estas posiciones se verían todavía superadas por las elecciones de 1986, que fueron las primeras celebradas tras la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS) y la suscripción de un nuevo acuerdo (AES), firmado de nuevo en solitario por UGT, que sirvió para ordenar la negociación colectiva de 1985 y 1986, introducir flexibilidad en la regulación de los contratos temporales y articular la reconversión industrial. Las elecciones se celebraron en 71.000 centros de trabajo con 3,16 millones de trabajadores. En ellas participaron 2,5 millones de votantes y se eligieron 162.298 representantes: el 40,2% de UGT, el 34,2% de CC OO, el 2,9% del sindicato nacionalista vasco y el 22,6% de otros sindicatos y a no afiliados.

Paradójicamente, pese a los buenos resultados alcanzados en todos los órdenes durante el primer sexenio de concertación social —tanto para la propia organización protagonista, como para la superación de la crisis del empleo, que comenzó a crecer de nuevo en 1985— la serie de acuerdos quedó interrumpida en 1986, coincidiendo precisamente con el ingreso de España en la CE. No se trató de una interrupción momentánea, sino de un cambio de estrategia sindical consciente y firme, ya que la dinámica de acuerdos de signo neocorporatista no volvería a recuperarse hasta después de la crisis de 1992-1994, tras el cambio prácticamente completo de las estructuras dirigentes de los dos grandes sindicatos. En otros trabajos he relacionado el vuelco de estrategias sindicales de 1986 con factores coyunturales de corto plazo y con cambios estructurales de largo alcance (Espina, 1999b).

Entre los primeros se encuentra precisamente la desaparición de la restricción de empleo a que había estado sometida la economía

⁷⁰ Para un análisis de las políticas neocorporatistas de concertación social, véase Espina (1991a).

entre 1975 y 1985, que había permitido al sindicato que protagonizaba los acuerdo (UGT) justificar públicamente la concertación social como una estrategia defensiva frente a la crisis, contraponiéndola a la estrategia alternativa de CC OO, centrada en la mejora de las condiciones de trabajo de los ya empleados. El giro estratégico se puso a prueba en las elecciones sindicales de 1990, en las que se produjo la incorporación por primera vez de la administración pública al proceso electoral. En ellas se eligieron más de 237.000 delegados en 109.000 empresas. Los resultados no fueron muy diferentes a los de 1986: UGT 42%; CC OO 37%, y ELA-STV 3,2%. Como el programa electoral de los dos grandes sindicatos era el de una unidad de acción que —de una u otra forma— se ha mantenido hasta hoy, la concurrencia en estas elecciones y en las celebradas a partir de entonces no permite medir diferencias de apreciación de los programas y la acción reivindicativa general por parte de los electores, sino otros aspectos relacionados más bien con la acción en la empresa, las preferencias organizativas, ideológicas, de eficacia representativa, confianza, etc. Además, en 1990 era todavía pronto para evaluar las consecuencias de la estrategia de unidad de acción sindical, que había tenido su punto culminante en la huelga general de diciembre de 1988 ⁷¹. En cambio, los resultados de las siguientes elecciones, proclamados en 1995 —tras la profunda crisis del empleo que registra el gráfico 32—, resultan ilustrativos del juicio que mereció a los electores la estrategia de confrontación desarrollada por los sindicatos durante el sexenio anterior:

Los dos grandes sindicatos perdieron cuarenta mil delegados (de los 187.500 que habían conseguido en 1990) y la posición relativa se invirtió, recuperando CC OO el liderazgo que había perdido en 1982 (consiguiendo CC OO un 37,8% y UGT un 34,7% perdiendo esta última 7,3 puntos). En conjunto, las dos centrales perdieron 6,5 puntos respecto a las elecciones anteriores, y las de 1995 fueron ganadas en realidad por candidaturas independientes y de empresa. Además, fue en las empresas de más de 250 trabajadores donde las candidaturas no sindicales registraron un

⁷¹ Para Streeck y Kenworthy (2005, p. 446) la utilización de la huelga general como instrumento de acción política es indicio de una integración defectuosa de los sindicatos en el orden político liberal.

avance más espectacular, constituyéndose en primera fuerza representativa, con un total de 15.708 delegados (aumentando en un 20%), frente a 14.912 de CC OO (que descendió un 8,6%) y 11.204 de UGT (que descendió un 19,3%, en cuantía similar al avance de las candidaturas independientes). El mensaje resultante de estas elecciones sindicales parecía claro: frente a la estrategia de confrontación, impulsada por las cúpulas sindicales, los electores favorecieron a los representantes no alineados, optando implícitamente por una negociación más próxima a las realidades específicas de la empresa, haciendo aparecer por primera vez en España la amenaza de 'las terceras vías sindicales', temidas por los sindicatos europeos porque constituyen el primer paso hacia la descomposición del sistema neocorporatista, al deslegitimar la posición de sus principales agentes [Hyman, 1992].

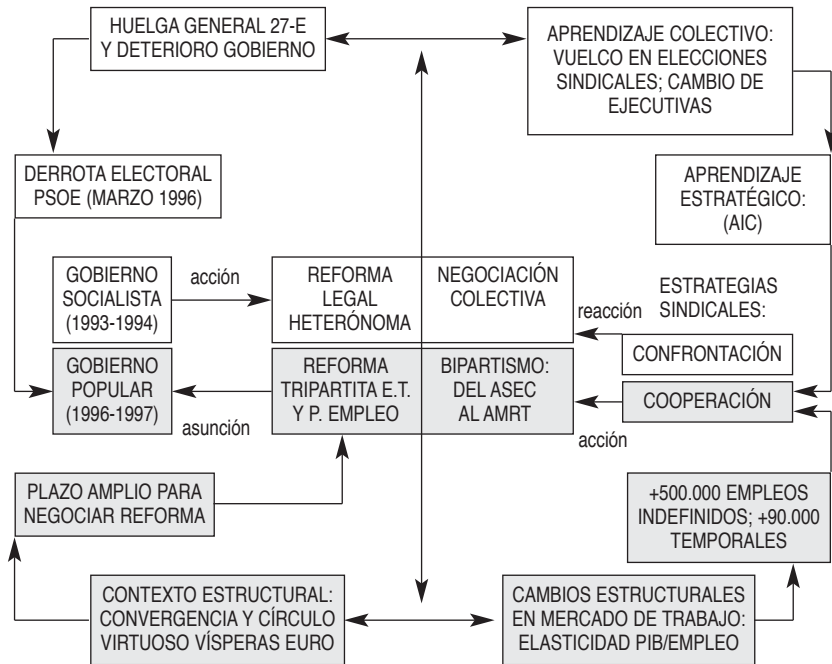
Las elecciones sindicales de 1995 dieron paso a un auténtico cataclismo en los congresos celebrados por UGT en 1995 y por CC OO en 1996: el primero presencié la confrontación entre la línea defendida por los dirigentes que habían sustituido a Redondo en 1994 —por causa de un escándalo relacionado con las cooperativas de viviendas, similar al de la DGB alemana de 1982 (Markovits, 1988, 577 y ss.)— y la encabezada por las federaciones de industria más claramente partidarias de una negociación constructiva y de la minimización del papel jugado por los órganos confederales —tanto en el seno del sindicato, como en la negociación colectiva—, que se saldó con la incorporación a los órganos de dirección de un buen número de disidentes, partidarios de una línea de acción constructiva y de un nuevo equilibrio en el peso y la influencia de la organización confederal y de las federaciones sectoriales. Por lo que se refiere al congreso de Comisiones Obreras de enero de 1996, el sector antagonista fue separado de todas las tareas ejecutivas y quedó en abierta minoría (en torno a un 20% de los votos en las principales decisiones estratégicas). En ambos casos, el proceso se cerró con el abandono definitivo de sus puestos directivos por parte de los dos líderes sindicales carismáticos que habían liderado la transición democrática⁷².

El resultado práctico de todos estos ajustes estratégicos y organizativos apareció inmediatamente y se tradujo en la recuperación de la política de concertación, aunque adoptada desde entonces conjuntamente por los dos sindicatos, en el clima de unidad de ac-

⁷² Véase Espina (1999b), junto a un análisis especialmente detallado de la recuperación del proceso de concertación social en el bienio 1996-1997.

ción inaugurado durante la etapa de confrontación, que, sin embargo, en líneas generales sobrevivió al cambio. Además, tras las elecciones sindicales de 1995 —celebradas por primera vez con un sistema de cómputo dinámico de los procesos electorales, menos traumático y agresivo que las convocatorias puntuales anteriores—, el reinicio de las negociaciones dio ya resultados en enero de 1996, antes de la victoria electoral del Partido Popular y, lo que resulta más sobresaliente en términos de política comparada, se mantuvo durante toda la etapa de gobierno del PP, aunque con desigual grado de intensidad entre el primer y el segundo mandato (este último, en que el PP dispuso de mayoría absoluta, sin acuerdos tripartitos).

El diagrama XIV sintetiza los movimientos estratégicos de los agentes sindicales y políticos durante el tramo central de los años noventa, empleando la dicotomía estructura-agencia sugerida por Hay (1995). En la parte superior se sitúa la acción —comenzando por la reforma legal heterónoma de 1993-1994 y la inmediata reacción sindical, que condujo a la huelga general de 27 de enero de 1994— y en la inferior los procesos estructurales que afectan al mercado de trabajo y al proceso de avance hacia la Unión Económica y Monetaria Europea. El aprendizaje colectivo tras las elecciones sindicales de 1995 permitió reconducir la situación, de modo que la vuelta a la concertación social acabó regularizándose con la firma del acuerdo tripartito para la solución extrajudicial de conflictos (ASEC) —que, sin embargo, se encontraba ya preconfigurado desde que en 1990 se firmara el Acuerdo Interconfederal de Cataluña (AIC)— y para la reforma del Mercado de Trabajo (AMRT), suscrito este último ya con el Partido Popular en el poder, tras el cambio de orientación política del gobierno al término de las elecciones de 1996, lo que permitió al PP realizar la reforma del Estatuto de los Trabajadores y de la política de empleo con consenso social. Los resultados de las elecciones sindicales celebradas a lo largo del bienio 1998-1999 permitirían a las dos grandes confederaciones sindicales recuperar parte del terreno perdido durante la etapa de confrontación, señalándoles claramente que esa era la línea a seguir en el futuro. Como resultado de toda esta dinámica de aprendizaje institucional, la supervivencia de la estrategia de acuerdos, por encima de la alternancia registrada en el sistema político (tanto en 1982,

DIAGRAMA XIV. *Estructura y agencia, 1993-1997*

como en 1996 y 2004), ha hecho de la concertación social —unas veces entre interlocutores sociales; otras, con intercambio político neocorporatista, de carácter tripartito; en unos casos con plena anuencia sindical, y en otros con una sola de las grandes confederaciones— uno de los rasgos distintivos persistentes del sistema español de relaciones industriales.

La recuperación de la concertación social no significó la desaparición del conflicto, aunque sí su aminoración estructural: durante el quinquenio 1995-1999 la conflictividad laboral alcanzó el mínimo histórico de la etapa democrática, con un promedio anual de jornadas perdidas por huelga por debajo de dos millones. El sistema español suele encuadrarse entre los de pluralismo medio, propio del área latina, con fuertes raíces ideológicas —lo que lo convierte inexorablemente en un sindicalismo de muy baja afiliación— y con polaridad entre empresarios y trabajadores, aunque este último aspecto va reduciéndose paulatinamente, como se deduce de las

encuestas del CIS ya examinadas. Pese a esta aminoración tendencial, en general el sistema se caracteriza por un elevado grado de conflictividad relativa, ya que durante el decenio 1993-2002 se perdieron casi 250 días al año por cada mil trabajadores empleados en la industria y los servicios —cinco veces más que en el conjunto de la OCDE y cuatro más que en la media de la UE—.

En particular, la apelación de los sindicatos a movilizaciones más frecuentes e intensas y a modalidades espectaculares de conflicto (como la huelga general) se ha producido en dos ocasiones coincidiendo con etapas en las que el gobierno disponía de mayoría absoluta (1988 y 2002), lo que ha sido interpretado como una característica propia del sistema de relaciones industriales «de oposición», en el que la estrategia última del sistema político consiste en rechazar la coordinación con el sistema de relaciones industriales negando la representatividad de los sindicatos —apoyándose para ello en su baja afiliación—, frente a lo cual los sindicatos tenderían a responder exhibiendo su capacidad de convocatoria, apoyada en la representatividad alcanzada en las elecciones (Jodar, 2006). Sin negar su validez parcial, el argumento no da cuenta de dos huelgas generales (en 1992 y 1994) ocurridas en la etapa de gobierno socialista con mayoría relativa, la segunda de ellas en el contexto de la peor crisis de empleo registrada en diez años (gráfico 32) y celebradas precisamente en vísperas del mayor giro estratégico dado por los dos sindicatos. Ello obliga, como vimos, al análisis específico de las estrategias sindicales globales y las políticas económicas y laborales aplicadas, sin que quepa una apelación sencilla a tipos ideales de comportamiento⁷³.

Entre los cambios estructurales que condujeron a la estrategia de confrontación se encuentra el propio proceso de maduración de la democracia y la dinámica de modernización social, que significa la diferenciación paulatina del sistema de Relaciones Industriales

⁷³ Durante el último quinquenio de mandato del PP (2000-2004) se registraron dos años de máximos decenales (2000 y 2004 con 3,6 y 4,5 millones de jornadas perdidas por huelga), uno intermedio (2001, con 2 millones de jornadas) y dos de mínimos (2002 y 2003, con un millón y menos de ochocientos mil jornadas, respectivamente). El mínimo histórico de la democracia se registró en 2005, con 759.000. Véase el *Boletín de Estadísticas Laborales*, del MTAS.

respecto del sistema político. En este sentido la ruptura de la concertación se había visto precedida por el desencuentro entre el Gobierno y la UGT en la elaboración de la Ley de Pensiones de 1985, y por la renuncia del Secretario General de UGT —Nicolás Redondo— a su condición de diputado socialista para no votar en contra de su Grupo Parlamentario, habiendo renunciado también previamente a su condición de dirigente del PSOE, en busca de una autonomía de la acción sindical respecto a las políticas patrocinadas por el partido, que hasta entonces no se había manifestado imperiosa. UGT consideró que el momento para iniciar la etapa de plena independencia estratégica y de autonomía reivindicativa había llegado con la superación de la crisis en 1985, procediendo a liberarse de la «relación fraternal» tradicional con el partido socialista, enfrentándose a su política económica (Juliá, 1989).

Por lo que se refiere a CC OO, cuyos dirigentes mantenían nexos con el PCE mucho más arraigados ideológicamente —dada la tradición indiferenciada de «movimiento sociopolítico», en la que había nacido este sindicato—, la necesidad de franquear el umbral de la plena independencia no se planteó todavía porque el Partido Comunista español no era ni pretendía ser un partido de gobierno y practicaba también por entonces una política de oposición férrea, que se vería reforzada durante la etapa inmediatamente anterior y ulterior a la caída del muro de Berlín, en la que el PCE se alineó contra la *Perestroika* y las reformas encabezadas por Mijaíl Gorbachov⁷⁴.

Dado el equilibrio de fuerzas interno, el nuevo Secretario General de CC OO, aunque personalmente alineado con el sector más reformista de su sindicato, ofreció a UGT una política de unidad de acción basada en la ruptura de la concertación, presentándola ante el sector más intransigente como la recomposición de la idea de sindicato unitario —que había fracasado en la etapa constituyente— para recuperar la iniciativa sindical perdida por este sindicato du-

⁷⁴ El manifiesto defendido por Julio Anguita y Francisco Frutos y adoptado por su Comité Central el 27 de julio de 1991 —para su discusión en el XIII Congreso del PCE de diciembre de ese año— rechazó el abandono de la línea de «regeneración socialista» de la *Perestroika* y reafirmó su ideario de avanzar hacia el «comunismo como horizonte» (*El País*, 11-8-1991).

rante la transición (Gutiérrez, 1988, p. 137). De esta forma, sobre una base de confrontación con el gobierno socialista, la autonomía de acción perseguida por UGT⁷⁵ encontró apoyo en el difícil equilibrio que se registraba entre las dos alas de CC OO, y que no se resolvería hasta el congreso de 1996, al que acabamos de referirnos.

De una u otra forma esta misma disyuntiva estaba afectando al conjunto del sindicalismo europeo al hilo de los profundos cambios en las políticas económicas y sociales emprendidas por los gobiernos de izquierdas para hacer frente a los *shocks* y los cambios estructurales que venían bloqueando el crecimiento. En un intento de frenar el cambio, la mayor parte de los sindicatos europeos —con la excepción inicial de los británicos (Minkins, 1991)— se separaron antes o después de los partidos con los que tradicionalmente habían caminado juntos, para ensayar en algunos casos soluciones utópicas y sin futuro. Es así como se abrió camino en el continente la plena autonomía entre sindicatos y partidos de tradición «obrerista», vivida por unos y otros como un hecho traumático. Paradójicamente, sin embargo, la «desavenencia» sindical contribuyó a modernizar el sistema político, diferenciándolo del de relaciones industriales (Espina, 2000), lo que favoreció la alternancia y aceleró el turno político en toda Europa, y, lo que es más sorprendente aún, permitió recomponer a la larga sobre nuevas bases el clima de concertación, aunque aminorando el carácter corporativista de la misma (que implica transacciones internas, dentro de organizaciones con elevado grado de afinidad y liderazgo no democrático) para darle un carácter de intercambio político explícito, abierto a la evaluación externa de procedimientos y resultados, principalmente en el sur de Europa, cuya tradición neocorporatista era débil (Molina, 2006). Por su parte, los países nórdicos avanzaban hacia la independencia total entre el sistema político y el de relaciones industriales —sin interferencias de ningún tipo— como soporte para un clima de «cooperación industrial» desde la autonomía de fines y estrategias de cada sistema, que prioriza la estrategia de competitividad de

⁷⁵ La perspectiva de UGT puede verse en «La Unión General de Trabajadores (1888-2005). Un breve resumen de nuestra historia»: <http://www.ugt.es/ugtpor-dentro/historia.htm>.

las empresas en el contexto global, limitando la concertación tripartita a aquellos asuntos sociolaborales relacionados con las políticas públicas y la legislación, pero sin mezclar ambos niveles, rechazando incluso la vigilancia legal de la observancia de la negociación colectiva⁷⁶.

En general, la tentación de una fuga hacia delante «romántica» de los sindicatos pretendió recuperar la vieja dependencia entre partidos y sindicatos de izquierda, elevando el nivel de enfrentamiento entre opciones políticas y centrando la agenda de las decisiones públicas sobre la «defensa del estado de bienestar» continental tradicional. Sin embargo, a la hora de acometer la reforma del Estado de Bienestar para afrontar su sostenibilidad a largo plazo, los partidos de izquierda con vocación y responsabilidades de gobierno se encontraron —y encuentran— sometidos a un cuadro de restricciones que puede describirse en términos del «teorema de la imposibilidad», de Kenneth Arrow (Espina, 2004d), que les obliga a tomar en consideración intereses y preferencias mucho más amplias y diversificadas que las del núcleo básico de los trabajadores industriales y de servicios (los *insiders*). De ahí que el proceso de diferenciación entre los subsistemas político y de relaciones industriales resulte irreversible, lo que no obsta para que se recomponga un grado razonable de coordinación entre organizaciones sociales y partidos políticos que defiendan opciones más afines a los intereses representados por aquéllas —aunque en ningún modo exclusivas—.

Desde la renovación del Partido Laborista llevada a cabo antes de la llegada al poder de Tony Blair en 1997 —que suprimió el poder decisorio de los sindicatos—, incluso en el Reino Unido se observan avances hacia una relación más flexible entre el *nuevo laborismo* y las *trade unions*, dentro de la «relación conflictiva» tradicional,

⁷⁶ Véase, por ejemplo «Scandinavian social partners prefer independent dialogue», o la alianza entre empresarios y sindicatos denominada «Future for Swedish Industry», para la inversión y la investigación de vanguardia, en: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/10/inbrief/se0210101n.html>, y: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/01/inbrief/se0201110n.html>. Véase también el resultado de una investigación independiente («No need for the legislator to regulate the supervising of collective agreements») disponible en: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/12/inbrief/se0512102n.html>.

que no se ha roto —porque es «indeleble», al decir de los discursos intercambiados habitualmente en los congresos respectivos— pero se analiza y evalúa ahora de manera explícita por ambas partes (Ludlam y Taylor, 2003). Desde la plataforma de la sociedad fabiana, Colin Crouch (2000) llegó a proponer un comportamiento más oportunista de los Sindicatos, al estilo norteamericano, y el Congreso de los Sindicatos (TUC) de 2001 planteó abiertamente la posibilidad de dejar de financiar al partido, aunque la idea fue rechazada por su Secretario General en la conferencia de marzo de 2002, esgrimiendo el dicho de su predecesor («asesinato, sí; divorcio nunca»), avisando simplemente del riesgo de hemorragia de apoyos electorales hacia el partido. La reemergencia de la afiliación sindical y la radicalización paulatina de los dirigentes electos en los últimos años conduce a que la relación entre los sindicatos y el partido haya empezado a formalizarse en Gran Bretaña a través de «contratos de apoyo», como el alcanzado en Warwick en julio de 2004, en que el TUC se comprometió a apoyar en las elecciones al partido laborista a cambio de una serie de compromisos públicos, incorporados al manifiesto electoral de éste⁷⁷. Esta explicitación del intercambio político en contratos entre partido laborista y sindicatos camina en la misma dirección de clarificación y transparencia en las relaciones que observábamos en los países nórdicos y en la zona mediterránea.

En el caso de Alemania, la consumación de la ruptura fue más tardía, y se produjo como consecuencia del «Programa 2010», que provocó la quiebra de la relación tradicional entre la DGB y el SPD, aprovechando para ello los sindicatos la más que probable derrota del partido en las elecciones subsiguientes, decidiendo prepararse para el enfrentamiento contra una posible canciller conservadora, que había anunciado previamente una fuerte vocación de reforma «antagonista» del generoso Estado de Bienestar «renano»⁷⁸. Con la intención de voto del SPD en mínimos históricos

⁷⁷ Información periódica sobre todo ello en: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/index.html>. La síntesis del acuerdo de Warwick en: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/09/inbrief/uk0409102n.html>. La conferencia del TUC de 1992 en: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/03/feature/uk0203104f.html>.

⁷⁸ Véase «Los sindicatos alemanes creen que Schröder ha fracasado. Los socialdemócratas les echan la culpa de los malos resultados electorales», *El País*, 30-06-2004.

(23 %), los disidentes crearon un nuevo partido para acudir separados a las convocatorias electorales de Renania-Westfalia. Schröder replicó en *Der Spiegel* que había que abandonar el viejo concepto de justicia social, afirmando: «[Ahora] se trata de lograr la justicia social para las generaciones futuras. Yo quiero incrementar las oportunidades de nuestros hijos y nuestros nietos, en vez de continuar disminuyéndolas. La política de pensar continuamente en el presente que practicaron los dos grandes partidos en las décadas pasadas tiene que terminar». Sin embargo, tras el empate de las elecciones federales de 2005, la gran coalición presidida por Angela Merkel se basó en un programa de gobierno, pactado con el SPD, que no podía dejar satisfechos a los empresarios ni a los sindicatos, iniciando, sin embargo, un conjunto de reformas no muy distinto del contenido en el Programa 2010, que el conjunto del país considera cada vez más inexorable, de modo que hasta el presidente de IG Metal declaró estar dispuesto en lo posible a colaborar con el gobierno⁷⁹. Se trata, como se ve, del mismo tipo de enfrentamientos que se produjo en España entre 1988 y 1996 —con motivo del lanzamiento del «Programa 2000» del PSOE—, de modo que la perspectiva comparada resulta imprescindible para comprender aquella «desavenencia» e insertarla en un contexto mucho más amplio, tendente a la clarificación de las funciones, los papeles y los agentes de los diferentes sistemas y ámbitos institucionales.

En España, al término del primer cuarto de siglo de vigencia del ET, las posiciones relativas de los dos grandes sindicatos parecen haberse consolidado y estabilizado, ocupando entre los dos aproximadamente el 80% de las plazas de representantes en las mesas de negociación de los convenios colectivos, y compartiendo sin grandes variaciones el carácter de sindicato más representativo, consagrado por la LOLS como requisito para participar con plenitud en el sistema de relaciones industriales y de interlocución social a todos los ni-

⁷⁹ Véase «Críticos de Schröder crean un partido a la izquierda del SPD», *El País*, 5-07-2004. También «Coalition agreement receives mixed reactions from employers and trade unions», disponible en: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/11/feature/de0511205f.html>, y «Employers' associations and trade unions divided on general election outcome», disponible en: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/10/inbrief/de0510201n.html>.

veles ⁸⁰. Esta estabilidad en la posición y el papel de los sindicatos contribuye —y al mismo tiempo explica— la mayor serenidad y regularidad que se observa en el funcionamiento del sistema de relaciones industriales. Un sistema que mantiene el carácter dual con que se estableció: con órganos unitarios de representación y negociación en el interior de las empresas (los Comités de empresa) —de acuerdo con la política defendida tradicionalmente por CC OO—, y con los sindicatos más representativos en cada ámbito negociando los acuerdos supraempresariales, como postulaba UGT. Aunque la LOLS faculta también para negociar acuerdos a las secciones sindicales de empresa, éstas raramente han tratado de actuar al margen del Comité. Además, la amplia audiencia alcanzada en las elecciones ha permitido a las dos organizaciones repartirse la representación de los trabajadores en las instituciones que la tienen prevista, entre las que se encuentran todos los órganos gestores del Sistema de Bienestar Social, como enseguida veremos, y en el órgano de cierre de todo el sistema de diálogo: el Consejo Económico y Social (CES).

Finalmente, la clara diferenciación entre el sistema de relaciones industriales y el sistema político realizada entre 1988 y 1996 ha hecho posible recuperar la concertación y el diálogo político y social, separando claramente la negociación colectiva bipartita —articulada de forma cada vez más nítida a través del árbol de acuerdos alcanzados en los diferentes niveles de la negociación, desde el más centralizado y estructural hasta los más descentralizados, pasando por los acuerdos anuales para enmarcar la negociación (denominados ANC), firmados regularmente entre 2001 y 2007— ⁸¹, de los otros

⁸⁰ Además, también alcanzan los requisitos para el reconocimiento como sindicatos más representativo en una sola Comunidad Autónoma (que son, según la LOLS, los que obtienen «el 15% o más de los delegados y miembros de los comités de empresa y de las juntas de personal de toda la Comunidad Autónoma, siempre que alcancen al menos 1.500») los sindicatos nacionalistas ELA-STV, en el País Vasco, y CIG, en Galicia. En su condición de tales participan plenamente en el sistema de RRII de su Comunidad y en los órganos y las mesas de negociación estatales. Igualmente, para el ámbito específico de la función pública el sindicato CSI-CSIF supera el 10% de representación, que le faculta para participar en las negociaciones y en la Mesa General de las Administraciones Públicas.

⁸¹ Ejemplo del primer tipo es el Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva, de abril de 1997, analizado en Espina (1999b, pp. 389 y ss.). El análisis

mecanismos y procedimientos formalizados de interacción, cooperación e intercambio entre uno y otro sistemas, tanto positivo, como negativo. Ejemplos de los primeros son los Acuerdos sobre Medidas de Seguridad Social, firmados con cadencia quinquenal entre octubre de 1996 y julio de 2006; los Acuerdos cuatrienales sobre Solución de Conflictos (el primero de ellos, firmado en enero de 1996; el tercero, vigente entre 2004 y 2008), o los Acuerdos quinquenales sobre Formación Continua (el cuarto, suscrito en febrero de 2006), para terminar con el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo, de mayo de 2006, seguido del Decreto-ley para reducir la temporalidad en el mercado de trabajo. Ejemplo de intercambio negativo fue la huelga general de junio de 2002, seguida de una gran manifestación en octubre, contra el Decreto-ley 5/2002, por el que se restringía el sistema de protección de desempleo y el coste del despido (suprimiendo el abono de los salarios durante la tramitación de la reclamación judicial), modificado y suavizado después mediante la Ley 45/2002⁸².

Con la articulación formal del sistema de negociación y diálogo social se abandonaba la vieja pretensión de una comunidad de intereses y enfoques entre partidos y sindicatos con identidades compartidas (o sea, el viejo sueño del «movimiento sociopolítico» al que se refería Camacho en su discurso como *doctor honoris causa*), en la que los procesos de interacción no resultaban transparentes ni explícitos, ni su responsabilidad podía ser exigida democráticamente —lo que implicaba la deriva hacia fórmulas neocorporatistas de «gobierno privado»—⁸³, adoptando en cambio un sistema capaz de

de la estructura detallada de la negociación colectiva en 2006 puede verse en el capítulo I de CEOE (2007), y en toda la serie anual de estos estudios, junto a los correspondientes de los dos grandes sindicatos y del MTAS. La recuperación de la coordinación salarial en esta última etapa —cuyos resultados se evalúan en el primer epígrafe del capítulo 8— coincide con la acumulación de evidencia sobre una cierta tendencia hacia la «organización descentralizada» en la negociación colectiva, detectada en varios estudios recientes (Streeck y Kenworthy, 2005, p. 458).

⁸² Para una enumeración de los cambios de uno y otra, véase la circular de UGT explicando los efectos de la huelga en: <http://www.ugt.es/huelga/resumen-propuestas.htm>.

⁸³ La primera formulación de esta diferenciación la hizo Alessandro Pizzorno en 1977. Para una revisión de la evolución de la idea y las prácticas en España e

reconciliar las prácticas neocorporatistas con el pluralismo, lo que le permite superar las vicisitudes del turno político democrático. Además, la transparencia de este tipo de intercambios y su instrumentación a través de acuerdos tripartitos requiere la aportación simétrica y la anuencia de los empresarios, de modo que este desarrollo permite diluir el antagonismo que parece enfrentar a la teoría de los recursos de poder, de Korpi, con la teoría de las «variedades de capitalismo», de Hall y Soskice (2001), que atribuye también a los empresarios y al mercado un papel fundacional en la modalidad capitalista a la que se denomina «economía de mercado coordinada» (CME), por contraposición a la variedad estrictamente liberal (LME)⁸⁴.

Sin embargo, la prueba de fuego para todo el sistema —en España y en toda la UE— se encuentra en su capacidad para afrontar el conjunto de reformas que permita recuperar en el futuro el horizonte del pleno empleo, superar los graves problemas de segmentación en el mercado de trabajo y en el sistema de bienestar que se estudian en el siguiente capítulo, acometiendo al mismo tiempo la remodelación del sistema de pensiones para garantizar su sostenibilidad a muy largo plazo. Encontrar un terreno de intercambio fructífero entre los sistemas político y sindical puede resultar mutuamente beneficioso para ambos, al facilitar la adopción de las reformas, aumentando su eficacia y su contribución a la gobernabilidad de la democracia, dotándola en cierto modo de un componente estructural, ya que la acción colectiva sindical no se dirige

Italia, véase Molina (2006). Pizzorno (2006) asocia la inexistencia de reglas e intercambios públicos con corrupción. En general, sobre el riesgo de gobierno privado, véase Streeck y Kenworthy (2005). Levy y Temin (2007) explican el desmantelamiento de buena parte de las instituciones y normas redistributivas en EE UU bajo el gobierno de Reagan como una reacción frente al abuso por parte de los sindicatos de la posición ventajosa alcanzada tras el New Deal y el *Tratado de Detroit* (1950). El fracaso en la introducción de la reforma de la Ley de Trabajo en 1978 marcó el comienzo de este declive, ya que la opinión pública imputó a los sindicatos la desaceleración de la productividad de mediados de los años setenta. El proceso se vería reforzado enseguida por lo ocurrido en el Reino Unido, bajo Margaret Thatcher, introduciendo un sesgo marcadamente antisindical en las políticas del Consenso de Washington.

⁸⁴ Para una discusión en profundidad de las implicaciones de una y otra, véase Korpi (2006).

sólo a la consecución de objetivos racionales acordes con los intereses de sus representados, sino que comporta —en palabras de Pizzorno (2006)— un cierto compromiso individual con un «círculo permanente de reconocimiento para compartir y definir valores, para disponer de una representación constante de uno mismo, y compartirla con otros de forma recíproca».

Experiencias identitarias de este tipo —cuando existen— dotan de mayor estabilidad a los acuerdos alcanzados en la concertación social, al facilitar la identificación de los individuos con las instituciones de bienestar, concebidas como una forma de participación en la vida social —y de capital social—, bajo la modalidad de la «solidaridad orgánica» a la que se refiriera Emile Durkheim, cuyo punto de partida en nuestro tiempo no puede ser otro que el «individualismo moral» que el propio Durkheim contribuyó a definir (Cladis, 2005), lo que implica conciliar los vínculos identitarios con los imperativos racionales impuestos por la sostenibilidad del sistema y por la apertura a una mayor inclusividad, para incorporar a quienes actualmente se encuentran fuera de él (los *outsiders*), que en la etapa más reciente no son ya sólo los colectivos nacionales desaventajados o discriminados, sino que afectan de forma creciente al colectivo de inmigrantes, lo que nos introduce —como veremos— en una nueva problemática de solidaridad. Y en esta tarea de integración los sindicatos pueden desempeñar un papel privilegiado, precisamente porque la acción sindical europea es depositaria de la tradición conformada a través de un largo proceso de aproximación colectiva desde posiciones de exclusión obligada —y de anomia, alienada de la modernización— a un ejercicio cada vez más activo de los trabajadores en la práctica de la ciudadanía democrática y social (Streeck y Kenworthy, 2005, pp. 446-447).

7. ESTADO DE BIENESTAR Y CONCERTACIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

El sistema de bienestar del nuevo Estado democrático establecido en España a partir de la Constitución de 1978 se edificó en diálogo con los representantes de los grandes intereses organizados para la acción colectiva, empresarios y trabajadores, lo que permitió establecer puentes y mecanismos de coordinación entre los sistemas político y de bienestar desde la etapa fundacional de este último. Con ello, España seguía el precedente establecido por las democracias europeas al término de la Segunda Guerra Mundial y tutelado a escala global por la OIT. Ello implicaba acometer al mismo tiempo la transición democrática y la puesta en marcha de políticas sociales, ámbito en el que el cambio político iba a significar el tránsito desde el corporativismo franquista —autoritario, de inspiración fascista— a una modalidad de neocorporativismo democrático¹, que adoptó inicialmente la forma de políticas de rentas consensuadas con los interlocutores sociales, cuyos efectos sobre la evolución del mercado de trabajo analizamos en el primer epígrafe del capítulo 6. Políticas de este tipo se habían venido practicando durante la postguerra, con carácter ocasional en toda la Europa democrática en momentos de crisis y cambio estructural (Flanagan *et al.*, 1983), y con carácter habitual desde la depresión de los años treinta por casi todos los pequeños países de la EFTA con economías abiertas (Kazenstein, 1984, 1985). España se incorporó, pues, a lo que Flanagan denominara la «tercera generación» de políticas de rentas.

Esta experiencia secular tuvo que ser revisada, sin embargo, en los años noventa, para orientar la articulación de instituciones sociolaborales en los países que llevaban a cabo la transición hacia la

¹ Para la distinción entre estos conceptos y sus implicaciones históricas véase Espina (1990 y 1991a).

economía de mercado, ya que las características únicas de tal proceso planteaban problemas de coherencia intersistémica mucho más agudos que los de la *stagflación* y, sobre todo, de tipo diferente, puesto que la prioridad en este caso consistía en la reasignación masiva de recursos humanos desde sectores completos con baja productividad —estatales y, en general, sin tradición de funcionamiento en régimen de mercado— hacia los más productivos —privados y en régimen competitivo, de aparición y consolidación mucho más lenta e incierta—, y en tales circunstancias la coordinación salarial habría resultado nociva porque habría desincentivado y frenado la reasignación de recursos —dada la estructura de preferencias de la población, derivada de la socialización en el seno del régimen comunista—, mientras otras instituciones laborales, como las restricciones al despido, las políticas activas de inserción laboral y la protección al desempleo —que fueron, la contrapartida ofrecida en España, a través de la concertación social, para compensar el autocontrol salarial— ofrecían allí un campo mucho más limitado de acción que el que habían desempeñado en los procesos de reestructuración de las economías de mercado (Flanagan, 1995).

En general, la evidencia de los profundos cambios ocurridos en los últimos treinta años indica precisamente que los efectos de las instituciones laborales y la negociación colectiva sobre los resultados económicos fue favorable, en general, en los años setenta y ochenta, para pasar a desempeñar un papel mucho más limitado en el contexto de la globalización de los mercados y los flujos migratorios que irrumpieron a finales de los años noventa —que impusieron a todas las economías una restricción exterior mucho más imperiosa—. La experiencia acumulada demuestra que los efectos beneficiosos de las políticas neocorporatistas no se derivan tanto de las características intrínsecas de aquellas instituciones —generalmente idiosincrásicas— como de su capacidad para producir complementariedades con los sistemas económico y político, lo que implica una secuencia de cambios que en buena medida pueden ser considerados como endógenos, pero su adaptación a la necesidad de respuesta del sistema económico frente a los *shocks* externos requiere regulación —vinculante *erga omnes*, o de uso generalizado (por la adopción como práctica profesional)— que es adoptada por

el sistema político democrático, orientado por las preferencias ideológicas y de valores de la población (Flanagan, 2002).

Eso es lo que explica, probablemente, en la etapa más reciente la recuperación de prácticas neocorporatistas de carácter más débil y difuso que las de etapas anteriores, con vistas a facilitar la realización de los ajustes necesarios para la incorporación al euro en países, como Italia y España, cuyos sistemas de determinación de salarios han resultado tradicionalmente más inflacionistas (Schmitter y Grote, 1997; Molina, 2006). En este nuevo contexto la contrapartida ofrecida por los gobiernos a sindicatos y organizaciones patronales como estímulo para su participación en la coordinación de políticas consiste precisamente en compartir el protagonismo como sujetos agentes copartícipes de la regulación. Las vicisitudes que experimentó en España el largo tejer y destejer implícito en estos procesos han quedado sintetizadas en el segundo epígrafe del capítulo 6. El diagrama XV esquematiza en seis rúbricas las características del Estado de Bienestar de la democracia española.

En lo que se refiere al sistema de Seguridad Social, la transición política significó dismantelar el sistema de seguros sociales corporativistas, que habían sido gestionados por las mutualidades laborales en forma compartimentada, facultando al sistema político para conceder privilegios discriminatorios, de acuerdo con sus prioridades de clientelismo, de forma no transparente e irresponsable de cara al futuro —dada la ausencia de mecanismos creíbles de control—, ya que el gobierno dispuso siempre de la facultad para transferir el déficit de los regímenes privilegiados al presupuesto del Estado o al Régimen General. Este disfrutó de amplios superávit, dada la asimetría entre cotizantes y beneficiarios, como corresponde a un sistema de creación reciente, afiliación obligatoria y amplios períodos de carencia para acceder a los beneficios del sistema de pensiones. En este sentido, puede considerarse al régimen franquista como un decidido partidario (*malgré soi*) de la teoría de los recursos de poder, por cuanto durante los años sesenta y setenta se comportó como un consumado virtuoso en manipular la cobertura de los riesgos vitales diferenciales —a los que se ven sometidos los ciudadanos en razón de su clase socioeconómica y de otras características sociales— como instrumento de subordinación política, a

través de la puesta en marcha de una modalidad de Estado de Bienestar basado en la discriminación corporativista, en lugar de articularlo en forma de derechos subjetivos *erga omnes*². Para llevar a cabo aquella transformación los Pactos de la Moncloa incluyeron un capítulo sexto sobre la Reforma de la Seguridad Social y el Seguro de Desempleo, en aplicación de la cual se crearon una Tesorería General única y cuatro grandes órganos gestores especializados: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional de Salud (INSALUD), el Instituto Nacional de Empleo (INEM), y el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO)³. Estos fueron los cimientos institucionales del sistema universalista de seguridad social que habría de irse conformado paso a paso a lo largo del último cuarto del siglo XX, participando los agentes sociales en el proceso a través de los grandes acuerdos de concertación y de su presencia en los consejos ejecutivos de todos los entes gestores, tanto a escala estatal como provincial.

Por su fuerte impacto sobre el proceso de concertación, y su impronta sobre el diseño general del nuevo Estado de Bienestar, las vicisitudes por las que ha atravesado el sistema de pensiones desde la transición se analizan en el primer epígrafe del capítulo, antes de presentar en el segundo la dinámica de concertación que ha presidido la implantación del Estado de Bienestar de la democracia. Conviene hacer notar en cualquier caso que, con relativa independencia de esa dinámica, el carácter universalista del nuevo sistema de bienestar social se ha ido estructurando en cuatro pilares, cuyas piezas legales básicas son las siguientes⁴:

² Para el riesgo diferencial como fundamento del Estado de Bienestar, véase Korpi (2006, p. 173). Véase también el capítulo 4.

³ Las normas desencadenantes de la creación de las nuevas instituciones fueron el Decreto-ley 36/1978 de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, y la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo. Para una descripción del conjunto de políticas gestionadas por estas instituciones y un análisis del gasto social —a partir de los datos presupuestados— durante el período 1985-1996, véase González Temprano (1998).

⁴ La implantación y el desarrollo de estos pilares en la España democrática puede seguirse a través de tres ponencias presentadas a esta Conferencia: la de Julio Carabaña, sobre el sistema educativo; la de Rico, Freire y Gálvez, que analizan la senda de universalización de la cobertura sanitaria —a partir de los «igualato-

DIAGRAMA XV. *El Estado de Bienestar en España*

EL SISTEMA DE BIENESTAR DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

1. **RIESGO CUBIERTO:** Sistema universalista con Tesorería General única y órganos funcionales especializados: INSS, INSALUD, INEM, INSERSO: tripartismo y gestión descentralizada por CC AA. Cubre los riesgos típicos del sistema continental europeo. Escaso apoyo a los hijos. Pilar más reciente: Aprobación de la Ley de Dependencia y Autonomía Personal en 2006.
2. **NIVEL OBJETIVO DE COBERTURA:** Elevados niveles paramétricos y marginales de sustitución de rentas. En la práctica, hasta el último decenio: pensiones medias bajas (debido a historias laborales cortas). Excluye desempleados en busca de primer empleo (el problema de la precariedad contractual reduce la cobertura).
3. **ORIENTACIÓN HACIA EL TRABAJO:** Media, aunque con fuerte progreso hacia el cumplimiento de los objetivos de Lisboa.
4. **REGULACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO:** Estatuto de los Trabajadores (1980) contiene fuerte heterorregulación pero establece las bases para la autorregulación. Tardanza en sustituir las Ordenanzas de trabajo: ¿Hacia una futura cláusula de aplicación «en ausencia de pacto», para sustituir la regulación heterónoma? Avance hacia la individualización de las RR LL y administración descentralizada de la negociación colectiva.
5. **RELACIONES INDUSTRIALES:** España se incorpora a la «tercera generación» de políticas de rentas (1970-1980). Institucionalización de las prácticas neocorporatistas. Nueva curva de Phillips.
6. **NIVEL DE AFILIACIÓN SINDICAL:** Bajo, pero la elevada participación en elecciones sindicales dota a los órganos unitarios de representación de legitimidad incontestada (¿convenios franja?).

A) **Educación.** La Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (8/1985, de 3 de julio: LODE) y la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (1/1990, de 3 de octubre: LOGSE). Esta última estableció la educación obligatoria gratuita hasta los 16 años, estructurándola en tres etapas: infantil, hasta los seis años; primaria, hasta los doce años, y secundaria obligatoria, hasta los 16 años (ESO). A su término, los estudiantes pueden optar entre cursar formación profesional de grado medio o bachillerato. A su vez, al término de éste pueden optar entre formación profesional superior y enseñanza universitaria. Quienes abandonan el sistema al finalizar

rios», implantados por el franquismo—, de la prioridad concedida a la atención primaria y de la coordinación de los niveles estatal, autonómico y local del sistema sanitario actual; finalmente, la ponencia de Luis Moreno estudia la Renta mínima.

la ESO o el Bachillerato disponen de formación profesional específica, como iniciación al mundo laboral. Sin embargo, en 2005 el segmento más carencial era todavía el de la educación infantil, entre cero y dos años, en el que para una población de 1,25 millones de niños, las plazas disponibles no llegaban a 200.000. La nueva Ley Orgánica de Educación (LOE), que entró en vigor en mayo de 2006, prevé la implantación generalizada de este primer ciclo de educación infantil en el curso 2008-2009, aunque algunas Comunidades Autónomas lo adelantarán un año.

B) **Sanidad.** La Ley General de Sanidad (14/1986, de 25 de abril: LGS), que creó el Sistema Nacional de Salud (SNS), concebido desde sus inicios como resultado de la coordinación de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas. Éstos concentraron e integraron, a su vez, a todos los centros y servicios sanitarios propios y de las restantes administraciones territoriales. La LGS definió el Área de Salud como la unidad básica territorial de asistencia y prestación integral de servicios sanitarios, estableciendo al mismo tiempo una senda de universalización del derecho a la cobertura sanitaria pública, que ya en 1990 alcanzaba al 99% de los ciudadanos españoles o extranjeros residentes.

C) **Garantías de renta mínima.** Este «tercer pilar» comprende el conjunto de prestaciones que garantizan una renta mínima a aquellas personas que no disponen de otros recursos de subsistencia. Históricamente, su articulación no ha sido unitaria, sino que se encuentra diseminada por los distintos subsistemas de protección, caracterizándose por la independencia entre garantía de renta mínima y contribuciones previas a los distintos sistemas de aseguramiento. Dentro de este pilar se encuentran, en primer lugar, las siguientes prestaciones de la Seguridad Social: los complementos para alcanzar niveles mínimos en todas las clases de pensiones contributivas (por encima del derecho derivado de las cotizaciones realizadas), junto a las pensiones no contributivas de la Seguridad Social (aprobadas por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre), y los subsidios de desempleo (tanto general, como especial para jornaleros del campo), cuya duración e intensidad protectora crece a medida que avanza la edad del beneficiario; además, de acuerdo con la Directrices sobre el empleo de la Unión Europea, durante el sexe-

nio 2000-2006 se han venido aprobando programas anuales que facilitan durante un período máximo de once meses⁵ una «renta activa de inserción (RAI) para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo», mayores de 45 años, que se comprometan a participar en programas especiales de inserción laboral. La cuantía de esta renta equivale al 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM)⁶, y durante ese período el Servicio Público de Empleo Estatal cotiza a la Seguridad Social a favor del beneficiario. El Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, ha convertido este derecho en un sistema permanente de protección —no sometido a prórrogas anuales—, incluyéndolo en la acción protectora de la Seguridad Social, al amparo de la disposición final quinta de su Ley General (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio). Junto a ellos se encuentra el subsidio de garantía de ingresos mínimos para los minusválidos, adoptado por la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI).

Un primer elemento de cierre de este subsistema para combatir la exclusión social son las Rentas Mínimas de Inserción (RMI), adoptadas entre 1989 y 1995 por todas las Comunidades Autónomas —a quienes la Constitución reserva la competencia exclusiva en materia de asistencia social—, previa comprobación por los servicios sociales de que se registra carencia de ingresos mínimos en el hogar de residencia legal del beneficiario individual. Una modalidad particular de RMI es la que se asocia a la protección de las víctimas de violencia doméstica, que muchos Ayuntamientos vienen implantando a partir de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (quienes pueden beneficiarse también de la RAI durante un período máximo de tres años).

⁵ Los beneficiarios pueden ser readmitidos hasta dos veces en el programa, una vez transcurrido un año desde la última percepción, si se mantienen las circunstancias de admisión. Este período de carencia no opera para los minusválidos ni para las víctimas de violencia doméstica o de género.

⁶ Desde 2004 el IPREM es el umbral de ingresos para la mayoría de los sistemas de protección no relacionados directamente con el mercado de trabajo. Se fija anualmente por los Presupuestos Generales del Estado. En 2007 se sitúa en 500 euros mensuales.

D) Finalmente, **la Ley de dependencia** (39/2006, de 14 de diciembre), que recubre igualmente mecanismos de protección diseminados por otras normas —como las pensiones de gran invalidez, de la Seguridad Social, o las ayudas a tercera persona en las pensiones no contributivas y en las prestaciones de la LISMI—, regulando con carácter universalista las condiciones básicas para la configuración de un «Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia» (SAAD) de los discapacitados, y definiendo una protección mínima —con financiación garantizada por la Administración General del Estado—. El sistema consta de un nivel complementario de protección, a desarrollar mediante convenios de colaboración y cofinanciación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y estas últimas disponen, además, de competencias para establecer un tercer nivel adicional de prestaciones. En suma, a imagen del SNS, el SAAD deberá nacer de la colaboración y la coordinación entre todas las administraciones públicas territoriales.

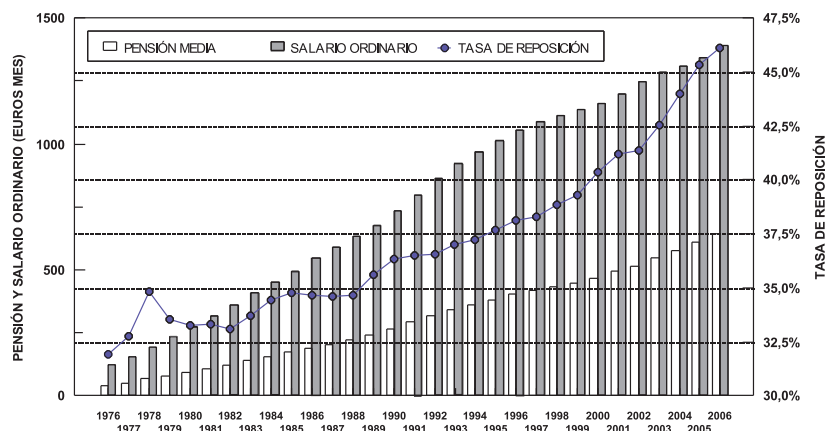
1. LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES Y LA CONCERTACIÓN SOCIAL

La crisis económica produjo una reducción del número de cotizantes, encubierta, al comienzo, por la extensión sucesiva del derecho a pensión y la obligación de cotizar hacia nuevos colectivos de beneficiarios, que vinieron a engrosar la afiliación de los regímenes especiales. Pero a partir de 1977 ya se percibieron descensos de afiliación en el Régimen General, que llegaría a perder 450.000 cotizantes entre 1980 y 1984⁷. De modo que la tasa de crecimiento de la recaudación por cuotas durante el período 1977-1985 sólo fue del 13,5% anual, frente a un crecimiento de los salarios industriales a una tasa del 16,5%. Esta última determinaba el cálculo de las prestaciones económicas⁸, que pasaron de representar el 40% del

⁷ Véase Seguridad Social (1995), anexo estadístico, cuadro 3.

⁸ Según los cálculos de Durán (1984, p. 104), con los niveles de inflación del período 1978-1984, las bases reguladoras de la pensión del cotizante medio del Régimen General con plenos derechos de jubilación se situaron entre el 80 y el 90%

GRÁFICO 35. *Pensión media y salario medio, 1976-2006: pensión media, costes salariales ordinarios y tasas de reposición (%) a precios corrientes*



FUENTE: Seguridad Social e INE (encuesta de salarios).

gasto corriente en 1977 al 61% en 1985⁹, creciendo a una tasa anual del 18,1%, mientras el resto de prestaciones lo hacía al 14,4%, y el gasto corriente total al 16,8%¹⁰.

En 1982 una Comisión *ad hoc* creada por el Acuerdo Nacional sobre Empleo (ANE) reconoció la crisis del sistema y elaboró un

del último salario percibido. Sin embargo, la pensión media inicial de los jubilados en 1983 fue un 26,4% inferior al salario medio de cotización de ese año, por causa de la anticipación de la edad de jubilación o por no tener 35 años cotizados (que explicaban conjuntamente un 18,3% de la reducción), por la inflación del último bienio (que explicaba un 12,4% de merma) o por complemento de mínimos y desviaciones del salario de los jubilados respecto a la media salarial (que explicaban conjuntamente un 5,7% de aumento).

⁹ Excluyendo el desempleo, a partir de 1980. En 1985 frente a un gasto total en Seguridad Social de 3,581 billones de pesetas (Seguridad Social: 1985, p. 263; 1996, pp. 88-93), el gasto del INEM ascendió a 843.000 millones (Espina, 1990, p. 472); o sea, un 19,1% del gasto total. En ese caso, las pensiones habrían significado un 47,9% del total. En términos homogéneos, sin desempleo, las pensiones representaron un 71,7% de las prestaciones económicas en 1977 y un 88,3 en 1985, estabilizándose en torno al 90% en el período 1987-1995 (Seguridad Social, 1988, 1993, 1995a).

¹⁰ Véase Seguridad Social (1985), pp. 178-179.

diagnóstico (o Libro Verde), remitido al Parlamento, en el que se constataba: a) la existencia de amplios colectivos de población sin protección contra la vejez; b) el abuso de la protección —especialmente a través de la invalidez— por parte de los colectivos mejor situados en el mercado de trabajo; c) el incumplimiento de la obligación de cotizar y la manipulación de la misma para hacer fraude de ley, elevando de forma ficticia la cotización durante el período inmediatamente anterior a la jubilación (que era el de cómputo y sólo duraba dos años); d) la utilización de la Seguridad Social para resolver indebidamente problemas de crisis industrial, y, e) la confusión contable en las fuentes de financiación. Para remediarlo, se elevaron los topes máximos de cotización, aproximándolos a los salarios reales; se corrigió el crecimiento de la invalidez; se redujo a la mitad el número de regímenes especiales, y se homologaron las prestaciones entre ellos.

Finalmente, la Ley 26/1985 estableció un mejor equilibrio entre cotizaciones y prestaciones, al elevar progresivamente de dos a ocho los años de cotización que se tomaban como base para el cálculo de la pensión y de 10 a 15 años el período mínimo de cotización para tener derecho a una pensión contributiva. Al mismo tiempo, se estableció la revalorización automática anual de las pensiones de acuerdo con el IPC, y la mejora paulatina de las pensiones mínimas, hasta igualarlas al salario mínimo. Pese a que la Ley de 1985 recordaba las expectativas desproporcionadas respecto a la tasa de reposición derivadas de la normativa anterior, en 1989 la tasa efectiva de reposición para una carrera laboral completa se situó en el 90%, la más elevada de los siete países de la CE comparados por Barrada (1992, cuadro 1), mientras la tasa alemana era del 53%.

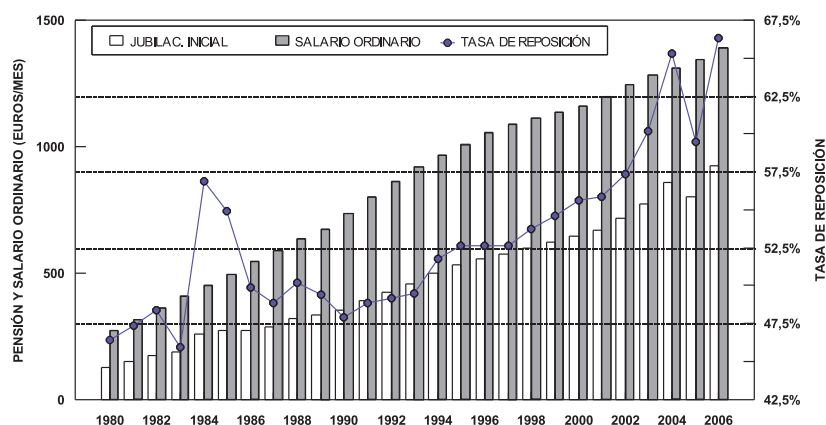
La evolución resultante de la pensión media del conjunto del sistema y su relación con el salario medio ¹¹ se recogen en el gráfico 35, en el que se observa la progresión de las tasas de reposición y el impacto de las sucesivas reformas a partir de la que entró en vigor en 1985. En general, cabe afirmar que durante la etapa democrática la pensión media pasó de representar la tercera parte del salario

¹¹ Que corresponde a la serie de «Coste salarial ordinario por trabajador y mes, total sectores», de la encuesta de salarios (BDSICE 460350).

medio al 46% del mismo en 2006. Las tasas teóricas de reposición han sido siempre muy elevadas en España en términos comparativos, pero hasta la etapa más reciente las tasas efectivas medias se habían mantenido en un nivel moderado, debido a la incorporación tardía de muchos cotizantes, dado que el sistema era relativamente joven, y a que una parte considerable de los nuevos jubilados lo han hecho de forma anticipada, como consecuencia de la reestructuración empresarial practicada durante los dos últimos decenios.

Sin embargo, esta dinámica está experimentando cambios muy rápidos. Si en lugar de las pensiones medias del sistema —que incluyen pensiones de muy distinta naturaleza y fecha de acceso— tomamos en consideración tan sólo las pensiones iniciales de jubilación, como se hace en el gráfico 36, se observa que la progresión hacia la equiparación entre las tasas teóricas y las tasas efectivas es mucho más rápida y, sobre todo, se constata que, en ausencia de medidas de prolongación del período de cómputo, como las que se adoptaron en 1985 —prolongándolo en un año cada anualidad, pasando de dos años en 1985 a ocho en 1993— y en 1996 —prolongándolo hasta quince años entre 1997 y 2003, de acuerdo con las

GRÁFICO 36. *Jubilación inicial y salario medio, 1980-2006: pensión media, costes salariales ordinarios y tasas de reposición (%) a precios corrientes*

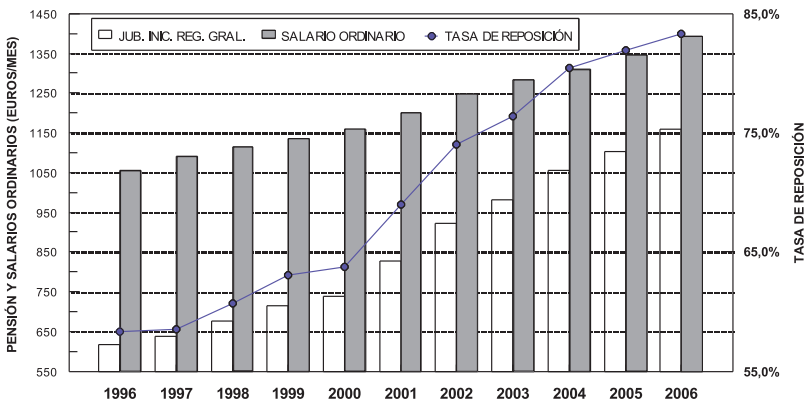


FUENTE: Seguridad Social e INE (encuesta de salarios).

recomendaciones de los Pactos de Toledo, consensuados entre todos los partidos políticos en 1995—, la elevación de la tasa de reposición se dispara, como volvió a suceder en 2004.

Los movimientos sincopados de la tasa de reposición de las pensiones iniciales de jubilación que aparecen en el gráfico 36 se originan en mayor medida en los regímenes especiales que en el Régimen General, en el que la manipulación de las bases de cotización es mucho menos frecuente, al estar los salarios regulados generalmente a través de la negociación colectiva. En contrapartida de esta evolución más regular, la tasa inicial de reposición del Régimen General se encuentra ya mucho más próxima a la tasa teórica y, a medida que lo hace, desacelera lógicamente su pendiente de crecimiento, como se observa en el gráfico 37, según el cual la tasa de reposición de la pensión inicial de jubilación de este régimen aumentó veinticinco puntos porcentuales en los últimos diez años y previsiblemente seguirá haciéndolo hasta alcanzar el 90,5%, que es la tasa bruta de reposición derivada de la legalidad vigente en 2004, según la estimación del Gobierno, recogida en el cuadro 16.

GRÁFICO 37. *Jubilación inicial Régimen General y salario medio, 1976-2006: pensión media, costes salariales ordinarios y tasas de reposición (%) a precios corrientes*



FUENTE: Seguridad Social e INE (encuesta de salarios).

CUADRO 16. *Tasas bruta y neta de reposición (TB y TN) de la pensión, en relación con los ingresos medios (2004-2050), tipos de cotización previstos (TC), y ratio TB/TC*

	Tasa bruta reposición 1 ^{er} pilar		Tasa bruta reposición 2 ^o pilar		Tasa neta reposición total		(TC): Tipo de cotización** y ratio TB/TC	
	1 2004	2 2050	3 2004	4 2050	5 2004	6 2050	7 tipo	8 ratio
Bélgica	39,0	37,0	4,0	10,0	67,0	74,0	50,3	0,9
Rep. Checa	61,0	53,0	—	—	79,0	70,0	28,0	1,9
Dinamarca	45,1	39,2	3,6	24,8	71,3	76,1	13,6	4,7
Alemania	43,0	34,0	—	15,0	63,0	67,0	23,5	2,1
Estonia	32,7	35,7	—	—	41,1	43,1	22,0	1,6
Grecia	105,0	94,0	—	—	115,0	106,0	20,0	4,7
España	90,5	85,3	—	—	97,2	91,6	28,3	3,0
Francia	66,2	49,3	—	—	79,7	62,7	20,0	2,5
Irlanda	31,0	34,0	36,0	33,0	78,0	78,0	30,0	2,2
Italia	78,9	64,1	—	15,5	87,8	92,0	39,6	2,0
Chipre	46,0	57,0	—	—	52,0	70,0	16,6	3,4
Letonia	60,8	54,5	—	—	77,6	71,8	20,0	2,7
Lituania	40,0	25,0	—	17,0	55,0	51,0	26,0	1,6
Luxemburgo	90,8	90,7	—	—	98,3	98,8	24,0	3,8
Hungría	65,8	58,5	—	18,7	101,9	98,1	26,5	2,9
Malta	72,2	31,5	—	—	87,9	34,3	30,0	1,1
Países Bajos* ..	29,6	29,6	41,1	39,3	92,0	90,1	21,5	3,2
Austria	64,1	68,6	—	—	80,3	84,0	22,8	3,0
Polonia	63,2	35,7	—	—	77,7	43,9	36,9	1,0
Portugal	74,8	69,8	—	—	90,7	91,8	32,6	2,1
Eslovenia	64,0	39,0	—	—	82,0	60,0	24,3	1,6
Eslovaquia	49,4	50,2	—	—	63,1	63,7	nd	nd
Finlandia	56,6	53,9	—	—	62,6	63,6	21,6	2,5
Suecia	53,0	40,4	14,7	15,4	71,4	56,7	30,9	1,8
Reino Unido	17,0	19,5	50,0	50,0	82,0	85,0	36,5	1,9
Media	57,6	50,0	24,9	23,87	78,1	72,9	25,8	2,3

* Para Holanda, las estimaciones para el segundo pilar suponen una indexación del 80%. Con el 100%, en 2050 el total ascendería a 97,3%.

** Para Bélgica, cotización conjunta a la Seguridad Social. Para Dinamarca, sólo segundo pilar (el primero se financia con el presupuesto). Para Chipre, la cuarta parte proviene del presupuesto. Para Luxemburgo, un tercio proviene del presupuesto. Para Malta, un tercio es aportado por el presupuesto. Polonia desagrega: 19,52% vejez y 13% otras pensiones. Para Portugal, el tipo es estimado, ya que el tipo legal es 34,75%.

FUENTE: *Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates Report by the Indicators Sub-Group (ISG) of the Social Protection Committee (SPC)* – 19-mayo 2006. En: http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/isg_repl_rates_en.pdf.

¿Qué significa esta tasa en términos comparativos? El cuadro 16 sintetiza los trabajos realizados por el Comité de protección social de la UE acerca de las tasas brutas y netas de reposición de las pensiones, distinguiendo la situación registrada en 2004 y la prevista para 2050, la existencia o la previsión de implantación de un segundo pilar, y los tipos de cotización previstos ese último año por los gobiernos nacionales. A todo ello he agregado una octava columna estimando la *ratio* entre la tasa bruta total de reposición en 2050 (agregando los dos pilares, cuando existen) y el tipo de cotización. De este cuadro se desprende, en primer lugar, que la tasa bruta de reposición española es la tercera más elevada de la UE —después de las de Grecia y Luxemburgo—, tanto en 2004 (90,5%) como en las previsiones para 2050 (85,3%), y ello no sólo cuando se computan los países en los que sólo existe un primer pilar obligatorio, sino incluyendo también los seis que disponen de un segundo pilar de carácter profesional, o los diez que prevén contar con él en 2050, para algunos de los cuales este segundo pilar es el que proporciona ya actualmente la protección más intensa —como en Reino Unido, Países Bajos o Irlanda— mientras para otros aparece como un complemento de importancia creciente: Lituania, Dinamarca y Alemania, prevén que su segundo pilar proporcione un tercio de la protección total en 2050; Suecia y Hungría, prevén derivar de él una cuarta parte de la cobertura, mientras Bélgica e Italia esperan que proporcione en torno a una quinta parte de la protección total de sus sistemas de pensiones. Puede observarse que existe un considerable grado de divergencia entre los veinticinco sistemas nacionales de pensiones de la UE, que puede sintetizarse en cinco puntos:

A) Divergencias en las tasas de reposición derivadas del primer pilar en el año 2004: Frente a un nivel medio del 58%, los niveles mínimos se situaban por debajo del 40% en el Reino Unido (17%), los Países Bajos (30%), Irlanda (31%), Estonia (33%), Bélgica (39%) y Lituania (40%), mientras que los niveles máximos se registraban en Grecia (105%), Luxemburgo (91%) y España (91%)¹². La tasa media UE era 58%.

¹² Que se corresponde con el 100% de la base reguladora, que se obtiene cuando se han cotizado 35 años. Si sólo se han cotizado 15 años, el porcentaje es

B) Divergencia en las perspectivas de evolución de ese primer pilar entre 2004 y 2050, con descensos superiores a diez puntos porcentuales en Malta (–41%), Polonia (–27%), Eslovenia (–25%), Francia (–17%), Suecia (–12%) y Grecia (–11%), por contraposición a aumentos de signo contrario en Dinamarca (+15%), Chipre y Hungría (+11%). España prevé un descenso del 5%. En 2050 se prevé que la tasa media de reposición del primer pilar en el conjunto de la UE se sitúe en el 50%.

C) Divergencia en las tasas netas de cobertura en 2004, empleando la intensidad de la progresividad y/o de la desgravación fiscal de los dos pilares para amplificar y/o reducir las diferencias en la tasa bruta de reposición. Combinando los efectos de tasa de cobertura bruta y tratamiento fiscal, la tasa neta de reposición agregada de los dos pilares en 2004 alcanzaba sus mínimos en Estonia (41%), Chipre (52%), Lituania (55%), Finlandia (64%), Eslovaquia (63%) y Alemania (63%), frente a niveles máximos en Grecia (115%), Hungría (102%), Luxemburgo (98%) y España (97%). La tasa neta de reposición media en la UE se situaba en el 78%.

D) Divergencia en los cambios previstos entre 2004 y 2050 de la tasa neta de reposición en términos relativos, con reducciones máximas en Malta (–61%), Polonia (–42%), Eslovenia (–27%), Francia (–22%), Suecia (–21%) y Chequia (–12%), frente a elevaciones máximas en Chipre (+31%) y Bélgica (+10%). España preveía situar su tasa neta en el 92% —reduciéndola seis puntos—, frente a una tasa media UE del 73%.

E) La última columna del cuadro 15 no figura en el informe del grupo de trabajo. Se calcula por simple *ratio* entre la suma de las cifras consignadas en las columnas dos y cuatro (cuya media para la UE es 59,5% ¹³) y la columna siete (cuya media es 25,8%). El resultado medio es 2,3, y representa el número de cotizantes que deben aportar recursos para financiar cada pensión, denominado «*ratio* de capacidad», que es la inversa de la «*ratio* de dependencia».

del 50%, y aumenta tres puntos porcentuales por cada año cotizado (hasta 25 años), y dos puntos porcentuales cada año cotizado entre 25 y 35 años.

¹³ Media que no equivale a la suma de las medias de las columnas respectivas, ya que la columna cuatro sólo afecta a diez países.

Lo menos que puede decirse de los resultados que arroja la columna ocho del cuadro 16 es que aparentemente resultan inconsistentes. En efecto, siendo $\{E\}$ el empleo cotizante, $\{P\}$ el número de pensionistas, w el salario medio, $\{p\}$ la pensión media y $\{t\}$ el tipo de cotización medio, la condición de equilibrio a lo largo del tiempo de todo sistema de aseguramiento¹⁴ consiste en la igualdad entre cotizaciones y gasto en pensiones. Esto es:

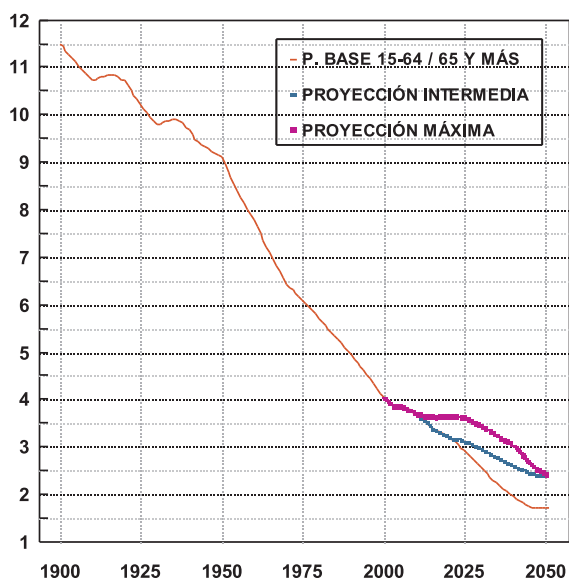
$$E \bullet w \bullet t = P \bullet p \rightarrow E/P = (p/w)/t \quad [1]$$

O sea, la *ratio* de capacidad $\{E/P\}$ debe ser en cada momento igual a la tasa de reposición —o proporción que representa la pensión respecto al salario $\{p/w\}$ — dividida por el tipo de cotización, $\{t\}$.

Descontados los datos de Bélgica y Dinamarca, cuyos tipos de cotización no son comparables con el resto, al depender también de las trasferencias presupuestarias, las *ratios* de capacidad estimadas en 2050, implícitas en la última columna del cuadro 15, alcanzan sus máximos en Grecia (4,7), Luxemburgo (3,8), Chipre (3,4), España y Austria (3). En lo que se refiere a España, cabe decir que antes de la oleada inmigratoria experimentada desde finales de los años noventa, las perspectivas de envejecimiento demográfico habrían hecho que tales previsiones resultasen completamente inverosímiles.

Los gráficos 38 y 39 muestran el impacto previsto de la evolución de la población sobre las *ratios* de capacidad y de sustitución demográfica, que no son otra cosa que los cocientes entre la población en «edad laboral» (convencionalmente, entre 16 y 65 años) y en «edad de jubilación» (convencionalmente, mayores de 65 años) —la primera—, y entre la población menor de 20 años y la de edades comprendidas entre 20 y 39 años —la segunda—. Se trata de

¹⁴ Podría objetarse que esta condición de equilibrio sólo rige en los sistemas de reparto, ya que los sistemas de capitalización, propios del segundo pilar, pueden contar con el efecto adicional de la rentabilidad de las inversiones en que eventualmente se colocan las reservas. Pero —salvo circunstancias excepcionales— en el largo plazo esta rentabilidad no puede ser superior a la productividad de la economía, que se transmite también a los salarios $\{w\}$, por lo que la condición de equilibrio rige por igual en ambos sistemas, aunque los sistemas de capitalización cuentan con las reservas como elemento de estabilización. Véase Barr (1993, 2000 y 2001).

GRÁFICO 38. *Ratio de capacidad* (estimado para la «población española»)

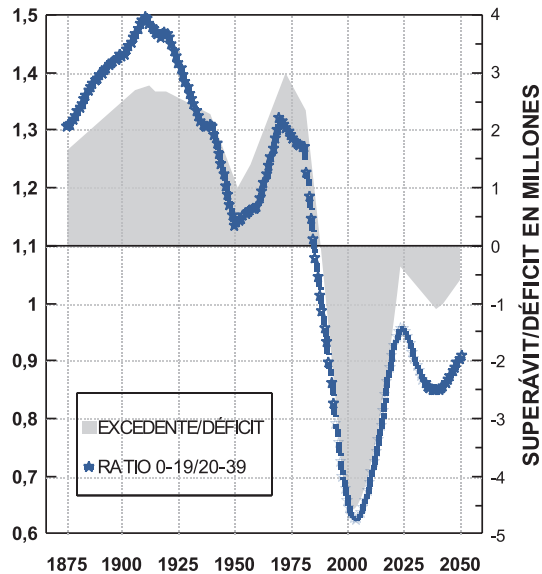
FUENTE: Censos, D. Reher y J. A. F. Córdón (2001).

ratios estrictamente demográficas y su evolución proyectada no puede trasladarse directamente hacia las variables de mercado de trabajo o al sistema de pensiones, dados los cambios en las tasas de participación y empleo en el mercado de trabajo y en las edades efectivas de jubilación, pero señalan el límite de las tendencias demográficas subyacentes¹⁵.

El gráfico 38 muestra la tendencia a muy largo plazo (1900-2050) de la *ratio* de capacidad demográfica de la población «española» —haciendo abstracción del *shock* migratorio reciente—. Esta es la característica del proceso de modernización de las pautas demográficas (estudiado por la teoría de las dos «transiciones demográficas») que tiene mayor impacto sobre la dinámica de los siste-

¹⁵ La proyección de Fernández Córdón (2001) mantenía todavía la hipótesis de tendencias migratorias estables. De ahí que en el gráfico 38 se impute la *ratio* proyectada a la «población española». La serie retrospectiva me fue cedida amablemente por David Reher (1858-1995). Las he reconstruido y empalmado con ayuda de las cifras censales y padronales.

GRÁFICO 39. Ratios de sustitución (grupos de población con 0-19/20-30 años)



FUENTE: Censos, D. Reher y J. A. F. Cordón (2001).

mas de pensiones. El gráfico indica que, la *ratio* demográfica de capacidad española durante la etapa de diseño del primer sistema de pensiones —en los años veinte— se encontraba en torno a diez. Durante los últimos veinticinco años del franquismo —cuando se puso en marcha el sistema de Seguridad Social hoy vigente— la *ratio* pasó de nueve a seis. En el año 2000 ya se situaba en 4 y la proyección demográfica de base realizada en 2001 preveía que —en ausencia de variaciones en la tendencia de la inmigración— bajase a la mitad en 2040, situándose en dos, para caer a 1,7 en el año 2050 mientras que las hipótesis media y máxima la situaban ese año en 2,4¹⁶. El gráfico 39, por su parte mide el ritmo de sustitución demográfica de las veinte primeras cohortes de plena actividad (entre 20 y 39 años) por las cohortes con edades menores de veinte años.

¹⁶ Estas hipótesis suponen que la edad de jubilación pasa de los sesenta y cinco a los setenta años, con una cadencia más suave —la hipótesis media— o más rápida —la máxima—.

Puede observarse que 1990 fue el año que registró déficit por primera vez. Éste alcanzó su punto máximo en 2005, con casi cinco millones de diferencia negativa entre el segundo grupo y el primero (frente a un superávit máximo de tres millones, que se había producido en 1970).

La oleada inmigratoria ha venido más que a compensar las carencias de la demografía autóctona. Ciertamente, el Padrón Municipal de 2005 indica que la *ratio* de capacidad entre esos dos últimos grupos —o «edades de relevo»— para la población «de nacionalidad española» fue de 0,63, como preveía la proyección, pero si a ello agregamos la población de nacionalidad extranjera la *ratio* total baja a 0,6 porque la *ratio* específica del grupo con otra nacionalidad era 0,37 y el desequilibrio de edades del mismo primaba a las cohortes con edades comprendidas entre 20 y 39 años, que ascendían a 1,9 millones, frente a setecientos mil con edades menores de 20 años, sobre un total de 3,7 millones de habitantes de nacionalidad no española (que representaban un 8,5% del total de empadronados). Esa es naturalmente la causa de que la población con edades comprendidas entre 16 y 64 años, que había crecido durante el primer quinquenio de los noventa a una tasa anual de 0,6% (y de 0,7%, durante el segundo), casi se triplicase durante el primer quinquenio del siglo XXI, creciendo a un ritmo anual de 1,7% (que todavía en 2006 continuaba experimentando un crecimiento del 1,5% anual). Estos cambios se trasladaron casi miméticamente a los de la población activa, que también triplicó su ritmo de avance en el transcurso del decenio, aunque el aumento de las pautas de actividad hizo que las tasas anuales de crecimiento de los activos pasasen del 1% entre 1990 y 1995, al 2,1% entre 1995 y 2000 y al 3% entre 2000 y 2005 (continuando a ese mismo ritmo en 2006). Por su parte, la población mayor de 64 años desaceleró su tasa de crecimiento pasando en los tres últimos quinquenios del 2,2%, al 1,5% y al 1,4%, respectivamente (y al 1% en 2006), como consecuencia básicamente de la llegada a este grupo de edades de las cohortes nacidas durante la Guerra Civil y la primera postguerra ¹⁷. Todo ello

¹⁷ A ello hay que agregar los cambios metodológicos de la EPA, que corrigen los sesgos tradicionales a favor de los núcleos de residencia y población menos di-

implica que los años transcurridos del nuevo siglo han conocido un repunte de la *ratio* de capacidad de la población observada por la Encuesta de Población Activa (EPA) —por contraposición a lo ocurrido durante el decenio anterior, en que había caído de 2,95 en 1990 a 2,7 en 2000—, para situarse en 3 en 2005-2006, cifra coincidente con la que se infiere en la última columna del cuadro 16.

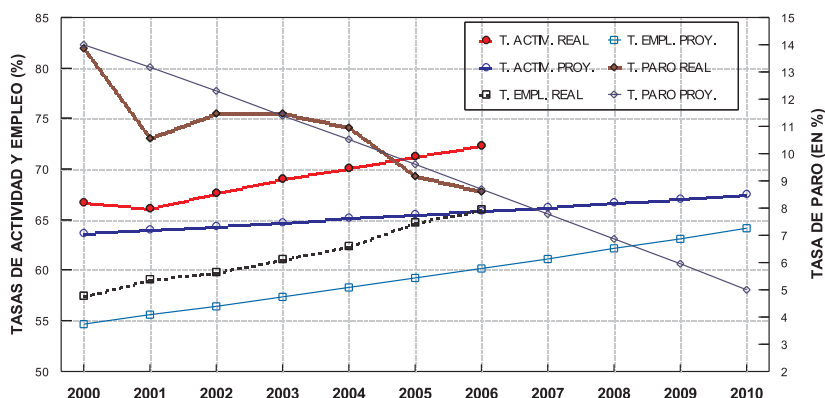
Sin embargo, una situación tan bonancible como la de comienzos de este siglo es irrepetible y no puede proyectarse hacia 2050, por varias razones: primero, porque durante el segundo decenio del siglo empezarán a jubilarse las generaciones más nutridas de la historia española, nacidas *grosso modo* entre 1960 y 1975; segundo, porque en cuanto dejen de hacerlo —a partir de 2035/2040—, los colectivos de la oleada de inmigrantes de comienzos de siglo habrán completado sus carreras de cotización y accederán también a la jubilación con derechos plenos. Todo ello en lo que se refiere al denominador de la *ratio* de capacidad, con independencia de lo que suceda con el numerador (regido, a su vez, por la dinámica demográfica, la de la inmigración y la de las tasas de actividad y empleo).

En tercer lugar, la *ratio* demográfica no se traslada directamente a la *ratio* de capacidad efectiva, ya que esta última no alcanzó aquel nivel ni siquiera en las condiciones tan sumamente favorables que se recogen en el gráfico 40, en que se comparan las tasas de mercado de trabajo efectivamente alcanzadas durante los últimos seis años con las proyectadas en 2001 (adoptando como dato terminal los objetivos establecidos para España en la Estrategia de Lisboa de la UE). La evolución prevista entonces para la tasa de desempleo se ha alcanzado efectivamente en 2006¹⁸, pero sobre la base de tasas de actividad y empleo un 10% por encima de las proyectadas. Pues bien, la *ratio* de capacidad (empleo/pensiones) pasó en este último sexenio de 2 a 2,4 (lo que significa que su inversa, la *ratio* de depen-

námicos, lo que minusvaloraba a los grupos demográficos más activos y sobrevaloraba a los inactivos y desempleados.

¹⁸ El cambio de la definición de desempleo en la EPA explica la violenta caída de esta tasa en 2001, y la menos apreciable de la tasa de actividad. Los sucesivos cambios metodológicos explican, por su parte, el desnivel inicial entre cifras proyectadas y cifras reales en el año 2000.

GRÁFICO 40. *España, tasas proyectadas y reales (tasas de actividad y empleo, respecto a población de 16-64 años. Tasa de paro, respecto a población activa)*



NOTA: Las tasas reales se calculan a partir de las series BDSICE (población 16-64 años). Series 100023, 110000b.d y 120000.d.

dencia, pasó de 0,5 a 0,4)¹⁹, situándose muy por encima de los niveles proyectados en 2001²⁰ —en que se preveía que la *ratio* aumentase sólo ocho centésimas (un 4,3%), en lugar de las cuatro décimas (17,9%) efectivamente alcanzado— pero a considerable distancia todavía de la *ratio* 3 inferida en el cuadro 16. Por su parte, aquellas mismas proyecciones estimaban que la *ratio* de capacidad seguiría aumentando todavía hasta 2010, para iniciar a partir de entonces un descenso que acabaría reduciéndola entre una cuarta parte y un 40% en treinta y cinco años (a partir de las hipótesis media y alta, con jubilación a los setenta años)²¹.

¹⁹ Datos de ocupados: Serie BDSICE «120000.d». Número de pensiones contributivas a la Seguridad Social: *Boletín de Estadísticas Laborales*, <http://www.mtas.es/estadisticas/BEL/PEN/index.htm> (Tabla PEN-1). Tomando sólo las pensiones de jubilación, la *ratio* de 2006 se elevaría a 4,2.

²⁰ Sobre la base de las proyecciones demográficas mencionadas, de las tasas proyectadas en el gráfico 31 y de las proyecciones de número de pensiones realizadas por la Seguridad Social (1995b). Véase Espina (2001c).

²¹ Las proyecciones más recientes disponibles para EE UU y la UE-15 indican que sus *ratios* de capacidad demográfica caerán un 45% y un 49%, respectivamente, sin tomar en consideración previsiones acerca de cambios en la edad de jubila-

En general, existe amplio consenso entre los autores de la inmensa mayoría de las proyecciones solventes disponibles acerca de que el sistema público español de pensiones afrontará problemas de sostenibilidad a muy largo plazo, de mantener su configuración actual. De Miguel y Montero (2004) concluyen que su sostenibilidad exigiría elevar en 7,6 puntos porcentuales los tipos de cotización actuales o reducir la tasa de reposición en un 44,5%. Aplicando estas cifras a los parámetros españoles de 2004 que figuran en el cuadro 16, tal cosa significaría reducir la tasa bruta de reposición hasta el 50,2% (equivalente al nivel medio previsto para el primer pilar en el conjunto de la UE), elevar el tipo de cotización al 35,9%, o una combinación entre ambas opciones. Obsérvese que la última opción supone un tipo de cotización similar al del Reino Unido, que —*grosso modo*, agregando los dos pilares—, prevé proporcionar una tasa neta de reposición no muy inferior a la de España (85% frente a 91,6%, computando los efectos de las desgravaciones fiscales), con la peculiaridad de que allí más de las dos terceras partes de la cobertura provendrán del segundo pilar.

Otros estudios llegan a conclusiones muy parecidas. En el de Díaz-Giménez y Díaz-Saavedra (2006), las transiciones demográfica y educativa tienen efectos contrapuestos. La primera agudiza el carácter insostenible del sistema, incluso en un contexto migratorio basado en las hipótesis más elevadas de entre las utilizadas por el INE (que, extrapoladas, suponen entradas de 17,7 millones de inmigrantes en la actividad económica hasta 2060), ya que la *ratio* de capacidad pasa de 3,7 en 2004 a 1,7 en 2050 (o sea, las *ratios* de dependencia de los mayores de 65 años pasan de 0,27 a 0,6). Por su parte, la transición educativa implica que en 2060 el 24% de los jubilados habrán completado estudios secundarios y el 13,4% estudios universitarios (duplicando y triplicando, respectivamente, la situación registrada en 1997). Con ello se elevan su productividad, sus ingresos y sus cotizaciones, lo que contribuye a aminorar la pérdida del equilibrio derivada de la evolución demográfica. Agregando am-

ción (Ehrlich y Kim, 2007). Sin embargo, la intensidad del problema sería muy distinta en una y otra zona, ya que en 2050 las *ratios* se situarían en 2,6 y 1,8, respectivamente.

bos efectos, sin embargo, el déficit del sistema de pensiones aparece en 2016 y llega al 4,4% del PIB en 2040, pasando a hacerse explosivo a partir de entonces, alcanzando el 7,4% en 2060. Meseguer *et al.* (2005) estiman para 2050 un déficit más probable del 6% del PIB.

Realizando un ejercicio de medición mucho más sencillo, a partir del conjunto de las estimaciones disponibles acerca del impacto sobre la corrección de los desequilibrios de las diferentes medidas de reforma paramétrica, Balmaseda *et al.* (2006), concluyen que el retraso de la edad de jubilación hasta los setenta años para los nuevos pensionistas permitiría demorar la aparición del déficit del sistema de pensiones hasta 2028 y acumular un fondo de reserva suficiente para mantener las prestaciones hasta 2046. Alternativamente, si se adoptase la medida de una actualización anual de las pensiones medio punto por debajo del crecimiento del IPC, el sistema sería sostenible hasta 2024, aunque el impacto de la medida se distribuiría por igual entre los actuales y los nuevos pensionistas. Finalmente, si se decidiese pasar del cómputo en la base reguladora de la pensión desde los quince años actuales al conjunto de la vida laboral, la pensión media de los nuevos pensionistas se reduciría en un 15% y el sistema resultaría sostenible hasta 2026²².

En cualquier caso, la reforma del sistema de pensiones español resultará a la larga inevitable. Robert Holzmann (2004-2006) propugna, con inmejorable criterio, que la economía política del proceso se vería facilitada por la acción concertada del conjunto de los gobiernos de la UE hacia un sistema convergente. Además, el cuadro 16 señala claramente la tendencia hacia la subdivisión de los sistemas contributivos de pensiones en dos grandes pilares, uno universal y otro profesional (además del pilar no contributivo, de carácter social, encuadrado dentro de pilar de garantía de rentas

²² En Espina (1996a) propuse una cesta de reformas que combinaba en distinto grado de intensidad éstas y otras medidas paramétricas. Obsérvese que la técnica del diseño de tales reformas estriba en sopesar el impacto de cada medida sobre alguna o algunas variables de la ecuación [1]. Por ejemplo, en el estudio de De Miguel y Montero, citado, la reducción de la *ratio* de reposición en un 44,5% compensaría una caída de la *ratio* de capacidad de esa misma intensidad. Alternativamente, un aumento del tipo de cotización para pensiones del 80% reduciría su inversa en la misma proporción.

mínimas). Un conjunto masivo de razones, argumentadas de forma abrumadora en Holzmann y Palmer (2006) —y por Palmer, en el trabajo presentado a esta misma Conferencia—, aconseja además sustituir los sistemas contributivos actuales, basados en la definición *a priori* de la *ratio* de reposición (o *defined benefit pensions*) por cuentas individuales en que la pensión se calcula sobre la base de la anualización del conjunto de contribuciones realizadas por o en favor del beneficiario a lo largo de toda su carrera laboral, convenientemente actualizadas (o *defined contribution pensions*), no dependientes de las vicisitudes del sistema financiero, sino gestionadas con carácter público (*non-financial defined contribution pensions*: NDC). La propuesta tiene en primer lugar la ventaja de la garantía que ofrece a los cotizantes de que todas sus cotizaciones para pensiones serán tomadas en consideración con criterios de equidad actuarial para calcular su propia pensión individual (o de sus familiares supervivientes).

Esto permite, además, llevar un cálculo escrupuloso del conjunto de derechos de pensión acumulados por cada cotizante, lo que proporciona seguridad y eleva la esfera de autonomía del individuo a la hora de adoptar decisiones a lo largo de su ciclo vital²³, obli-

²³ El caso opuesto se encuentra en el personal al servicio del Estado, sujeto en España a una cotización individual del 3,86% del haber regulador que sirve de base para el cálculo de su pensión. Tal haber se determina anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, lo que facilita extraordinariamente eventuales reformas paramétricas. Para acceder a la pensión se exige un período mínimo de carencia de 15 años, como en la Seguridad Social. La edad de jubilación es forzosa a los 65 años —prorrogable a 70 en algunos cuerpos— y voluntaria a partir de los 60 años, aunque sólo si se ha cotizado un mínimo de 30 años. Cuando se han prestado servicios en plazas con distintos haberes reguladores, la pensión se calcula ponderando los de las sucesivas plazas, en proporción al tiempo de servicio prestado en cada una. Existe incompatibilidad con las pensiones de la Seguridad Social (excepto para alcanzar la pensión mínima), y cómputo recíproco, cuando la carrera profesional se ha realizado en ambos sistemas —también proporcional al tiempo cotizado en uno y otro—. La pensión de viudedad equivale al 50% de la de jubilación y la de orfandad total —para hijos dependientes, hasta los 21 años—, al 25% si existe un solo hijo, y hasta un máximo del 50% de aquélla cuando son varios. El sistema está regulado por el Texto Refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado (R. D. Legislativo 670/1987), disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rdleg670-1987.tp.html. Desde noviembre de 2002, además, por acuerdo entre el gobierno y los sindicatos se creó a un fondo de pensiones para los fun-

gando al Estado a adoptar las correspondiente medidas prudenciales para garantizarlos, con carácter transparente y específico —sin acumular y confundir el conjunto de sus responsabilidades sobre el bienestar, dado que este tipo de transferencias intergeneracionales sólo contribuyen a reducir la desigualdad durante la etapa fundacional del EB, pero no en su madurez (Moene y Wallerstein, 2003)—, y a minimizar el riesgo político de un sistema que comporta transferencias y equilibrios intergeneracionales extraordinariamente complejos, que sólo en los últimos años han empezado a observarse de forma rigurosa con instrumentos contables y analíticos, cuya adopción por la UE resulta claramente aconsejable²⁴.

Todo ello por no hablar de los efectos más profundos que cabría esperar de este cambio en lo que se refiere a las pautas de nupcialidad y natalidad de la población, bajo el supuesto de que ésta actúe en términos estrictamente racionales (cuya probabilidad aumenta con el crecimiento, a medida que pierden vigencia los valores tradicionales). Una buena cosecha de estudios coincide en la conclusión de que los sistemas de reparto con beneficios definidos (en inglés: *pay as you go*, o PAYG) restringen abiertamente la propensión hacia la formación de familias y hacia tener hijos. Ehrlich y Kim (2007), por ejemplo, estudian la dinámica de la interacción entre tres generaciones superpuestas: la de los hijos dependientes, los jóvenes adultos empleados y los jubilados, suponiendo que el conjunto de las decisiones relativas a la familia, en orden a optimizar el bienestar a lo largo de la vida, las adopta la generación intermedia. La renta *per capita* futura está determinada por el capital humano *per capita* que adquiere actualmente la generación joven, lo que depende del altruismo de la generación intermedia (y de su voluntad de invertir en la educación de sus hijos), de sus ingresos (o sea, de su propia

cionarios de la Administración General del Estado —administrado por gestoras privadas— al que ésta aporta anualmente un 0,5% de la masa salarial total, pudiendo recibir aportaciones voluntarias de los beneficiarios. Las comunidades autónomas suscribieron enseguida acuerdos paralelos con sus propios funcionarios.

²⁴ Para una explicación de las cuentas nacionales de transferencias intergeneracionales (NTA), véase Mason *et al.*, 2006). El avance del Proyecto NTA, en el que ya participan 17 países —junto a una base de datos— puede verse en la página: <http://www.schemearts.com/proj/nta/web/nta/show/>. En la síntesis de esta Conferencia presento una metodología elemental para realizar esta contabilidad.

productividad) y del número de hijos por adulto. A su vez, este último depende de la tasa neta de matrimonios (dada la elevada correlación entre matrimonio tradicional y número de hijos), cuya probabilidad aumenta con las ganancias de bienestar derivadas de formar una familia. La característica central del proceso de crecimiento y modernización económica consiste en que, dentro de la familia, la decisión sobre el número de hijos es sustitutiva respecto a la de inversión en la educación de cada hijo (o sea, la calidad sustituye a la cantidad), de modo que la caída en el indicador total de natalidad se ve acompañada de un aumento en la acumulación de capital humano.

El equilibrio del sistema de pensiones PAYG viene dado por la expresión [1]. Como la *ratio* de capacidad $\{E/P\}$ futura depende del indicador de natalidad presente y éste equivale al producto de la proporción de adultos casados $\{m\}$ por el indicador de natalidad de los miembros de la pareja $\{2n\}$, a la larga, para cada tipo de cotización y salario la tasa de reposición futura dependerá de estas dos pautas en el presente $\{2mn\}$. Pero en el sistema PAYG estas condiciones medias no afectan a cada hogar individual, de modo que el individuo soltero sin hijos disfrutará en el futuro de los mismos beneficios que el casado con hijos —aprovechándose de su altruismo, pero sin haber contribuido a la sostenibilidad del sistema aportando cantidad y calidad de recursos humanos—, lo que introduce distorsiones graves en términos de equidad en el proceso de toma de decisiones sobre formación de familias y natalidad.

De hecho, en el modelo de Ehrlich y Kim (2007) toda elevación exógena de la intensidad de la protección —y del tipo de cotización— en un sistema PAYG no cambia la inversión en educación por cada hijo pero reduce el número de hijos de las parejas casadas y la proporción de adultos casados respecto a la población total. La calibración de este modelo para el período 1965-1989 indica que en el conjunto de la OCDE el 48% de la caída en el indicador de natalidad total se corresponde con el aumento en las cotizaciones para el sistema de pensiones PAYG —y que la elasticidad del efecto de una sobre otra variable aumenta a medida que lo hace el peso del sistema con relación al PIB—. En cambio, para los países no miembros de la OCDE, con escaso peso inicial de las cotizaciones, el

cambio de las mismas sólo explica el 5,5% del descenso en la natalidad. El análisis empírico mediante regresión con los datos OCDE para el período 1960-1992 confirma tales resultados aunque el porcentaje de la caída de la natalidad explicada por el aumento de las cotizaciones baja hasta el 39% (¡pero este aumento explica el 51,5% del descenso en la tasa neta de población casada, a través de una reducción de la tasa bruta de nupcialidad y un aumento de la de divorcios!). En el caso de EE UU, con tipos de cotización equivalentes a las dos terceras partes de la media de la OCDE, la proporción total de la caída de la natalidad explicada es del 31% y la del descenso en la tasa neta de matrimonios del 23%. Por el contrario, en los países de la muestra que disponen de sistemas de pensiones con contribuciones definidas no se observa ninguno de estos efectos.

La acumulación y la diseminación de conocimiento acerca de estas cuestiones ha venido contribuyendo paulatinamente a que la reforma de los sistemas de pensiones deje de ser un tema tabú en la agenda política y empiece a ser contemplada como uno de los problemas de elección social más relevantes de cara al futuro, aunque en el caso de España las condiciones relativamente excepcionales de la coyuntura demográfica de comienzos de este siglo han aminorado la percepción pública de su urgencia²⁵. No obstante, ya hemos visto que desde los Pactos de la Moncloa (1977) hasta los de Toledo (1995), pasando por la comisión *ad hoc* creada por el ANE (1982), los partidos políticos parlamentarios han afrontado con ánimo de consenso las sucesivas reformas y el proceso de monitorización de la evolución y las perspectivas de sostenibilidad del sistema de pensiones. Además, la evidencia del rápido avance de las tasas de reposición hacia sus niveles teóricos —recogida en el gráfico 37— impide seguir escudándose en la divergencia entre cobertura teórica y cobertura efectiva para demorar la toma de decisiones. Esta secuencia ha influido, probablemente, para que desde 1996 la reforma de las pensiones haya sido incluida finalmente en la agenda de los pactos sociales tripartitos.

²⁵ Véase Espina (2004b). A ello se refiere José Antonio Herce en su contribución a esta Conferencia.

Ciertamente, la intensidad de la corrección sobre la que se han alcanzado acuerdos hasta el presente dista mucho de la deseada por los analistas de sostenibilidad del sistema, pero no cabe esperar que los interlocutores vayan más allá del punto alcanzado por el consenso político interpartidario, a través de las sucesivas revisiones del Pacto de Toledo, que es el verdadero motor del proceso —y debe seguir siéndolo—, ya que la fijación de los fines colectivos del sistema social corresponde al sistema político. En este sentido, en el acuerdo tripartito de 2006 se materializaron algunos de los acuerdos de renovación del Pacto de Toledo²⁶: el período mínimo para alcanzar derecho a pensión contributiva se fija en quince años efectivos de cotización (5.475 días); se incentiva la prolongación voluntaria de la vida laboral, incrementando el 2% de la pensión por cada año cotizado después de los 65 (y el 3% para los trabajadores que hayan cotizado 40 años); el período mínimo de cotización para acceder a la prestación de incapacidad permanente para los menores de 31 años se fija en una tercera parte del tiempo transcurrido desde los 16 años; se equiparan los matrimonios y las parejas de hecho en relación con la pensión de viudedad; se integra a los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen de Autónomos y se acuerda integrar en 2009 a los trabajadores por cuenta ajena de ese régimen en el Régimen General; se establece una relación más directa entre las cotizaciones por contingencias profesionales y el riesgo correspondiente a la actividad realizada. En materia de financiación, finalmente, los complementos para pensiones mínimas se financian a través del Presupuesto y las nuevas aportaciones al Fondo de reserva elevarán su cuantía en 2007 hasta el 4,14% del PIB —que sin embargo, sólo equivale a la nómina de pensiones públicas de siete meses—.

En cambio, ni el Pacto de Toledo ni los acuerdos tripartitos han afrontado hasta ahora la posibilidad de implantar en España un sis-

²⁶ En la segunda renovación del Pacto de Toledo, de octubre de 2003, se acordó fomentar la prolongación voluntaria de la edad de jubilación, reducir a situaciones muy justificadas el uso de fondos públicos para jubilaciones anticipadas, aumentar la proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones, destinar a reservas todo el excedente de recaudaciones y llegar a la financiación completa de prestaciones universales con fondos presupuestarios en cinco años.

tema de pensiones basado en cuentas individuales con contribuciones definidas, como alternativa al sistema actual de reparto con beneficios definidos. Las únicas referencias que aparecen en el acervo legal español a esta modalidad de pensiones se encuentran precisamente en los Convenios bilaterales de Seguridad Social suscritos entre España y los países latinoamericanos con sistemas de pensiones de capitalización individual²⁷. Abrir el debate sobre estas cuestiones es la tarea más urgente en el inmediato futuro, ya que la sostenibilidad del sistema en el período relevante para las decisiones políticas se encuentra perfectamente garantizado. El trabajo de Kruse y Palmer (2006) pone de manifiesto la complejidad de la economía política que rige los procesos de reforma profunda de los sistemas de pensiones maduros. Concretamente, en el caso de Suecia el debate político duró más de un decenio —tras comprobar que era insostenible— y la decisión siguió a la mayor crisis económica experimentada por el país desde la postguerra.

2. ESTADO DE BIENESTAR, DEMOCRACIA Y PACTOS SOCIALES EN ESPAÑA: LAS POLÍTICAS DE EMPLEO, DESEMPLEO Y MERCADO DE TRABAJO

En el diagrama XVI se sintetiza la historia de los pactos sociales de la democracia española. Un simple examen de la última columna permite afirmar que prácticamente todos los elementos del sistema de bienestar social a que hacía referencia el diagrama XV han sido objeto del diálogo social y sobre todos ellos ha recaído acuerdo en alguna ocasión, aunque en unos casos los acuerdos han sido biparti-

²⁷ El modelo para ello es el Convenio entre España y Chile de 1997. Aunque cada país mantiene íntegramente su propia legalidad (acumulando, en caso necesario, los períodos cotizados en ambos países para alcanzar el mínimo que da derecho a pensión, pero concediendo sólo pensión parcial por los años cotizados en el país que la otorgue), para los trabajadores desplazados temporalmente se prevé que el período de cotización en España de los trabajadores chilenos sea computable en Chile cuando el saldo de su cuenta individual no alcance para financiar la pensión mínima (El acuerdo puede verse en: http://www.seg-social.es/inicio/?MI-val=cw_usr_view_Folder&LANG=1&ID=32294).

tos (entre el Gobierno y alguno de los interlocutores sociales, o entre patronal y sindicatos, estando estos últimos representados unas veces por las dos grandes confederaciones y en ocasiones sólo por una de ellas), en otros casos han sido tripartitos y en dos ocasiones (los Pactos de la Moncloa y el Pacto de Toledo), el consenso se produjo primero entre los partidos políticos y sólo más tarde fue retomado por el diálogo social (ejemplo típico de coordinación neocorporatista entre el sistema político y el de relaciones industriales).

El cambio de contexto de la etapa más reciente contrasta con el hecho de que la reforma de las pensiones de 1985 no sólo no tuviese la cobertura del diálogo social, sino que fuese aducida por UGT como factor desencadenante del enrarecimiento y ulterior ruptura del clima de pactos sociales en que se había desenvuelto el primer decenio transcurrido desde el inicio de la transición democrática, mientras, que tras el Pacto de Toledo, la reforma de las pensiones marcó la vuelta al tripartismo que ha prevalecido con mayor o menor intensidad durante el último decenio y ha sido objeto ya de tres acuerdos quinquenales (aunque el segundo de ellos, suscrito en 2001, no contase con la firma de uno de los grandes sindicatos).

El diagrama XVI muestra claramente la diferencia de intensidad de los pactos sociales durante los tres últimos decenios, en el segundo de los cuales apenas existió tripartismo²⁸. Un examen del tratamiento dado por la concertación social a las políticas de empleo, desempleo y mercado de trabajo, a partir de los Pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978, permite observar la estructura que ha ido alcanzado este conjunto de políticas.

Por contraposición a otras modalidades de diseño e implantación de las políticas de empleo, desempleo y mercado de trabajo, la dinámica impuesta por el proceso de concertación resulta mucho más tentativa, lenta y gradualista, puesto que la consecución de acuerdos depende del proceso de aprendizaje de cada uno de los agentes —junto a otros muchos factores, y especialmente las relaciones de éstos con el poder político—, pero es también más efectiva, al contar en su aplicación y desarrollo —a través de la negociación colectiva— con la

²⁸ En Espina (1999b) denominé a esta evolución «el Guadiana de la concertación social».

DIAGRAMA XVI. *Tripartismo en España, 1977-2006*

Vigencia	Agentes	Acuerdo	Objetivo Perseguido
1977-1978	Partidos	Moncloa	–Constitución y reforma estructural
1979	CEOE-UGT	A.B.I.	–E. T.: Estatuto de los Trabajadores
1980-1981	CEOE-UGT	A.M.I.	–Marco de la negociación colectiva
1982	Tripartismo	A.N.E.	–Tregua social tras el 23-F
1983	Bipartismo	A.I.	–Negociación colectiva centralizada
1985-1986	Gob.-CEOE-UGT	A.E.S.	–Reforma E. T. + Políticas de empleo
1990	Gob.-UGT-CC OO	25-I-1990	–«Deuda social»
1990	Gob.-CEOE	6-III-1990	–Pacto fiscal
1992	Bipartismo+ Tripartismo	I ANFC 18-XII-1992 18-XII-1992	–A. Nacional formación continua A. Nacional formación continua
1993	Tripartismo	Ruptura	–Reforma E. T. heterónoma
1994	Gob.-CC OO-UGT	Septiembre	–Pensiones + Funcionarios + REASS
1995-1996	Tripartismo	Ley 31/95 de 25-IX	–Comisión de Salud y Seguridad en el Trabajo: RD 1879/96 de 2-VIII. Desarrollo de la Ley e incorporación de Directivas europeas
1995-1996	Partidos	6-IV-1995	–Pacto de Toledo sobre pensiones
	Gob.-CC OO-UGT	I Pensiones 1996	–Período: 1997-2000 (II: 2001, pero sin UGT)
1996	Bipartismo + Tripartismo	I ASEC 21-1-1996 18-VII-1996	–Solución extrajudicial de conflictos (II ASEC: 2000; III ASEC: 2004)
1996	Gob.-CC OO-UGT	4-noviembre	–Plan Empleo Rural + R. E. Agrario S. S.
1996	Bipartismo + Tripartismo	19-XII-1996 II ANFC	–II A. N. Formación continua (III ANFC: 2001; IV ANFC: 2006) BASES FORMACIÓN PROFESIONAL
1997	Bipartismo + Tripartismo	28-IV-1997	–Reforma Estatuto Trabajadores + Negociación Colectiva
2001-2007	Bipartismo	ANC 20-XII-2001	–I ANC 2002: Anualmente, hasta VI ANC: 2007
2004	Tripartismo	Julio 2004	–Declaración-programa diálogo social
2006	Tripartismo	9-V-2006	–Acuerdo mejora crecimiento y empleo. Lucha contra fraude en contratación laboral. Fomento de la contratación indefinida. Protección y subsidio desempleo
2006	Tripartismo	13-VII-2006	–Acuerdo sobre medidas Seguridad Social: III AMSS + Sistema Nacional Dependencia + Ley Igualdad. Período mínimo cotización: pasa de 4.700 a 5.475 días efectivos

colaboración de los agentes negociadores. En general, las políticas neocorporatistas han obligado a emplear el método de prueba y error (o de estructura y agencia), para dar respuesta a las sucesivas «sorpresas» y vicisitudes por las que atravesó el mercado de trabajo español a finales del siglo XX, articulándose sucesivamente en el cumplimiento de las ocho grandes funciones en que suelen subdividirse estas políticas, de acuerdo con su clasificación convencional, que se enumeran de I a XII en los apartados que siguen, agrupando las doce funciones en cuatro grandes bloques: 1) la legislación protectora del empleo; 2) la política de protección del desempleo mediante el mantenimiento de los ingresos; 3) los servicios públicos de empleo, y, 4) las políticas activas de empleo, formación e inserción profesional²⁹:

2.1. *Cuatro funciones clásicas: la legislación protectora del empleo*³⁰

I. La regulación y la promoción de los derechos específicos de los trabajadores y de los deberes de los empresarios, consistentes en algunos casos en la aplicación a las circunstancias del mundo laboral —que comporta siempre una estructuración jerárquica— de derechos humanos fundamentales y constitucionales, como el derecho a la no-discriminación o el derecho a la tutela judicial efectiva. En otros casos se trata de derechos específicamente sociolaborales, como el derecho a la sindicación, a la negociación y a la acción colectivas. En España todo ello se encuentra regulado en el Estatuto de los Trabajadores de 1980 (ET), en la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS: 1985) y en los grandes acuerdos sociales a los que se refiere el diagrama XVI (algunos de los cuales son de aplicación directa, de acuerdo con el ET). Ambas leyes fueron objeto de

²⁹ Para la génesis y la definición de las mismas, y una discusión del estado de la cuestión en Europa, en relación a la agenda para América Latina, véase Espina (1997e).

³⁰ Buena parte de lo que se dice aquí es aplicable a muchos países iberoamericanos, ya que la edificación del sistema jurídico y las instituciones laborales en todo este espacio ha avanzado de la mano. Véase Néstor de Buen Lozano y Emilio Morgado Valenzuela (coordinadores) (1997). Para la tipificación del sistema latino de inspección laboral, véase Piore (2006).

acuerdo previo (el ABI y el AES). Las sucesivas reformas del ET han sido objeto de acuerdo social en tres ocasiones.

II. La fijación heterónoma de una serie de condiciones mínimas de trabajo, exigibles por razones de orden público y no meramente contractual: jornadas máximas de trabajo y mínimas de descanso, vacaciones periódicas, salarios mínimos, edades mínimas para la admisión al trabajo, condiciones mínimas que deben reunir los contratos de trabajo, etc. Todo ello se encuentra regulado en España por el ET —y fue objeto de acuerdos sociales específicos—, sus normas de desarrollo —como las Relaciones laborales de carácter especial— y la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI: 1982).

III. El establecimiento de una serie de procedimientos para articular la prevención de accidentes y para resolver ciertas situaciones laborales recurrentes: procedimientos reglados para el despido y las modificaciones sustanciales en las condiciones de trabajo; para la solución de los conflictos individuales y colectivos; de registro público de contratos y convenios colectivos y de otros documentos de interés público para el buen funcionamiento de las relaciones laborales. Además del ET, de la Ley de Procedimiento Laboral (de 1990, con texto refundido en 1995) y del Acuerdo para la solución extrajudicial de conflictos (ASEC, el primero, suscrito en 1996; el tercero en 2004) —por el que se estableció un Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje—, en materia de accidentes y salud laboral la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, de 1995 —precedida de acuerdo social—, incorporó a la anterior legislación sobre Seguridad e Higiene en el Trabajo el enfoque de elevado nivel de protección derivado del Tratado de la UE y de las Directivas Europeas, introduciendo la obligación empresarial de disponer de servicios de prevención y el derecho de los trabajadores a elegir delegados de personal especializados en la prevención, en número dependiente del tamaño de la empresa (entre uno, para empresas entre 6 y 50 trabajadores, y ocho en las mayores de 4.000).

IV. El ejercicio de funciones de control, infracción y sanción administrativa —sin perjuicio de la tutela jurisdiccional del derecho laboral—, mediante el mantenimiento de un sistema nacional de inspección para la detección de las infracciones laborales y de segu-

ridad social, y el ejercicio de facultades de sanción. Tales materias se encuentran reguladas en España por la Ley de la Inspección de Trabajo, de 1997, y la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, de 1988 (refundida en 2000, incorporando la nueva distribución de competencias, fruto del desarrollo del Estado Autonómico, que mantiene centralizada toda la normativa laboral pero descentraliza su ejecución).

En general, toda esta regulación opera como norma mínima, mejorable o modificable a través de la negociación colectiva y los grandes pactos sociales, algunos de los cuales (como los de 1985 y 1997) fueron seguidos de modificaciones legales, aunque en un caso (la reforma de 1993-1994) las reformas estructurales se realizaron sin acuerdo. De ahí que la técnica más frecuentemente utilizada para realizar el repliegue de todo este bloque de instituciones de protección —provocando el menor traumatismo derivado de la desregulación— consista en convertir los preceptos más obsoletos o dudosos del derecho necesario en derecho dispositivo, sólo aplicable «por defecto», o «en ausencia de pacto», en conjunción con un proceso de descentralización de la negociación de las condiciones concretas de trabajo hacia los ámbitos profesionales o de empresa y con la devolución de su carácter estrictamente contractual a los convenios colectivos, limitando el alcance normativo de sus cláusulas no obligacionales.

Puede afirmarse que, tras la etapa postbélica —en la que toda esta normativa mínima había ido elevando su nivel de protección en toda Europa—, los dos últimos decenios han registrado reformas en el sentido contrario, especialmente en los países mediterráneos, en donde la legislación protectora del empleo (EPL, en terminología OCDE) había alcanzado niveles máximos. Dentro de la UE, el «Proceso de Luxemburgo» articula un mecanismo de colaboración entre los Estados miembro para fomentar este tipo de reformas, de acuerdo con las «mejores prácticas», evitando al mismo tiempo que se emprendan carreras de desregulación con afán meramente competitivo³¹.

³¹ Véase mi análisis y evaluación del proceso de Luxemburgo en Espina (2005).

Sobre la base del estudio comparativo de todas estas políticas realizado por la OCDE en 1994, esta organización adoptó una estrategia conjunta, que ha sido sometida a examen y revisión diez años más tarde³². La estrategia contenía un primer bloque de recomendaciones y medidas tendentes a flexibilizar la fijación de los salarios brutos y a eliminar los desincentivos fiscales hacia el trabajo³³. Para evaluar su grado de cumplimiento, se analiza en primer lugar la evolución de los niveles de «corporatismo», midiendo los indicadores de grado de centralización de la negociación colectiva (con un nivel máximo, en que predominan los acuerdos salariales centralizados, y uno mínimo, en que prevalecen los acuerdos de empresa o planta), y de coordinación (según la negociación sectorial se vea coordinada o no por estructuras organizativas centrales, sindicales y empresariales). Comparando la situación de 1970-1974 con la de 1995-2000, en el conjunto de la zona OCDE los indicadores de centralización y de coordinación se redujeron en algo menos de un tercio (de 3,1 a 2,2 el primero, y de 3,5 a 2,6 el segundo). La situación de España en el punto de partida se situaba en el nivel máximo, tanto absoluto como relativo (con un índice 5), pasando a finales de siglo a un nivel intermedio en términos absolutos, pero alto en términos relativos (con índice 3 en ambos casos, similares a los índices de Suecia). La conclusión mayoritaria de los estudios teóricos a comienzos de los años noventa era que la curva que refleja la influencia del corporatismo sobre el paro tiene forma parabólica o de campana (con mínima influencia negativa en las zonas alta y baja de la tabla). En cambio, la mayoría de los estudios econométricos actuales indica que un nivel elevado de corporatismo reduce el desempleo, lo que resulta acorde con lo observado en España durante el último decenio, aunque —como se observa en el capítulo siguiente— el nivel más eficiente de corporatismo depende de la articulación y el funcionamiento práctico de la negociación colectiva. La OCDE sigue recomendando en todo caso facilitar la utilización

³² Véase OCDE (2006). De los diez epígrafes en que se subdividió la estrategia de empleo, al menos tres (los puntos 3, 5 y 6, sobre flexibilidad del tiempo de trabajo, flexibilidad de los salarios y política de protección del empleo) se refieren a este bloque de políticas. Véase OCDE (2006), pp. 31-32.

³³ Véase OCDE (2006) § 3.1, pp. 121-35, y § 3.2, pp. 135-147, respectivamente.

de cláusulas de descuelgue respecto a los niveles salariales establecidos por los convenios colectivos supraempresariales, para evitar empeorar la situación de empleo de las empresas que atraviesan dificultades o crisis.

En otro orden de cosas, España ha registrado durante el último decenio un aumento de la flexibilidad salarial como consecuencia de la reducción moderada en la proporción que representa el salario mínimo respecto al salario mediano —aunque durante el último bienio esta tendencia se ha invertido—. Esto sucedió también en otros seis países de la OCDE. Entre los países que disponen de salario mínimo legal, la proporción que representaban para el empresario los costes laborales de los trabajadores con salario mínimo, respecto a los que percibían salario mediano, se situaba en España en 2004 en el 29%, parecido a los casos de EE UU (31%) o Japón (32%), pero a gran distancia de Francia (54%). En materia de costes no salariales (impuestos sobre el trabajo y cotizaciones sociales), España ha seguido durante el último decenio la estrategia de reducción recomendada por la OCDE, con carácter general y concentrándola selectivamente en la reducción de los impuestos sobre las nóminas de los nuevos contratos de carácter indefinido. No ha aumentado, en cambio, la discriminación fiscal positiva de los impuestos sobre los salarios más bajos —para mejorar sus probabilidades de empleo—, aunque la propia OCDE indica que todavía no se han identificado medidas que reduzcan sustancialmente el «peso muerto» de tales políticas —esto es, la proporción del coste de las mismas que no resulta efectivo, porque el empleo se habría creado igualmente en ausencia de ellas—. En cambio, se ha aumentado la flexibilidad en el uso del trabajo a tiempo parcial con contrato indefinido, eliminando los desincentivos derivados de la cotización a la Seguridad Social³⁴.

Por lo que se refiere a la legislación protectora del empleo, existe consenso prácticamente unánime en que un exceso de rigor en la misma afecta negativamente a las decisiones de contratación. Las recomendaciones de la estrategia OCDE consisten en facilitar los

³⁴ Sobre la flexibilidad en la organización del tiempo de trabajo, véase OCDE, 2006, § 3.4, pp. 157-164.

despidos que son necesarios por motivos económicos —sancionando al mismo tiempo los despidos improcedentes o discriminatorios—, y en permitir la contratación temporal, controlando efectivamente los abusos y eliminando los incentivos a su utilización derivados de los sistemas de protección. En síntesis, empleando el indicador sintético construido por la propia OCDE³⁵, pese a las reformas introducidas para suavizar la protección de los trabajadores con contrato indefinido y controlar el uso de los contratos temporales, España todavía se sitúa en el cuarto lugar de entre los 28 países de la OCDE en la intensidad y el rigor de su legislación protectora del empleo. De acuerdo con la mayoría de los estudios disponibles, este estado de cosas tiende a mejorar la posición en el mercado de trabajo de los *insiders*, pero perjudica considerablemente la de los entrantes, como los jóvenes, las mujeres y los parados de larga duración. En concreto, las reformas que facilitan la contratación temporal pero no reducen al mismo tiempo la intensidad de la protección de los contratos ordinarios tienen consecuencias negativas para estos grupos en el largo plazo. Esto es precisamente lo que sucedió en España tras la aplicación de la reforma de la contratación temporal en 1985, que no se vio complementada con modificaciones sustanciales en la legislación sobre el despido —individual o colectivo— de los trabajadores indefinidos, debido a la interrupción de la concertación social a finales de los años ochenta. Aunque la reforma heterónoma de esta legislación realizada en 1994 introdujo mayor flexibilidad en esta normativa, la concertación no volvió a ocuparse de ella hasta los acuerdos de 1997 y 2006, concentrándose sobre todo en el control y la sanción de los abusos en la contratación temporal y en la incentivación de los contratos indefinidos, pero los efectos sobre la reducción de la segmentación han sido poco apreciables todavía, como se observa en el siguiente epígrafe. La OCDE recomienda concentrar estas reformas en el objetivo de hacer que los procedimientos legales y administrativos que regulan

³⁵ Este indicador combina tres componentes: la protección de los trabajadores indefinidos contra los despidos individuales, los requisitos aplicados a los despidos colectivos y la legislación sobre el contrato temporal. Las mayores facilidades para esta última agravan los efectos negativos de las dos primeras, al facilitar la sustitución y desincentivar el uso del empleo estable.

la rotación de la mano de obra sean rápidos y predecibles, reduciendo precisamente las distorsiones derivadas de tal segmentación³⁶.

2.2. *La protección de los desempleados*

V. Las grandes crisis de empleo de los años setenta y ochenta aconsejaron normalizar los procesos de reasignación de recursos humanos para facilitar la transformación o reconversión de las empresas, cuyo mecanismo extremo se encuentra en la legislación concursal y de quiebra, aunque generalmente existen procedimientos laborales para realizar ajustes de empleo preventivos y/o como instrumentos de las estrategias competitivas. Excepcionalmente, durante los años ochenta, España contó con dos leyes de reestructuración industrial para acompañar con ayudas públicas las grandes transformaciones imprescindibles para adaptar ramas enteras de la producción industrial al nuevo marco abierto y competitivo, derogadas al ingresar en la UE, dada su incompatibilidad con la legislación europea sobre competencia y ayudas a las empresas.

Con carácter general, el sistema de protección del desempleo constituye el mecanismo de acompañamiento y garantía de rentas de transición derivadas de la pérdida del empleo, condicionada a la búsqueda activa de empleo, complementada con facilidades y estímulos a la reinserción laboral de los desempleados. Entre 1980 y 1994, en España este sistema actuó con carácter diferenciado res-

³⁶ Se recomiendan, en especial medidas que concilien seguridad y flexibilidad, como las reformas realizadas recientemente en Austria y Países Bajos. En la primera, los empresarios ingresan anualmente en la cuenta individual de cada trabajador un 1,5% de su salario. Tales cuentas se gestionan por un fondo independiente que indemniza al asalariado en caso de despido —extinguendo su cuenta—, aunque éste puede renunciar a la indemnización y acumular el saldo para el siguiente empleo, o como cuenta adicional para la jubilación. En el caso de los Países Bajos, la reforma faculta a los empresarios a evitar el trámite de autorización administrativa previa —que permite despedir sin indemnización—, acudiendo a un procedimiento de disolución del contrato ante el juzgado de distrito —de carácter civil, por «motivos imperiosos» o «cambio de situación»—, que obliga a indemnizar al trabajador, pero es rápido y predecible (OCDE, 1996, recuadro 3.3, pp. 154-155).

pecto a los mecanismos de protección de la Seguridad Social, bajo principios de aseguramiento, en régimen asistencial, y mediante una combinación de ambos.

La prestación de desempleo —de carácter contributivo— proporciona una renta equivalente al 70% de la base de cotización durante los primeros 180 días de desempleo y del 60% hasta agotar el derecho. Existen topes máximos y garantía de mínimos, relacionados ambos con el Salario Mínimo Interprofesional (SMI): los máximos se sitúan entre el 170% (para los desempleados solteros sin hijos) y el 220% (con hijos), y los mínimos son del 75% (para desempleados sin hijos) o el 100% con hijos. El período máximo de percepción depende del tiempo cotizado durante el sexenio anterior a la situación de desempleo: entre 120 días, para un período de cotización entre un año y año y medio, y 760 días para períodos de cotización superiores a seis años.

La cuantía del subsidio de desempleo equivale en general al 75% del SMI, aunque para los mayores de 45 años que han agotado la prestación de desempleo y habían cotizado previamente seis años, la cuantía se modula en razón de las cargas familiares, hasta un máximo del 125% del SMI. Su duración es indefinida, hasta alcanzar la edad de jubilación, para los desempleados mayores de 52 años; y por períodos máximos de entre 30 y 6 meses, una vez agotada la prestación contributiva, para períodos previos de cotización entre 6 años y 6 meses. Cuando se tienen responsabilidades familiares, el número de meses de subsidio es igual al de meses cotizados, cuando estos han sido más de tres, y hasta 21 si se han cotizado más de seis meses pero no se tiene derecho a la prestación de desempleo.

Todo ello ha experimentado cambios frecuentes desde la Ley Básica de Empleo de octubre de 1980 —que reguló por primera vez el seguro, segregándolo del ámbito de la Seguridad Social, para asociarlo a la exigencia de búsqueda activa de empleo, aunque más tarde, en 1994 este sistema de protección volvió a integrarse en una Seguridad Social que ya había adoptado un carácter universalista— hasta la Ley 45, de diciembre de 2002, actualmente vigente, que derogó el Decreto-ley del mes de mayo de ese mismo año —que había reducido la protección y suprimido la obligación empresarial de

abonar los salarios del período de tramitación en los despidos improcedentes—, sin previo acuerdo con los interlocutores sociales. En general, tales cambios han tratado de equilibrar dos objetivos contrapuestos: la protección adecuada en razón de la edad, las circunstancias familiares y la carrera profesional de los desempleados, por un lado, y los incentivos o estímulos para la búsqueda activa de empleo por parte del desempleado —que es requisito necesario, en todo caso, para beneficiarse de las prestaciones—, lo que implica modular los niveles de protección y de exigencia, para acompasarlos con el grado de mayor o menor tensión observada en los mercados de trabajo. Es lógico, por eso, que el sistema de protección se haga más restrictivo a medida que el mercado de trabajo se aproxima al pleno empleo. Al mismo tiempo, existe un régimen especial de protección del desempleo para los trabajadores eventuales del campo en Andalucía y Extremadura, cuya intensidad protectora cubre todo el año para los mayores de 52 años, 180 días para los eventuales con edades comprendidas entre 25 y 52 años —o para menores de esa edad, con responsabilidades familiares— y un múltiplo de las jornadas cotizadas para menores de 25 años sin responsabilidades familiares (con un máximo de 180 días)³⁷.

La Estrategia de Empleo de la OCDE recomienda prestar atención a dos efectos nocivos que pueden derivarse de sistemas de protección de desempleo excesivamente generosos o escasamente exigentes con los desempleados: la propensión a reducir la intensidad de la búsqueda de empleo —con el alargamiento consiguiente de su permanencia en la situación de desempleo, lo que aumenta el riesgo de pérdida de empleabilidad, derivada del paro de larga duración, e incluso de abandono de la actividad—, y el impacto de las prestaciones sobre la disminución del coste de oportunidad del desempleo, con la consiguiente elevación de las demandas salariales para aceptar una propuesta de empleo, como veíamos al analizar la nueva curva de Phillips. En sentido contrario, sistemas de protección

³⁷ Denominado subsidio de desempleo para eventuales del REASS en esas CC AA, o Renta Agraria, según se trate de trabajadores habituales o no lo hayan sido durante los últimos tres años. Para los aspectos concretos de este régimen, véase <http://www.inem.es/ciudadano/desempleo/reass3.html>.

excesivamente restrictivos pueden dificultar la búsqueda de un empleo acorde con las cualificaciones del desempleado, disminuyendo la estabilidad y su productividad en el nuevo empleo.

La diversidad de las características de los sistemas de protección y de las situaciones relativas por las que atraviesan los mercados de trabajo de cada país dificulta notablemente formar un juicio agregado acerca del papel de estas instituciones, si bien es cierto que la evidencia econométrica disponible dentro de la zona OCDE indica que las modalidades de protección del desempleo existentes contribuyen al alargamiento de la permanencia en situación de desempleo, especialmente en el continente europeo, que es donde existe mayor nivel de protección.

La OCDE utiliza tres indicadores para comparar la intensidad de la protección dentro de la zona: la tasa inicial de sustitución de ingresos (respecto a las ganancias netas del empleo anterior: TIS), la duración inicial de las prestaciones contributivas en meses (DIPC) y la media de la tasa neta de sustitución de ingresos para un período de cinco años de desempleo (TNS5A). Considerando la tabla de 26 países de la OCDE que cuentan con datos e incluyendo también en la misma a las siete agrupaciones regionales, el cuadro 17 ofrece una síntesis comparativa de estos tres indicadores, señalando los países o zonas que ocupan las posiciones máxima, mediana y mínima, junto a sus índices respectivos. La cuarta columna indica la posición de España y su índice, mientras que la quinta mide la desviación de España respecto a la posición mediana (en puntos porcentuales o meses), excepto en el caso de la TNS5A, en que España ocupa precisamente la posición mediana (situándose en el puesto núm. 17). En cambio, en los otros dos indicadores la posición española es cinco y seis puestos más elevada que la posición mediana (seis puntos porcentuales por encima de ella en tasa de sustitución y dos meses más en duración inicial de las prestaciones contributivas).

En general, las tres agrupaciones regionales que ocupan las primeras posiciones son, en los tres casos y por este orden, Europa del Norte, Europa Centro-oriental y Europa del Sur. En un segundo grupo aparecen los Países Anglófonos Europeos y Europa del Este, y en tercera posición los Países Asiáticos de la OCDE y los Países

Anglófonos extraeuropeos. La posición española se encuentra situada por encima de los indicadores medios de la Europa del Sur, por mucho que haya reducido algo la generosidad de las prestaciones desde la reforma de 1992-1993 (llevada a cabo durante la etapa de ruptura de la concertación), que amplió a doce meses —dentro del sexenio anterior a quedar en paro— el período de carencia para acceder al nivel contributivo (anteriormente fijado en seis meses durante el cuatrienio anterior), y restringió la escala de equivalencia entre períodos de prestación y de cotización (pasando a ser 1/3). En cambio, la reforma facilitó el acceso al subsidio a quienes hubieran cotizado al menos seis meses y no tuvieran derecho a la prestación, lo que prolongó la duración de la protección —contra la recomendación general de reducirla, hecha por la OCDE—, endureciendo, sin embargo, los umbrales de renta alternativa a partir de los cuales no se tiene derecho al mismo ³⁸.

CUADRO 17. *Tasas de sustitución y duración de las prestaciones por desempleo*

	<i>Máximo</i>	<i>Mediano</i>	<i>Mínimo</i>	<i>España</i>	<i>Dif./ Mediano</i>
Tasa T. I. S.	Portugal: 83%	Bélgica: 61%	Australia: 45%	12º: 67%	+6 puntos
Duración DIPC	Bélgica: Indefin.	Alemania: 19	Australia: 0*	11º: 21 m.	+2 meses
Tasa TNS5A	Dinamarca: 70%	España: 49%	Asia: 8%	17º: 49%	—

* La prestación australiana no tiene carácter contributivo.

FUENTE: OCDE (2006), cuadro 3.2, pp. 82-83.

A lo largo del decenio que siguió a la adopción de la estrategia OCDE, el impacto corrector de estas medidas y el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo hizo que en España los beneficiarios del conjunto de los sistemas de protección se redujesen en el año 2000 a un mínimo en torno a un millón cuarenta mil personas (frente a un millón quinientos sesenta mil parados registrados). En diciembre de 2006 la cifra había aumentado en trescientos cincuenta mil benefi-

³⁸ Hay que tener en cuenta que la propia OCDE en trabajos comparativos publicados en los *Employment Outlooks* de los años ochenta había considerado que España ponía condiciones de acceso al subsidio y límites a su duración comparativamente muy restrictivas.

ciarios, crecimiento debido sobre todo a las prestaciones contributivas, como consecuencia de que las carreras máximas de aseguramiento —que son ahora de seis años— han alcanzado de nuevo su velocidad de crucero, y al fuerte crecimiento del empleo —unido a elevados niveles de rotación del empleo temporal—. En esa fecha la «renta activa de inserción» (RAI) contaba con 56.000 beneficiarios. De entre los beneficiarios de la protección por desempleo (1.340.000), un 57% recibía prestaciones y un 43% subsidios asistenciales. La cuantía media mensual de la prestación contributiva se situó durante 2006 en torno a 765 euros, aproximadamente el doble de la prestación asistencial y de la RAI. El paro registrado en esa fecha ascendía a dos millones ochenta mil personas, situándose las tasas de cobertura entre el 75% y el 85%, dependiendo del sistema de cómputo empleado (denominadas tasas de cobertura bruta y neta, respectivamente, excluyendo en esta última al paro agrario, a los beneficiarios del régimen especial de eventuales del campo y a quienes buscan su primer empleo, ya que estos últimos no son beneficiarios del sistema de protección de desempleo, sino de otras medidas activas de empleo, cualificación e inserción profesional). Por su parte, desde 1987 la financiación del sistema se lleva a cabo básicamente a partir de cotizaciones, cuyo tipo actual es del 7,55% de la base salarial de cotización (6% a cargo del empresario y 1,55% a cargo del trabajador asegurado), registrándose superávit desde 1998 (Tobes, 2006), que se explica por la larga coyuntura al alza del empleo, ya que el gasto en prestaciones, que había alcanzado un máximo equivalente al 3% del PIB con motivo de la crisis de empleo de 1994, se situó en el mínimo decenal en el bienio 2000-2001 (con un 1,3% del PIB), recuperando en 2005-2006 una cifra próxima al 1,5%.

2.3. *Los servicios de apoyo a la búsqueda de empleo y los mercados de trabajo «transicionales»*

VI. Obviamente, la eficiencia en la gestión de los recursos destinados a la protección del desempleo requiere la máxima coordinación del sistema de prestaciones con el de gestión de los programas de

apoyo a la búsqueda de empleo, la colocación, la orientación y la reinserción laboral de los desempleados, administrados generalmente por los servicios públicos de empleo, que en España conforman una red autonómica, coordinada a través del Servicio Público Estatal de Empleo (SPEE-INEM) ³⁹.

El estudio de la OCDE (2006) indica también que a lo largo del decenio de aplicación de la estrategia de empleo España ha endurecido las condiciones sobre la disponibilidad para trabajar exigidas a los beneficiarios de prestaciones de desempleo, limitando la posibilidad de rechazar ofertas de empleo y elevando las sanciones por negarse a aceptar empleos considerados como adecuados, y ha reducido los desincentivos hacia el trabajo ⁴⁰. En concreto, la Ley 45/2002 (de 13 de diciembre) reguló la suspensión y reanudación del derecho a prestaciones y subsidios por desempleo como consecuencia de la realización de trabajos por cuenta ajena de duración inferior a doce meses —o por cuenta propia de duración inferior a veinticuatro meses— sin que ello suponga pérdida alguna de derechos (artículo 1 números 5 y 8), y la compatibilidad de las prestaciones y subsidios con la percepción de complementos hasta completar el salario ordinario, siempre que así lo establezca un programa específico de fomento del empleo para trabajadores con mayores dificultades de inserción (o la utilización del subsidio o la prestación de desempleo para financiar el cambio de residencia exigido por la aceptación de un nuevo empleo) (artículo 1.9).

Al mismo tiempo, se reforzó y tipificó la obligación del beneficiario de buscar activamente empleo y colaborar en la mejora

³⁹ Sobre la relación entre política de protección de desempleo, programas de colocación, cualificación, y políticas activas de empleo durante el primer decenio de funcionamiento en España, véase Espina (1990, pp. 435-468). El catálogo actual de prestaciones figura en el portal <http://www.inem.es/>, que acaba de cumplir diez años y da acceso también a la red autonómica: http://www.inem.es/inicial/mapa_ccaa.html. Para la situación comparativa actual, véase OCDE (2006, §§ 2.1, 2.2 y 2.3).

⁴⁰ Aunque de los ocho gráficos de la tabla 3.3 de OCDE (2006) se infiere que España se encuentra en la zona baja de la tabla de los tipos impositivos marginales que desincentivan la transición desde la inactividad y el desempleo a la situación de empleo.

de su empleabilidad mediante la suscripción de un «compromiso de actividad», autoobligándose «a buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad». Este compromiso es obligatorio para los beneficiarios de la prestación de desempleo una vez transcurridos los cien primeros días de percepción y para todos los perceptores del subsidio (artículo 1.11), constituyendo además un prerequisite necesario para solicitar la Renta Activa de Inserción (artículo 1.14 y disposición adicional primera).

La preocupación por las «transiciones» hacia la inserción en el mercado de trabajo remunerado —desde la dedicación exclusiva a las tareas del hogar o el cuidado de personas a cargo; desde el sistema educativo formal u ocupacional; desde la situación de desempleo o desde el subempleo hacia empleos más productivos, y desde la mera inactividad— data de los orígenes mismos del seguro de desempleo como rama específica del sistema de bienestar, como puso de manifiesto Lord Beveridge en uno de los dos informes clásicos a partir de los cuales se reconfiguró el Estado europeo de bienestar en la segunda postguerra, cuyo pilar fundamental fue la orientación de todas las políticas públicas hacia la consecución del pleno empleo. Sin embargo, la orientación hacia la actividad y la inserción fue mucho más intensa durante la etapa previa a la crisis de los años setenta que después, ya que, como señalara el propio Beveridge, el bienestar de la población exige que el mercado de trabajo sea un mercado de compradores, no de vendedores, y que el número de vacantes sea inferior al de parados⁴¹, y ya vimos que a partir de mediados de los años setenta las «curvas de Beveridge» se volvieron prácticamente inertes, porque el lento crecimiento del empleo situó al mercado de trabajo en las curvas isocuantas más cercanas al eje vertical (que mide la tasa de desempleo), aumentando su convexidad, mientras que las elevadas tasas de desempleo llevaron las vacantes hacia la zona elevada de la izquierda de la curva, con pendiente prácticamente vertical

⁴¹ Véase Schmid (2006, pp. 30 y ss.).

—comprimiendo al mínimo las vacantes (cuyo porcentaje se mide en el eje horizontal)—, lo que implica que las posibilidades transicionales mermaron drásticamente, al cubrirse las vacantes tan pronto se producían. Esto es lo que ocurrió muy especialmente en España, cuyas tasas de desempleo (efectivo y estructural) eran todavía en 1994 las más elevadas de la OCDE (duplicando, al menos, las tasas medias de la zona) y las tasas de ocupación, las más reducidas, por debajo del 50% de la población en edad laboral (2006, gráficos 2.1 y 2.2). Por esta razón la evaluación de la eficacia de las políticas activas de empleo realizada todavía a mediados del decenio pasado en Suecia y en el conjunto de la zona OCDE se pronunciaba por la moderación, aconsejando dotarlas de una dimensión relativamente modesta —en proporción al conjunto de transacciones realizadas en el mercado de trabajo— para no desvirtuar su eficacia ⁴².

Así pues, durante el último cuarto del siglo XX Europa pareció perder la expectativa del pleno empleo, y la orientación de las políticas de mercado de trabajo optó en muchos casos por fórmulas —más o menos taumatúrgicas— de «reparto del trabajo» (entre trabajo a tiempo parcial y a tiempo completo; entre empleo estable y empleo temporal, aumentando la rotación; con relación a la jornada diaria o a la jornada semanal; mediante fórmulas de mayor flexibilidad de la jornada anual, y a lo largo de la vida activa, restringiendo de forma malthusiana su duración por medio de la prolongación de la edad de escolarización efectiva y reduciendo la de jubilación) ⁴³. De ahí que ya en 1984 España fuese el país de la OCDE con mayor proporción de empleo a tiempo parcial involuntario (respecto al total del empleo parcial), y que en 1994 se situase también —junto a Bélgica, Países Bajos e Italia— en la zona de mínimos de la OCDE en lo que se refiere a la utilización del trabajo disponible, medido en horas de trabajo por persona en edad activa, con una cifra situada en torno a 900 horas anuales, por contraposición a las cifras re-

⁴² Para una síntesis de estas evaluaciones, véase Espina (1997e).

⁴³ Esta última fue la medida más intensamente utilizada en España. Véase Espina (1997f), junto a otras ponencias presentadas a la Conferencia internacional recogidas en esa misma publicación.

gistradas en la zona de máximos, entre 1.350 y 1.450 horas, en que se situaban tanto EE UU como Japón⁴⁴.

Las restricciones demográficas, las perspectivas de financiación a muy largo plazo del Estado de Bienestar y la lenta recomposición del empleo europeo parecen haberse concitado para poner de nuevo en el primer plano de las políticas de empleo el imperativo de conformar lo que se empieza a denominar «mercados de trabajo transicionales» (De Lathouwer, 2006), que implican «desmantelar la seguridad de empleo (la liberalización de los mercados internos de trabajo), al tiempo que se garantiza la seguridad de los ingresos (la protección social contra los riesgos de la movilidad para los ingresos)». En síntesis, el mayor crecimiento del empleo tiende a desplazar las curvas de Beveridge hacia la derecha y el descenso de la tasa de paro⁴⁵ desplaza la tasa de vacantes a lo largo de la curva, también hacia la derecha. Surge así la posibilidad —y la conveniencia, para aumentar el bienestar— de contrarrestar estas tendencias mejorando la eficiencia de todas las políticas de empleo y las técnicas de apoyo a la colocación. Ese es el sentido que tiene la recomendación de la OCDE, que combina la eliminación de los desincentivos económicos y fiscales para trabajar con el endurecimiento de las condiciones para exigir y comprobar la disponibilidad de los desempleados a aceptar un empleo, mejorando la relación entre los servicios que gestionan las prestaciones con los servicios de empleo, al mismo tiempo que se refuerzan estos últimos, eliminando su antiguo monopolio en la colocación o en el suministro de empleo temporal a las empresas —que pretendía maquillar su propia ineficacia obligando a las empresas a contratar a través de las oficinas de empleo, cosa que estas solían hacer *pro forma*, con una comunicación *ex post* de las vacantes y los contratos—; al mismo tiempo se fomen-

⁴⁴ Véase OCDE (2006, gráfico 2.10, p. 56 y 2.4, p. 46). En 1994 España cedió a Suecia el lugar de honor en empleo a tiempo parcial involuntario, pero a cambio de situarse a la cabeza en la proporción que representa el empleo temporal, posición en la que seguía en 2004, año en que la cifra de horas ya había aumentado a 1.100. Para las implicaciones sobre el bienestar de todo ello, véase Espina (2005).

⁴⁵ Que, en sus previsiones de otoño de 2006, la Comisión Europea prevé se sitúe durante 2008 en el 7,4%, tanto en la eurozona como en España, por debajo de Francia (8,7%) y Alemania (7,8%).

ta la colaboración entre administraciones o la subcontratación privada de la ejecución de los programas públicos de empleo y se recomienda desarrollar planes de cualificación y acción individual y coordinar los servicios de empleo con los de cualificación profesional y los que gestionan las políticas activas de empleo, a las que se refieren los dos apartados siguientes⁴⁶.

Por su parte, el Consejo de Lisboa de marzo de 2000 marca el momento en que la Unión Europea decidió adoptar el criterio de «activación» de todas las políticas de empleo y mercado de trabajo —e incluso de otras muchas políticas sociales— como el fulcro de la Estrategia Europea del Empleo. Se ha llegado a decir que esta nueva forma de concebir la política social marca el inicio de una verdadera convergencia entre las tres variedades tradicionales del Estado de Bienestar, que afecta tanto a Suecia como a España —y a Irlanda como a los países de las dos últimas ampliaciones— y que significa una verdadera «reinención» de los regímenes de bienestar, haciendo verdaderamente sustitutiva la acción de protección respecto a la de inserción en alguna forma de actividad socialmente útil —y privilegiando el carácter «empleable» del conjunto de la población—, abandonando el papel de protección pasiva que venían desempeñando muchos subsidios y convirtiéndolos en instrumentos privilegiados o palancas para la inserción o reinserción en tales actividades, lo que permite apelar también a los empresarios como agentes cruciales del nuevo «régimen de bienestar» (Martín, 2004)⁴⁷.

⁴⁶ En España, la reforma laboral de 1993-1994 aprobó la existencia de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT) y las agencias de colocación sin ánimo de lucro. Las ETT fueron reguladas por la Ley 14/1994, de 1 de junio (en 2005-2006 su número aproximado se situó entre 340 y 350. En 2005 realizaron aproximadamente 2,3 millones de contratos con 690.000 trabajadores). Las últimas, junto con los Servicios Integrados para el Empleo, se regularon por el R. D. 735/1995, de 5 de mayo, que las somete a autorización previa y las obliga a actuar mediante convenio de colaboración con el servicio público. Una vez ultimadas las transferencias de los servicios del antiguo INEM a las CC AA (con la excepción de País Vasco, Ceuta y Melilla) la Ley de Empleo (56/2003, de 16 de diciembre) sintetiza el nuevo modelo, descentralizado y con concurrencia y cooperación público-privada.

⁴⁷ Para una discusión en profundidad del criterio de activación, véase Barbier (2006). La «reinención del Estado Bienestar», es el título del libro sintetizado en el trabajo presentado por Ruud A. de Mooij a esta Conferencia.

Toda esta problemática se agudiza a medida que surten efecto las «fuerzas de la globalización» y que ingresan en el seno de la UE un conjunto de países con niveles de renta y costes salariales en la industria manufacturera enormemente inferiores a los de la UE-15, en donde el coste salarial mediano se situaba en 2004 en torno a 21 euros por hora⁴⁸, mientras que la media de los siete países ex COMECON de la ampliación a UE-25 recogidos por Hans-Werner Sinn (2007) era de 3,6 euros, algo más de la sexta parte de la de UE-15. Finalmente, con la última ampliación entraron en la UE dos países cuya media de costes-hora se situaba en 1,6 euros, ya por debajo de los de México y Brasil (2,4 y 2 euros) y sólo medio euro por encima de los de China. Para Sinn, estos procesos han reducido considerablemente el «precio de equilibrio del trabajo» en Europa Occidental, mientras que los salarios de mercado no han descendido porque tampoco lo han hecho —o no en grado suficiente— los «salarios de reserva»⁴⁹ —o sea, las tasas de reposición del seguro de desempleo y las rentas de desempleo garantizadas—, de modo que la rigidez salarial provoca «reacciones patológicas» como son: un «exceso de exportaciones de capital, de inmigración y de cambios de la estructura productiva en favor de los sectores exportadores intensivos en capital, con el consiguiente deterioro del paro (especialmente del trabajo no especializado) y el crecimiento, y con un aumento de las exportaciones y del excedente de la balanza por cuenta corriente, impidiendo ganancias en la cuota de comercio», debido al «efecto bazar».

⁴⁸ Datos en dólares tomados de BLS (2006) y convertidos a euros de 2004 (1 euro = 1,243 dólares). Sin datos para Grecia. Estos datos se refieren sólo a los trabajadores de producción, por lo que son algo diferentes a los de Sinn (2007), referidos al conjunto de las manufacturas, pero que sólo incluye once países, aunque su mediana se sitúa en el mismo entorno. En ambos casos los costes más elevados se encuentran en Dinamarca y Alemania Occidental (entre 27 y 28 euros) y los inferiores en España y Portugal, aunque para Sinn las cifras de estos últimos países son 16,6 y 7,2 euros, mientras que para el BLS serían 13,8 y 5,6 euros, respectivamente. En cambio, los datos de Sinn para Hungría y Chequia son similares a los del BLS (con una media de 4,5 euros).

⁴⁹ Para la definición del salario de reserva, véase Fishe (1982). Para el estudio de sus determinantes y sus efectos sobre la persistencia del desempleo, véase Hogan (2004). Para el efecto del generoso sistema alemán de protección de desempleo sobre el salario de reserva, véase Christensen (2001), que lo sitúa en promedio 1,2 veces por encima del último salario percibido por el beneficiario.

Aunque, obviamente, la intensidad del fenómeno es distinta según países —por ejemplo, la situación de la balanza comercial y el crecimiento alemanes nada tienen que ver con los de España⁵⁰— muchos de los inconvenientes comunes se corregirían, según la propuesta del presidente del IFO, sustituyendo el sistema actual de reposición de rentas de desempleo por otro de subsidios salariales que permita a los desempleados aceptar empleos con salarios susceptibles de «vaciar el mercado». La propuesta de Sinn mantiene el derecho a percibir desempleo y subvenciona adicionalmente con un 20% el primer tramo de ingresos —hasta 200 euros— conseguido directamente en el mercado de trabajo por el demandante de empleo; la percepción se mantiene íntegra hasta que el demandante obtiene ingresos por encima de 500 euros, y sólo a partir de esa cifra va reduciendo el subsidio en un porcentaje situado entre el 50% y el 70%, hasta agotar el período de percepción a que se habría tenido derecho como desempleado.

2.4. *La cualificación profesional, la atención a los grupos desaventajados, la política activa de empleo y las iniciativas de empleo y desarrollo local*

VII. Las políticas de cualificación profesional para el empleo comprenden tanto los módulos prácticos de iniciación a la vida profesional con que finalizan los ciclos del sistema educativo que no dan lugar a una titulación profesional específica, como los programas de formación para el empleo que se ofrecen a los desempleados para facilitar la búsqueda de nuevo empleo —dirigidos a facilitar su acceso inicial al mercado de trabajo, a mejorar su empleabilidad, actualizando sus competencias profesionales y dotándoles de nuevas herramientas y capacidades, acordes con las demandas de trabajo

⁵⁰ Además de las diferencias entre los costes laborales alemanes y los españoles —que duplican a estos últimos o los superan en un 66,4%, según las estimaciones del BLS o de Sinn, respectivamente— la economía alemana ha experimentado desde el desmantelamiento del COMECON el «efecto bazar», al convertirse en la principal suministradora europea y mundial de una enorme variedad de productos, cuyo componente de servicios y semiproductos importados —sobre todo de su *hinterland* en Europa del Este— ascendió en 2004 al 64%: véase Sinn (2006).

de las empresas—, así como la formación permanente dirigida a mejorar la competencia profesional o a prevenir su deterioro, especialmente en el caso de los trabajadores que experimentan mayor rotación en el empleo y mayores riesgos de pérdida de empleo.

VIII. En España, la modernización de todos estos servicios se llevó a cabo durante la etapa de integración en la CE, contando con la orientación y la cofinanciación del Fondo Social Europeo, que permitió multiplicar por diez en tres años los gastos que realizaba el INEM en 1985 (utilizando el denominado Fondo de Solidaridad, acordado en el AES, para ampliar las actividades previas de formación ocupacional, prácticamente simbólicas), y multiplicar por cinco el número de participantes en los cursos, hasta situarla en torno a 350.000 personas. Tras la etapa de implantación, todo este conjunto de acciones alcanzó una primera definición en el Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP), regulado en el Real Decreto 631/93, de 19/V, modificado en 2004 para adaptarlo a la transferencia de estas competencias a las Comunidades Autónomas (RD.: 1936/2004 de 29/IX). El sistema dispone de un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales⁵¹, junto con las correspondientes certificaciones de profesionalidad, y la ejecución se lleva a cabo, de manera descentralizada —previa distribución territorial de los recursos, de acuerdo con criterios objetivos—, mediante convocatorias anuales para articular la colaboración de entidades colaboradoras en la impartición de cursos. Todo ello cuenta con la participación de los interlocutores sociales a través del Consejo General de Formación Profesional y de los correspondientes órganos autonómicos y locales, y su implantación, seguimiento y reorientación se ha llevado a cabo a través de cuatro acuerdos tripartitos «sobre Formación Continua» (AFC), el primero de los cuales se suscribió en 1992. El último, hasta ahora, data de 2006⁵².

⁵¹ Regulado actualmente por la Ley Orgánica 5/2002, de 19/VI, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/lo5-2002.tp.html) y los RRDD 1128/2003, de 5/IX, y 1416/2005, de 25-XI. El Catálogo consta actualmente de 163 cualificaciones, distribuidas en 24 familias profesionales. Véase CES (2005, p. 324).

⁵² La normativa actualizada puede consultarse en: <http://www2.inem.es/legis/asp/legis.asp?proceso=FO>.

IX. Las medidas dirigidas a mejorar las oportunidades de empleo en ciertos grupos de trabajadores que encuentran dificultades especialmente intensas para acceder a un puesto de trabajo constituyen un pilar fundamental de la política de empleo universalista. Sin embargo, esta política encuentra escaso eco en la dinámica de concertación neocorporatista porque sus efectos sobre el bienestar de la colectividad benefician principalmente a los *outsiders* del mercado de trabajo. Sorprendentemente, estas políticas tampoco merecieron atención preferente en la Estrategia de Empleo de la OCDE de 1994, aunque sí en la Estrategia de Luxemburgo de la UE, que estableció desde sus inicios una prioridad especial hacia las medidas para aumentar la presencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de edad avanzada, las mujeres, los jóvenes y, en general, de todos los grupos de población que se encuentran subrepresentados en el mismo, y para corregir la posición de inferioridad de los colectivos discriminados —ya provenga esta discriminación de causas objetivas, como la de los grupos desaventajados por razones de cualquier forma de minusvalía, ya de causas sociales, como la condición de inmigrante, la raza o la pertenencia a otros grupos minoritarios—.

En lo que se refiere a las desiguales oportunidades de empleo en razón del sexo y la edad, las políticas aplicables desbordan con mucho el ámbito del mercado de trabajo, ya que afectan a la desigual distribución de tareas y funciones sociales entre los dos sexos y a la preferencia general de las empresas por el segmento de población de edades centrales —generalmente entre 25 y 55 años—, con características más homogéneas y de mayor productividad. Para corregir el factor de desigualdad relacionado con el sexo se han puesto en marcha durante el último decenio políticas para facilitar la conciliación entre la vida familiar y la de trabajo —relacionadas principalmente con la sincronización entre los horarios de las actividades laborales y educativas—, para fomentar un mayor equilibrio en la distribución de responsabilidades sobre la atención hacia los hijos y el disfrute de permisos parentales, y para eliminar la discriminación fiscal que sufren los segundos perceptores de rentas en los hogares, así como para ayudar al cuidado de los hijos. En general, en términos comparativos con el conjunto de la OCDE, en materia de incentivos económicos y fiscales al empleo

femenino España ocupaba en 1981 una de las posiciones más bajas, y esta posición no había mejorado en 1999-2001⁵³.

En general, además de los incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral, incrementando el 2% de la pensión por cada año cotizado después de los 65 (y el 3% para los trabajadores que hayan cotizado 40 años), las medidas de política de empleo contenidas en el Plan Nacional para la Inserción Social (PNAin IV, 2006-2008) consisten en bonificaciones de la cotización a la Seguridad Social (en general, durante cuatro años, y permanente para los mayores de 45 años y para personas con discapacidad), en orden a promocionar el empleo indefinido de los siguiente grupos: a) jóvenes entre 16 y 30 años; b) mujeres desempleadas; contratadas tras la maternidad, o después de cinco años de inactividad laboral, si habían trabajado antes al menos durante tres años; c) mayores de 45 años; d) personas con discapacidad; e) parados de larga duración; f) víctimas de la violencia doméstica, y g) contratados en formación, relevo y sustitución por jubilación. Además se «establecen bonificaciones a la contratación temporal de personas con discapacidad, personas en situación de exclusión social o víctimas de violencia de género», en cuantías que van desde 500 a 5.300 euros al año, en paralelo con «microcréditos y otras líneas de financiación para el autoempleo de las personas en situación o riesgo de exclusión social»⁵⁴.

X. En general, en relación con la política activa de empleo Martín (2004) señala que durante el último cuarto de siglo se viene produciendo una cierta convergencia entre las políticas sociales y de mercado de trabajo adoptadas por Margaret Thatcher en Gran Bretaña durante los años ochenta —continuadas después por el nuevo laborismo—, y las políticas de signo aparentemente similar adoptadas en Dinamarca y los países nórdicos en ese mismo decenio y los

⁵³ Aunque los cálculos realizados por la OCDE (2006, gráfico 4.1) sobre los incentivos fiscales no toman en cuenta la posibilidad de que los dos cónyuges realicen la declaración del impuesto sobre la renta por separado —posibilidad abierta con carácter general a toda la población—.

⁵⁴ La lista y la cuantía de las bonificaciones de fomento del empleo para los diferentes colectivos puede consultarse en: <http://www.inem.es/inem/ciudadano/empleo/contratos/pdf/bonificacion.pdf>.

subsiguientes. Ciertamente, en este último grupo de países la idea de una «activación» de las políticas sociales no era nueva, sino que sus orígenes se retrotraen a los años cincuenta, cuando los economistas del sindicalismo sueco se negaron a aceptar políticas salariales acomodaticias y propugnaron adoptar políticas activas de mercado de trabajo para facilitar la movilidad ascendente de los trabajadores en busca de los empleos más productivos y mejor remunerados (Rehn, 1989), reforzando con ello la presión hacia la elevación de los salarios en el conjunto de la economía, ya considerablemente recalentada por la proximidad del pleno empleo y el desplazamiento hacia la derecha de las curvas de Beveridge (desplazamiento que provocaría algo más tarde el problema de la *stagflación* en todos los países industrializados).

En cambio, la recuperación de estas políticas durante el último cuarto de siglo —hasta la adopción como columna vertebral de la Estrategia de Luxemburgo de la UE, en 1997— se ha llevado a cabo con el propósito de contrarrestar el desplazamiento de las curvas de Beveridge hacia la izquierda —dada la escasez de vacantes, en relación con las elevadas tasas de desempleo—, tratando de motivar a los desempleados y a todos los beneficiarios del generoso Estado de Bienestar europeo a cubrir las vacantes del mercado de trabajo tan pronto se producen, utilizando para lograrlo un doble mecanismo: El del «palo», estableciendo límites a la permanencia en situación de desempleo subsidiado —que ya examinamos en los apartados b y c anteriores—, y el de la «zanahoria», facilitando el acceso a múltiples formas de empleo, también subsidiado —y motivando a los empresarios a crear vacantes específicas, con el fin de recibir incluso a los menos capacitados, compensando su menor productividad con subsidios que pueden elevarse hasta el 50% del salario—. Para Martin, este realineamiento de las políticas sociales implica desplazar el énfasis desde los *leit motivs* bienestaristas y estatistas tradicionales de la socialdemocracia —consistentes en el «mantenimiento de los ingresos», el «pleno empleo a escala macroeconómica», y la «garantía de protección estatal»—, hacia tres *leit motivs* paralelos, pero de orientación contrapuesta y claramente societal: la «promoción del empleo», la «mejora de la empleabilidad individual» y la «inversión en capital social».

La principal diferencia entre el enfoque conservador-thatcherista y el socialdemócrata-nórdico de las políticas sociales activas consiste precisamente en la larga tradición de estos últimos países en la práctica de formar amplias coaliciones de intereses en torno a programas sociales avanzados, lo que en sociedades con democracias maduras dota a las políticas diseñadas con ese propósito de una mayor estabilidad y longevidad, entre otras cosas, por su capacidad para recabar la colaboración de los empresarios⁵⁵. Se produce así una cierta continuidad del «modelo nórdico», no basado ya en el contenido específico de las políticas —que han experimentado y siguen experimentando cambios muy profundos, desde las pensiones hasta las políticas de empleo y desempleo, pasando por las de salud o educación— sino en aquella capacidad instrumental para conformar en torno a sí amplios consensos sociales (empleando el Estado de Bienestar como principal recurso de poder). De esta forma, como afirmaba el príncipe De Salina en la obra clásica de Lampedusa, «ha sido preciso que todo cambie —en el contenido de las políticas sociales específicas— para que todo siga igual» —en lo que se refiere a la capacidad del sistema político para coordinarse con los sistemas económico y de bienestar, minimizando la volatilidad de las políticas sociales en el largo plazo—.

XI. La búsqueda de una nueva legitimidad para el Estado de Bienestar —cuando su propia dinámica había minado muchas de sus bases de legitimación originarias, como observara Lindbeck— proporciona la respuesta a la pregunta que se hace Klitgaard (2007): ¿Por qué se dedican ahora los socialdemócratas daneses y suecos a hacer reformas del Estado de Bienestar orientadas hacia el mercado? Apoyándose en la evidencia aportada por los empresarios daneses, Martin, por su parte, señala que el éxito de las políticas activas de nuevo cuño consiste precisamente en su mayor flexibilidad y discrecionalidad, y en el cambio de la localización desde la que se diseñan y prestan estos nuevos servicios, que son implementados en el ámbito local, optimizando la adecuación de

⁵⁵ La verificación de esta diferencia a través del contraste empírico —con observaciones recogidas a través de entrevistas en profundidad con empresarios en ambos países— puede verse en Martin (2004).

la formación y la inserción profesional de los beneficiarios con respecto a las necesidades *ad hoc* de las empresas y su engarce con las dinámicas de los sistemas locales de empleo.

XII. Esta nueva ubicación de los agentes que ejecutan las políticas activas de empleo, cualificación e inserción profesional relaciona a éstas directamente con las estrategias de desarrollo local y, en general, con las políticas dirigidas hacia la mejora del «entorno empresarial». Tal cosa ya había sido detectada por la OCDE desde comienzos de los años ochenta, cuando Ron Gass relevó a Gösta Rehn como Director de Asuntos Sociales y combinó el legado de su predecesor en la preocupación por las políticas activas con la observación del enorme potencial de desarrollo de las mismas en el medio local, lanzando el programa de Iniciativas Locales de Empleo, que combinaba la experiencia nórdica en estas materias con la experiencia de partenariado público-privado en las políticas de renovación del tejido y el empleo industrial en la «tercera Italia», y, con un carácter todavía más amplio, con una larga tradición —que se remonta a los «distritos industriales», estudiados por Alfred Marshall— que pugnaba por incorporar el territorio a la nueva política industrial y de innovación tecnológica⁵⁶. Una peculiaridad de este nuevo enfoque consiste en que en tal estrategia las políticas activas de empleo desempeñan en cierto modo un papel ancillar, lo que exige a sus gestores integrarse en una tupida red local de agentes —públicos y privados— para establecer una cooperación eficaz en orden a impulsar los factores endógenos de crecimiento, que son los que garantizan la aparición de empleos adecuados y sostenibles. En España, el ejemplo más enriquecedor de este tipo de actuaciones es probablemente el de las Escuelas Taller, que movilizan anualmente a 75.000 personas (de ellas, 60.000 jóvenes en busca del primer empleo) y suponen aproximadamente un coste de 500 millones de euros⁵⁷.

⁵⁶ Véase el número monográfico de la *Revista Economía Industrial* (2006).

⁵⁷ Véase <http://www.inem.es/ciudadano/etco/indetyco.html>, para las principales referencias del programa. La transferencia de estas competencias a las CC AA permite una mejor incardinación de esta política con las de desarrollo territorial. Para la participación de los empresarios en el mismo, puede visitarse la página: http://www.camaramadrid.es/Fepma_Web/escuelastaller.htm.

El cuadro 18 ofrece una síntesis de las principales cifras, referidas a 2004, de las políticas de mercado de trabajo en España —medidas en tanto por mil del PIB destinado a gasto (A) y en número de participantes por cada mil personas activas (B)—, comparándolas con las de la OCDE, y la UE-15, así como con dos grupos intermedios de países que se distinguen precisamente por ocupar dentro de esas zonas las posiciones extremas en cuanto a la intensidad de tales políticas. Sobresale en primer lugar la relativa anomalía que supone la diferencia entre las ordenaciones de las dos partes de la tabla: mientras en la parte superior (A), España ocupa la posición intermedia, destinando un 22,2% del gasto a este bloque de políticas sociales, en la parte inferior (B) España se sitúa en primer lugar, con un 157% de la población activa participando en las mismas —inmediatamente por delante de los países nórdicos, con un 146%—, duplicando la cifra media de la OCDE y triplicando la de los cuatro países de la Europa Oriental miembros de la OCDE. La primera inferencia que cabe extraer de ello es que la intensidad relativa del esfuerzo realizado por participante en políticas de mercado de trabajo es en España inferior al de los tres primeros grupos de países —no así con relación al cuarto, ya que el nivel de gasto relativo es una cuarta parte del español—.

Esta diferencia de intensidad se refiere precisamente al bloque de las políticas activas de empleo, pero no a las políticas pasivas, ya que el «rendimiento» obtenido por España en cada uno de estos dos bloques de políticas ocupa las posiciones relativas extremas con respecto a los otros cuatro grupos de países, como puede observarse en el cuadro 19. En el mismo se han agregado los indicadores de los dos bloques de políticas⁵⁸ y se ha construido un indicador por cociente entre población participante y gasto relativo, que viene a significar el multiplicador de la proporción de población activa participante que se obtiene por cada punto de PIB. Si es alto, es baja la intensidad de la correspondiente política por persona participante en ella, y viceversa. Se observa que en políticas pasivas el multipli-

⁵⁸ Las políticas pasivas son las de mantenimiento de ingresos por desempleo y de jubilación anticipada. El resto son consideradas políticas activas. Se excluyen de este cuadro los servicios públicos de empleo, que gestionan ambas políticas y no tienen correlato en número de participantes.

CUADRO 18. Gasto público dedicado a los programas relacionados con el mercado de trabajo y número de participantes en los países de la OCDE

A) Gasto público total distribuido por programas (en tanto por mil del PIB)									
2004: España y grupos de países	Total	Servicio púb. emp.	Formación para empl.	Incentivos al empleo	Integrar discapac.	Creación empleo	Creación empresas	Mantener ingresos	Jubilación anticipada
Nórdicos ^a	33,6	2,5	4,3	2,8	3,5	0,3	0,1	15,2	4,0
UE-15	23,4	1,9	2,6	1,3	1,5	1,0	0,2	12,6	1,4
España	22,2	0,8	1,6	2,6	0,7	1,1	0,4	14,7	0,3
OCDE (27)	16,7	1,7	1,8	0,9	1,2	0,7	0,2	8,6	1,1
Ex COMECON ^b	6,5	1,1	0,3	0,5	0,2	0,5	0,1	3,4	1,4
B) Número de participantes por programa (en tanto por mil de la población activa)									
2004: España y grupos de países	Total	Formación para empl.	Incentivos al empleo	Integrar discapac.	Creación empleo	Creación empresas	Mantener ingresos	Jubilación anticipada	
Nórdicos ^a	146,2	14,6	10,6	15,4	1,4	0,7	87,7	15,7	
UE-15	114,9	17,6	13,1	6,1	5,0	1,3	64,4	6,9	
España	157,0	9,8	77,2	5,8	nd	0,4	62,6	1,2	
OCDE (27)	77,6	11,1	7,4	4,9	4,6	0,8	43,8	4,9	
Ex COMECON ^b	55,1	3,9	1,7	0,1	11,9	0,9	29,7	6,9	

^a Tres países nórdicos de la UE: Dinamarca, Finlandia y Suecia.

^b Cuatro países ex COMECON pertenecientes a la OCDE: República Checa, Hungría, Polonia y República Eslovaca.

FUENTE: OCDE (2006, anexo estadístico, cuadro H, pp. 422 y ss.)

CUADRO 19. *Extensión e intensidad de las políticas activas y pasivas*

Año 2004	Gasto/PIB (‰)		P. Activa (‰)		Multiplicador	
	Políticas activas	Políticas pasivas	Políticas activas	Políticas pasivas	Políticas activas	Políticas pasivas
Nórdicos	11,0	19,2	42,8	103,4	3,9	5,4
UE-15	6,7	14,0	43,0	71,3	6,4	5,1
España	6,4	15,0	93,2	63,8	14,6	4,3
OCDE (27)	4,7	9,8	28,9	48,7	6,2	5,0
Ex COMECON	1,6	4,7	18,5	36,6	11,9	7,8

FUENTE: OCDE (2006, anexo estadístico, cuadro H, pp. 422 y ss.).

cador es mínimo (4,3% de activos participantes por cada punto por millar del PIB, un 79% respecto al indicador de los países nórdicos). Por cada punto de PIB gastado en políticas activas, el conjunto de la OCDE (y el de la UE-15) protegen a un porcentaje de la población activa un 20% superior al de España, lo que ratifica lo que ya se ha observado acerca del nivel de protección comparativamente elevado de este tipo de políticas en España (mientras que la extensión de la protección es inferior a la de la media de la UE-15). En cambio, puede afirmarse rotundamente que las políticas activas españolas son muy extensas (ya que cubren al 93,2% de la población activa, más del doble que en la zona UE-15 y que en los países nórdicos), pero en cambio los programas resultan muy «baratos», ya que el multiplicador casi cuadruplica al de los países nórdicos y duplica con creces al de la UE-15 (situándose incluso por encima de los países de Europa Oriental). Al evaluar este tipo de políticas en la OCDE, Lars Calmfors (1994) señalaba que, para ser eficaces, deben afectar a una proporción limitada de la población activa, pero actuar con la intensidad necesaria, lo que quedó ratificado por la experiencia sueca de los años noventa (Calmfors *et al.*, 2004). El cuadro 19 indica que la situación española en 2004 no seguía esa recomendación.

Precisamente una de las políticas que resultaban más carenciales todavía en el año 2004 en España era la de formación para el empleo, ya que el gasto y el número de participantes se situaba sólo

algo por encima de la mitad del de la UE-15 (y de la tercera parte del gasto de los países nórdicos, aunque sólo un 33 % menos en número de participantes, dada la mayor intensidad del esfuerzo por participante en estos países). En parte para corregir este desnivel, entre 2004 y 2005 la población española participante en procesos de formación continua casi se duplicó, pasando de 593.000 a 933.000 —la inmensa mayoría de los cuales participó en cursos relacionados con la alfabetización informática, que resulta estratégica para el empleo (Russakoff, 2007)—, lo que exigió también aumentar en un cincuenta por ciento el crédito para gastos y duplicar el número de empresas formadoras (que alcanzó la cifra de 62.000). Por su parte, el sistema proporcionó formación durante 2004 a casi 230.000 demandantes de empleo, el 70 % de los cuales obtuvieron su primer empleo en 2005⁵⁹. En conjunto, según los datos de la Estadística de la fuerza de trabajo, un 12,1 % de la población con edades entre 25 y 64 años recibió formación permanente en 2005, algo por encima de la media de UE-25 —situada en 10,8 %— pero todavía ligeramente por debajo del 12,5 %, que es el promedio esperado en el conjunto del área para 2010 y el objetivo fijado por el PNR español, pero a medio camino de los niveles ya alcanzados por los países nórdicos y en el Reino Unido, con cifras situadas entre 25 % y 35 %⁶⁰.

Políticas activas españolas igualmente deficitarias en términos comparativos en 2004 eran los servicios públicos de empleo —con una intensidad de esfuerzo inferior a la mitad del realizado por la OCDE, una tercera parte de la de los países nórdicos e incluso por debajo de los países de Europa Oriental—, siendo así que ésta es la política más barata y también la más eficaz (OCDE, 2006, p. 106); las políticas para integrar a los discapacitados eran escasas en extensión (algo menos de la media de la UE, pero un tercio de los países nórdicos) y mucho más escasas en cuanto a nivel de gasto, ya

⁵⁹ Según las estimaciones de la OCDE (2006, p. 173, gráfico 3.15) España es, después de Austria e Italia el tercer país en que mayor incidencia tiene la formación permanente de los trabajadores en edades centrales sobre la probabilidad de participar en el mercado de trabajo (y uno de los cinco en que tal formación influye más positivamente para evitar encontrarse en desempleo).

⁶⁰ Sobre estos datos, véase CES (2005, pp. 320-335).

que el multiplicador participantes/gasto de estas políticas duplicaba en España al de las principales áreas. Pero la política activa española que presentaba en 2004 un mayor desequilibrio entre el volumen de la población activa participante y el gasto realizado era la de los incentivos a la creación de empleo, ya que el multiplicador de participantes por punto de gasto se situaba casi en 30, tres veces el de la UE ¡y casi ocho veces el de los países nórdicos (3,8)! Un desequilibrio tan abultado se debe probablemente al hecho de que buena parte de estos incentivos se destina en España a compensar la excesiva rigidez de la legislación protectora del empleo indefinido —subvencionando la suscripción de este tipo de contratos— en lugar de dirigirse a compensar la menor productividad de la población desaventajada —subvencionando a las empresas para compensar el desnivel entre salario y productividad—, que es el propósito con que se concibieron este tipo de políticas y el objetivo que persiguen en las mejores prácticas observadas en el contexto de la OCDE. Por el contrario, en lo que se refiere a las políticas de apoyo a la creación de empresas y a la de creación directa de empleo, la política española tiene escaso tamaño pero la primera de ellas es entre cinco y seis veces más intensa que la del resto de países occidentales; no existen datos de participantes para conocer el alcance de la segunda.

A las orientaciones inferidas del análisis comparativo cabe añadir dos recomendaciones cualitativas extraídas de la observación de las mejores prácticas en el área OCDE: la necesidad de proporcionar apoyo a los desempleados en la etapa inmediatamente posterior a la pérdida de empleo, y la conveniencia de fomentar la creación de un cuasimercado de servicios de empleo, impidiendo que los proveedores de servicios seleccionen a los «clientes».

8. UNA EVALUACIÓN DE RESULTADOS: SEGMENTACIÓN SOCIAL Y DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO

En general, uno de los problemas que se han imputado desde sus inicios a las políticas de concertación social es la tendencia hacia la asimetría en el tratamiento de la problemática de los distintos colectivos de población, en razón de su pertenencia o no a los grupos de interés directamente representados en las mesas de negociación (Pérez Díaz, 1984), con el consiguiente efecto sobre la segmentación social —cuyo agravamiento, en ciertos casos, ha llegado a contemplarse como un “efecto secundario” de aquélla, a consecuencia del insuficiente espacio dedicado a su corrección, en favor de las políticas dirigidas preferentemente hacia los *insiders*—. Tal imputación no puede olvidar, sin embargo, que la etiología de la segmentación desborda con mucho el marco de las relaciones industriales (Recio, 1991), ya que el crecimiento económico moderno —tal como fuera definido por Simon Kuznets— consiste precisamente en el avance conjunto de la productividad y de las *ratios* o tasas que segmentan a la población con relación a su participación en el mercado de trabajo. En efecto, denominando {RPC} a la renta *per capita*, { y } a la productividad por empleado, { T^{16-65} } a la *ratio* de la población en edad laboral, {TA} a la tasa de actividad, {TEcp} a la tasa de empleo por cuenta propia y {TAS} a la tasa de asalarización de los activos, ha de cumplirse la identidad ¹:

$$RPC = y \cdot T^{16-65} \cdot TA \cdot (TEcp + TAS) \quad [2]$$

¹ Y, por ende, denominando {TO} a la tasa de empleo de la PA: $TO = TEcp + TAS$. Para una discusión en profundidad, véase Espina (2005), pp. 140 y ss.

Por definición, la renta *per capita* de un país {RPC} equivale al producto de la productividad por empleado {y} por la proporción de la población en edad laboral (T^{16-65}), por la tasa de participación o actividad de esta población {TA} y por la tasa de empleo de la población activa {TO}, equivalente, a su vez, a la agregación de las proporciones que representan los asalariados {TAS} y los empleados por cuenta propia {TEcp} respecto a la población activa. Esto es, el crecimiento económico moderno no es en última instancia otra cosa que el crecimiento conjunto de la productividad y de la participación de la población en las actividades productivas modernas, y equivale a la reducción de esta forma de segmentación entre participantes y no participantes, inicialmente muy elevada, lo que constituye un signo de atraso en el proceso de modernización. Ahora bien, las tasas pueden ser altas o bajas y al mismo tiempo encontrarse mejor o peor distribuidas en razón de las características de la población.

Por otra parte, las diferentes políticas de gasto en bienestar tienen consecuencias profundamente distintas para la desigualdad de ingresos (Moene y Wallerstein, 2003) y no inciden por igual sobre los que participan y los que no participan en el segmento principal de los mercados de trabajo (Mares, 2004), de modo que una evaluación de los resultados de la etapa de casi treinta años de conformación del Estado de Bienestar de la democracia española —y de las asimetrías derivadas de la concertación—, no puede hacerse sin examinar el impacto de las políticas de interlocución y acuerdos sociales sobre la segmentación social, muy especialmente durante la etapa en que su diseño no contó con las estrategias de cooperación a escala europea en los distintos ámbitos de la protección social puestas en marcha durante la segunda mitad de los años noventa. Este es el propósito del primer epígrafe de este capítulo, que finaliza con otro en el que se examina en términos comparativos el gasto social español, distribuido según las grandes funciones de bienestar, y se examina la situación actual, los beneficios derivados del método comparativo europeo para identificar las mejores prácticas en orden a optimizar la eficiencia de las instituciones de protección y su sostenibilidad a largo plazo, y se ensaya una tímida prognosis acerca de las perspectivas de futuro.

DIAGRAMA XVII. *Neocorporatismo y segmentación*

SEIS SEGMENTACIONES:

I. SEXO Y EDAD

- 1985: Tasa de Empleo Masculina = 54,6%;
Tasa de Empleo Femenina = 20,6%;
TASA DE DESEMPLEO 14-24 = 48,5%

II. ESTATUS CONTRACTUAL: Sociedad de 2/3: Teorema de la imposibilidad (K. Arrow)

- 1995: Los contratos temporales superan el 41% del total en el sector privado (gráfico 43)

III. EN LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA DE SS (*insiders*)

- Sin embargo: universalización del derecho a la salud, pensiones no contributivas y última red de protección

IV. ESTATUS OCUPACIONAL (estables y precarios; mileuristas e inframileuristas)

- Enorme distancia entre *insiders* y *outsiders* en desempleo y oportunidades de mercado de trabajo

V. SEGMENTACIÓN GEOGRÁFICA

- Contrarrestada a partir de 1986 por la política regional de cohesión de la CE/UE: convergencia en infraestructuras

VI. SECTORIAL: ESCLEROSIS EMPRESARIAL (no innovación)

- Barreras de salida de sectores tradicionales: privilegios de prejubilación. Categorías profesionales y rigidez organizativa. Ley de quiebra sólo aparece en 2003

1. NEOCORPORATISMO Y SEGMENTACIÓN SOCIAL

Los seis grandes síntomas de segmentación social que recoge el diagrama XVII se encuentran relacionados de alguna forma con los ámbitos sobre los que inciden las políticas que han sido objeto más frecuente de concertación social en España. Esta relación es más di-

recta en lo que se refiere a la segmentación por razón de sexo y edad y a la segmentación contractual, derivadas en parte de la legislación protectora del empleo de 1980 y de su reforma parcial en 1984. Ambos aspectos son objeto de un comentario individualizado en los apartados 1 y 2 que siguen, ya que constituyen un primer *test* de los resultados de la vía neocorporatista de edificación del Estado de Bienestar adoptada por la democracia. De un modo más general las otras cuatro modalidades de segmentación del diagrama XVII cuestionaban también de algún modo esta vía y planteaban exigencias de corrección en el momento en que se interrumpió la concertación a comienzos de los años noventa, que se examinan brevemente en el apartado 3, para finalizar con una reconsideración general de las características diferenciales de la vuelta a la concertación durante el último decenio.

1.1. *Segmentación por razón de sexo y edad: la relación de sustitución entre empleo y escolarización y el diferencial salarial hombre/mujer*

Durante la larga etapa de ajuste del empleo a las nuevas condiciones de crisis económica y apertura a la concurrencia —interna y externa—, la regulación de seguridad en el empleo heredada del franquismo —apenas modificada en 1980—, llegó a convertirse en una verdadera barrera a la entrada en el mercado de trabajo, porque hundió la propensión de los empresarios a contratar nuevos trabajadores, en un contexto económico que exigía a las empresas una capacidad de adaptación muy superior a la del pasado. Las fuertes barreras de salida beneficiaron a los ya empleados (que eran la práctica totalidad de los varones adultos, dada su elevada tasa de actividad y la existencia de pleno empleo antes de la crisis), pero bloquearon la posibilidad de acceder al primer empleo de mujeres y jóvenes. En el caso de las mujeres mayores de 15 años, la tasa de ocupación alcanzó un mínimo del 21,5% en 1985, frente a un 56,6% de los hombres; su tasa de paro alcanzó el máximo decenal en 1988, con un 27,7% de la población activa —frente al 15% de la masculina— y su máximo absoluto (del 31,6%) durante la crisis de

1994-1995. Las máximas diferencias intersexos se alcanzaron en 1990 y en 2000, años en que las tasas de paro femeninas fueron respectivamente un 107% y un 114% superiores a las masculinas. Por su parte, la tasa de paro de los jóvenes con edades entre 16 y 24 años alcanzó un máximo de 48,5% en 1985 —frente a una tasa media de 21,5%—.

Transcurridos veinte años, aquella situación ha experimentado profundos cambios: Con cifras de población entre 16 y 64 años, la tasa femenina de actividad pasó del 40% en 1987 al 50% en 1998; franqueó el 60% en 2005, y superó el 62% a finales de 2006. En este año, la tasa de ocupación de las mayores de 15 años es 42,4% y duplica a la de 1985, aunque todavía resulta un tercio inferior a la masculina, y la tasa de paro femenina ha descendido hasta el 11,6%, pero sigue duplicando prácticamente a la de los hombres (6,3%). Como signo de cambio intergeneracional, puede señalarse que para el grupo de edades entre 55 y 64 años la tasa de actividad femenina es 31%, algo menos que la mitad de la tasa masculina en ese grupo de edades (63,5%), mientras que la del conjunto de las mujeres mayores de 15 años se encuentra en el 47,9% (casi un 70% de la tasa masculina). Por su parte, la diferencia de tasas de paro entre cónyuges de la población entre 16 y 64 años se situaba en 2006 en 32% (6% para la persona de referencia en el hogar, frente a 7,9% para su cónyuge)², mientras que en la segunda mitad de los ochenta la diferencia había llegado a ser del 130%. En cambio, la tasa de desempleo de los hijos sigue siendo un 116% superior a la tasa media. Finalmente, aunque la tasa de paro de los jóvenes se ha dividido por tres desde 1985, todavía se sitúa en 17,9%, triplicando a la tasa masculina y duplicando con creces a la tasa media total, situada en 8,5%.

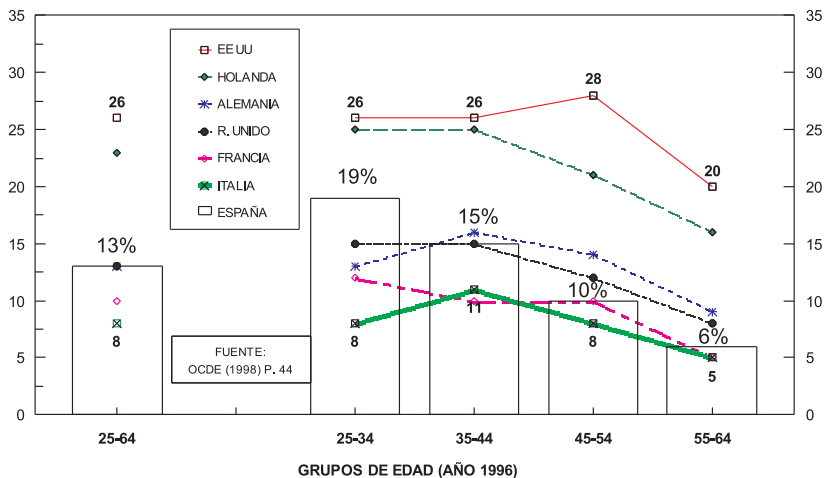
Como paliativo a las dificultades para acceder al mercado de trabajo y a las altas tasas de paro, hasta bien entrados los años no-

² Las tasas de participación de las mujeres mayores de 15 años se encuentran todavía profundamente condicionadas por el estado civil, ya que en 2004 se escalonaban desde un mínimo por debajo del 10%, para las viudas, hasta un máximo por encima del 70%, para las separadas y divorciadas. Las tasas media y de las mujeres casadas —que en 1985 no llegaba, al 29%— se situaban en torno al 45%, y la de las solteras en torno al 60% (Pérez Orozco, 2006, p. 220).

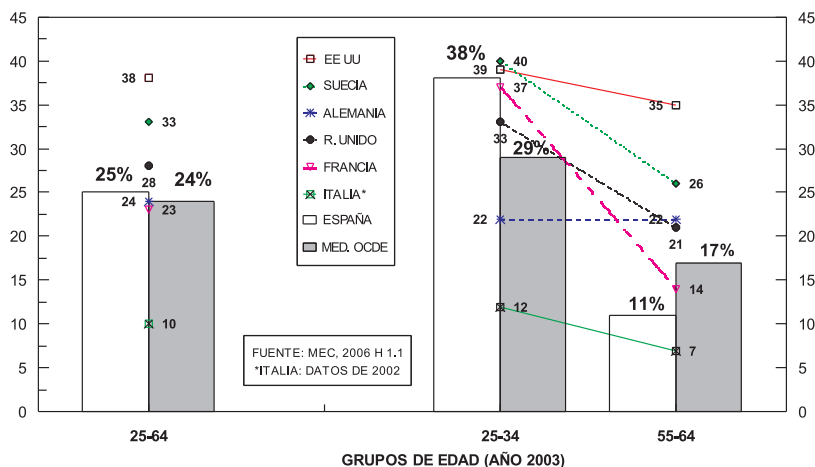
venta los jóvenes prolongaron la edad de escolarización —aprovechando las oportunidades de un sistema educativo diseñado bajo el modelo de recursos humanos, con costes ampliamente subsidiados desde el Estado de Bienestar— lo que elevó las tasas de escolarización hasta niveles desconocidos en la historia y las situó entre las más elevadas de Europa (gráficos 41 y 42)³. Sin embargo, en ausencia de expectativas reales de colocación, ésta no era una contrapartida socialmente aceptable (Dolado *et al.*, 2000), como pusieron de manifiesto las huelgas de estudiantes de enero de 1987 contra las reformas educativas que trataban de adaptar el sistema educativo al fuerte crecimiento de la matrícula —aunque destinando todavía a esta función escasos recursos, medidos en términos comparativos—.

Durante el quinquenio 1986-1990 la tasa de escolarización española alcanzó su punto máximo, superando los 260 estudiantes por mil habitantes (González, 1998, p. 285), duplicando la cifra de 1955. No obstante, el gasto educativo de 1986 equivalía sólo al 3,7% del PIB —y al 9% del gasto público total— y, aunque la *ratio* se había multiplicado por seis en esos treinta años, sus insuficiencias requirieron elevarlo al 4,8% del PIB —y al 11,3% del gasto to-

GRÁFICO 41. *Población con educación universitaria (%)*



³ Véase Espina (1997f y 2000b).

GRÁFICO 42. *Población con educación universitaria (%)*

tal— en 1990, lo que hizo crecer casi en 5 puntos la proporción que representa el gasto público por alumno respecto a la renta por habitante. La presión demográfica empezaría a aliviarse durante la primera mitad de los noventa, en que la tasa de escolarización total descendió hasta 245 por mil —aunque las cifras de matrícula universitaria aumentaron todavía un 70% entre 1985 y 1995—. Como el gasto se mantuvo todavía en torno al 4,7% del PIB —cayendo entre 2000 y 2005 hasta el 4,4%—, el movimiento de tijeras continuó elevando aquella *ratio* (como se observaba en el gráfico 3), lo que permitió empezar a reasignar recursos hacia la mejora de la calidad y la diversificación de las enseñanzas (OCDE, 1998, p. 31), que es el objetivo declarado de las políticas educativas para el segundo quinquenio del siglo XXI, dados los déficit detectados en todos los informes disponibles.

Por lo que se refiere a la formación para el empleo, los recursos y orientaciones del Fondo Social Europeo permitieron ampliar considerablemente los Programas de Inserción Profesional (FIP), tanto para jóvenes como para mujeres en busca del primer empleo o en sectores típicamente «masculinos». Aunque la participación institucional de los sindicatos en los Consejos tripartitos de los órganos gestores de las políticas de educación incluían a éstas en el diálogo

neocorporatista, los agentes sociales se mostraban, lógicamente, mucho más interesados en la formación continua de los trabajadores ya empleados, que resultaba también gravemente carencial, aunque, de acuerdo con las mejores prácticas de la OCDE (2006, pp. 174 y ss.) la financiación de la misma no debería recaer exclusivamente sobre el sistema de bienestar —que se ocupa en exclusiva de la recualificación de los trabajadores desocupados—, sino que tendría que aumentar su peso dentro de la negociación colectiva, intercambiando crecimiento salarial por inversión empresarial en formación, dada la considerable mejora de oportunidades individuales derivada de esta inversión. Especialmente intensa debería ser la formación dirigida hacia los trabajadores que vienen recibiendo menos atención en este campo, que son, por este orden, los mayores de 55 años y los empleados con bajos salarios (que reciben menos de la mitad del volumen de formación que el individuo medio), seguidos de las mujeres y los trabajadores inmigrantes, para incentivar la cual la OCDE recomienda emplear subvenciones y desgravaciones fiscales selectivas en este tipo de gasto por parte de las empresas.

Desde esta perspectiva la etapa democrática puede sintetizarse afirmando que, frente a la baja capacidad de creación de empleo de la economía, la sociedad reaccionó aplicando una forma peculiar de reparto del trabajo: reservando éste prioritariamente para los adultos —para los hombres adultos, primero, y sólo en la etapa final, con fuerte crecimiento del empleo, franqueando la entrada a las mujeres— y prolongando la escolarización de los jóvenes. Esto es, a cambio de cerrar el paso a su integración en el empleo, los jóvenes se vieron obligados a invertir en recursos humanos —incluso muy por encima de sus propias preferencias, a la vista de las perspectivas profesionales, que abocaban a los jóvenes a soportar fuertes niveles de sobreeducación—⁴. Como resultado, el número medio de años

⁴ Ya que, según el estudio de Fernández *et al.* (2006, C. A.3), en 1995 disponer de un título de licenciado sólo reducía en un 5,8% la probabilidad de percibir un salario-hora por debajo de 2/3 del salario mediano (frente a un -4,3 para los diplomados, un -3,4% para FPPII y un -3,2% para bachillerato; todo ello en comparación con el salario hora de las personas sin estudios). Por ocupaciones, ser titulado superior reducía en un 7,6% aquella probabilidad, con respecto a la de los peones (en un -7,4% ser titulado medio, y en un -7,7% ser técnico).

de escolarización de la población española aumentó casi un 50% entre 1975 y 2000 (pasó de 5,5 años a 8,2), mientras que entre 1960 y 1975 sólo había avanzado medio año (Fuente y Domenech, 2006, cuadros 2 y A.8).

El gráfico 42 ofrece los resultados de esta elección social para la segmentación de la población en razón de la educación universitaria. Puede observarse que, siendo muy leve la diferencia total en la proporción de la población con educación universitaria entre España y la media de la OCDE, las cifras correspondientes a los jóvenes adultos triplican holgadamente en España a las de los mayores de 54 años, mientras que en la media de la OCDE no llegan a duplicarla. La «vía española» se parece mucho a la francesa pero contrasta abiertamente con la italiana —con tasas muy bajas en ambos grupos de edades—, con la alemana —con tasas medias estables— y con la de EE UU, con tasas muy elevadas en todas las franjas de edad, sólo superadas por las suecas en el segmento de jóvenes adultos. En términos de oportunidades futuras en el mercado de trabajo, esta profunda segmentación explica la fuerte presión que vienen experimentando los mayores de 55 años, con la amenaza de ser desplazados por los jóvenes en unos mercados de trabajo en los que el conocimiento constituye una herramienta de importancia creciente (aunque las tasas de ocupación y actividad de aquéllos, que alcanzaron su mínimo durante la segunda mitad de los noventa, han empezado a repuntar durante el pasado quinquenio⁵).

En cuanto a la discriminación por razón de sexo, el estudio de Fernández *et al.* (2006)⁶, concluye que en 1995 un tercio de las mujeres encuestadas percibían salarios por debajo de las dos terceras partes del salario mediano, mientras que sólo un 13,9% de los hombres se encontraba en esa situación. Controlando por el impac-

⁵ Lo que se debe, además de a la coyuntura del empleo, a la restricción demográfica, que influye también sobre una recuperación paulatina del empleo juvenil. Para el caso de Norteamérica, véase <http://wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1314&language=spanish>.

⁶ En el que se explotan los microdatos de la encuesta de estructura salarial de 1995. Los datos que se mencionan a continuación figuran en los cuadros A.1 y A.3.

to de las otras características diferenciales de la población encuestada, la discriminación estrictamente en razón del sexo hacía disminuir en un 10,3% la probabilidad de los hombres de encontrarse por debajo de tal umbral (con respecto a la de las mujeres). Otros estudios (Aláez y Ulibarri, 2000) indican que estas diferencias se habían visto considerablemente recortadas desde 1990, en parte debido al efecto composición, por el aumento de peso del empleo público y de servicios —en donde la discriminación es menos intensa—, pero también como consecuencia de un descenso en el factor discriminatorio *strictu sensu*.

Por lo que se refiere a la incidencia de la negociación colectiva sobre esta forma de segmentación, contamos en la etapa más reciente con el análisis de los microdatos de la encuesta de estructura salarial del año 2002, realizado por Felgueroso *et al.* (2007). En promedio, según este estudio el salario masculino es un 30% superior al femenino (7,3 y 5,6 euros/hora, respectivamente) y las diferencias aumentan a medida que lo hace el nivel salarial: mientras en la primera decila el desnivel es del 22%, en la novena alcanza el 35%⁷. Este estudio analiza el impacto de la estructura de la negociación colectiva sobre la pauta de las diferencias salariales hombre/mujer. Sobresale entre todos el hecho de que, mientras las empresas que se acogen a convenios nacionales y regionales respetan aquella pauta general, aunque ampliándola considerablemente en el caso de la negociación regional (con diferencias que van desde el 20% al 42% entre la primera y la novena decilas, respectivamente), en las que se acogen a convenios de empresa la diferencia media aumenta hasta el 35% y la pauta se invierte, alcanzando su máximo en la primera decila —con un 49%— y el mínimo en la novena, con un 26%. La desigualdad vuelve a elevarse considerablemente en la última decila, que experimenta también un rápido repunte en las empresas con convenio de ámbito nacional, lo que se encuentra relacionado, obviamente, con la percepción generalizada de que existe un «techo invisible» para las carreras profesionales de las muje-

⁷ Todos los cálculos del trabajo de Felgueroso *et al.* están hechos en logaritmos naturales, que sólo aproximan con cierta exactitud la dispersión cuando ésta no supera cifras de un dígito. En el texto que presento aquí convierto todos los índices en antilogaritmos.

res, que con demasiada frecuencia termina en el «limbo de los mandos intermedios»⁸.

En todo caso, la evidencia española concuerda con la observación —ampliamente constatada en términos comparados— de que cuanto más elevado es el nivel de la negociación, menores son las diferencias salariales medias entre sexos, y muy especialmente en los tramos inferiores de la distribución, que son los más directamente afectados por la negociación colectiva, dada la composición mayoritaria de los afiliados y el votante mediano de las elecciones sindicales, de modo que en este aspecto la negociación colectiva centralizada —y, todavía más, la de nivel intermedio— constituye un instrumento corrector de la desigualdad en la zona baja de la distribución⁹. En contrapartida, estos instrumentos apenas protegen al tramo situado por encima del asalariado mediano y no cubren apenas al segmento directivo, cuyos salarios raramente entran en la negociación colectiva, al tratarse en muchos casos de relaciones laborales de carácter especial, o situarse su problemática excesivamente alejada de la del votante mediano, salvo en el caso de que existan «convenios de franja», que sólo aparecen en ciertas empresas muy grandes. Cabe señalar también que los convenios de empresa se asocian con salarios/hora medios muy superiores: 9,8 y 7,2 euros para hombres y mujeres, frente a 6,6 y 5,2 euros, respectivamente, en los convenios de ámbito regional.

Todo ello se traslada a las cifras medias, porque los convenios sectoriales provinciales cubren a más de la mitad de los asalariados españoles —y los convenios sectoriales nacionales, a un tercio adicional, aunque su peso en 2006 se había reducido a un cuarto, cubriendo la diferencia los convenios sectoriales autonómicos—,

⁸ Véase <http://wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1315&language=spanish>. En EE UU la *Civil Rights Act* de 1991 creó la comisión bipartita denominada «Federal Glass Ceiling Comisión», cuyo dictamen final fue emitido en noviembre de 1995, disponible en internet: http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1117&context=key_workplace. El asunto fue objeto de una reunión tripartita de la OIT en diciembre de 1997, bajo el *leit motiv*: «Breaking through the glass ceiling. Women in Management». El World Economic Forum emitió su informe en 2005: *Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap* <http://www.ncwo-online.org/data/images/WorldEconomicForum.pdf>.

⁹ El fenómeno se ve muy reforzado en Noruega. Véase Hunnes *et al.* (2007).

mientras que los convenios de empresa cubren sólo a un segmento minoritario de la población (al 10% de los asalariados de la muestra de la Encuesta de Estructura Salarial, que excluye a las empresas con menos de 10 trabajadores, y al 15% de la de convenios colectivos¹⁰). Hay que observar que los convenios de empresa incorporan a las tarifas buena parte de las derivas salariales ya existentes, lo que reduce las facultades discrecionales del empresario, e incorpora efectos estadísticos —como los derivados de la antigüedad—, que operan más sobre la zona de salarios medios-altos y elevados. En cambio, los convenios de ámbito supraempresarial establecen tarifas mínimas y permiten su adaptación a las circunstancias específicas de las empresas, dificultando particularmente la discriminación en la zona baja de la tabla, pero resultando ineficientes en la protección del tramo superior.

La apertura media del abanico salarial (o sea el cociente entre el salario de la novena decila y el de la primera) en 2002 es 3,1 para los hombres y 2,8 para las mujeres, siendo algo más larga en ambos casos la cola derecha —de salarios superiores— de la distribución que la izquierda, de salarios inferiores: para los hombres, el cociente entre la novena y la quinta decila es 2 y entre la quinta y la primera, 1,5, mientras que para las mujeres las cifras son 2 y 1,4, respectivamente. Básicamente, esa es la pauta que se observa en las empresas con convenios nacionales y regionales —aunque en estos últimos el abanico se comprime a 2,7 para hombres y 2,3 para mujeres—. Pero también aquí la pauta se invierte cuando existe convenio de empresa, en que el abanico femenino resulta superior al masculino (que es 2,9, frente a 3,5 de las mujeres) y las dos colas del femenino resultan prácticamente simétricas (1,9 el tramo superior y 1,8 el inferior). En síntesis, la amplitud del abanico masculino total

¹⁰ En las encuestas anuales de CEOE (2007), los convenios de empresa han venido cubriendo al 12% de los trabajadores, sin que se aprecien grandes cambios durante el último decenio (a lo sumo, ha aumentado ligeramente el peso de los convenios de «grupo de empresas»). El tamaño medio de las empresas con convenio es aproximadamente de 300 trabajadores, registrándose una ligera tendencia hacia el descenso del mismo. El período medio de vigencia es de 36,5 meses (de 26 meses en 1998), aunque el 85% tienen pacto de ultraactividad, que prolonga la vigencia media en ocho meses.

es un 10,5% superior al femenino, pero un 18,5% superior cuando el convenio es regional. En cambio, la situación se invierte y resulta ser un 15,6% más reducido cuando el convenio es de empresa. En este caso, la mayor diferencia se encuentra en la cola derecha o superior de la distribución, ya que el cociente entre la novena y la quinta decila en los convenios sectoriales es para los hombres un 14% superior al de las mujeres, siendo inferior al de éstas en un 7% para los convenios de empresa (mientras que en la cola izquierda las cifras respectivas son 4,1% y -9,5%).

En general, las diferencias entre los salarios de hombres y mujeres son de carácter inequívocamente discriminatorio, puesto que, al construir distribuciones contrafactuales en que las muestras de varones y mujeres mantienen sus propias características —de edad, antigüedad, educación, tipo de contrato, ocupación, sector de actividad, tipo de mercado, tamaño de empresa y región de ubicación— pero se imputa a cada sexo el salario del otro sexo con iguales características, aquellas diferencias se mantienen en un orden de magnitud sólo ligeramente inferior al calculado directamente a partir de la distribución de toda la muestra. Asumiendo que los salarios de los hombres no son discriminatorios, el análisis contrafactual indica que —una vez controladas las diferencias salariales por las características diferenciales de los hombres y las mujeres asalariadas— el perfil creciente del componente estrictamente discriminatorio a lo largo de las diez decilas de la distribución se mantiene en las empresas con convenios supraempresariales —permaneciendo por debajo del 10% del salario en las dos últimas decilas de las empresas con convenio regional—. En cambio, los salarios de las empresas con convenio propio alcanzan su nivel de discriminación máxima en el tercio inferior de la distribución, como sucedía con los datos de la muestra total, pero el contenido estrictamente discriminatorio se reduce aproximadamente a la mitad. Finalmente, al estudiar el impacto específico de las principales características sobre las diferencias salariales, el efecto positivo de la educación sobre los salarios resulta más elevado para las mujeres que para los hombres —especialmente en el caso de estudios universitarios—, pero sólo cuando la empresa cuenta con convenio de ámbito nacional.

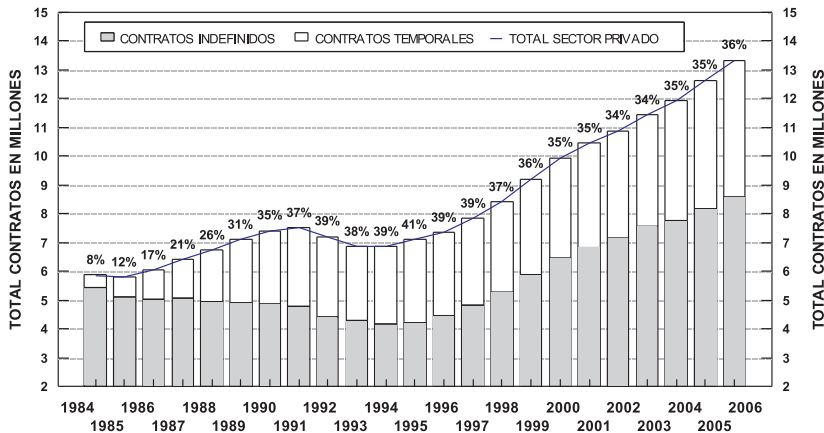
En suma, la negociación colectiva centralizada y regional actúa en España con bastante eficacia para controlar la discriminación salarial en razón de sexos de la mitad inferior de la curva de distribución, pero resulta mucho menos efectiva que la negociación descentralizada en la mitad superior de la misma, ya que los convenios de empresa consiguen que el «techo de cristal» al que se enfrentan las mujeres resulte algo más elevado. Por el contrario, cuando los convenios son de ámbito regional, la discriminación aumenta rápidamente en el quintil superior de la distribución.

1.2. *Segmentación por razón del estatus contractual*

El AES admitió la utilización no causal de contratos de trabajo de duración determinada como única forma de flexibilidad laboral aceptable en aquellos momentos para los sindicatos, dado que no afectaba directamente a los ya empleados, sino a los *outsiders* (Bentolila y Dolado, 1994b). La reforma legal de 1984-1985 abrió esta posibilidad, que las empresas empezaron a utilizar masivamente tan pronto se inició la recuperación del empleo, de modo que los contratos temporales, que en 1984 sólo representaban el 8% del empleo en el sector privado, se habían elevado al 21% en 1987 y su peso continuó creciendo hasta alcanzar un máximo del 41% en 1995 (gráfico 43). Los nuevos contratos iban dirigidos mayoritariamente a quienes accedían a su primer empleo (esto es, a jóvenes y mujeres), aunque también afectaban a los desempleados que buscaban nuevo empleo, y de ello se beneficiaban directa e indirectamente los trabajadores estables¹¹. En el artículo 17 del AES el Gobierno había anunciado su voluntad de equilibrar en el futuro esta forma asimétrica de flexibilidad armonizando la legislación española de despidos a la Directiva comunitaria de 17 de febrero de 1975 «y a las normas habituales de los Estados Miembros de la CEE en esta

¹¹ Polavieja (2003, p. 168) estima que a comienzos de los años noventa los salarios de los profesionales experimentados con contratos indefinidos alcanzaban niveles máximos en las empresas privadas andaluzas con porcentajes de empleo temporal en torno al 50%.

GRÁFICO 43. *Asalariados, sector privado* (total según tipo de contrato.
Barras: valores absolutos. Rótulos: valores relativos. Media anual)



materia». Esto implicaba que la estrategia de flexibilización del mercado de trabajo a través de la contratación temporal era provisional, y los agentes sociales se comprometían a elevar en el plazo de seis meses una propuesta al gobierno elaborada por una comisión paritaria. Sin embargo, la propuesta no fue adoptada en el transcurso de los dos años de vigencia del AES y el asunto se convirtió en la piedra de toque de la ruptura de la concertación.

En 1988, el Gobierno trató de adoptar un plan de empleo juvenil basado en el contrato de aprendizaje. Evidentemente, sin un esquema más flexible de contrato de trabajo ordinario que redujera las barreras de entrada en el segmento primario del empleo —a lo que se oponían los sindicatos, puesto que para ello había que flexibilizar las barreras de salida del mismo—, la fórmula corría el riesgo de introducir a los jóvenes en una trampa de precariedad. Esta amenaza fue utilizada por los sindicatos como causa para convocar la huelga general de diciembre de 1988, junto al aumento de la protección por desempleo y la recuperación del poder adquisitivo de funcionarios y pensionistas, consecuencia de la desviación de la inflación. Habría que esperar diez años para que el problema de la contratación volviera a las mesas de concer-

tación, en las que ha sido objeto de reiterados acuerdos entre 1997 y 2006.

A ello debió de contribuir el vuelco registrado en las elecciones sindicales de 1995 y la amenaza que significaba para los sindicatos la desatención a un problema que afectaba ya a más del 40% de sus potenciales votantes¹², que estaban experimentando las consecuencias de este retraso, viendo mermadas drásticamente sus perspectivas de carrera profesional (Pérez Díaz, 1998). Javier Polavieja (2003) ha estudiado de manera exhaustiva la dinámica de esta segmentación, derivada de la desregulación parcial del mercado de trabajo introducida en 1984, sin verse continuada ulteriormente con reformas suficientes para reequilibrar los instrumentos de flexibilidad laboral accesibles a las empresas y, consecuentemente, para reducir la desigualdad de oportunidades individuales en el mercado de trabajo derivada de aquélla y de los sesgos de la negociación colectiva. Su estudio demuestra igualmente el impacto de la progresión de la segmentación laboral sobre los resultados de las elecciones generales de 1996 y sobre el cambio de orientación política del gobierno —al perder el PSOE apoyos del voto joven en todas las direcciones: derecha, izquierda y abstención—.

Peter Hall (1986) estableció que el gobierno de la economía descansa sobre una adecuada combinación de tres pilares: una política de crecimiento, un modelo de distribución y una estrategia para configurar una coalición de apoyo a las mismas. En otros trabajos (Espina, 2004b y 2004d), he analizado esta última con ayuda del teorema de la imposibilidad de Arrow, englobándolo en un modelo de elección social que segmenta la población en tres grupos, con características que a los efectos de esta problemática pueden denomi-

¹² Ya que, si bien es cierto que durante los años ochenta los sindicatos representaban fundamentalmente sólo a *insiders* con contratos estables, la oleada de crecimiento del empleo basado en la flexibilidad, derivada de la utilización masiva de contratos temporales, había modificado profundamente el censo electoral sindical a mediados de los noventa. Esto es así, por mucho que, con datos de la Encuesta sobre sindicatos, realizada por el CIS en 2004, Polavieja (2003, p. 216) estime que la probabilidad de participación en elecciones sindicales de los trabajadores manuales con contrato temporal e ideología moderada —que se corresponden con las probabilidades medias (p. 208)— es un 25% inferior a la de los contratados indefinidos (un 60%, *grosso modo*, frente al 80% de estos últimos).

narse: a) «profesionales», b) «trabajadores estables» (*insiders*), y c) «trabajadores precarios» (*outsiders*). Las alternativas que se presentan sucesivamente a la elección son pares de políticas de bienestar (que incluyen muchos elementos no directamente relacionados con la segmentación contractual, pero generalmente asociados al dilema *insiders-outsiders*) elegidos entre la terna habitual de regímenes, a la que, por simplificación, denominaré aquí: x) individualista; y) corporatista, y, z) universalista. En uno y otro caso la segmentación se realiza siguiendo *grosso modo* las propuestas de Esping-Andersen. Pues bien, el relato que se aviene mejor con los hechos a explicar se estructura en tres etapas:

- *Hasta la crisis de comienzos de los años noventa los outsiders todavía mantenían la expectativa de que, antes o después, les llegaría el momento de integrarse en el grupo insider, por lo que —aunque su primera preferencia era el régimen universalista de bienestar, que les hubiera proporcionado mayor autonomía— su segunda preferencia era el régimen corporatista, que protegía a los sustentadores principales de sus propios hogares. La ordenación respecto a este par de regímenes era inversa a la de los insiders, pero coincidía con la de éstos en preferir cualquiera de ellos al régimen individualista, relegado al último lugar. Este régimen sólo constituía la primera preferencia para los «profesionales», cuya segunda preferencia era el régimen corporatista, más barato que el universalista y considerado por ellos como red más confortable de seguridad que la universalista. Valorando con dos puntos las primeras preferencias y con uno las segundas, en estas condiciones ganaba el régimen corporatista (con cuatro puntos), seguido del universalista (con tres puntos) y en último lugar aparecía el régimen individualista (con dos puntos). De ahí que, en términos sindicales, el grupo «c» apoyase la estrategia de confrontación sindical y, pese a no considerar óptima para ellos la regulación laboral, en términos políticos siguieran apoyando mayoritariamente al PSOE hasta las elecciones de 1993.*
- *Tras la crisis de comienzos de los años noventa, en la coyuntura de 1995-1996, los outsiders probaron una nueva estructura de*

preferencias: mantuvieron como primera opción el régimen universalista, pero, cansados de esperar la integración en los mercados internos, colocaron en segundo lugar al régimen individualista, rechazando el corporatista, en parte por una exigencia de equidad, dado que la regulación y la negociación les ofrecía oportunidades netamente inferiores que a los *insiders*, cuando, en conjunto, ellos se consideraban mejor capacitados que aquellos¹³. Los otros dos grupos mantuvieron sus preferencias.

En tales condiciones emergió el estado del mundo previsto por el teorema de la imposibilidad, en el que la estructura de preferencias se vuelve inconsistente, los tres regímenes obtienen una valoración igual (tres puntos) y el proceso de elección social resulta inestable: como vimos, los *outsiders* castigaron fuertemente a los sindicatos en las elecciones de 1995, y enseguida dispersaron su participación y su voto político en todas las direcciones, lo que propició la victoria relativa del PP en 1996¹⁴ (diagrama XVIII).

La reconsideración de la estrategia sindical y el respeto a los elementos básicos del régimen corporatista por parte del gobierno PP —aunque disgustó a los «profesionales» y, probablemente también, a los *outsiders* mejor dotados para la competencia, que hubieran esperado una desregulación más rápida de los mercados internos—, junto a la euforia económica y del empleo derivada de la llegada del euro, consolida-

¹³ En el estudio de Fernández *et al.* (2006), los *insiders* (contratados indefinidos) tenían en 1995 una probabilidad un 4% menor que los contratados temporales de percibir salarios inferiores a 2/3 del salario mediano.

¹⁴ Polavieja (p. 278) estima que las probabilidades medias de que los contratados temporales —una vez terminados sus contratos—autoconsiderados «de izquierda» que habían votado PSOE en 1993 votasen PP en 1996 fluctúan entre un 20% para los «profesionales» y un 13% para los trabajadores manuales no cualificados (mientras que las de los contratados indefinidos fueron 8% y 3%, respectivamente). En general, para todos los «varones de izquierdas» las probabilidades respectivas de voto al PP fueron del 76% y 32% para los temporales, y 58% y 20% para los indefinidos (p. 284). Las encuestas de opinión del CIS indican que en 1995 la intención de voto PP se despegó de la del PSOE. En cambio, entre 1996 y 1998 se registró prácticamente un empate (Rey, 2004, gráfico 1).

DIAGRAMA XVIII. *Elección Social y Estado de Bienestar*

TRES REGÍMENES DE BIENESTAR
X: individualista Y: corporatista Z: universalista

TRES TIPOS SOCIALES

- a Profesionales:** Dotación individual de RR HH
- b Insiders:** Beneficiarios de la regulación protectora del empleo y del Estado de Bienestar «continental»
- c Outsiders:** Precarios. Mujeres desanimadas

ELECCIÓN SOCIAL HASTA 1995

[a]: $X > Y > Z$

[b]: $Y > Z > X$

[c]: $Z > Y > X$

RESULTADO: (Valores: $2 > 1 > 0$)

Y (4) > Z (3) > X (2)

ELECCIÓN SOCIAL: 1996-1998 y 2003-2004

[a]: $X > Y > Z$

[b]: $Y > Z > X$

[c]: $Z > X > Y$

RESULTADO: (Valores: $2 > 1 > 0$)

Y (3) > Z (3) > X (3) > Y (3)

ron el cambio de preferencias y la posición del PP, otorgándole la mayoría absoluta en el año 2000.

Los indicadores de mejora eran claros para los *outsiders*: en el bienio anterior, la tasa de salida de un puesto de trabajo antes de transcurrir dos años, que había venido elevándose desde los ochenta, hasta alcanzar el 83% entre 1994 y 1998, se había reducido al 70%. Otros indicadores señalan también que las interrupciones laborales involuntarias comenzaron a descender a partir de 1998, y el indicador general de rotación laboral lo hizo a partir de 1997, aunque continúa afectando con fuerza a los trabajadores caracterizados como *outsiders* (Arranz y García Serrano, 2006)¹⁵. Todos estos cambios no

¹⁵ El análisis se basa en una explotación de los microdatos de la EPA enlazando sus ficheros entre 1996 y 2003, para tratarlos como información longitudinal,

eran demasiado abultados, pero avanzaban en la buena dirección, como el descenso de la tasa de temporalidad privada desde el 39% en 1996 hasta el 35% en 2000¹⁶.

- *En cambio, en 2004 una nueva forma de segmentación había irrumpido con fuerza:* la derivada de la entrada del flujo masivo de inmigrantes que ocupó rápidamente la periferia del mercado de trabajo en la que —a la luz de la evidencia de los datos de la Central de Balances para el decenio transcurrido entre 1987 y 1997, en que se consolidó la inmigración— predominan los empleos con características inherentes de temporalidad, que son aquellas actividades en que los costes de interrumpir la producción y de ajustar la cantidad de empleo resultan más bajos (Barceló, 2007). El gráfico 43 muestra que la proporción que representa el empleo temporal respecto al total del empleo privado no experimentó grandes cambios después de 2000, para volver a situarse en el 36% en 2006 (aunque durante el último trimestre de este año su crecimiento ya resultaba equiparable al de los contratos indefinidos y durante el primer trimestre de 2007 el número total de asalariados con contrato indefinido creció a una tasa anual del 6% mientras que el de contratados temporales empezó a descender respecto al primer trimestre de 2006). Además, una proporción creciente de la *ratio* de empleo temporal ya no es población nativa. En promedio, en 2005 el 8,4% de la población entre 15 y 64 años era inmigrante —frente al 1,4% en 1996— y mostraba, además, una tasa de actividad quince puntos superior a la de la población nativa. De acuerdo con el estudio de Fernández y Ortega (2006), en promedio durante todo el decenio 1996-2005 la tasa general de temporalidad de los trabajadores inmigrantes duplicó a la de los nativos (un 62%, frente a un 30% de estos últimos) —lo que implica que el paulatino aumento de peso de los primeros redujo *pari pasu* la tasa de temporalidad de la población con nacionalidad espa-

dado el mantenimiento de los mismos hogares en la muestra durante seis trimestres.

¹⁶ La intención de voto PP volvió a despegarse de la del PSOE entre 1998 y 2003, en que volvió el empate (Rey, 2004, gráfico 1).

ñola ¹⁷—. Y lo mismo sucedió con las *ratios* de sobreeducación ¹⁸. Con la peculiaridad de que, aunque en otros aspectos —como las mayores tasas de participación o de desempleo— la permanencia de cinco años en situación de residente contribuye a asimilar la situación del inmigrante con la de los nativos, la sobreeducación y la temporalidad resultan persistentes como factores de segregación y se mantienen —o aumentan— con la permanencia del inmigrante.

Nada de esto afecta lo más mínimo a la calificación del problema ni a los imperativos éticos del sistema de bienestar —y del de prevención de conflictos, a la vista de lo ocurrido en Francia—, pero modifica profundamente las implicaciones de la segmentación contractual para el proceso de elección social en términos políticos, ya que la cuña creciente de población inmigrante hace que la proporción de los grupos desaventajados y de *outsiders* en el mercado laboral que disponen de derecho a votar haya disminuido rápidamente porque una franja de los mismos se está convirtiendo en *insider* o recuperando sus expectativas de hacerlo en breve plazo. De hecho, la evidencia empírica muestra que durante el último quinquenio los contratos temporales han empezado ya a funcionar para los trabajadores con mejor cualificación como mecanismo de criba y paso previo para acceder a empleos permanentes —por mucho que el segmento menos cualificado continúe atrapado en la temporalidad (Casquel y Cunyat, 2005)—.

El análisis de seguimiento de las «cohortes ficticias» de trabajadores jóvenes realizado por Toharia *et al.* (2007), a partir de los datos agregados de la EPA entre 1991 y 2004, cifra entre un 10 y un 15% la proporción de trabajadores que permanecen con contratos

¹⁷ Según la EPA del primer trimestre de 2007 la población de nacionalidad no española representaba el 12,1% de la población total, el 12,8% de la población de 16 años y más, el 17,3% de la población activa, el 16,4% de la población ocupada, el 28,1% de los parados y el 7% de los inactivos. Su tasa de actividad era 76,1% y la de desempleo 14,4%, frente al 56,3% y 8,4% de las tasas respectivas para la población nacional.

¹⁸ Equivalente a disponer de un nivel de educación una desviación estándar por encima de la media de su categoría profesional.

temporales a partir de los 35 años, mientras el resto accede a contratos indefinidos, signo de la porosidad entre ambas situaciones. La edad media de los contratados temporales ha aumentado en tres años, situándose al final del período en 33 años, lo que indica —según los autores— que «los trabajadores con contrato temporal no se encuentran especialmente atrapados en esa situación», dada la desproporción entre aquel aumento y el período de trece años durante el que se produjo. Además, de entre el conjunto de los «atrapados», el 60% tiene menos de 30 años y dos terceras partes son varones. En general, la probabilidad de atrapamiento disminuye a medida que aumenta el nivel de estudios (sólo un 5% de los «fuertemente atrapados» tiene estudios universitarios) y es muy superior en Andalucía y Extremadura que en el resto de España (en Andalucía se concentra el 45% de los «atrapados» en sentido amplio y el 30% de los «fuertemente atrapados»). Finalmente, existe una relación positiva entre atrapamiento y percepción de prestaciones sociales, especialmente cuando aumenta el número de veces que se acude a ellas —lo que disminuye su duración¹⁹—.

Es todavía pronto para inferir conclusiones de todos estos procesos —especialmente del impacto de la inmigración—, dada la limitación temporal y cuantitativa del fenómeno inmigratorio en España, pero la comparación con lo ocurrido en California entre 1960 y 2004 —año en que los nacidos fuera de EE UU representaban aproximadamente la tercera parte del empleo del Estado y dos terceras partes del empleo con estudios sin formación secundaria— puede servir de ilustración de lo que debe de estar empezando a

¹⁹ Desgraciadamente, este estudio no distingue entre nacidos en España e inmigrantes, si bien un estudio complementario, incluido también en la primera parte de la obra —realizado a partir de la base de datos de contratos del SPEE, que observa las trayectorias de Seguridad Social de quienes firmaron un contrato temporal en el año 2000—, constata que casi un 30% de la muestra se mantuvo entre 2000 y 2004 en la misma rama de actividad, y más del 50% de los contratos temporales firmados en 2000 corresponden a cuatro ramas, las de Construcción (19%), ETT's (18%), Hostelería (9%) y Comercio minorista (8%), que son frecuentadas preferentemente por los trabajadores inmigrantes. En estas ramas se encuentra el 57% de la población «fuertemente atrapada» —que firmó contratos temporales los cinco años— y el 50% de la «medianamente atrapada» —que lo hizo en 2000 y en 2004—.

ocurrir en España: por contraposición a la creencia popular de que el exceso de inmigrantes estaba forzando a los nativos a emigrar hacia otros Estados, el modelo de Peri (2007) concluye que, al no ser los inmigrantes —incluso con iguales características— «sustitutos perfectos» de los trabajadores nativos, la inmigración estimuló la demanda y los salarios de la mayoría de estos últimos, al elevar la productividad y la aparición de demanda de especialidades y tareas productivas complementarias en California. En concreto, durante el período 1990-2004, en que el porcentaje medio de empleados no nativos fue del 20%, se estima que la inmigración elevó en un 4% el salario de los nativos y redujo en un 17% el de los no nativos.

En cualquier caso, esta dinámica introduce nuevas formas de segmentación en la sociedad española pero a los efectos del modelo político de decisión social el grupo «c» (o sea, los antiguos trabajadores precarios) está aumentando su heterogeneidad, al experimentar cambios que hacen verosímil la hipótesis de que en términos globales su estructura mayoritaria de preferencias está volviendo a la posición inicial, y el balance general respecto a los tres regímenes de bienestar está recuperando la triada de valores 4/3/2. Además, la coyuntura fuertemente alcista del empleo ha podido influir en el hecho —constatado por todas las encuestas postelectorales— de que en 2004 este asunto perdiera peso en la agenda de la decisión social, viéndose desplazada por otros de fuerte impacto mediático y colectivo, aunque el influjo de las políticas de bienestar no resultó despreciable en el vuelco de la participación y el voto joven en las elecciones de marzo de ese año (Mateos y Moral, 2006)²⁰.

²⁰ En octubre de 2004 los cuatro problemas que más preocupaban a la juventud española eran, por este orden: «el trabajo» (49%), «la vivienda» (27%), «la economía y la precariedad en el empleo» (16,7%) y «la educación» (14,7%): CIS, Estudio 2.576, «Sondeo sobre la Juventud Española 2004 (Primera Oleada)»: http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2560_2579/e257600.html. Ello no obsta para que la exclusión en vivienda sea fundamentalmente un problema que afecta de forma persistente a los adultos mayores de 65 años con rentas bajas (Navarro, 2006, cap. IV).

1.3. *Otras formas de segmentación en relación con la concertación social*

— *El acceso a los beneficios de la Seguridad Social y a los servicios sociales*

Al término de la transición democrática buena parte de la acción protectora del sistema de bienestar estaba asociada todavía al empleo —del individuo, o de los responsables de su familia— siendo así que en 1985 la tasa de actividad de la población mayor de 15 años había llegado a un mínimo del 49%, casi diez puntos por debajo de la actual y también de la existente en el segundo decenio del siglo XX, cuando se establecieron los primeros seguros sociales (mientras que la de ocupación, había llegado a un 38,5%, quince puntos menos que ahora y dieciséis menos que entonces).

El compromiso electoral del PSOE de universalizar el derecho a la asistencia sanitaria (Elola, 1991, p. 87) se había plasmado en la ley General de Sanidad (de abril de 1986), cuyo artículo 3 establece la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios sanitarios públicos. La aplicación efectiva de la ley se hizo a través de un proceso gradual de extensión de la protección a los colectivos no incluidos en la Seguridad Social, de modo que en 1989 el 96,2% de la población disfrutaba ya de asistencia sanitaria pública (frente al 77% en 1976), pero completar el proceso requería diferenciar las fuentes de financiación de uno y otro sistemas —lo que se llevó a cabo precisamente en 1989 (RD 1088)²¹— aportando el Estado los recursos correspondientes para ampliar el sistema Nacional de Salud, con el consiguiente aumento en el consumo de recursos públicos, cuyo impacto sobre la reducción de la segmentación en el acceso a este tipo de servicios se comenta en el apartado sobre segmentación territorial.

Por su parte, la Ley 26/1990 estableció el derecho a pensiones no contributivas de vejez e invalidez, financiadas a través de los

²¹ Esto se hizo convirtiendo en finalista la aportación del Estado a la Seguridad Social, de modo que ya en 1989 el Estado financió el 79% del gasto sanitario público, frente al 23% en 1979 (Elola, 1991, p. 114). Véase la ponencia presentada por Rico, Freire y Gervas a esta Conferencia.

presupuestos del Estado, en favor de todos los ciudadanos carentes de recursos que se encuentran en situación de necesidad. Adicionalmente, la universalización del derecho a la protección de la familia y a acceder a los servicios sociales (Seguridad Social, 1996, p. 27) precisaba disponer de una masa de recursos que competían obviamente con los reclamados por los sindicatos para ampliar la protección de quienes ya participaban en el mercado de trabajo. Además, desde la perspectiva de la necesaria ampliación de la cobertura de los beneficios proporcionados por la Seguridad Social, la prioridad absoluta durante la primera mitad del decenio de los noventa se encontraba en las reformas estructurales para relanzar el crecimiento del empleo, cuyas mejores prácticas se concretaron en 1994 con amplio consenso a escala internacional en la denominada estrategia de empleo de la OCDE.

Adicionalmente, todas las otras formas de segmentación en el mercado de trabajo inciden directamente sobre el acceso a los beneficios de las prestaciones contributivas del sistema de protección social. Esto resulta obvio cuando nos referimos a las diferentes variables que afectan a la segmentación en la actividad, el empleo o en los ingresos salariales —algunas de las cuales se examinan a continuación—, pero se deriva también de la segmentación en razón del estatus contractual, que discrimina *per se* la probabilidad de acumular períodos de cotización, como pone de manifiesto la segunda parte del trabajo de Toharia *et al.* (2007), que analiza la Muestra continua de vidas laborales (MVL) de la Seguridad Social. De este estudio se deduce que en 2004 «los períodos de cotización de quienes solo tuvieron contratos indefinidos fueron mayores que los de los de los que no tuvieron más que contratos temporales (...), porque la estabilidad contractual equivale a una mayor duración del total de períodos de empleo cotizados, (...) si bien, no se apreciaron diferencias significativas en la duración de percepción de prestaciones de desempleo». Además, las bases de cotización de los primeros fueron superiores a las de los segundos. En concreto, de entre un universo muestral en el que figuran todos los trabajadores que accedieron a la Seguridad Social a partir de 1980, los que en el año 2004 tuvieron contratos indefinidos habían conseguido períodos de cotización equivalentes al 88% del tiempo máximo posible (84% en si-

tuación de empleo y 4% de desempleo), mientras que los que en ese año sólo tuvieron contratos temporales²² habían cotizado por un tiempo equivalente al 65% del máximo posible (58% en situación de empleo y 7% de desempleo)²³. Estos últimos habían pasado el 12% de su tiempo percibiendo prestaciones por desempleo. Para los treinta meses comprendidos entre marzo de 2003 y septiembre de 2005 uno y otro grupo cotizaron respectivamente dos cuartas partes y tres quintas partes del tiempo total. Finalmente el 40% de los trabajadores con temporalidad recurrente no accede a prestaciones por desempleo.

— *La segmentación de los ingresos salariales y la protección en razón del estatus ocupacional, la antigüedad en el empleo, el sexo, la edad, el nivel de estudios, etc.*

A la altura de 1990-1995 el conjunto de factores no observados directamente por la negociación colectiva y/o por las políticas tratadas en las mesas de la concertación social se había ido acumulando de manera casi imperceptible, hasta producir un conjunto adicional de discriminaciones y fracturas que contribuían a amplificar el cambio del «estado del mundo» sintetizado en el diagrama XVIII en relación con la capacidad de inclusión del mercado de trabajo, por entonces sólo observable a través de la evolución de las preferencias expresadas por las encuestas de opinión, pero con relación a los cuales conocemos actualmente indicadores más precisos, tras haber sido objeto de análisis sistemático y pormenorizado. Un buen índice sintético de estos mecanismos de segmentación es el que se refiere a los factores que condicionan la existencia y el grado de incidencia sobre los diferentes colectivos sociales del trabajo de bajos

²² El 75% de los cuales tenía menos de 35 años (mientras que este grupo de edad representaba algo menos de la mitad de entre los que sólo tuvieron contratos indefinidos). De los menores de 25 años, el 90% sólo tuvo contratos temporales en 2004.

²³ De entre quienes suscribieron un contrato temporal en 2000 —incluidos en la muestra estudiada en la primera parte de esa obra—, sólo el 60% cotizaron el máximo del tiempo potencial (pág. 175).

salarios, elaborado por Fernández, Meixide y Simón (2003 y 2006, cuadro A.3). Además de los factores analizados con mayor detalle en los dos apartados que siguen (referidos a la segmentación geográfica y sectorial), resultan significativos en este estudio los factores de discriminación relacionados con la antigüedad en el empleo, el sexo, la edad, los estudios, el tamaño de la empresa, el tipo de contrato y la ocupación. En efecto, la probabilidad de encontrarse en 1995 en la zona de bajos salarios (por debajo de dos tercios del salario mediano) disminuía en razón de la pertenencia a cada uno de los siguientes segmentos de población: en un 15% para los empleados con más de diez años de antigüedad, con respecto a los con menos de dos años²⁴; en un 12,4% para los hombres, con respecto a las mujeres; en un 8,2% para los de edades comprendidas entre 25 y 54 años (y en un 5,8% para los mayores de 54), con respecto a los menores de 25 años; en un 5,8% para los licenciados, con respecto a los sin estudios; en un 5% para los de empresas con más de 50 empleados, con respecto a los de empresas con menos de 20; en un 4% para los contratados indefinidos, con respecto a los temporales, y en un 5%, 6% y 8%, con respecto a los peones, para los trabajadores de producción, de administración y técnicos, respectivamente.

Por lo que se refiere a la protección social, esta forma de segmentación resultaba perfectamente visible en el grado y la duración de la protección de los trabajadores en situación de desempleo, y en el acceso a las prestaciones de incapacidad laboral²⁵ y a las pensiones de invalidez y jubilación, especialmente debido a la práctica de utilizar unas y otras como instrumento para facilitar los ajustes de empleo. Por su parte, el subsidio de desempleo para trabajadores eventuales del campo era excesivamente generoso con los jóvenes —desincentivando su movilidad geográfica y ocupacional—, y restrictivo con los mayores, que no disponían de oportunidades laborales alternativas.

²⁴ Además, el estudio de Ahn y Blázquez (2007) —a partir de la Encuesta de Hogares de la UE para 1995/2001— establece que la probabilidad diferencial de cambio de ocupación para los trabajadores con contrato temporal es desproporcionadamente más elevada en España que en Francia o Dinamarca.

²⁵ Para una evaluación del riesgo moral y del funcionamiento práctico del seguro de incapacidad laboral a través de las Mutuas patronales en España, junto a una propuesta de privatización, véase Pastor y Perote (2001).

La OCDE había detectado ya en 1988 que España se encontraba entre los países que utilizaban criterios más generosos para conceder la prestación contributiva a los trabajadores que pierden su empleo, particularmente en los criterios de acceso, duración y tasa de sustitución de los ingresos salariales. En cambio, el subsidio de desempleo —destinado a los parados de larga duración— era uno de los más estrictos y dejaba completamente fuera de la protección a los desempleados que buscan su primer empleo o tratan de reincorporarse a él tras largas interrupciones de la carrera laboral (o sea, jóvenes y mujeres). Tanto el diseño como la duración de los distintos tramos de la protección aumentaban la histéresis, o tendencia a permanecer en desempleo, y reducían la tasa de salida de esta situación. Bover *et al.* (1996) analizaron los microdatos de la EPA para la etapa 1987-1994 y concluyeron que estar percibiendo prestaciones por desempleo apenas reducía la probabilidad de salida del paro desde el décimo mes (en que la probabilidad se situaba en 13,2% para los no perceptores y 12% para los perceptores), mientras que en el tercer mes tal probabilidad se reducía casi a la mitad (21,7% y 11%, respectivamente) y en ese mes el efecto de percibir prestaciones sobre la probabilidad de salida del paro equivalía a dos veces y media el efecto derivado de un descenso en cuatro puntos porcentuales de la tasa de crecimiento del PIB.

Finalmente, las leyes y programas de reconversión industrial habían establecido una auténtica jubilación dorada para los colectivos de trabajadores desplazados de las industrias con mayor capacidad de presión y negociación —sin relación alguna, o más bien en relación inversa, con la capacidad económica de sus empresas, mayoritariamente públicas—, que incluía niveles de protección de desempleo, fondos y medidas de recolocación y/o procesos de prejubilación y acceso a pensiones de jubilación con niveles máximos. La política de privatización de empresas públicas, aunque sólo esbozada e iniciada por entonces, resultaba imprescindible para someter a este sector productivo a los imperativos de eficiencia y concurrencia —y para controlar el déficit público, de cara a cumplir los requisitos para el ingreso en el euro— pero era contemplada por los sindicatos como una amenaza de pérdida de su clientela más fiel entre los *insiders*, lo que sucedería inexorablemente durante el bienio 1997-1998, en que el

proceso de privatización de empresas experimentaría su máxima aceleración —incluyendo la privatización de ciertos servicios públicos y la utilización de políticas en las que se combina la titularidad pública del servicio con la gestión privada o con la formación de pseudomercados—. Todo ello aconsejó a los sindicatos diseñar estrategias de captación de nuevos afiliados y extender su espectro de prioridades.

Los planes privilegiados de reconversión se habían utilizado a comienzos de los ochenta para afrontar situaciones claramente excepcionales, con grave impacto sectorial y territorial, pero a lo largo del decenio se generalizaron para un conjunto de 16 sectores industriales y un cierto número de empresas (con algo más de 300.000 empleos en sus plantillas iniciales) que redujeron el empleo en una tercera parte al amparo de planes de reconversión adoptados entre 1980 y 1987, fecha en la que la normativa europea de defensa de la competencia obligó a derogar toda esta legislación extraordinaria, que ya resultaba flagrantemente discriminatoria respecto al conjunto de los trabajadores desempleados. La reivindicación sindical de entonces consistía en igualar los niveles de protección por arriba y para todos, y en el clima de confrontación de finales de los ochenta no aceptó tan siquiera asumir un proceso de redistribución —que se llevaría a cabo entre 1990 y 1991— consistente en ampliar el subsidio —de carácter asistencial— para los desempleados de larga duración, hasta convertirlo en una renta mínima garantizada para los desempleados mayores de 45 años, al poder conectarse con la jubilación anticipada en caso de desempleo persistente; también se redujo el nivel, la duración y las condiciones de mantenimiento de la prestación contributiva de desempleo, mediante reformas adoptadas en 1992 y 1994, y se reformó el subsidio de desempleo agrario, prolongando la protección a los mayores y sustituyendo la de los jóvenes por programas subsidiados de formación para el cambio de ocupación (Espina, 1990, pp. 495-501).

— *Segmentación geográfica*

La reconversión industrial, asociada al mapa de la primera industrialización —y especialmente a la herencia de empresas públicas

del régimen anterior—, junto a una política de incentivos regionales reactiva y escasamente sistemática, había dado como resultado un mapa con zonas desproporcionadamente privilegiadas —en razón de la concentración de las políticas de protección y fomento—, que, al dilatarse en el tiempo, amenazaba con hacer caer a estas zonas en verdadera trampa de pobreza, obstaculizando la recuperación de la actividad (como sucedía, por ejemplo, en las zonas mineras), haciendo coexistir desempleo y baja movilidad geográfica (Bentolila y Dolado, 1994a), lo que frenaba el proceso de convergencia económica interregional (Bentolila, 2001). La corrección de estos desequilibrios exigía una interlocución política —en los ámbitos autonómico y local—, que interfería en muchos casos con la dinámica de la concertación.

De hecho, la observación *ex post* de lo ocurrido con la distribución territorial del valor añadido indica que entre 1985 y 2000 no se produjo difusión sino que prevaleció la tendencia hacia la polarización (en torno a Cataluña y Madrid, especialmente) de la capacidad de generación de valor añadido por unidad de superficie²⁶, como consecuencia básicamente de la concentración territorial de la densidad de población y de las tasas de mercado de trabajo (de empleo y actividad), con el consiguiente efecto de rendimientos crecientes derivados de la localización, aunque no de la productividad del trabajo, que registró una cierta convergencia. Además, en 2000 aquellas dos regiones y el País Vasco concentraban el 60,7% de los gastos en I+D (aunque sólo el 9,4% del territorio total y el 42,4% del VAB). En general, el capital privado productivo ha tendido a concentrarse en las áreas territoriales con mayor productividad, mayores disponibilidades de empleo, mejor funcionamiento del mercado de trabajo, tamaño del mercado y dotación de capital público. En lugar de convergencia, se observa más bien la tendencia a la aparición de círculos de causación acumulativa, en los que el factor de atracción de la inmigración —a su vez relacionada con el desarrollo

²⁶ En el trabajo de Peña (2007), el coeficiente de Florence (que viene a ser una especie de índice Gini para la concentración geográfica, con valor 1 para la situación de igualdad total) cayó de 0,594 en 1985 a 0,577 en 2000. El índice de Theil (que mide, en cambio, la concentración del VAB por kilómetro cuadrado), pasó de 0,232 a 0,257.

económico previo— «se puede convertir en un factor determinante de la localización de las actividades económicas en el futuro», como consecuencia de la existencia de competencia imperfecta y rendimientos decrecientes cuya corrección requiere políticas compensatorias de gran intensidad.

El rediseño de todas aquellas políticas tenía que realizarse necesariamente en coordinación con la implantación de la política europea de fondos estructurales —regionales y sociales—, que canalizaba los recursos y limitaba la concesión de incentivos territoriales en función de criterios objetivos y claramente definidos, en ausencia de los cuales las ayudas públicas a las empresas quedaban prohibidas, por ser contrarias a la competencia. El cambio de la política territorial se realizó en paralelo con la nueva política industrial, exigida por la normativa para la implantación del Mercado Único Europeo de 1992, que quedó enmarcada en la Ley de Industria de ese mismo año, que daba prioridad al apoyo a la investigación aplicada y a la innovación (Espina, 1992b). ¿En qué medida estas políticas y las del Estado de Bienestar han incidido sobre el problema?

El Estudio de Marchante *et al.* (2006) permite observar la evolución de las disparidades regionales durante el período 1980-2001, a partir de un indicador ampliado de desarrollo humano (IADH) en el que, además del valor añadido bruto regional *per capita*, se combinan dos indicadores básicos de salud (la esperanza de vida y la tasa de supervivencia infantil) y otros dos de educación (la tasa de escolarización de los adultos y los años de estudios terminados de la población en edad activa). En conjunto, el indicador se multiplicó por 2,2 durante todo el período, aunque el indicador de renta *per capita* sólo se multiplicó por 1,6, lo que indica que los dos pilares del desarrollo humano más directamente relacionados con el Estado de Bienestar universalista contribuyeron muy poderosamente al avance del indicador compuesto de desarrollo del país.

Pero lo que resulta prácticamente imputable en exclusiva al Estado de Bienestar es el proceso de convergencia del indicador de IADH entre Comunidades Autónomas, ya que el indicador de valor añadido *per capita* apenas registró convergencia alguna desde 1980 (su coeficiente de variación entre las diecisiete CC AA permaneció

prácticamente constante, en torno al 20,5%)²⁷. En suma, la tasa anual de la denominada σ -convergencia (definida como la reducción anual del coeficiente de variación del IADH) fue en promedio durante todo el período del 3%: un 5% durante el primer decenio y un 2,4% durante los últimos once años. El componente de salud del indicador convergió en media a una tasa anual del 3,5%, pero lo hizo mucho más rápidamente durante el primer decenio —con una tasa del 7%—, para moderarse durante el segundo hasta una tasa del 1,1%. En cambio, la convergencia del indicador de educación —que fue en promedio de un 3,2%—, se distribuyó entre los dos subperíodos de forma mucho más homogénea: un 4,4% en el primero y un 3,6% anual en el segundo.

En cualquier caso, no se produjo «movilidad transversal»; esto es, el ranking de posiciones de las CC AA —tanto en relación con el indicador compuesto de IADH, como con cada uno de sus componentes— no experimentó variaciones a lo largo de los veintiún años analizados, lo que resulta congruente con el hecho de que la convergencia se debió a las transferencias producidas en el interior del Estado de Bienestar, y tales transferencias no deben alterar la ordenación previa a la acción pública —pues, en caso de hacerlo, resultarían ineficientes e inequitativas, de acuerdo con las condiciones recomendadas por la estrategia de desarrollo de Albert Hirschman (Espina, 1994c)—. La única susceptible de alterarla de manera eficiente y equitativa es precisamente la convergencia del producto *per capita*, y ésta no se dio, porque los factores que la determinan avanzaron en dirección contraria (Peña, 2007). Sin embargo, el rápido avance de la armonización en recursos humanos constituye la palanca más poderosa para impulsar esta convergencia a largo plazo, ya que las estimaciones de Fuente y Doménech (2006, p. 43) indican que las diferencias todavía existentes entre los niveles educativos de la población explican el 40% de los diferenciales de productividad entre regiones (mientras que la distribución del *stock* de infraestructuras ya no influye sobre ellos).

²⁷ Aunque este indicador no toma en consideración las diferencias de poder adquisitivo regional (como hace el IDH de la ONU, al emplear tipos de cambio de paridad), que indicarían una cierta convergencia, derivada del mayor poder adquisitivo en las zonas menos desarrolladas.

Finalmente, el estudio ya mencionado de Fernández, Meixide y Simón (2006) —realizado a partir de la Encuesta de Estructura Salarial de 1995— estudia la incidencia y los determinantes de los bajos salarios en España, tanto en términos comparativos internacionales como interregionales. Sus resultados se sintetizan en el cuadro 20. En promedio, el 18,3% de la población española encuestada se encontraba ese año en situación de bajos salarios. En relación con otros diez países de la UE, esta proporción sólo era superada por el Reino Unido (20,2%) —y, fuera de la UE, por Estados Unidos (25,2%)—, encontrándose por encima de la de Irlanda (16,5%) y la de Portugal (16,8%), mientras que Bélgica, Finlandia e Italia registraban proporciones de bajos salarios menores que la tercera parte de la cifra española. En lo que se refiere a la segmentación geográfica, sólo cuatro CC AA tenían menos del 12% de su población asalariada por debajo del umbral de bajos salarios. Cataluña (11,8%), Madrid (11,7%), País Vasco (9,3%) y Navarra (6,4%), mientras que otras cinco se encontraban por encima del 25%: Extremadura (40,9%), Murcia y Canarias, con una tercera parte, Galicia (29,4%) y Castilla-León, con un 26,6%.

Estas enormes diferencias ponen en cuestión las imputaciones que hacen responsable a la estructura de la negociación colectiva de la rigidez salarial territorial. Como el umbral de bajos salarios duplicaba con creces la proporción que representaba el salario mínimo respecto al salario mediano (o índice de Kaitz, que era, del 32% en 1997²⁸), y como la regulación de éste es común en el conjunto de España, un funcionamiento del mercado de trabajo compensatorio para el empleo tendería a elevar la incidencia de los bajos salarios en las áreas territoriales con menor valor añadido *per capita* (que conlleva menor productividad y/o menor tasa de empleo, de acuerdo con la expresión [2]). Y, en efecto, los nueve casos extremos mencionados, situados respectivamente en el último y primer cuartil de la distribución de las CC AA en razón de la incidencia de los bajos salarios, se encontraban también en el último y primer

²⁸ Véase Fernández *et al.* (2006, cuadro A.2), sintetizado en el cuadro 20, que sigue. Además, como vimos, este índice, estimado por la OCDE, caería hasta el 29% en 2004.

cuartil de la distribución en razón del nivel relativo de valor añadido por persona, de acuerdo con el estudio de Marchante *et al.* Pero en el centro de la distribución se situaban seis CC AA con fuertes desviaciones, divididas por mitades en la orientación del sesgo. Tres de ellas ocupaban en el ranking de bajos salarios puestos muy por encima de los que les corresponderían por su ranking en VAB *per capita*: Andalucía y Castilla-La Mancha se encontraban ocho puestos mejor situadas en bajos salarios que en renta, seguidas de Asturias, que ocupaba una posición mejorada en seis puestos. Otras tres ocupaban un lugar peor en bajos salarios de lo que les correspondería por su nivel de renta: La Rioja se encontraba seis puestos más abajo y Castilla-León y Cantabria, cuatro puestos peor. No existía la más mínima correlación de este desencuentro entre bajos salarios y producto *per capita* regional con respecto a los efectos diferenciales entre CC AA de los otros componentes del Indicador Compuesto de Desarrollo Humano. La única diferencia sólidamente establecida se refiere a la orientación política general de esas seis CC AA: con breves períodos de interrupción en algún caso, las primeras han sido gobernadas por el PSOE prácticamente durante toda la etapa democrática, y las segundas por el PP. De modo que no parece ser la negociación colectiva, sino la orientación política regional, la que incide sobre la desigualdad salarial. Es un asunto que debería ser investigado, porque, a la vista de la evidencia disponible, la peor posición en la distribución salarial no parece haber repercutido en una mayor capacidad de creación de empleo y riqueza, como habría predicho el modelo neoclásico, sino al contrario, como predice la nueva geografía económica.

Tomando como punto de comparación la situación de la Comunidad Autónoma de Andalucía (equivalente a las de Cantabria y Aragón), la probabilidad de encontrarse en situación de bajos salarios aumentaba en un 15% en Extremadura, en un 13% en Galicia, en un 9% en Canarias, en un 7% en Murcia, en un 3% en Castilla y León y en un 2% en Castilla-La Mancha. Por el otro extremo, la probabilidad disminuía en un 6% en Navarra, un 5% en el País Vasco, un 3% en Baleares, Cataluña y La Rioja, un 2% en Madrid y un 1% en Asturias y la Comunidad Valenciana.

— *Segmentación sectorial, empleo e innovación empresarial*

Puede afirmarse que a finales de los ochenta el disfrute de privilegios asociados a la pertenencia a determinados sectores económicos desincentivaba el cambio de actividad por parte de los trabajadores y la selección de los recursos humanos más capacitados por las empresas más competitivas. Incluso cuando las empresas experimentaban graves dificultades, llegó a resultar preferible para el trabajador la quiebra y liquidación de la empresa antes que la reestructuración parcial anticipada de la misma. Las elevadas barreras de salida convertían la reestructuración del empleo en algo prohibitivo, excepto para las empresas más solventes, lo que abocaba a las empresas en crisis a espirales destructivas. Al no disponerse tampoco de una ley concursal ágil y moderna (Espina, 1999a), no existía la posibilidad de realizar reestructuraciones a través del mercado, apelándose frecuentemente en caso de insolvencia a la intervención directa del Estado. Además, buena parte de las grandes empresas todavía eran estatales²⁹, o con accionariado bancario o multinacional, de modo que la amenaza de quiebra resultaba poco creíble.

La reestructuración de la banca, tras la crisis de comienzos de los ochenta, y su especialización ulterior, sometida a las directivas bancarias europeas (y a la supervisión prudencial, orientada por los acuerdos de capital de Basilea) limitaron paulatinamente su participación significativa en las empresas. Por otra parte, la privatización de las empresas públicas —iniciada a mediados de los ochenta y culminada a lo largo de los noventa— sirvió para dismantelar los focos de hipercorporativismo, que habían llegado a imposibilitar la existencia de iniciativa privada en muchos sectores industriales y de servicios, incapaces de competir con empresas estatales que, al no depender de sus cuentas de resultados —sino del presupuesto estatal—, destruían el funcionamiento del mercado tan pronto éste experimentaba dificultades. Finalmente, la dependencia creciente del

²⁹ Aunque en esto la situación española se situaba en torno a la media europea, con un sector público estatal que en su momento de máximo esplendor, llegó a producir entre el 10 y el 15% del VAB industrial. Por ejemplo, en España, en 1971 la cifra se situó en el 13,1% (IEF, 1973).

CUADRO 20. *Bajos salarios, dispersión salarial, salario mínimo y características de la negociación colectiva*

	% Bajos salarios	D9/ D1	D5/ D1	D9/ D5	Índice Kaitz*	Negociación colectiva		
						Coord. (1-3)	Nivel**	% Cobertura
España	18,3	4,4	2,0	2,2	0,3	1,5	S	83
Irlanda	16,5	4,6	2,1	2,2	0,6	1	N	66
Bélgica	5,8	2,6	1,6	1,7	0,5	2	N	96
Italia	3,4	2,5	1,5	1,7	ND	2	S	90
Francia	8,2	3,3	1,7	2,0	0,6	2	E	95
Dinamarca....	7,9	2,3	1,6	1,5	ND	3	N/S	69
Austria	9,8	2,9	1,6	1,8	ND	3	S	70
Finlandia	4,7	2,4	1,5	1,6	ND	2,5	N	83
Grecia	9,9	3,0	1,7	1,8	0,5	2	S	90
Portugal	16,8	5,2	1,7	3,2	0,4	2	S	92
Reino Unido .	20,2	3,7	1,8	2,0	0,4	1	E	39
UE (11)	11,0	3,4	1,7	2,0	0,5	2,0		79
EE UU	25,2	4,4	2,1	2,1	0,4	1	E	16

* Año 1997. Salario mínimo/Salario bruto mediano de trabajador a tiempo completo.

** S = Sector; N = nacional; E = empresa.

FUENTE: Fernández, Meixide y Simón (2006), cuadro A.2. (datos extraídos de la Encuesta Europea de Estructura Salarial 1995).

mercado de capitales para financiar nuevos proyectos obligó a las empresas —y especialmente a las multinacionales— a responder a las inflexiones cíclicas con una celeridad contraria a la parsimonia tradicional.

La conjunción de todas estas tendencias contribuyó a generalizar los mecanismos de disciplina de mercado, que se habían relajado en todas partes durante la larga etapa del fordismo, pero muy especialmente en países, como España, en que el aislamiento comercial había permitido aplicar a la gran empresa —e incluso a la no tan grande— el dicho «es demasiado grande para quebrar... e incluso para despedir». Por lo demás, el lastre para la innovación organizativa de las empresas, derivado de la supervivencia de las estructuras de categorías profesionales y ocupacionales de las viejas Ordenanzas laborales —que el Estatuto de los Trabajadores había

derogado, aunque prorrogando su vigencia hasta tanto no fueran sustituidas por los convenios colectivos— no quedó definitivamente superado hasta la reforma de 1994 —que autorizó una última prórroga excepcional hasta diciembre de 1995—.

El cuadro 20 sintetiza los resultados de la Encuesta de Estructura Salarial Europea de 1995 en materia de bajos salarios y dispersión salarial³⁰, junto al nivel relativo del salario mínimo, cuando existe, y algunas características de la negociación colectiva a las que la literatura ha otorgado una importancia prácticamente determinante. Lo primero que cabe afirmar a la vista de este cuadro es que en el caso de España ese carácter determinante no se ve reflejado en los resultados globales ya que, de acuerdo con aquella literatura, el nivel intermedio de coordinación en la negociación salarial y la negociación predominantemente de tipo sectorial resultan ineficientes porque, al cerrar excesivamente los abanicos salariales, impiden el alineamiento de las remuneraciones con las productividades del trabajo (que se vería facilitado, según esa literatura, en los dos extremos del grado de coordinación y del nivel de negociación: nacional y de empresa). Sin embargo, la dispersión salarial española muestra un gran parecido con las de Irlanda, Reino Unido y EE UU —aunque la incidencia de los bajos salarios resulta inferior a la de estos dos últimos—, que son precisamente los tres casos que registran mínimos niveles de coordinación y cobertura de la negociación colectiva (los dos últimos, predominantemente en el nivel de empresa, e Irlanda en el ámbito nacional). Los autores del estudio imputan esta característica diferencial al bajo nivel relativo del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), que ejerce un efecto de compresión limitado sobre la estructura salarial, aunque la elevada cobertura de la negociación colectiva impide llevar muy lejos el argumento, ya que la inmensa mayoría de los microdatos analizados se corresponden con empleos cubiertos por aquélla, cuyas tarifas salariales mínimas se encuentran sistemáticamente por encima del SMI.

³⁰ Representada por los cocientes entre los límites superiores de la primera, quinta y novena decila de la distribución de los salarios individuales (D1, D5 y D9, respectivamente). El cociente $D5/D1$ mide la dispersión en la cola izquierda de la distribución y el $D9/D5$, el de la cola derecha. He calculado por producto la acumulación de las dos colas ($D9/D1$), como síntesis de la dispersión total.

Así pues, resulta imperioso admitir que a la altura de 1995 la negociación colectiva española demostraba ya una gran sensibilidad hacia los bajos niveles de empleo y a las profundas diferencias de desarrollo territorial, adoptando una estructura que incluía —y sigue incluyendo— una considerable estratificación regional, provincial y sectorial, lo que resulta relativamente inusual en el panorama comparado ³¹. Por esta razón, las tarifas salariales de las mismas categorías profesionales variaban considerablemente entre áreas territoriales y sectores de actividad, con un abanico de coeficientes de la tarifa salarial imputable al territorio que iba desde el 18% por encima de la media nacional, en el caso del País Vasco —y el 11% en Navarra—, hasta el 14% por debajo en el caso de Extremadura y el 10% en Galicia. Y, dentro de los sectores, el rango de diferenciación iba desde un 35% por encima de la media nacional (en finanzas) y un 20% en «distribución de aguas», a un 21% por debajo (en fabricación de muebles) o un 20% en «alquiler de bienes muebles». En conjunto, «la desviación estándar de los diferenciales salariales territoriales, ajustados por el empleo territorial, era del 8%» —y la de los diferenciales sectoriales, del 13,5% ³²—.

Al analizar la probabilidad de encontrarse en situación de bajos salarios en las cuarenta y cinco ramas de actividad analizadas en la EEES de 1995 y compararla con las del sector de la construcción —tomado como referencia—, el mencionado estudio encuentra diferencias negativas superiores al 5% en los siguientes sectores: «Extracción de minerales no metálicos ni energéticos» (que incluye ramas de elevada rentabilidad, como el suministro de materias primas para la construcción y el sector cerámico), en que la probabilidad

³¹ También para Dolado *et al.* (2001a, cuadro 2) España era en 1995 el país con mayor dispersión salarial dentro de la UE-12, después de Portugal, aunque su *ratio* D9/D1 era 3,9 (frente a 4,6 en Portugal), y las *ratios* D5/D1 y D9/D5 se situaban en 1,9 y 2,1. En este estudio sobresalía el aumento del 18% en el índice de dispersión total registrado durante el quinquenio anterior, ya que en 1990 las tres *ratios* se encontraban, respectivamente en: 3,3, 1,7 y 2,0. En 1995 el país que seguía a España en dispersión era Reino Unido (3,3), con un crecimiento sólo ligeramente inferior. En cambio en EE UU la dispersión era 3,4 y había registrado un crecimiento del 21% durante el quinquenio.

³² Véase Fernández, Meixide y Simón (2006), página 186 y cuadro A.4, con una muestra de 5.632 observaciones extraídas de 886 convenios colectivos.

disminuye un 13,5%; en «Intermediación financiera», que descien- de un 7,1% (y en sus actividades auxiliares un 5,1%), y en «Extrac- ción y aglomeración de carbón», con un descenso del 5,2%. Por el contrario, la probabilidad aumenta en una amplia gama de indus- trias que van desde las de «Textil» (20,6%), «Confección y peleter- ía» (13,2%), «Otras actividades» (13,1%), «Alquiler de bienes muebles» (10,1%) y «Actividades informáticas» (10%) —con dife- rencias por encima del 10%—, hasta «Comercio al por menor» (9,4%), «Transporte aéreo» (8,9%), «Comercio al por mayor» (7,2%) o «Fabricación de muebles» (6,9%).

Este análisis *ex post facto* coincide con otros estudios de la épo- ca, como el de Draper (1993) en los que —partiendo del modelo *insiders/outsiders*— se tomaba precisamente como indicador del poder de negociación relativo de los *insiders* el grado de indiciación de los salarios con la productividad sectorial, lo que implicaba un cierto razonamiento circular, ya que si los sectores fuertemente in- diciados eran los que registraban productividades más elevadas, en realidad el modelo explicativo mejor adaptado a tal contexto era más bien el de los salarios de eficiencia —en que es ésta el principal factor determinante de la segmentación salarial interempresarial e intersectorial—, por mucho que la negociación de ámbito sectorial tienda siempre a contagiar los salarios de las empresas más produc- tivas hacia las menos productivas. Una relación estrecha entre desi- gualdad salarial y productividad empresarial la constatan actual- mente en Bélgica Lallemand *et al.* (2007), especialmente entre los trabajadores de cuello azul y en las empresas que han incorporado mecanismos de seguimiento de la misma asociados a la negociación colectiva de ámbito empresarial, que disponen —como sucede en España— de salarios más elevados. Asimismo, Hunnes *et al.* cons- tatan en Noruega una fuerte correlación entre el flujo de entradas de personal y el crecimiento del nivel salarial de las empresas, muy especialmente en las decilas superiores de la distribución salarial, lo que indica que las empresas con mayor crecimiento compiten por captar a los trabajadores más productivos, algo que también se de- duce del estudio sobre la dispersión salarial en Suecia entre 1985 y 2000 realizado por Nordström Skans *et al.* (2007).

1.4. *El giro estratégico de la concertación social a mediados de los años noventa*

Las consideraciones anteriores y el conocimiento disponible acerca de los resultados de la negociación colectiva —sintetizado en el trabajo de Calmfors (1993)— permitían hacer a mediados de 1995 las siguientes recomendaciones (Espina, 1995, p. 21):

— La negociación colectiva en cascada —esto es, la combinación de una negociación centralizada, para fijar mínimos, con otra descentralizada a distintos niveles— resultaba incompatible con la moderación salarial en el contexto inminente de baja inflación.

— Cuando se aplican sistemas formales de negociación, con eficacia general, no debe existir más que un ámbito de negociación, cualquiera que sea el nivel al que se establezca. Para estimular la productividad y el clima de cooperación dentro de la empresa es preferible la negociación descentralizada en ese ámbito.

— La negociación centralizada de salarios sólo resulta compatible con la necesaria flexibilidad competitiva si evita adoptar acuerdos formales de eficacia general, limitándose a establecer orientaciones generales y a enmarcar los mecanismos de cooperación. Por las mismas razones, no es recomendable la extensión de convenios desde unas empresas o ramas a otras.

— La negociación empresa a empresa resulta compatible con mecanismos cooperativos de negociación a escala de industria, pero sólo para las materias relacionadas con la estructuración del mercado de trabajo sectorial (especialmente, a mediados de los años noventa en España, para sustituir los grupos profesionales de las ordenanzas laborales).

— Cualquier mecanismo de centralización negociadora debe tomar en consideración las diferencias regionales en nivel de desarrollo y situación de empleo y permitir el necesario grado de flexibilidad salarial interregional, elevando la sensibilidad de la evolución de los salarios regionales a la situación de desempleo relativo.

— En cualquier caso, las actividades que no están expuestas a la concurrencia internacional no deben disponer de mecanismos

centralizados de negociación a ningún nivel, y mucho menos en el seno de conglomerados de empresas públicas.

— Mientras las empresas públicas no se someten plenamente a la disciplina del mercado —y, en general, cualquier empresa que recibe ayudas públicas— debe aplicar las restricciones salariales más estrictas.

— Finalmente, resultaba imprescindible y urgente introducir competencia en los sectores de servicios regulados para eliminar la presencia de los oligopolios o reducirla al mínimo imprescindible, aplicando en todo caso a los monopolios subsistentes una política tarifaria de rápida equiparación con los precios internacionales.

De uno u otro modo estas recomendaciones se estaban materializando ya en la práctica de la negociación colectiva española —como ponen de manifiesto los estudios analizados—, aunque el discurso de las cúpulas sindicales todavía no lo reflejara. Sin embargo, esta relativa excepcionalidad en lo que concierne a la relación parabólica observada entre centralización y eficiencia de la negociación salarial, y la adopción práctica de la prioridad absoluta del empleo, no dejó de plantear problemas en el contexto europeo, que hoy se encuentran felizmente superados. No cabe minusvalorar la influencia que tuvo sobre la ruptura de la concertación a finales de los años ochenta el clima de temor al «*dumping* social» existente en vísperas del Mercado Único en el seno de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y de algunos Estados miembros con larga tradición en esta materia (Bean *et al.*, 1998, pp. 5 y ss.), que se habían considerado amenazados por el ingreso de España y Portugal, cuyos salarios eran obviamente más bajos que la media comunitaria, dados su menor nivel de desarrollo y las elevadísimas tasas de desempleo. En otro lugar (Espina 2007a) he analizado la escalada reivindicativa de los sindicatos españoles como parte de una estrategia defensiva con la que la Confederación Europea de Sindicatos (CES) trató de estabilizar la estructura de los intercambios comerciales a la llegada del Mercado Único, cuando todavía se planteaba el interrogante acerca de si éste significaría competencia entre países por reducir los derechos sociales (Visser, 2000, p. 440), por mu-

cho que la pieza clave de esta política fuese el sistema monetario europeo (SME), que trataba de evitar devaluaciones competitivas entre los socios comerciales del nuevo espacio competitivo.

Como consecuencia del fracaso de esa estrategia monetaria, la ruptura del SME se vio acompañada de una nueva crisis del empleo —entre 1992 y 1994— cuya gravedad tuvo la virtud de hacer desaparecer los temores al *dumping* social, impulsando un cambio radical en las políticas de la Unión Europea, que pasó a adoptar el empleo —en lugar de los salarios y la protección— como la principal prioridad de su política social (Fina, 1999; Visser, 2000, p. 448), y la defensa de la concurrencia y la eliminación de las barreras de entrada, como principal instrumento de mejora de la competitividad externa (Dolado *et al.*, 2001). Todo ello significa un compromiso más abierto de la Unión con la diferenciación de sistemas sociales y un avance hacia posiciones menos intervencionistas que en el pasado. En este cambio influyó la cultura aportada por los nuevos socios, tras la ampliación de 1995, cuyas políticas de negociación salarial se habían venido coordinando con las políticas de equilibrio macroeconómico para mantener la competitividad (Danthine y Hunt, 1994). La adopción del «Pacto de estabilidad y empleo», en la cumbre de Ámsterdam de junio de 1997, y de la «Estrategia europea del empleo» (EEE), en la de Luxemburgo de noviembre del mismo año, iniciaron la puesta en práctica del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, que obliga a la Unión a adoptar una estrategia común de empleo y a los Estados miembros a coordinar sus políticas económicas tomando en consideración los nexos entre las políticas de empleo e inclusión social y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, dadas sus grandes implicaciones económicas y presupuestarias.

Así pues, la reemergencia de las políticas neocorporatistas —centradas en la coordinación salarial— a finales del pasado decenio se produjo en un nuevo contexto que obligó a buena parte de los sindicatos europeos a adoptar pautas de «corporatismo competitivo» (Rhodes, 2000), dado que las políticas monetarias han dejado de ser acomodaticias respecto a la inflación y la única forma de evitar choques asimétricos y contracciones periódicas de la producción, los precios y el empleo consiste en adoptar políticas sa-

lariales responsables (Martín, 2000), lo que explica también que en tales circunstancias las prácticas de coordinación salarial hayan dejado de encontrarse relacionadas en exclusiva con los gobiernos de izquierda, más proclives históricamente a compensar los desajustes de la misma, en aras de preservar el empleo (Lindgren, 2006, p. 171).

Puede decirse, pues, que la interrupción de la concertación permitió a todas las partes reconsiderar el camino andado y evaluar los efectos de las prácticas neocorporatistas practicadas durante el primer decenio de la democracia. Tras las reformas laborales llevadas a cabo sin consenso a comienzos de los años noventa, la recuperación del diálogo durante el último decenio se entablaría ya a partir de criterios ampliamente compartidos en el ámbito de la OCDE y la UE. Un nuevo intento de reforma heterónoma —esbozado, como vimos, por el Gobierno del PP en 2002— fue modulado en el transcurso del proceso de tramitación legislativa, reconduciéndolo a términos aceptables para los sindicatos. En cualquier caso, tanto la vuelta a la concertación en España como las nuevas modalidades de la misma practicadas en la UE se someten ahora necesariamente a la restricción de respetar la senda de una homogeneidad creciente en las políticas de crecimiento y empleo aplicadas en todos los Estados de la Unión, apoyada en un sistema común de monitorización y orientada por el ejercicio de *benchmarking* respecto a las mejores prácticas observadas en el continente, que se orienta cada vez más hacia criterios de protección de carácter universalista. Finalmente, de acuerdo con la expresión [2], el establecimiento de objetivos de empleo convergentes en el largo plazo equivale a fijar también de forma implícita objetivos de convergencia en el crecimiento económico, puesto que las diferencias de productividad por persona empleada entre los Estados miembros de la UE son mucho menores que las diferencias de renta *per capita*.

2. EL GASTO SOCIAL POR FUNCIONES DE BIENESTAR EN ESPAÑA Y EN LA UE: EVOLUCIÓN, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Como ingrediente fundacional del proceso de modernización —y señal de identidad del mismo, especialmente significativa en el caso europeo—, los progresos del Estado de Bienestar están sometidos a la *ley* —enunciada por Douglas North—³³ según la cual «el cambio social es fundamentalmente incrementalista, gradual y se ve condicionado por las restricciones derivadas del pasado histórico». Los indicadores construidos por la OCDE sintetizan el alcance del impacto del proceso de modernización sobre el bienestar de los ciudadanos, agregando los porcentajes de la población que se encuentra ocupada y/o adquiriendo formación y la de la que recibe prestaciones sociales de cualquier tipo. La síntesis de este indicador figura en el cuadro 21.

CUADRO 21. *Porcentajes de población en edad activa según su posición respecto al Estado de Bienestar (año 1999)*

	<i>Empleo y formación</i>	<i>Prestaciones sociales</i>	<i>Suma</i>	<i>Otros (Hogar)</i>
OCDE*	68,4	19,9	88,3	11,8
Países nórdicos* .	73,4	20,8	94,1	5,9
EE UU	78,3	13,7	92,0	8,0
España	64,4	11,2	75,6	24,4

* OCDE: media 16 países. Países nórdicos: media Suecia y Dinamarca. La media de los 8 países de la UE-15 no incluidos en la tabla coincide prácticamente con la de los 16 países OCDE.

FUENTE: OCDE (2006), cuadro 3.6, p. 114.

En primer lugar, destaca la limitada utilización de los recursos humanos en España, resultado de combinar una escasa capacidad de inclusión por parte del mercado de trabajo con una menor extensión del sistema educativo. La posición española en la primera columna

³³ Véase North (2005), p. 64.

de la tabla que sirve para elaborar el cuadro 21 sólo es anterior a los países del Benelux y a los de Oceanía. La combinación de estas dos modalidades de inclusión alcanza su punto máximo en EE UU, seguido por los países nórdicos (y por Austria, dentro de la UE). La diferencia entre España y EE UU es casi de catorce puntos. A su vez, EE UU se encuentra diez puntos por encima de la media OCDE (y de Europa Central) y cinco por encima de los países nórdicos.

España es el país de la tabla con un índice más bajo de población dependiente de las prestaciones sociales (11,2%), seguido de Japón (11,4%) y de EE UU, pero a considerable distancia de la media OCDE, con una tasa equivalente a algo más de la mitad de la de los países nórdicos. La primera posición en esta tabla la ocupa Francia³⁴, cuya tasa de dependencia (24,2%) duplica con creces la de España, y la diferencia entre ellas duplica, a su vez, la que separa a Francia de los Países Bajos (17,8%), que es el país que sigue a España en la zona baja en cuanto a extensión de las prestaciones entre los ocho países de la UE-15 analizados.

La explicación de esta posición relativamente singular se encuentra, por un lado, en la juventud relativa del Estado de Bienestar español, dado el lento proceso de maduración de los derechos de carácter contributivo, que, una vez adoptados, tardan decenios en alcanzar su nivel máximo previsto. Esto es lo que veíamos al analizar el caso de las pensiones iniciales, que sólo en 2006 comienzan a aproximarse a las tasas paramétricas legales de sustitución —y ello exclusivamente dentro del Régimen General— fijadas hace más de veinte años, cuando se redujo la tasa desde el 100%, fijada por el régimen político anterior. Además, el retraso en el camino hacia la universalización de ciertas prestaciones ha contribuido a mantener en posición baja la tasa de población dependiente en España, junto al hecho de no ser elegibles para el seguro de desempleo los demandantes del primer empleo —siendo así que este colectivo es especialmente numeroso entre los jóvenes y las mujeres, como veíamos al examinar los problemas de segmentación.

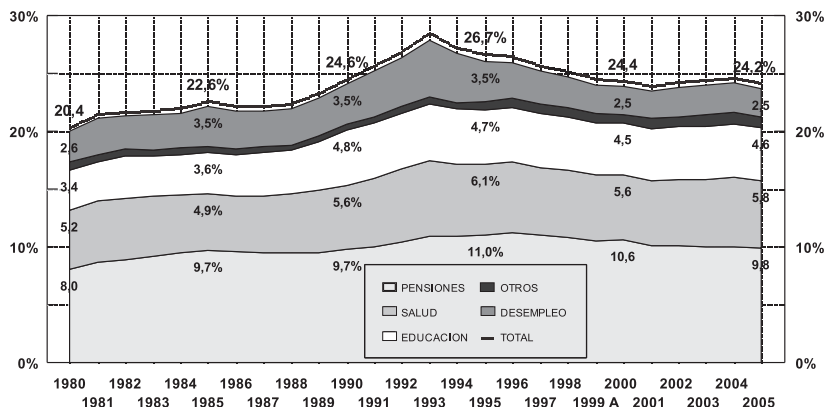
³⁴ Sin contar a la República Eslovaca, con un 38,2% de población dependiente, cifra que incluye a personas ya computadas en el otro indicador, de modo que la suma de ambos es superior a 100.

Igualmente ha contribuido también a ello el nivel relativamente bajo en que se sitúa el umbral de renta a partir del cual se puede acceder a las prestaciones universales sometidas a la prueba de carencia de ingresos, relacionado, obviamente, con la baja relación que guarda el salario mínimo con el salario mediano, lo que nos remite de nuevo al problema de la escasa capacidad de inclusión del mercado de trabajo —ya que el salario mínimo fija el nivel de productividad para ser admitido al empleo remunerado, y las rentas de inserción se sitúan siempre a cierta distancia por debajo de ese umbral—. Finalmente, la baja tasa de población dependiente está relacionada también con el escaso desarrollo que han adquirido en el Estado de Bienestar español las políticas de apoyo a la familia, al cuidado de los hijos y al acceso a la vivienda, políticas que, además de tener una intensidad limitada, no se llevan a cabo a través de «prestaciones», sino más bien a través de deducciones y desgravaciones fiscales.

A todo ello se une lo imperfecto del indicador de la OCDE —especialmente en el área denominada de las *prestaciones por desocupación* que no dependen de la disponibilidad para trabajar—, cuyo estado actual no puede considerarse más que como un ensayo meramente tentativo. En cualquier caso, combinando aquellos dos grandes indicadores de modernización económica y social, puede decirse que el Estado de Bienestar español era todavía en 1999 el que ofrecía un menor grado de inclusión —vía mercado, educación o prestaciones sociales— de entre los 16 países de la OCDE para los que se dispone de datos: el peso del grupo de población no incluido en uno de los dos indicadores duplica la media de la OCDE y de los países centroeuropeos (12%), triplica el índice de EE UU (8%) y cuadriplica el de los países nórdicos (6%). Ciertamente, esta desventaja relativa puede ser utilizada en el futuro para hacer progresar las políticas sociales en la línea de activación que señalan las mejores prácticas del área, sin necesidad de incurrir en desviaciones —como sucede en los países con Estados de Bienestar más generosos— que se ven obligados ahora a reconducir prestaciones y subsidios pasivos hacia políticas activas, como enseguida veremos, lo que siempre resulta más dificultoso.

El gráfico 44 refleja la evolución del gasto público destinado en España a las cuatro grandes funciones de bienestar, consideradas en

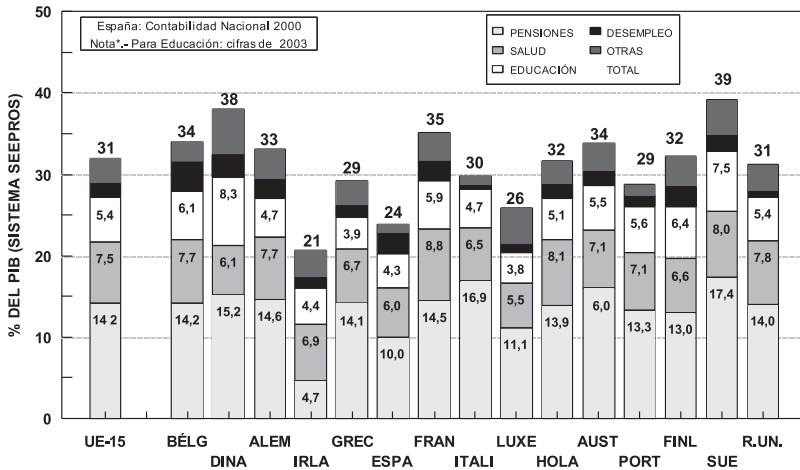
GRÁFICO 44. *España. Gasto público en bienestar, 1980-2005 (Contabilidad Nacional, base 1995, en % sobre el PIB*



FUENTE: Ministerio de Educación y MTAS (SEEPROS).

proporción del PIB. Al tratarse de una *ratio* entre magnitudes medidas a precios corrientes su significación no se ve directamente afectada por la inflación. Sin embargo, se trata de un indicador que refleja por un lado la evolución de la cifra absoluta del gasto —en el numerador— y la magnitud del PIB —en el denominador—, de modo que se produce la paradoja de que para un mismo período, a igual gasto social, un mayor crecimiento del PIB —o una medición más precisa del mismo— significa un descenso del índice. Esto es lo que explica el hundimiento del indicador general en los dos países de la Unión con tasas de crecimiento más elevadas durante los últimos diez años: (Irlanda y España), cuyos indicadores superaban a los de Portugal y Grecia, respectivamente, a comienzos de los años noventa pero se despegaron de ellos rápidamente hasta alcanzar niveles mínimos a comienzos del nuevo siglo. Esto indica que la mejor estrategia para hacer sostenible el Estado de Bienestar coincide precisamente con la de crecimiento económico y del empleo.

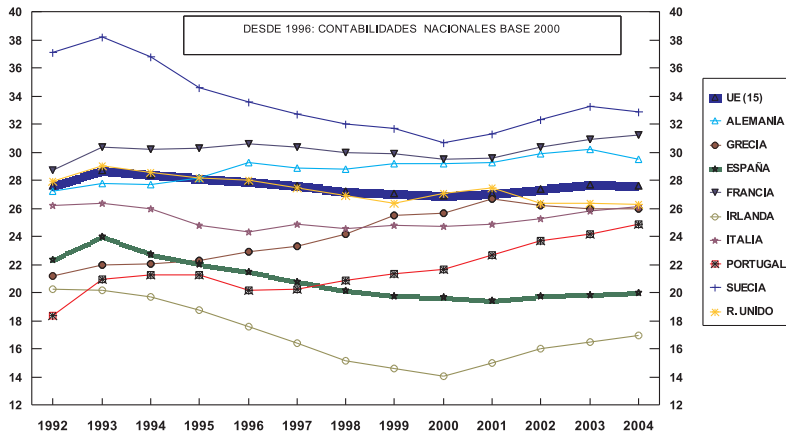
Además, por el lado del dividendo del indicador el gasto de muchas políticas de bienestar crece desproporcionadamente durante la fase baja del ciclo económico. De ahí que la *ratio* máxima de gasto del EB español se alcanzase en 1993 —en medio de la peor crisis

GRÁFICO 45. *Gasto público en bienestar (2004*: en % PIB)*FUENTE: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

económica de los últimos quince años—, y que el anterior máximo relativo se registrase en 1985, al término de un largo decenio de lento crecimiento económico y descenso del empleo (en el contexto de edificación de las nuevas instituciones de bienestar, sin haber sido sometidas todavía algunas de ellas a las reformas de sostenibilidad). En cambio, los segundos quinquenios de los decenios ochenta y noventa registraron reducciones del indicador debido, por un lado, al fuerte crecimiento del PIB —dado su carácter profundamente anticíclico—, en ambos casos, y porque a partir de 1996 cumplieron 60 años y empezaron a jubilarse las cohortes demográficas nacidas en 1936 y durante los años de guerra y primera postguerra (muy mermadas demográficamente, lo que también contribuyó a moderar el gasto en sanidad).

Finalmente, el indicador de gasto en educación alcanzó su nivel máximo en 1993 (4,9% del PIB), debido también a causas demográficas, tras el esfuerzo extensivo desplegado para escolarizar a la generación de la crecida demográfica (que se interrumpe en el segundo quinquenio de los setenta), en un contexto de ampliación de las edades de escolarización y de elevación hasta niveles máximos de las tasas de encuadramiento en todos los ciclos de escolarización

GRÁFICO 46. *Gasto público en protección social, 1992-2004 (en % del PIB [euros corrientes], sin incluir educación)*



FUENTE: UE (2007).

—ya que la escolarización funcionó parcialmente como una política de «reparto de trabajo» durante la etapa de altos niveles de desempleo—, mientras que hasta la etapa más reciente, tras la LOE de 2006, no se adoptaron políticas de inversión en la calidad de la enseñanza.

El cuadro 22 recoge los datos que permiten construir un indicador sintético sencillo sobre la intensidad relativa del gasto destinado a proporcionar educación y protección social —desagregado este último en ocho grandes funciones— por el Estado de Bienestar español tras un cuarto de siglo de funcionamiento de la democracia, en comparación con los países de la Unión Europea antes de las dos últimas ampliaciones (ya que las cifras de los diez países de más reciente incorporación son muy heterogéneas respecto a las de la Europa Occidental, dadas las vicisitudes de su historia secular)³⁵. Del mismo se desprende que:

³⁵ Pese a lo cual, la media de los datos agregados de protección social en el conjunto de UE-25 para el período 2000-2006 apenas difiere en tres o cuatro décimas de la de UE-15.

CUADRO 22. *Gasto total en protección social y educación en % del PIB: UE-15 (año 2004*)*

<i>Función:</i>	<i>Total</i>	<i>Salud</i>	<i>Incapacidad</i>	<i>Vejez</i>	<i>Viu./Orf.</i>	<i>Familia</i>	<i>Desempleo</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Exclusión</i>	<i>Educación</i>
Países UE (15)	31,7	7,5	2,1	10,9	1,2	2,1	1,8	0,5	0,4	5,2
España/UE-15..	75,3	80,0	71,4	72,5	50,0	33,3	138,9	40,0	50,0	82,3
<i>(ratio en %)</i>										
Bélgica	34,0	7,7	1,9	9,6	2,7	2,0	3,5	0,1	0,4	6,1
Dinamarca.....	38,0	6,1	4,1	11,1	0,0	3,9	2,8	0,7	1,0	8,3
Alemania	33,1	7,7	2,2	12,0	0,4	3,0	2,4	0,2	0,5	4,7
Irlanda	20,7	6,9	0,9	3,0	0,8	2,5	1,3	0,5	0,4	4,4
Grecia	29,4	6,7	1,3	11,9	0,9	1,7	1,5	0,6	0,6	4,2
España	23,9	6,0	1,5	7,9	0,6	0,7	2,5	0,2	0,2	4,3
Francia	35,2	8,8	1,7	10,9	1,9	2,5	2,3	0,8	0,4	5,9
Italia	29,7	6,5	1,5	12,9	2,5	1,1	0,5	0,0	0,0	4,7
Luxemburgo	26,2	5,5	3,0	5,8	2,3	3,8	1,0	0,2	0,5	4,1
Países Bajos.....	31,7	8,1	2,9	9,6	1,4	1,3	1,7	0,3	1,3	5,1
Austria.....	33,8	7,1	2,3	13,3	0,4	3,0	1,7	0,1	0,4	5,5
Portugal.....	28,7	7,1	2,4	9,3	1,6	1,2	1,3	0,0	0,2	5,6
Finlandia	32,4	6,6	3,4	8,6	1,0	3,0	2,5	0,3	0,5	6,5
Suecia	39,2	8,0	4,7	12,0	0,7	3,0	2,0	0,6	0,7	7,5
Reino Unido	31,3	7,8	2,4	10,7	0,9	1,7	0,7	1,5	0,2	5,4

* El gasto en educación corresponde al año 2003.

FUENTE: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>; *Population and Social Conditions*.

- A) En conjunto, la proporción del ingreso total destinado a las funciones de Bienestar en España es una cuarta parte inferior a la media europea.
- B) Sólo en la función de desempleo el gasto español supera al de la UE-15 casi en un 40%.
- C) En educación y salud, el gasto español es inferior al de la UE-15 en casi un 20%; en vejez e invalidez, en casi un 30%.
- D) España destina a pensiones de viudedad y orfandad y a combatir la exclusión social una parte de su renta equivalente a la mitad de la media de la UE-15.
- E) El único país de la UE-15 con el que cabe equiparar a España es Irlanda, cuyo gasto relativo es incluso dos puntos inferior, lo que se debe sobre todo al bajo nivel de gasto irlandés en las funciones más abiertamente contributivas (in-

capacidad, desempleo y pensiones de jubilación, con una abultada diferencia de casi cinco puntos en esta última), mientras que en las funciones más universalistas (familia, salud, educación, vivienda y exclusión) Irlanda va por delante, lo que encaja perfectamente con la contraposición entre los «mundos» de bienestar de Bismarck y Beveridge, por los que han discurrido históricamente uno y otro modelo.

- F) Finalmente, las dos funciones peor atendidas en España son la vivienda y la ayuda a los hijos y la familia. En vivienda, la intensidad protectora equivale al cuarenta por ciento de la media de UE-15, y en familia e hijos, en torno a un tercio de la misma.

En conclusión, pese a las correcciones experimentadas por el Estado de Bienestar español durante la etapa democrática para limitar y corregir los rasgos corporativistas con los que apareció, todavía en el año 2004 su carácter predominantemente asegurador y contributivo resultaba patente, por lo que buena parte del trabajo para incorporar instituciones de protección de carácter universalista se encontraba pendiente de realizar. A la vista de la comparación con las políticas practicadas en los quince países de Europa Occidental, parece claro que las ramas del Estado de Bienestar que necesitan reforzamiento más urgente son las dirigidas a la protección de la familia, los hijos (incluidas las pensiones de viudedad y orfandad) y la vivienda, seguidas de las políticas contra la exclusión social y la mejora de calidad en la educación. Algunas de ellas han sido ya objeto de medidas correctoras durante el trienio 2004-2007, aunque sus frutos tardarán en aparecer en la estadística. Otras se encuentran todavía pendientes de corrección.

Cabe decir, además, que, dada la evolución hacia la consolidación de estrategias racionales de comportamiento de los hogares —perfectamente constatable durante el último cuarto del siglo XX (Espina, 2004b)—, la fragilidad de las políticas dirigidas a apoyar a los jóvenes a formar un hogar y a las familias a tener y cuidar a los hijos se encuentran en la base de la abrupta caída de la fecundidad

que constituye la principal amenaza a largo plazo para la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Una investigación reciente³⁶ establece que desde la perspectiva demográfica aquella caída se debe principalmente al aumento de la edad media de la primera maternidad, que constituye el componente fundamental del índice sintético de fecundidad y determina su evolución. Cabe preguntarse si esta última responde a una mera posposición de las decisiones de fecundidad en las jóvenes parejas, y sobre su eventual recuperación ulterior. Los autores del estudio responden —con un grado muy razonable de verosimilitud— que la posposición de la natalidad acaba transformándose en una reducción de la fecundidad, precisamente porque la capacidad biológica de reproducción descende con la edad —y lo hace abruptamente a partir de los 35/40 años—.

Esa misma investigación concluye que la vuelta a unos indicadores de fecundidad próximos a los niveles de reemplazo supondría elevar el indicador desde el 1,3 actual hasta el nivel 2,1 (algo por encima de la situación francesa). Pero, en la hipótesis más optimista, tal avance implicaría hacer descender la edad media de la primera maternidad —situada actualmente en 29,2 años— hasta 27 años (y, en la hipótesis más pesimista, hasta 25 años, que es la cifra de 1980). Una reducción de este calibre exigiría neutralizar los factores que vienen influyendo sobre la prolongación de la coresidencia de muchos jóvenes en el domicilio familiar hasta la edad adulta, fenómeno generalmente condicionado por la flexibilidad del mercado de la vivienda (Ermisch y Di Salvo, 1997), afectado también en España por la excesiva temporalidad en el empleo (Rica e Iza, 2006) y por la rapidez con que ha progresado la esperanza media de vida en la escuela de las mujeres, en ausencia de un avance paralelo de la política familiar: la cifra pasó de 9,4 años en 1970 a 12,5 en 1980 y a 15,6 años en 2000, con un aumento de 6,2 años en treinta años —sólo superada por Portugal, con un avance de 7,1 años—, en comparación con avances de cinco años en Reino Unido y Países Bajos, llegando ese último año a situarse España en el sexto puesto de la UE-15 por esperanza media de vida en la escuela de las muje-

³⁶ Véase Delgado, Zamora y Barrios (2006).

res mayores de cinco años —con una cifra de 17,9 años, frente a una media ponderada para la OCDE de 16,3 años³⁷.

El cuadro 23 permite concluir que, cualquiera que sea el punto de comparación que se adopte, las políticas de apoyo a la familia y las de inversión en recursos humanos son precisamente las que presentan indicadores relativos más carenciales en España. En este caso, la comparación se lleva a cabo con el grupo más amplio de la

CUADRO 23. *Gasto total del estado de bienestar en % del PIB: UE-25 por grupos de países (año 2003) **

<i>Función de gasto</i>	<i>Países nórdicos</i>	<i>UE-25</i>	<i>España</i>	<i>Ex COMECON</i>
Salud/enfermedad.....	7,2	7,7	6,0	5,4
Incapacidad.....	4,1	2,2	1,5	1,7
Vejez	11,0	11,3	8,2	7,9
Supervivencia	0,6	1,3	0,6	0,5
Familia/Hijos	3,4	2,2	0,7	1,6
Desempleo.....	2,5	1,8	2,6	0,6
Políticas Activas...	1,1	0,5	0,6	0,1
Políticas Pasivas..	2,0	1,1	1,5	0,3
Vivienda	0,5	0,5	0,2	0,1
Exclusión social	0,8	0,4	0,2	0,4
Recursos humanos....	7,4	5,2	4,3	5,3
<i>Total gasto en Estado de Bienestar.....</i>	<i>37,6</i>	<i>32,6</i>	<i>24,2</i>	<i>23,4</i>

* La suma de las políticas activas y las pasivas no coincide con el desempleo porque en general, el gasto en servicios públicos de empleo no se distribuye entre ellas. Además, en los tres países nórdicos de la UE los datos desagregados incluyen partidas ajenas a los gastos en protección social. Los 8 países denominados ex COMECON comprenden: Polonia, Hungría y Eslovenia; los dos de la antigua Checoslovaquia, y las tres repúblicas ex soviéticas bálticas.

FUENTE: Datos primarios extraídos de: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, *Population and Social Conditions*; elaboración propia.

³⁷ Para 1970, véase Gustafson-Kalwij (2006, p. 7); para 2000 y para la esperanza escolar a los cinco años, véanse: http://www.nationmaster.com/graph/edu_sch_lif_exp_fem-education-school-life-expectancy-female y http://www.nationmaster.com/graph/edu_exp_dur_of_edu_for_fem-education-expected-duration-females.

UE-25 (cuyas medias no difieren gran cosa de las de UE-15) y con los ocho países del Este de Europa incorporados a la UE en la quinta ampliación de 2004 —por no mencionar a los tres países nórdicos, con indicadores superiores en todas las funciones—. En concreto, los países ex COMECON superan a España en un punto porcentual en lo que se refiere al nivel de gasto relativo de las políticas de recursos humanos (en las que estos países se encuentran incluso por encima de la media de la UE-25) y a la función de gasto en familia e hijos.

Además, la fragilidad de las políticas de protección de la familia —sintetizada en el hecho de que el Estado sólo se hace cargo en España, aproximadamente, de un 25% de los gastos anuales mínimos imputables a la crianza de los hijos—, empuja a que en las estrategias racionales de los jóvenes primen la opción de posponer la formación de parejas estables y de evitar la natalidad, reforzando el desequilibrio en los incentivos y desincentivos derivados de la propia configuración del sistema de pensiones, como establecía el modelo de Ehrlich y Kim (2007), ya examinado, que viene a reforzar el impacto sobre estas decisiones de la mayor necesidad que experimentan los jóvenes españoles de aceptar puestos de trabajo con un elevado grado de volatilidad, como consecuencia de la segmentación del mercado de trabajo (Martínez Granado y Ruiz Castillo, 2002). Todo ello permite concluir que corregir los graves problemas de segmentación detectados en el epígrafe anterior y reequilibrar las políticas de protección social en el sentido que se infiere del análisis comparativo realizado en este último epígrafe constituyen la mejor inversión de cara a la sostenibilidad a largo plazo del Estado de Bienestar edificado hasta ahora por la democracia española.

Obsérvese que el ejercicio de armonización de políticas —orientado por la corrección de las desviaciones más flagrantes respecto a las prácticas mayoritarias en Europa— implica necesariamente también la búsqueda de congruencia entre la conformación del sistema de bienestar y los otros subsistemas sociales —principalmente económico y jurídico, pero también político y cultural— que viene realizándose en el seno de la Unión a través de mecanismos cooperativos. Una cooperación que incluye —junto a los procedimientos «duros» de reglamentos, directivas y políticas comunes, que afectan

a las materias declaradas de competencia europea— un conjunto de orientaciones comunes —sólo vinculantes con carácter general, pero articuladas a través de políticas nacionales—, y, finalmente, una serie de mecanismos todavía más blandos —o de «supervisión entre iguales (*peer pressure*)— en áreas cuya competencia es exclusiva de los Estados, como las políticas de empleo, de pensiones y de exclusión social (Zeitlin y Pochet, eds., 2005). En este contexto los Estados miembros se han autoobligado a integrar en un proceso único la cooperación de los «Planes nacionales de acción para la inclusión social», los «Informes nacionales de estrategia sobre el futuro de las pensiones» y las «Estrategias nacionales de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración». En España, el «Primer informe nacional de estrategias para la protección social y la inclusión social», referido al período 2006-2008, fue aprobado en octubre de 2006. Este plan se propone los siguientes objetivos finalistas, que señalan las prioridades sociales del gobierno actual:

- Alcanzar en 2010 una tasa general de empleo del 66% de la población en edad laboral, y una tasa de empleo femenina del 57% (desde el 48%, en que se sitúa actualmente), reduciendo la tasa de paro juvenil por debajo del 18,6%.
- Situar el Salario Mínimo Interprofesional en 600 euros al mes en 2008.
- Recuperar progresivamente el poder adquisitivo de las pensiones mínimas, acumulando un incremento del 26% durante el período 2005-2008 (coincidente con el mandato del gobierno que lo adopta).
- Reducir el abandono escolar prematuro al 20% en el año 2008 (y al 15% en 2010) y alcanzar la gratuidad en el segundo ciclo, escolarizando al 100% de los niños de 3 a 6 años en 2010.
- Desarrollar el Sistema Nacional de Dependencia, comenzando por garantizar la atención al 100% de las personas valoradas en el grado de gran dependencia en el año 2007, y extendiendo paulatinamente la protección hasta cubrir en 2015 a toda la población calificada como dependiente.
- Desarrollar el Reglamento de la Ley de Extranjería fijando objetivos explícitos de integración sociolaboral de los inmigrantes.

Las conclusiones de nuestro análisis comparativo coinciden *grosso modo* con los resultados del modelo de diseño óptimo de Estado de Bienestar propuesto por Conde-Ruiz *et al.* (2007) realizado a partir del análisis cuantitativo de una abundante masa de indicadores de bienestar en Europa, según los cuales:

- Resulta preferible realizar la protección de los colectivos a los que se desea beneficiar aumentando el gasto por habitante que hacerlo a través de la regulación económica —y resulta todavía menos positivo para el bienestar apelar a la legislación protectora del empleo—.
- Las políticas que repercuten de manera más eficiente en el bienestar de la población son las que implican mayor inversión en capital humano, como las de sanidad o educación.
- El mecanismo más eficiente y menos distorsionante para complementar la financiación del Estado de Bienestar —a la vista de los niveles y la estructura de la fiscalidad existente en Europa— es el de los impuestos que gravan el consumo. Sin embargo, según el estudio de Carbajo (2007), esta conclusión no puede extrapolarse a Latinoamérica.

En cambio, para Kotlikoff *et al.* (2007) la constitución de un fondo de precapitalización de la Seguridad Social a partir de impuestos de consumo es la vía más eficiente para hacer frente al problema demográfico, también en el caso de Norteamérica. En esa línea se mueve también la ponencia presentada por Howard Glennerster a esta Conferencia.

CONCLUSIÓN. EL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA: DOCE LECCIONES PARA AMÉRICA LATINA

Lema I. *Lo primero que hay que señalar a la hora de intentar extraer lecciones de una experiencia nacional —la española, en este caso—, es que ninguna práctica institucional resulta transplantable de un país a otro, lo que reza muy especialmente para las experiencias relacionadas con el Estado de Bienestar, cuyo estudio a lo largo de los ocho capítulos anteriores debiera haber dejado claro que son siempre el resultado de un lento tejer y destejer en que cada paso actual se encuentra fuertemente condicionado por la historia anterior. Ahora bien, según el antiguo proverbio de los judíos sefarditas españoles antes de la expulsión, «lo que puede el tiempo también lo puede la razón» (Sholem, 1931). Además, buena parte de estas experiencias forman parte de un sistema social que aparentemente comparte ciertos rasgos institucionales, hasta conformar lo que algunos científicos sociales han dado en llamar el «modelo latino», que constituye una fuente de comunalidad algo más fuerte que la derivada de los dos acontecimientos históricos del siglo XX que, según Borges, contribuyeron más firmemente a fortalecer nuestro sentimiento de unidad cultural¹.*

Lema II. *El rasgo más sobresaliente del modelo latino es, precisamente, una cierta indiferenciación entre sistemas sociales y una inclinación cierta hacia el inmoderado dirigismo ejercido desde el sistema político sobre los otros subsistemas sociales. Esa es, al menos, la causa principal del fracaso de la modernización española hasta el último*

¹ Tales fueron «las emociones de la guerra de España, que afiliaron a todos los americanos a uno u otro bando, y, después, la larga dictadura, que demostró, contra las vanidades locales, que no estamos eximidos, por cierto, del doloroso y común destino de América» (Obras Completas, vol. 4, p. 88).

cuarto del siglo xx. Una relativa indiferenciación que restó energía impulsora para alimentar el proceso de innovación generalizada en que consiste la modernización, ya que, para alcanzar masa crítica de cambio y sostenerla a lo largo del tiempo, el impulso modernizador ha de ser necesariamente policéntrico. Y, lo que es todavía más grave, produjo sesgos incompatibles con la orientación general del crecimiento económico moderno, derivados de la propia definición y reglas de funcionamiento del sistema político, ya que, en palabras de D. C. North (2005):

Los gobiernos no son necesariamente una parte desinteresada y altruista en la economía sino que tienen incentivos muy fuertes para actuar de forma oportunista en orden a maximizar las rentas de quienes acceden al proceso gubernamental de toma de decisiones... (u otorgar beneficios clientelares), de modo que no puede darse por supuesto que los gobiernos diseñen y apliquen reglas de juego que fomenten la actividad productiva [p. 67].

Los mercados políticos son, por definición, más ineficientes que los mercados económicos porque los primeros se basan en instituciones —formales o informales— cuya estructura de incentivos es muy imperfecta, ya que las políticas que resultan suficientemente poderosas para formular y aplicar las reglas de juego económicas son igualmente eficaces cuando los políticos las emplean en su propio beneficio, en lugar de dirigirlas hacia el bienestar general. Convencionalmente, el sistema político liberal ha echado mano de pesos y contrapesos institucionales para que el compromiso de los políticos con el interés común resulte creíble, pero los mecanismos formales suelen resultar insuficientes. Hacen falta restricciones informales —por ejemplo, las provenientes del sistema de valores— para reconducir los comportamientos de los políticos hacia la obtención de resultados de bienestar [p 68].

Ahora bien —concluye North—, las normas informales y voluntarias que habrían de corregir tales desviaciones no ofrecen —por definición— garantías formales de cumplimiento ni funcionan siempre. De ahí que toda injerencia discrecional del sistema político sobre los otros subsistemas deba ser contemplada con precaución y ofrecer las máximas garantías de que se lleva a cabo respetando escrupulosamente las reglas formales de toma de decisiones y la necesaria autonomía de aquellos —ya se trate del sistema eco-

nómico, el cultural o el jurídico—, y especialmente en lo que se refiere al sistema de bienestar, que constituye un poderoso «recurso de poder», como pone de manifiesto el modelo nórdico. En lo que se refiere a Latinoamérica, el examen de lo ocurrido en catorce países entre 1973 y 1997 indica que el tránsito desde los regímenes dictatoriales o populistas hacia regímenes democráticos se produjo en paralelo con una disminución de peso del gasto en los sistemas de seguridad social más propensos a producir transferencias de renta hacia los sectores clientes del poder y un aumento de los sistemas de bienestar más universalistas, como salud y educación (Kaufman y Segura-Ubiergo, 2001). Sin embargo, las estimaciones de Edwards (2007) sitúan los indicadores de modernización institucional en la región entre 1970 y 2004 por debajo de la mitad de las cifras estimadas para los países más industrializados (y los de «independencia judicial» y «ley y orden», por debajo de los de África). Si no se corrigen la escasez y fragilidad de las políticas tendientes al fortalecimiento institucional, las probabilidades de convergencia económica y de crecimiento a largo plazo resultarán muy limitadas.

Lema III. *El fracaso del primer intento de modernización español se debió también a la incongruencia y el desarrollo desigual entre los diferentes sistemas sociales. La experiencia comparada ayudó a detectar tales inconsistencias y sugirió modos de corregirlas.* La principal incongruencia consistió en el desigual ritmo de modernización entre el sistema cultural —cognitivo, de valores, instituciones y creencias— y las prácticas y los sistemas jurídico y económico. Esto se observa también hoy con carácter general en la gran disparidad en los avances que se están registrando en el proceso de globalización de muchas normas legales que afectan a los diferentes campos de regulación económica y financiera, ya que cuanto más alejadas se encuentran estas normas del núcleo básico de creencias locales, más fácil resulta avanzar en el proceso de armonización, y viceversa. Por poner un ejemplo bien estudiado, la globalización de la legislación empresarial está encontrando menores resistencias que la de igualdad de género o los derechos de la mujer (Halliday y Osinsky, 2006). Aunque el avance modernizador, para ser sostenido y no entrar en

colisión retardataria, ha de producirse simultáneamente en todos los subsistemas, la modernización de la regulación económica es probablemente el campo que más se beneficia de la adopción por cada país singular de las mejores prácticas jurídicas en el ámbito global, lo que significa que la congruencia entre subsistemas no se produce sólo en el interior de cada sistema social, sino en el contexto internacional, mucho más estable a largo plazo. Además, la armonización institucional permite beneficiarse de los avances del conocimiento de las ciencias económicas y sociales registrados en el ámbito global, ya que sus modelos analíticos sólo resultan aplicables a contextos institucionales relativamente homogéneos (lo que explica la aparición de «clubes de convergencia»). La estrategia de crecimiento debe poner énfasis en la cooperación internacional para difundir el conocimiento y proporcionar asistencia técnica para adoptar aquellas prácticas —en lugar de aplicar simplemente una «estrategia de lucha contra la corrupción», como pretende el Banco Mundial, de legalidad muy dudosa y de implementación enormemente arriesgada (Martí, 2007)—.

La experiencia española permite evaluar muy positivamente la aportación a la modernización institucional derivada de la cooperación y la asistencia técnica sucesiva y cada vez más estrecha del Banco Mundial —ya desde el Plan de Estabilización de 1959—, la OCDE, la OIT, de la adopción del derecho derivado con carácter previo y como prerrequisito para el ingreso en la CE y, finalmente, de la cooperación entre iguales en el seno de la UE², que proporciona una excelente experiencia de la progresión desde los modelos de «presión exterior» y de «imitación normativa dirigida» hacia el modelo más sofisticado de «aprendizaje racional». En este sentido, el caso español puede servir de contraste con la experiencia latinoamericana de difusión institucional, en la que han prevalecido hasta ahora otros modelos de difusión, marcados en la última etapa por las limitaciones del modelo «cognitivo-heurístico», en el que la escasez y los sesgos de conocimiento disponible inducen a adoptar los aspectos adjetivos de las instituciones imitadas, que suelen verse

² Tras una primera etapa no exenta de fricciones e influencias negativas (Espina, 2007a).

neutralizados enseguida por los intereses dominantes, siempre idiosincrásicos³.

Lema IV. *La principal característica distintiva del fracaso histórico español fue la insuficiencia fiscal, que produjo una incapacidad endémica para aplicar políticas de bienestar y condujo a la búsqueda de fuentes espurias de financiación, que dañaron el crecimiento y produjeron inflación, elevando la aversión al riesgo de los individuos* (Mayda, O'Rourke *et al.*, 2007). La resolución de este problema fue la primera tarea de la transición democrática y se llevó a cabo a través del consenso interpartidario de los Pactos de la Moncloa. Su estudio no se incluye en este trabajo, pero se dispone actualmente de un análisis de la experiencia fiscal de la democracia española, realizado por Domingo Carbajo (2007) para la Fundación Alternativas, cuyas conclusiones están enfocadas precisamente hacia América Latina y establecen cinco grandes prioridades: 1) Devolver la centralidad a la imposición sobre la renta, aunque sin menospreciar impuestos «especiales» ni fuentes «heterodoxas», disminuyendo la dependencia de ingresos «paratributarios», coyunturales y asistemáticos. 2) Acometer el diseño de un «sistema tributario» con transparencia y perseverancia, poniendo énfasis no sólo en la normativa sino, sobre todo, en su aplicación efectiva y generalizada. 3) Vincular los impuestos a las actuaciones de gasto y las políticas públicas sobre las que existe amplio consenso, para elevar el apoyo social a las reformas tributarias. 4) Centrar las reformas sobre la ampliación de la base tributaria y de los sujetos obligados a tributar, más que sobre el aumento de las tasas de los gravámenes. 5) Mejorar los procedimientos para hacer efectivos los tributos, reforzando la administración tributaria, coordinando a todas las administraciones que gestionan recursos públicos y mejorando las bases informativas y los registros.

Parece evidente que Latinoamérica se encuentra actualmente en la zona inferior de la curva de Laffer, en donde un aumento de la

³ Véase el análisis de Weyland (2005), que estudia el proceso de difusión institucional del modelo chileno de privatización para la reforma de los sistemas de pensiones en Latinoamérica, contrastando estos dos modelos con los de «presión exterior» y de «imitación normativa».

presión fiscal y del gasto elevaría el crecimiento y contribuiría a mejorar la eficiencia y la equidad. El punto de equilibrio —dado el nivel de ingresos de la región— parece situar la presión fiscal y el gasto óptimos entre tres y cuatro puntos porcentuales del PIB por encima del nivel medio actual. No cabe minusvalorar, sin embargo, las dificultades de acometer esta tarea allí donde la captura del Estado por los intereses particulares y el carácter regresivo de la redistribución producida por la mayoría de las políticas públicas impiden que éstas alcancen masa crítica, lo que daña gravemente sus resultados. La insuficiencia de políticas públicas y la ausencia de resultados retroalimenta el proceso, mina la confianza social en el Estado y explica que buena parte de la región haya «derivado en una moral tributaria laxa y en instituciones disfuncionales y deslegitimadas, que socavan las bases del pacto fiscal». De las posibilidades efectivas de invertir este círculo vicioso da buena cuenta el rápido avance de la confianza en el Estado registrada en Uruguay y algunos otros países entre 2003 a 2005 —y, viceversa, la rápida pérdida de confianza allí donde han aparecido escándalos de corrupción—. Cebiar la bomba para ascender hasta el punto óptimo de la curva de Laffer requerirá necesariamente apoyo externo. Para resultar óptima, sin embargo, la cooperación externa debe perseguir producir efectos multiplicadores, empleando mecanismos de cofinanciación —como sucede con las políticas de cohesión dentro de la UE— y una condicionalidad moderada, seleccionando políticas y programas de actuación cuya complementariedad no sirva para reforzar el carácter regresivo de las políticas públicas domésticas (Oriol *et al.*, 2007).

Lema V. *La acumulación de recursos humanos —fruto de la inversión sostenida destinada a elevar su calidad— constituye el principal motor de desarrollo endógeno. En buena medida el calendario de su retraso en España respecto a los países centrales de Europa es el calendario del atraso en que incurrió el proceso español de modernización (setenta años). El esfuerzo de la etapa democrática española se sintetiza en el aumento en un 50% del número medio de años de escolarización del conjunto de la población, razón por la cual este stock de recursos humanos se encuentra muy desigualmente distribuido*

en razón de la edad. Por otra parte, las políticas de compensación interterritorial no han impedido que las diferencias de educación todavía existentes sean responsables del 40% de las diferencias de productividad entre Comunidades Autónomas.

En el panorama internacional se distinguen dos modelos de políticas educativas: el denominado «enfoque del capital humano» y el que aquí se denomina propiamente «modelo de recursos humanos». El primero trata la educación como un bien y un recurso privado —cuya adquisición y posesión reporta beneficios a los individuos— y lo deja en manos de los particulares, aunque eventualmente otorgue ciertos beneficios a la inversión en esta forma de «capital», porque considera que produce también externalidades positivas para el progreso económico del conjunto de la sociedad. Pero el proceso se desenvuelve con autonomía, impulsado por el juego de la oferta y la demanda, y por los estímulos económicos del mercado.

El segundo considera la disponibilidad de recursos humanos directamente como un fin de interés colectivo y establece políticas públicas con el fin de garantizar una disponibilidad abundante de los mismos, anticipándose a su demanda. La congruencia entre subsistemas sociales hace que el primer modelo sólo funcione bien cuando el mercado de trabajo de titulados premia adecuadamente la adquisición de educación, lo que implica un mayor grado de desigualdad salarial, en ausencia de la cual se produce infrainversión. En cambio, el modelo de recursos humanos es más igualitario, aunque corre el riesgo de producir desequilibrios apreciables entre oferta y demanda de trabajo de titulaciones si los particulares no se muestran suficientemente atentos a las señales del mercado de trabajo —en uso de la libertad de elección de profesión, en que se funda este sistema—. No obstante, investigaciones recientes indican que en buena medida la oferta de recursos humanos crea su propia demanda: por ejemplo entre 1996 y 2003 la tasa de escolarización universitaria se duplicó en Gran Bretaña, sin que disminuyese el *college wage premium*, o diferencia de salarios entre titulados y no titulados (Walker y Zhu, 2005). En su aportación a esta Conferencia Howard Glennerster parte de esa constatación para proponer un modelo mixto de financiación del sistema público de educación superior, en que los postgraduados soportan una parte creciente del

peso, aunque *a posteriori*, devolviendo el crédito fiscal anticipado para abonar sus matrículas, lo que podría constituir una vía de convergencia entre los dos modelos y situaría el *wage premium* en torno al 45 %.

La experiencia española —hasta los años noventa— muestra que la peor solución consiste en un modelo híbrido, en el que la inversión en enseñanza tecnológica superior es financiada mayoritariamente con recursos públicos, pero las corporaciones profesionales controlan indirectamente los resultados del sistema, exigiendo programas de estudios y sistemas de evaluación desproporcionadamente rigurosos, que actúan al modo de filtro o criba para mantener artificialmente baja la oferta de nuevos titulados. El modelo híbrido —con financiación pública y apropiación privada— tuvo su origen en el sistema francés de educación politécnica— frente a los modelos puros, de signo contrapuesto, practicados en Alemania y Estados Unidos—y todo indica que constituye una característica bastante extendida en el modelo latino (inspirado en el francés). Por su parte, las tasas de escolarización secundaria en América Latina todavía equivalen a la mitad de las de los países más industrializados (Edwards, 2007, A. 1).

Lema VI. *El aislacionismo es una causa cierta de subdesarrollo y de desigualdad. Esa es probablemente la lección más evidente del fracaso español hasta la llegada de la democracia y de los éxitos conseguidos a partir de entonces.* La etapa autárquica —con su correlato de dirigismo económico, aversión hacia el mercado, activismo monetario e intervencionismo sobre el tipo de cambio— registra los peores resultados de la historia económica de la España contemporánea. En primer lugar, porque el conjunto de políticas practicadas bajo ese régimen impide aprovechar las ventajas comparativas ciertas —como la disponibilidad de mano de obra abundante y desocupada— para impulsar el crecimiento y el empleo, ya que la obsesión por el mantenimiento del tipo de cambio —debido a la presión exterior, o como substitutivo de instrumentos más adecuados para luchar contra la inflación; por razones de prestigio, y también por satisfacer los intereses de ciertos sectores económicos y financieros— obliga a practicar políticas arancelarias incompatibles con la participación

del país en el comercio internacional. Paralelamente, las políticas arancelarias arbitristas —no ancladas en procesos irreversibles de apertura concertada a escala internacional, apoyados preferentemente sobre acuerdos regionales— refuerzan los recursos de poder de los gobiernos dirigistas, subordinando todavía más a los empresarios respecto a los gobiernos, lo que introduce incentivos para que éstos orienten su acción hacia la obtención de concesiones y la extracción de rentas monopolistas, en lugar de concentrarse en la concurrencia y la mejora de la eficiencia económica y en la innovación tecnológica y organizativa.

Raíces históricas proteccionistas tan firmes como las detectadas en España aparecen en la historia de Latinoamérica, mucho antes de 1929 (Coatsworth y Williamson, 2002) y parecen deberse preponderantemente a razones fiscales, actuando los ingresos aduaneros como sustitutivos de los impuestos. En conjunto, aproximadamente a partir de 1885 las tarifas arancelarias de la zona fueron las más elevadas del mundo y sólo experimentaron un corto período de liberalización en el decenio que siguió a la Primera Guerra Mundial, antes de 1929 (Williamson, 2004). Sin embargo, la mayor parte de los indicadores disponibles muestra que a comienzos del siglo XXI Latinoamérica ha emprendido un camino hacia la apertura comercial que parece irreversible (Fisher y Meller, 2001).

Lema VII. *La expansión artificial y el control de la inflación basados en políticas ficticias de estabilización del tipo de cambio favorecen a los gobiernos que buscan la reelección, a las clases medias perceptoras de rentas y a los países dominantes en los intercambios internacionales, pero resultan volátiles, incompatibles con el avance en el proceso de apertura comercial, e impiden seguir una senda de desarrollo autosostenido.* La ortodoxia de la estabilidad forzada de los tipos de cambio, salvaguardada durante varios decenios por el FMI, se ha demostrado profundamente nociva para los países emergentes. El ejemplo español es la mejor prueba contrafactual de lo erróneo de esa política. Durante el primer tercio del siglo XX el sostenimiento de la cotización de la peseta obligó a practicar políticas monetarias draconianas y a adoptar aranceles a los que, con razón o sin ella, se denominó «del hambre». El franquismo relajó al máximo la política

monetaria pero cerró todavía más los aranceles e introdujo controles cuantitativos al comercio exterior, interviniendo directamente el mercado de divisas y fijando artificialmente su cotización, sometiendo al país a devaluaciones periódicas, hasta el punto de que el comercio exterior llegó a funcionar en la práctica como comercio de Estado. La destrucción del sistema de incentivos provocó fluctuaciones económicas violentas e innecesarias, distorsionó la asignación de recursos y produjo artificialidad en el funcionamiento de todos los mercados —y, muy especialmente, en los mercados de factores—. Finalmente, también la etapa democrática experimentó una crisis cambiaria aguda, aunque breve —pero con resultados para el empleo igualmente nocivos—, tras la entrada de la peseta en el Sistema Monetario Europeo, aunque en este caso la causa fue la decisión de integrarla en la moneda única, que se estaba diseñando por entonces, de modo que el coste de aquella crisis puede contemplarse como una inversión de cara al futuro.

El examen de lo ocurrido en dieciocho países de América Latina entre 1970 y 1999 indica que las políticas de anclaje de los tipos de cambio —no acompañadas de políticas consistentes con ella, de muy difícil aplicación por tener rentabilidad electoral negativa— proporcionan a los gobiernos que las practican una rentabilidad electoral inmediata, al producir breves «edades de oro» para las clases rentistas —en paralelo con graves empeoramientos de los sistemas productivos⁴—, que la mayoría de los gobiernos tratan de corregir en los períodos postelectorales. El caso de Argentina durante los años noventa se distingue precisamente por su duración inusitadamente larga⁵ —reforzada además con políticas de laxitud impositiva y apoyada en la ortodoxia monetaria del FMI, que permitió un endeudamiento obviamente insostenible—, y por haber conseguido diferir los costes del ajuste hasta 2002, tras el cambio de

⁴ Cuyos efectos negativos tienen, sin embargo, mucho menor reflejo en las preferencias electorales de la población, marcada más por su papel de consumidor que de productor (Baker, 2003).

⁵ La laxitud de los lazos entre el partido justicialista y los sindicatos peronistas y la atipicidad de estos últimos explica su falta de respuesta y la transformación de su orientación, desde un sindicalismo orientado hacia los trabajadores hasta otro orientado hacia los empresarios (Levitsky, 2001).

orientación del gobierno, con el resultado de la peor crisis cambiaria conocida hasta la fecha (Schamis y Way, 2003). La única ventaja de semejante catástrofe nacional es que la ortodoxia económica internacional ha terminado por admitir algo que era evidente desde hace tiempo y que ya venían diciendo los economistas críticos de los países centrales —cuando colgaban por un momento su «sombrero FMI» y se ponían el del Banco Mundial—: «conviene hacer lo que nosotros hacemos, no lo que decimos que conviene hacer». La política adecuada es la que impone la mejor teoría económica disponible: procurar que el tipo de cambio efectivo se corresponda con el de paridad de poder adquisitivo, respecto al contexto internacional relevante. Consecuentemente, los regímenes de tipo de cambio actualmente practicados en la región parecen garantizar que no se repetirán en el futuro las graves crisis cambiarias —que absorbieron el 16% del PIB de la región durante la última generación (Edgard, 2007)—.

Lema VIII.—*La injerencia de las políticas autoritarias sobre el proceso de negociación colectiva libre de los salarios —aunque satisfaga los intereses inmediatos de los empresarios más ineficientes— resulta a la larga contraproducente y retroalimenta el intervencionismo económico porque elimina los incentivos para la coordinación salarial voluntaria, basada en el avance equilibrado de la productividad, la demanda interna y la inversión productiva.* La experiencia de las dos dictaduras españolas del siglo XX (1923-1930 y 1939-1975) muestra que las políticas salariales dirigistas no resultan sostenibles en el medio plazo, ni siquiera implantando regímenes políticos apoyados en la represión (a las que aquí denomino «políticas de rama torcida»). Cabe señalar que el embalsamiento de las demandas de crecimiento salarial durante las etapas represivas resulta perverso en tres sentidos: suele provocar reacciones desmesuradas que devuelven los salarios a la posición que hubieran alcanzado en ausencia de tales políticas, generando dinámicas de desbordamiento que pueden resultar irrefrenables; desaprovecha el impulso paulatino de la demanda sobre el crecimiento, y provoca desequilibrios en las proporciones relativas de los factores utilizados por las empresas, que resultan obsoletas e ineficientes cuando se registran ulteriormente cambios bruscos

en los precios de los factores; además, las políticas «de rama torcida» resultan consecuencia casi obligada de las de intervención del tipo de cambio, para compensar la pérdida de competitividad derivada de la sobrevaluación, pero ésta suele imponer finalmente su ley, provocando devaluaciones desordenadas que agudizan el impacto de los *shocks* externos, traumatizan la estructura sectorial de la producción y trastocan las ventajas competitivas previamente alcanzadas.

Finalmente, la intervención cambiaria —acompañada normalmente de intervención comercial— elimina las señales provenientes del mercado internacional y desresponsabiliza a los agentes negociadores de los salarios de la marcha de los equilibrios económicos, que acaban recayendo sobre los gobiernos. Por el contrario, la experiencia de los pequeños países europeos pertenecientes a la antigua EFTA (Kaztenstein, 1984, 1985; Danthine y Hunt, 1994) indica que las políticas comerciales y cambiarias abiertas empujan a los interlocutores sociales a asumir la coordinación y la autocontención salarial como tarea propia, autoobligándose los empresarios a mantener ellos mismos la disciplina negociadora, porque en su ausencia no encontrarán el paraguas paternalista de los gobiernos, cosa que es igualmente comprendida por los sindicatos.

En general, el estudio de Kurtz (2004) muestra que los problemas de polarización social observados en Latinoamérica se encuentran asociados a las pautas tradicionales de organización económica estatista, mientras que la implantación y consolidación de regímenes democráticos con economías abiertas se enfrenta habitualmente a problemas de articulación de la acción colectiva que mejorarían considerablemente empleando políticas de fortalecimiento de los interlocutores sociales, al estilo de las practicadas por la democracia española, como prerrequisito para ensayar políticas de concertación social y como mecanismo para reforzar la legitimidad de la representación democrática, ya que una densidad adecuada de representación sindical y negociación colectiva contribuye a reducir la desigualdad salarial (Rueda y Pontusson, 2000). Se trata de políticas en las que los gobiernos asumen siempre ciertos riesgos, como ponen de manifiesto los estudios comparados (Burgués, 1999; Murillo 2000), pero aumentan también el capital social y la estabilidad del sistema.

Lema IX. *Uno de los factores distintivos que explican el moderado éxito de la senda española para superar la mayor crisis de empleo experimentada por un país occidental en los últimos treinta años es la coordinación neocorporatista del crecimiento de los salarios con las políticas macroeconómicas y la administración responsable de las diferencias salariales llevada a cabo de forma autónoma por los interlocutores sociales a través de la negociación colectiva.* A la luz de la experiencia española, es posible desarrollar una estrategia de coordinación salarial de carácter neocorporatista aun cuando no se disponga de tradición, de experiencia previa, ni del tipo de instituciones laborales más proclives a impulsarla (Molina, 2006). Ello presupone la presencia activa del Estado en el establecimiento y la promoción del ejercicio práctico de los derechos de asociación y acción colectiva y, generalmente también, el impulso de la concertación social a través de alguna forma de intercambio político entre moderación salarial y prestaciones sociales. En la Europa de la segunda postguerra estas políticas fueron impulsadas sobre todo por los gobiernos socialdemócratas y centristas. En cambio, los gobiernos conservadores han mostrado mayores reticencias hacia él, por su preferencia hacia mecanismos salariales completamente descentralizados y por su temor a las negociaciones sectoriales⁶ —acerca de cuyos efectos perjudiciales sobre el empleo y la inflación en los años ochenta y noventa existe amplio consenso analítico, sintetizado por la relación «parabólica» entre nivel de centralización salarial y eficiencia económica—. En esto, la España democrática es una excepción, ya que no se percibe tal relación negativa y la concertación social ha superado razonablemente bien el turno político.

Por lo que se refiere a la administración de las diferencias salariales los datos disponibles resultan contundentes: aunque la negociación colectiva española suele ser caracterizada en los estudios

⁶ Que, paradójicamente, fue el régimen salarial en que se desarrolló la última etapa franquista —tras saltar por los aires su política de congelación de salarios—, con pésimos resultados para la inflación y el empleo del decenio 1975-1985, como reflejan los capítulos 4 y 6 de este trabajo. Bien es verdad que durante la etapa de políticas macroeconómicas keynesianas —bajo el sistema de producción fordista, de competencia muy imperfecta—, su carácter resultaba menos perjudicial que en la actualidad.

comparativos como predominantemente sectorial y con coordinación intermedia, los abanicos salariales alcanzan un grado de apertura similar al de los países con negociación colectiva desarrollada predominantemente en el ámbito de la empresa y con baja coordinación. Esto se debe a una adecuada articulación de los diferentes niveles de la negociación —lo contrario de lo que sucede en la «negociación en cascada», en la que cada nivel negociador revisa el del nivel superior—, que permite a las mismas categorías profesionales experimentar amplísimas variaciones de tarifa salarial en razón del sector de actividad y/o de la Comunidad Autónoma o provincia en que se sitúan los establecimientos. Aunque el fenómeno no ha sido bien explicado —y frecuentemente había sido ignorado— una hipótesis plausible consiste en relacionar esta peculiaridad con la otra gran singularidad del caso español, que consiste en medir la audiencia sindical, no a través de la afiliación, sino mediante elecciones periódicas a órganos unitarios de representación de los trabajadores en la empresa —tuteladas por la autoridad laboral—, lo que facilita que con muy baja afiliación exista una legitimidad incontestable de la representación y un control directo de los representantes, con periodicidad no superior a cuatro años.

Lema X. *La implantación del Estado de Bienestar de la democracia dejó subsistentes regulaciones adoptadas en España durante la etapa anterior —en que se obligaba a las empresas a internalizar la cobertura de los riesgos de mercado de trabajo—, como la autorización administrativa previa a los ajustes de empleo e indemnizaciones por despido muy elevadas.* Estas reglas dificultaron considerablemente la adaptación de las empresas a las circunstancias del mercado competitivo, que requirió la intervención masiva del Estado en la reestructuración sectorial. Como compensación a la rigidez de la legislación protectora de los contratos indefinidos, se amplió desmesuradamente la posibilidad de usar la contratación temporal, lo que relanzó el crecimiento del empleo pero elevó la precariedad y la segmentación laboral. Las mejores prácticas europeas para la regulación del mercado de trabajo aconsejan equilibrar la legislación protectora del empleo —reduciendo al mismo tiempo la rigidez de los contratos indefinidos y la flexibilidad de los tempora-

les—, permitiendo a las empresas externalizar el coste y las funciones de la transición desde unos empleos a otros mediante una adecuada protección del desempleo y fortaleciendo los servicios de apoyo a la búsqueda de empleo, la cualificación profesional, y las políticas dirigidas a los grupos desaventajados. La Estrategia Europea de Empleo otorga prioridad absoluta a estas tres últimas —denominadas genéricamente «políticas activas de empleo»—, y recomienda aumentar su peso relativo en relación a las denominadas políticas pasivas, que aumentan la dependencia de los desempleados y el riesgo de quedar atrapados en la precariedad y las redes de protección.

Lema XI. *El procedimiento consensuado de implantación del Estado de Bienestar de la democracia española —mediante la concertación centralizada entre el Gobierno y los interlocutores sociales— le otorgó mayor legitimidad a los ojos de los trabajadores pero produjo asimetrías en el diseño y el calendario de las políticas sociales y no otorgó suficiente prioridad a la aparición de problemas de segmentación social.* Resulta inherente a las políticas de concertación social denominadas «neocorporatistas» conceder una atención preferente a los problemas y las demandas de quienes se encuentran directamente representados en el proceso negociador, que son los que ya participan en el mercado de trabajo —los *insiders*—, en detrimento de los que todavía no lo hacen —los *outsiders*—, dada la limitación de recursos y de disponibilidades de políticas públicas —que obliga en muchos casos a elegir entre objetivos sustitutivos—. En el caso español, tal asimetría se observa principalmente en el aumento, hasta mediados de los años noventa, de la segmentación por razón de edad, sexo y situación o estatus contractual. Las dos primeras fueron consecuencia de la política implícita de «reparto de trabajo», que priorizó el mantenimiento a elevado coste de los empleos existentes —o su amortización mediante jubilaciones anticipadas—, dificultando la creación de nuevos empleos. Como paliativo a las barreras de entrada al mercado de trabajo, jóvenes y mujeres elevaron su escolarización y su participación en las diferentes modalidades de empleo temporal y precario, admitiendo elevados niveles de sobreeducación —ya que la mayor escolarización de estos grupos hizo

aparecer una nueva forma de segmentación, en razón de la dotación de recursos humanos—, lo que contribuyó doblemente al descenso de la tasa de fecundidad (por su influencia sobre el retraso general en la edad del emparejamiento de ambos sexos y sobre el acortamiento del período de fertilidad de la mujer, derivado de la posposición de la edad a la que se tiene el primer hijo). Además, la prioridad otorgada a la moderación salarial redujo la de las políticas dirigidas a combatir la discriminación en el empleo, lo que se tradujo en elevados diferenciales salariales entre hombres y mujeres y entre jóvenes y adultos.

Lema XII. *Las políticas neocorporatistas no se agotan pero cambian de signo a medida que madura el Estado de Bienestar, hasta convertirse paulatinamente en políticas erga omnes, de alcance universalista, que pueden contar igualmente con la anuencia de los interlocutores sociales.* Los modelos de Mares (2004) y Flanagan (2002)⁷ predicen que, a medida que aumenta el peso del Estado de Bienestar, las políticas de servicios sociales hacen crecer la presión fiscal, por lo que los salarios pierden peso relativo en el coste del trabajo; además las políticas sociales de los Estados de Bienestar maduros van dirigidas generalmente por igual a *insiders* y *outsiders* y no pueden emplearse en la concertación social como contrapartidas dirigidas a compensar la autolimitación salarial de los *insiders*, de modo que las dos partes del intercambio neocorporatista ven limitadas sus posibilidades de reciprocidad en la etapa de madurez del EB. En el modelo de elección racional de Mares (2004) los sindicatos defensores de intereses parciales sólo colaboran ofreciendo moderación salarial para controlar la inflación si se les ofrece a cambio un paquete de transferencias y servicios sociales netamente favorables a sus afiliados (definidos, en términos generales, como *insiders*). Obviamente, existen mayores oportunidades para este tipo de intercambio durante la etapa inicial del Estado de Bienestar (EB), cuando el peso del mismo y de las cargas sociales es todavía pequeño. Durante esa

⁷ Especialmente este último, en los casos en que una proporción creciente de la fuerza de trabajo es suministrada por la inmigración, consumidora preferente de servicios sociales universalistas.

etapa el salario representa una proporción elevada del coste total del trabajo y su control repercute fuertemente sobre la inflación y el empleo, de modo que sindicatos y gobiernos pueden considerar mutuamente beneficioso intercambiar la moderación salarial por el establecimiento de instituciones de protección social de carácter pasivo, predominantemente contributivo —englobadas bajo el concepto de «salario diferido»—, dirigidas mayoritariamente a cubrir los riesgos de los *insiders* (nótese que en este punto existen diferencias entre el sindicalismo de afiliación y el de elección).

Pero ya durante la etapa final del sistema fordista —en el que seguían aplicándose políticas keynesianas de gestión de la demanda— muchos gobiernos se vieron obligados a emplear políticas macroeconómicas —englobadas bajo el paraguas de «la vieja curva de Phillips»— para intercambiar desempleo por inflación, aplicando políticas monetarias draconianas para controlarla, lo que aconsejó a los sindicatos, tras las crisis del petróleo de los años setenta, participar en la «tercera generación de políticas de rentas» concertadas (Flanagan, 1983), por la que se autoobligaron a aceptar la moderación salarial a cambio de que los gobiernos renunciasen a aplicar políticas de estrangulamiento monetario de la inflación —ya que la política monetaria acomodaticia había sido el prerequisite para el éxito de las políticas de negociación salarial centralizada (Soskice y Iversen, 2000)—.

Más tarde se generalizaron políticas monetarias claramente predecibles —siguiendo la «regla de Taylor»—, practicadas por los bancos centrales con relativa autonomía respecto a los gobiernos. Además, la aparición de una «nueva curva de Phillips» —en la que la inflación está gobernada por los costes laborales unitarios— puso su control directamente en manos de los negociadores salariales, de modo que la coordinación salarial ha dejado de ser objeto de acuerdos tripartitos, siendo asumida —allí donde se practica—, por la negociación colectiva. Por su parte, los gobiernos socialdemócratas europeos, tradicionalmente más proclives a las políticas de transferencias sociales claramente identificables como «recursos de poder» —y dirigidas prioritariamente hacia los *insiders*—, han venido experimentando dificultades para seguir construyendo coaliciones ganadoras sin el apoyo masivo de los *outsiders*, por lo que

están optando por «terceras vías», en las que las políticas activas, los servicios sociales y los nuevos pilares del EB se configuran como derechos *erga omnes* —y muchos de ellos van dirigidos prioritariamente hacia los *outsiders* (Rueda, 2006)—. Esa menor disponibilidad de contrapartidas para el intercambio neocorporatista no conduce, sin embargo, a un desentendimiento de los gobiernos respecto a la problemática de la concertación, porque en el contexto global su capacidad de actuación económica se ve muy mermada y la conveniencia de la coordinación y la autocomposición aumenta, haciendo aparecer un nuevo espacio para dar cauce a la solidaridad interna dentro de los grandes subgrupos sociales y económicos —y a la autoridad ante sus miembros, junto a la disponibilidad de mejor información—, convirtiéndola en recurso público y haciendo descansar sobre la cooperación con estos grupos parte de las funciones atribuidas tradicionalmente a las burocracias estatales —no exclusivamente en el terreno industrial (Streeck y Kenworthy, 2005, pp. 454 y ss.)—.

Como los sindicatos han experimentado igualmente problemas de credibilidad, derivados de la escasa atención tradicional hacia los no participantes en el mercado de trabajo, la apertura de su abanico reivindicativo hacia los problemas de la segmentación social aparece como una cuestión de supervivencia de estas organizaciones a largo plazo —básicamente, mediante la captación de audiencia entre jóvenes, mujeres e inmigrantes—. En el caso español (con un sindicalismo de elección, mucho más sensible hacia el cuerpo electoral total) el cambio de estrategia se produjo tras la interrupción de la dinámica de la concertación a finales de los años ochenta y durante el primer quinquenio de los noventa. La reanudación de la misma en la segunda mitad de ese decenio ha permitido que la coordinación salarial se lleve a cabo ahora a través de negociaciones bipartitas —centralizadas, en lo que se refiere a los crecimientos salariales, pero con un nivel intermedio de descentralización, en lo relativo a las tarifas—, aunque tomando en consideración de forma creciente la problemática del crecimiento del empleo y la segmentación, y otros problemas relacionados. Los nexos entre ambos niveles se ven favorecidos por el clima de negociación y acuerdos tripartitos sobre los diferentes ámbitos de una política social cada vez

más universalista, orientada por las estrategias europeas de Lisboa y Luxemburgo. Y algo similar sucede con las organizaciones empresariales, que prefieren siempre la autorregulación y el autogobierno que la intervención estatal.

Puede afirmarse que en muchos países de América Latina las políticas de protección social se encuentran en la fase naciente del Estado de Bienestar, por lo que existen todavía buenas oportunidades para ensayar políticas de concertación social como las descritas. Sin embargo, la transición entre la primera y la segunda fase atraviesa etapas muy diferentes a lo largo y ancho de la región. En cualquier caso, la práctica de políticas neocorporatistas —allí donde resultan útiles— no debería dejar de prestar atención a la eventual aparición de problemas de segmentación como los observados en España, para prevenirlos y corregirlos. Las políticas óptimas para anticiparse a la segmentación se enmarcan dentro del modelo de Estado de Bienestar universalista, recomendado por Lord Beveridge. Además, las políticas sociales más efectivas y que producen resultados con mayor impacto a largo plazo sobre el bienestar de la población son las que implican inversión en capital humano. Principalmente: sanidad, educación e inversión en la infancia.

Para el caso de Brasil, un estudio reciente (Soares, 2007) concluye que entre 1970 y 2000 la esperanza de vida al nacer aumentó casi en 18 años (hasta situarse en 69,3 años), con un aumento neto —descontando el efecto del aumento del ingreso— de cinco años, acorde con la pauta observada internacionalmente. Las mejoras fueron bastante homogéneas, por lo que no contribuyeron a reducir la desigualdad. En términos de bienestar, la reducción de la mortalidad equivale al 39% del aumento del ingreso. Los principales determinantes del aumento del bienestar fueron el acceso a la educación y al agua y, en tercer lugar, el acceso a los servicios sanitarios. Lo más señalado del estudio es la medición del valor de la mejora de bienestar en términos de años de vida y la capacidad de financiación de la inversión en aquellos factores determinantes, en proporción a su aportación a la mejora. Para el período de treinta años analizado, en promedio cada brasileño mejoró su esperanza de vida lo suficiente para aportar dos años y medio de su ingreso al acceso a la educación, otros tantos al acceso al agua, y un año para mejorar las infraestructuras sanitarias.

La experiencia europea más reciente y la vuelta de la concertación en España a partir de 1995 indica que el carácter universalista de las políticas de bienestar más recomendables para combatir la pobreza y la exclusión no impide que tales políticas sean objeto de concertación social abierta y transparente —lo que implica la obligación de dar cuenta periódica de los resultados alcanzados ante mesas de concertación y asambleas parlamentarias, con capacidad de control efectivo—, como alternativa a las modalidades de democracia plebiscitaria y control directo por parte de las masas seguidoras, que emergen ahora en algunas zonas de América Latina, fruto de la incapacidad para articular políticas sociales formalizadas en derechos —o sea, Estados de Bienestar— y de acometer reformas estructurales profundas para la modernización de esas sociedades, lo que explica la inclinación a apartarse del modelo de régimen político «apoyado en mecanismos de oposición entre grupos de intereses y de ideologías diferentes». Las prácticas neocorporatistas son siempre problemáticas y comportan riesgos; pero es apoyándose en ellas como el continente europeo encontró la forma de reconstruir un espacio democrático de convivencia durante los últimos sesenta años —sólo treinta, en el caso de España, que actuó como seguidora de los pioneros—. Ese es el punto principal de la Agenda de América Latina a comienzos del siglo XXI, ya que —en palabras de Alain Touraine— en muchos países del continente todavía «no se ha constituido un lazo entre los movimientos sociales, fundados en los trabajadores, en sectores urbanos o incluso en grupos étnicos, y los partidos políticos que acepten colocar claramente las luchas sociales dentro de un marco institucional que se podría llamar, al menos formalmente, democrático»⁸.

⁸ Véase Touraine *vs.* Laclau (2006). La formulación canónica en: Diamond *et al.* (1999, pp. 60-61).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2000a), «Democratization or Repression?», *European Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 44, pp. 683-693, abril, versión julio de 1999, disponible en http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=158.
- y — (2000b), «Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective», *Quarterly Journal of Economics*, núm. 115, 4, pp. 1167-1199, noviembre. Versión de septiembre 1999 disponible en http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=150.
- ; Johnson, Simon; Robinson, James y Yared, Pierre (2005), «Income and Democracy», NBER Working Papers 11205, National Bureau of Economic, marzo, disponible en <http://www.nber.org/papers/w11205.pdf>.
- y Robinson, James (2006), «Economic Backwardness in Political Perspective», *American Political Science Review*, vol. 100, núm. 1, febrero, pp. 115-131, www.people.fas.harvard.edu/~jrobinson/researchpapers/publishedpapers/jr_econbackwardness.pdf.
- Acharya, Ram C. y Keller, Wolfgang (2007), «Technology Transfer through Imports», NBER WP, núm. 13086, disponible en <http://papers.nber.org/papers/W13086>.
- Aghion, Philippe y Durlauf, Steven (eds.) (2006), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier.
- Ahn, Namkee y Blázquez, Maite (2007), «Residential Mobility and Labor Market Transitions: Relative Effects of Housing Tenure, Satisfaction and Other Variables», FEDEA: DT 2007-05, 19 febrero, disponible en <http://www.fedea.es/pub/Papers/2007/dt2007-05.pdf>.
- Akerlof, George (1982), «Labor Contracts as Partial Gift Exchange», *Quarterly Journal of Economics*, núm. 84, pp. 488-500.
- (1983), «Loyalty Filters», *American Economic Review*, núm. 73, pp. 54-63.
- (1984), «Gift Exchange and Efficiency Wage Theory: Four Views», *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 74, pp. 79-83.
- ; Dickens, William y Perry, George (1996), «The Macroeconomics of Low Inflation», *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 1, pp. 1-76, sintetizado en «Low Inflation or No Inflation: Should the Federal

- Reserve Pursue Complete Price Stability?», *Policy Brief*, núm. 4, agosto, <http://www.brook.edu/comm/policybriefs/pb004/pb4.htm>.
- ; — y — (2000), «Near-Rational Wage and Price Setting and the Optimal Rates of Inflation and Unemployment», *Brookings Economic Papers*, 2 de junio, <http://emlab.berkeley.edu/users/akerlof/docs/inflatn-employ.pdf>, sintetizado en <http://www.brookings.org/views/papers/dickens/20000602.htm>.
- Aláez, R. y Ulibarri, Miren (200), «Coyuntura económica y discriminación salarial por sexo: la recesión española», *Moneda y Crédito*, núm. 211, pp. 155-181.
- Alberola-Ila, E. y Tyrvaenen, T. (1998), «Is there Scope for Inflation Differentials in EMU? An Empirical Evaluation of the Balassa-Samuelson Model in EMU Countries», Banco de España – Servicio de Estudios, Papers, 9823.
- Alcaide, Julio (2000), «La Renta Nacional de España y su distribución. Serie años 1898-1998», y «Series Históricas españolas 1898-1998», en J. Velarde (ed.), *1900-2000. Historia de un esfuerzo colectivo*, vol. II, pp. 375-450 y 645-712, Madrid, Fundación BSCH-Planeta.
- Alestalo, Matti y Kunhle, Stein (1987), «The Scandinavian Route: Economic, Social, and Political Development in Denmark, Finland, Norway, and Sweden», en R. Erikson, E. J. Hansen, S. Ringen y H. Uusitalo (eds.), *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*. Armonk, Nueva York, M. E. Sharpe.
- Alexander, Jeffrey C. (1983), «Interchange as the Antidote to Internal Fragmentation», en *Theoretical Logic in Sociology*, vol. 4, *The Modern Reconstruction of Classical Thought: Talcott Parsons*, University of California Press, pp. 102 y ss.
- Almeida, Rodrigo de (2007), «Benedict XVI in Brazil: Raising the Catholic Flag», *Open Democracy*, núm. 9/5, http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions_government/benedict_brazil_4601.jsp.
- Almonacid Lamelas, Víctor (2006), «Sobre la posición del Tratado y de la normativa europea en relación con nuestro ordenamiento jurídico», *Noticias Jurídicas*, febrero, en <http://noticias.juridicas.com/areas/10-Derecho%20Comunitario/10-Art%EDculos/20060275791011065400.html>.
- Alonso Meseguer, J.; García López, J. R. y Ahn, N. (2005), «A Projection of Spanish Pension System under Demographic Uncertainty», Documento de Trabajo, 2005-20, FEDEA, <http://www.fedea.es/pub/Papers/2005/dt2005-20.pdf>.
- Alonso Olea, Manuel (1974), *Instituciones de Seguridad Social*, Instituto de Estudios Políticos, 5ª ed., revisada.

- Álvarez Junco, José (2001), *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XX*, Madrid, Taurus.
- Amsdem, J. (1974), *Convenios colectivos y lucha de clases en España*, París, Ruedo Ibérico.
- Andreß, Hans-Jürgen y Heien, Thorsten (2001), «Four Worlds of Welfare State Attitudes? A Comparison of Germany, Norway and the United States», *European Sociological Review*, vol. 17, núm. 1, diciembre, pp. 337-356, versión previa (de mayo 1999), disponible en http://eswf.uni-koeln.de/forschung/wme/WME_AP8.pdf.
- Anuario Español de Política Social* (1934-1935), véase González-Rothvoss (1934).
- Anxo, D. y Niklasson, H. (2006), «The Sweedish Model in Turbulent Times: Decline or Renaissance?», *International Labour Review*, vol. 145/4, pp. 339-371.
- Aristóteles, *Política*, 2 tomos, versión española de Antonio Zozaya, Biblioteca Económica Filosófica, vols. XXIII y XXIV, Madrid, 1885.
- Arranz, José María y García-Serrano, Carlos (2006), «Un panorama de la seguridad en el empleo en España (1987-2003)», *Moneda y Crédito*, núm. 223, pp. 7-41.
- Arriba, Ana; Calzada, Inés y Pino, Eloísa del (2006), *Las actitudes de los españoles hacia el Estado del Bienestar (1985-2005)*, CIS, Opiniones y Actitudes, núm. 55, junio.
- Arrow, Kenneth J. (1963), «Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care», *American Economic Review*, vol. 53, núm. 5, pp. 941-973 (versión en español: ICE, núm. 574, junio 1981, pp. 47-63).
- (1972), «Gifts and Exchanges», *Philosophy and Public Affairs*, núm. 1 (4), pp. 343-362.
- Arts, Wil y Gelissen, John (2001), «Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter?», *Acta Sociologica*, vol. 44, pp. 283-299.
- Ascherson, Neal (2006), «Scotophobia», *Open Democracy*, 28-6-2006, http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions_government/scotophobia_3692.jsp.
- (2007), «Who Needs a Constitution?», *Open Democracy*, 22 mayo: http://www.opendemocracy.net/democracy-kingdom/constitution_need-4643.jsp.
- Asensio Casanova, Manuel A. (1928), *Derechos Pasivos de los Empleados del Estado Civiles y Militares*, Madrid, Imprenta del Ministerio de Marina.
- Ashford, Douglas E. (1986), *The Emergence of the Welfare States*, Basil Blackwell (versión en español en MTSS, 1989).

- Atkinson, Sir Tony (2002), «Income Inequality and the Welfare State in a Global Era», en Malcolm Wiener Inequality & Social Policy Seminar Series, KennedySchool (septiembre), <http://www.ksg.harvard.edu/inequality/Seminar/Papers/Atkinson.pdf>.
- Ayuso, Joaquim; Castro, Francisco de y Gómez, Óscar (2004), «The Spanish Inflation Differential: A Never-ending Story», *ECFIN Country Focus*, vol. 1-12, julio, en http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2004/cf12en.pdf.
- Aznárez, J. L. (2007), «El lastre de América Latina. La oposición de las grandes fortunas y consorcios a las reformas fiscales impide reducir las enormes desigualdades sociales», *El País*, El Futuro de Latinoamérica, 14 de enero, pp. 10-11.
- Baccaro, Lucio (2003), «What is Dead and what is Alive in the Theory of Corporatism», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 41(4), pp. 683-706, diciembre. Previamente en International Institute For Labour Studies, Discussion paper DP/143/2002, disponible en <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/dp14302.pdf>.
- Bajona, Claustre y J. Kehoe, Timothy (2006), «Trade, Growth, and Convergence in a Dynamic Heckscher-Ohlin Model», <http://papers.nber.org/papers/W12567> (octubre).
- Baker, Andy (2003), «Why Is Trade Reform so Popular in Latin America?: A Consumption-Based Theory of Trade Policy Preferences», *World Politics*, vol. 55, núm. 3 (abril), pp. 423-455.
- Baldwin, Peter (1990), *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State (1875-1975)*, CUP.
- Baldwin, Richard E. (2006), «Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade», *The World Economy*, Blackwell Publishing, vol. 29 (11), pp. 1451-1518, noviembre.
- Balmaseda, M.; Melguizo, A. y Taguas, D. (2006), «Las reformas necesarias en el sistema de pensiones contributivas en España», *Moneda y Crédito*, núm. 222, pp. 313-340.
- Ball, Laurence M. (2006), «Has Globalization Changed Inflation?», NBER Working Paper 12687, noviembre, disponible en <http://papers.nber.org/papers/W12687>.
- Banco Mundial (1962), *El desarrollo económico de España. Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*, Documentación Económica, núm. 35, Madrid, OCPE.
- Barbier, Jean-Claude (2006), «Activación de los sistemas de protección social y el seguro de desempleo», en L. Toharia (comp.), cap. VII.
- Barceló, Cristina (2007), «A Q-model of Labour Demand», *Investigaciones Económicas*, vol. XXXI (1), pp. 43-78.

- Barr, Nicholas (1993), *The Economics of the Welfare State*, Stanford University Press.
- (2000), «Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices», IMF WP, núm. 00/139 (agosto).
- (2001), *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press.
- Barrada, A. (1992), «Las tasas de sustitución de las pensiones de jubilación en el momento del abandono de la vida activa, en España y en otros seis países de las Comunidades Europeas», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 15-16, junio, pp. 260-298.
- Barro, Robert J. y McCleary, Rachel M. (2003), «Religion and Economic Growth across Countries», *American Sociological Review*, octubre, pp. 760-781, http://post.economics.harvard.edu/faculty/barro/papers/Religion_and_Economic_Growth.pdf.
- y — (2005), «Which Countries Have State Religions?», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 120, núm. 4, noviembre, pp. 1331-1370, <http://post.economics.harvard.edu/faculty/barro/papers/state%20religion%2001-05.pdf>.
- Bean, C.; Bentolila, S.; Bertola, G. y Dolado, J. J. (1998), *Social Europe: One for All?*, Londres, CEPR, Monitoring European Integration, 8.
- Beck, Ulrich [1986](1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Nueva Delhi, Sage.
- ; Giddens, A. y Lash, S. (1997), *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza Universidad (1ª ed., Blackwell, 1994).
- Beevor, Antony (2006), «España debe levantar el manto de silencio», *El País*, 25-06-2006.
- Bentolila, S. (2001), *Las migraciones interiores en España*, FEDEA, Documento de Trabajo 7-2001, mayo.
- y Dolado, J. (1994a), «Mismatch and Internal Migration in Spain, 1962-1986», en F. Padoa Schiopa, *Mismatch and Labour Mobility*, Cambridge University Press.
- y — (1994b), «Labour Flexibility and Wages, Lessons from Spain», *Economic Policy*, abril, pp. 54-99.
- Berman, Sheri (2001), «Modernization in Historical Perspective: The Case of Imperial Germany», *World Politics*, vol. 53, núm. 3 (abril), pp. 431-462.
- Bernanke, Ben S. (2003), *Inflation Targeting: Prospects and Problems*, Remarks at the 28th Annual Policy Conference: Federal Reserve Bank of St. Louis, Missouri, 17 octubre, en <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2003/20031017/default.htm>.

- Bertocchi, Grasziella (2004), *Growth, History and Institutions*, CEPR, DP4738, noviembre.
- y Spagat, Michael (2004), «The Evolution of Modern Educational Systems. Technical vs. General Education, Distributional Conflict, and Growth», *Journal of Development Economics*, vol. 73, pp. 559-582.
- Blanchard, O. (2001), «Country Adjustments within Euroland. Lessons after two years», *Monitoring the European Central Bank*, CEPR report, marzo.
- y Muet, P. A. (1993), «Competitiveness through Desinflation: An Assessment of the French Macroeconomic Strategy», *Economic Policy*.
- y Jimeno, J. F. (1999), «La reducción del desempleo en España dentro de la UME», en *El euro y sus repercusiones en la economía española*, Madrid, Fundación BBV.
- Blanchflower, David G. (2001), «Unemployment, Well-being and Wage Curves in Eastern and Central Europe», *Journal of Japanese and International Economics*, vol. 15, núm. 4, diciembre, pp. 364-402 versión previa con Andrew J. Oswald (6 de octubre de 1998), en <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/faculty/oswald/europeeast.pdf>.
- BLS (2006), «Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing, 32 Countries or Areas, 22 Manufacturing Industries, 1992-2004» (6 de noviembre), en <http://ftp.bls.gov/pub/special.requests/ForeignLabor/industrynaics.txt>.
- Blyth, Mark (2001), «The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change», *World Politics*, vol. 54, núm. 1 (octubre), pp. 1-26.
- Boeri, T.; Börsch-Supan, A. y Tabellini, G. (2001), «Would you Like to Shrink the Welfare State? A Survey of European Citizens», *Economic Policy*, núm. 32, abril, pp. 7-50.
- Boldrin, M.; Jiménez, S. y Peracchi, F. (2001), *Sistema de Pensiones y Mercado de Trabajo en España*, Bilbao, Fundación BBVA.
- Boix, Carles (1996), *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Madrid, Alianza.
- y Stokes, S. C. (2003), «Endogenous Democratization», *World Politics*, vol. 55, núm. 4, julio, pp. 517-549.
- Boix, Rafael y Galletto, Vittorio (2006), «El nuevo mapa de los distritos industriales de España y su comparación con Italia y el Reino Unido», Working Paper 2006-4, UAB: Departament d'Economia Aplicada, <http://www.ecap.uab.es/RePEc/doc/wpdea0604.pdf>.
- Boozer, Michael; Ranis, Gustav; Stewart, Frances y Suri, Tavneet (2003), «Paths to Success: The Relationship Between Human Development and Economic Growth», http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp874.pdf.

- Borges, Jorge Luis (2005), *Obras completas*, vol. 4, Buenos Aires, Emecé editores.
- Boscá, J. E.; Escribá, J. y Murgui, M. J. (2001), *The Effect of Public Infrastructures on Private Productive Sector of Spanish Regions*, Ministerio de Hacienda, D. G. de Presupuestos, Documento de Trabajo D-2001-03, julio.
- Bourdieu, Pierre (1998), *La Domination masculine*, París, Seuil (preámbulo disponible en <http://www.monde-diplomatique.fr/1998/08/BOURDIEU/10801>).
- (2000), *Les structures sociales de l'économie*, París, Seuil.
- Bourguignon, François (2004), «The Effect of Economic Growth on Social Structures», en Philippe Aghion y Steve Durlauf (eds.), vol. I, parte, 2, pp. 1701-1747, *Handbook of Economic Growth*, North Holland, 2005, <http://elsa.berkeley.edu/~chad/bourguignon.pdf>.
- Bover, O.; Arellano, M. y Bentolila, S. (1996), *Duración del desempleo, duración de las prestaciones y ciclo económico*, Servicio de Estudios Banco de España, Estudios Económicos, núm. 57, 72 pp.
- Brachet-Márquez, Viviane (2005), «Undemocratic Politics in the Twentieth Century and Beyond», en Janoski *et al.* (eds.), pp. 461-481.
- Brinton, Mary C. y Nee, Victor (eds.) (Foreword by Robert K. Merton) (2001), *The New Institutionalism in Sociology*, Stanford University Press.
- Burgess, Katrina (1999), «Loyalty Dilemmas and Market Reform: Party-Union Alliances under Stress in Mexico, Spain, and Venezuela», *World Politics*, vol. 52, núm. 1 (octubre), pp. 105-134.
- Buylla, Adolfo; Posada, Adolfo y Morote, Luis [1902], *El Instituto de Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España*, Madrid, Instituto tipográfico Ricardo Fé, edición *facsimil*, MTSS, 1986.
- Calmfors, Lars (1993), «Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance – A Survey», *OECD Economic Studies*, núm. 21, invierno.
- (1994), *Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features*, OCDE, Labour Market and social policy occasional papers, núm. 15, OCDE/GD(94)66/CORR1, París.
- ; Forslund, Anders y Hemström, Maria (2004), «The Effects of Active Labour Market Policies in Sweden: What Is the Evidence», en J. Agell, M. J. Keen y A. J. Weichenreider (eds.), *Labor Market Institutions and Public Regulation*, Cambridge, MA, MIT Press, 2004, en <http://www.iies.su.se/~lcalmfor/english.htm>.
- y Johansson, Åsa (2006), «Nominal Wage Flexibility, Wage Indexation and Monetary Union», *The Economic Journal*, núm. 116 (enero), pp. 283-308, disponible en http://www.iies.su.se/~lcalmfor/NomWage_EcJ_Jan06.pdf.

- Calvo, Guillermo A. (1983), «Staggered Prices in a Utility-maximizing Framework», *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, núm. 3, septiembre, pp. 383-398.
- Camps, E. (1995), *La formación del mercado de trabajo industrial en la Cataluña del siglo XIX*, MTSS, col. Historia social.
- Canalejas, José (1902), «Discurso Preliminar», en A. Buylla, A. Posada y L. Morote [1902].
- Caprio, G. y Klingebiel, D. (1996), *Bank Insolvencies: Cross-Country Experience*, World Bank Policy Research Working Paper, núm. 1620, Washington D.C.
- Carbajo Vasco, Domingo (2007), *Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México*, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo Opex, núm. 6/2007, disponible en http://www.falternativas.org/base/download/ef9c_20-02-07_OPEX%2006.pdf.
- Carreras, A. (coord.) (1989), *Estadísticas Históricas de España, siglos XIX y XX*, Fundación Banco Exterior.
- y Tafunell, X. (coords.) (2005), *Estadísticas Históricas de España, siglos XIX y XX*, 2ª ed., Fundación BBVA.
- Carrillo, Marc (2006), «La reforma del amparo constitucional», *El País*, 12-X-2006.
- Caruana, Leonard y Rockoff, Hugh (2006), «An Elephant in the Garden: The Allies, Spain and Oil in World War II», NBER Working Paper, núm. 12228, <http://papers.nber.org/papers/w12228>.
- Casquel, Elena y Cunyat, Antoni (2005), «La dinámica del empleo temporal: teoría y evidencia para España (el papel de la cualificación)», FEDEA, Documento de Trabajo 2005-19, septiembre, disponible en <http://www.fedea.es/pub/Papers/2005/dt2005-19.pdf>.
- Castellani, D. y Zanfei, A. (2006), *Multinational Firms, Innovation and Productivity*, Edward Elgar.
- Cebrián, M. (2001), «Las fuentes del crecimiento económico español (1964-1973)», en Comín y Sánchez (eds.), pp. 229-252.
- CEOE (2001), «Balance y encuesta de CEOE sobre Negociación Colectiva 2000», *Informes y Estudios de CEOE*, núm. 85, 2001/1.
- (2007), «Balance de la encuesta de CEOE sobre Negociación Colectiva en 2006. Estructura y contenidos de los Convenios Colectivos en España», *Informes y Estudios de CEOE*, núm. 105, 1/2007.
- CES (2005), *Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, Consejo Económico y Social.
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*.

- Chaminade, Cristina y Johanson, Ulf (2006), «Impacto de la cultura nacional en empresas intensivas en conocimiento», *Información Comercial Española*, núm. 830 (mayo-junio), pp. 133-45, en <http://www.revistasice.com/Estudios/Documen/ice/830/ICE8300109.PDF>.
- Chandler Jr., Alfred D. (1990), *Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism*, Harvard U. P.
- Chauvel L. (2000), «Valorisation et dévalorisation sociale des titres: une comparaison France-États-Unis», en A. van Zanten (dir.), *L'école, l'état des savoirs*, París, La Découverte, pp. 341-352, disponible en <http://louis.chauvel.free.fr/AVZLCINSEE.pdf>.
- Christensen, Björn (2001), «The Determinants of Reservation Wages in Germany Does a Motivation Gap Exist?», Kiel Working Papers núm. 1024, enero, <http://www.ifw-kiel.de/pub/kap/2001/kap1024.pdf>.
- CIS-ISSP (2000), *Medio Ambiente*, Estudio núm. 2.390, resultados marginales disponibles en <http://www.cis.es/Page.aspx?OriginId=69>.
- Cladis, Mark S. (2005), «Beyond Solidarity? Durkheim and Twenty-first century Democracy in a Global Age», en *The Cambridge Companion to Durkheim*, Jeffrey C. Alexander y Philip Smith (eds).
- Coatsworth, John y Williamson, Jeffrey (2002), «The Roots of Latin American Protectionism: Looking Before the Great Depression», NBER WP, núm. 8999, <http://www.nber.org/papers/W8999>.
- Coetzee, John Maxwell (2007), «Retrato del monstruo como joven artista», *ABCD las artes y las letras*, núm. 797, 12-18 de mayo.
- Collado, J. C. (dir.) (1992), *Efectos del Mercado Único sobre los sectores productivos españoles*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- Colomer, J. M. (2001), *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- (2007), «Presidencialismo quebrado», *El País*, 15 de abril, p. 21.
- Comín, F. y Sánchez, B. (eds.) (2001), «Los novísimos en la historia económica de España», *Revista de Historia Económica*, año XIX, número extraordinario.
- ; Martín Aceña, Pablo; Muñoz Rubio, Miguel y Vidal, Javier (1998), *150 años de historia de los ferrocarriles españoles*, Madrid, Anaya y Fundación de los Ferrocarriles.
- Conde-Ruiz, J. I.; Ocaña, C. y Pérez-Quirós, G. (2007), «Análisis cuantitativo del Estado de Bienestar en Europa: modelos y resultados», FEDEA, Documento de Trabajo 2007-03, <http://www.fedea.es/pub/Papers/2006/dt2007-03.pdf>.
- Cortina, Adela (2007), «La educación cordial», *El País*, 19-mayo, p. 15.
- Crespí, Rabel y Jansson, Eva (2004), «Estructura de propiedad en las grandes sociedades anónimas por acciones. Evidencia empírica española en el contexto internacional», Universitat Autònoma de Barcelona, Departament d'Economia de l'Empresa, Document De Treball,

- núm. 04/3, diciembre, <http://selene.uab.es/dep-economia-empresa/documents/04-3.pdf>.
- Crouch, Colin (ed.) (2000a), *After the Euro. Shaping Institutions for Governance in the Wake of European Monetary Union*, Oxford University Press, marzo.
- (2000b), *Coping with Post Democracy*, Fabian Society, 18 diciembre.
- Cubel, A y Palafox, J. (1997), «El stock de capital de la economía española, 1900-1958», *Revista de Historia Industrial*, núm. 12, pp. 113-145.
- Cuervo, Álvaro (1988), *La crisis bancaria en España 1977-1985*, Ariel.
- Dahrendorf, Ralf (1990), *Reflections on the Revolution in Europe 1989-1990*, Random House.
- Dalton, Russel J. (2005), «The Social Transformation of Trust in Government», *International Review of Sociology*, vol. 15-1, marzo, pp. 133-154, http://margaux.grandvinum.se/SebTest/wvs/articles/folder_published/publication_491.
- y Ong, Nhu-Ngoc (2005), «Authority Orientations and Democratic Attitudes in East Asia: A Test of the 'Asian Values' Hypothesis», *Japanese Journal of Political Science*, vol. 6, núm. 2, agosto, pp. 211-231, Cambridge University Press (versión 2003, disponible en http://margaux.grandvinum.se/SebTest/wvs/articles/folder_published/publication_501).
- Danthine, J. P. y Hunt, J. (1994), «Wage Bargaining Structure, Employment and Economic Integration», *The Economic Journal*, núm. 104, pp. 528-541.
- Davies, James C. (1962), «Toward a Theory of Revolution», *American Sociological Review*, núm. 27, pp. 5-19.
- De Buen Lozano, Néstor y Morgado Valenzuela, Emilio (coords.) (1997), *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, ISBN 968-36-6126-2, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Estudios doctrinales, núm. 188, 1997, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libro.s/libro.htm?l=139>.
- De Lathouwer, Lieve (2006), «De la gestión pasiva a la gestión activa del riesgo de paro: ¿Qué podemos aprender de los mercados de trabajo transicionales?», en L. Toharia (comp.), cap. VI.
- De Long, J. Bradford (1988), «Have Productivity Levels Converged?: Productivity Growth, Convergence, and Welfare in the Very Long Run», disponible en http://econ161.berkeley.edu/pdf_files/Beaumont_Convergence.pdf.
- De Miguel, Carlos y Montero, María (2004), «Envejecimiento y sostenibilidad del sistema de pensiones», *Estudios de Economía Española —EEE(RPS)—*, núm. 190, FEDEA, 2 de julio.

- Dekle, Robert; Eaton, Jonathan y Kortum, Samuel (2007), «Unbalanced Trade», NBER Working Papers, núm. 13035, disponible en <http://papers.nber.org/papers/W13035>.
- Delgado, Margarita; Zamora, Francisco y Barrios, Laura (2006), «Déficit de fecundidad en España: factores demográficos que operan sobre una tasa muy inferior al nivel de reemplazo», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 115, julio-septiembre, pp. 197-222.
- DEMOCRACIA (2007), *Primer Informe sobre la democracia en España*, Fundación Alternativas.
- Diamond, Larry; Hartlyn, Jonathan; Linz, Juan J. y Martin Lipset, Seymour (1999), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Lynne Rienner Publishers.
- Díaz-Giménez, J. y Díaz-Saavedra, J. (2006), «The Demographic and Educational Transition and the Sustainability of the Spanish Pension System», *Moneda y Crédito*, núm. 222, pp. 223-270.
- Dinello, Natalia (1998), «Bankers' Wars in Russia. Trophies and Wounds», *CSIS Post-Soviet Prospects*, vol. VI, núm. 1, febrero.
- Dobbin, Frank (2004), «The Sociological View of the Economy», capítulo I de *The New Economic Sociology. A Reader*, Princeton University Press.
- (2005), «Comparative and Historical Approaches to Economic Sociology», cap. 2 de Smelser y Swedberg (2006).
- Dolado, J. J.; Felgueroso, F. y Jimeno, J. F. (2000), «Youth Labour Markets in Spain: Education, training and Crowding-Out», *European Economic Review*, núm. 44, pp. 943-956.
- ; — y — (2001a), «Mercado de trabajo y políticas de empleo en el inicio del siglo XXI», *Moneda y Crédito*, núm. 212, pp. 211-257.
- ; García-Serrano, C. y Jimeno, J. F. (2001b), *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*, FEDEA, Documento de Trabajo 2001-11, julio.
- Dolan, K. y Sugget, J. (eds.) (2004), *Obstacles to a Democratic Election. Reports of Electoral Problems in Key U.S. States during the 2004 Election*, http://www.ips-dc.org/downloads/Obstacles_to_Democracy.pdf.
- Doménech, Jordi (2006), «Institutional Change in Industrial Relations. Strike Arbitration in Spain, 1880-1915», *Revista de Historia Económica Journal of Iberian and Latin American Economic History*, año XXIV, núm. 3, invierno, 433-464.
- Domínguez, J. (1988), «Diez años de relaciones industriales en España», en A. Zaragoza (comp.), *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*, Madrid, Siglo XXI.
- Draper, María (1993), «Indiciación salarial y empleo: Un análisis desagregado para el caso español», *Moneda y Crédito*, núm. 197, pp. 129-165.
- Dunlop, John T. (1958), *Industrial Relations Systems*, Nueva York, Holt.

- Dupuis, David (2004), «The New Keynesian Hybrid Phillips Curve: An Assessment of Competing Specifications for the United States», Bank of Canada, *Working Paper 2004-2031*, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/FB3-2-104-31E.pdf>.
- Durán, A. (1984), «Factores de evolución del gasto y alzas de pensiones (1980-1984)», *Revista de Seguridad Social*, núm. 23, julio-septiembre, pp. 81-108.
- Durand, Paul (1953), *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, traducción española de J. Vida Soria en MTSS, 1991.
- Eckstein, Harry y Robert Gurr, Ted (1975), «Patterns of Authority», *Comparative Studies in Behavioural Science*, John Wiley & Sons Inc.
- Edwards, Sebastian (2007), «Crises and Growth: A Latin American Perspective», NBER Working Paper, núm. 13019, disponible en <http://papers.nber.org/papers/W13019>.
- Ehrlich, Isaac y Kim, Jinyoung (2007), «Has Social Security Influenced Family Formation and Fertility in OECD Countries? An Economic and Econometric Analysis», NBER WP, núm. 12869, disponible en <http://papers.nber.org/papers/W12869>.
- Eisenstadt (2000), «The Civilization Dimension in Sociological Analysis», *Thesis Eleven*, núm. 62, agosto, pp. 1-21.
- Eller, Jon W. y Gordon, Robert J. (2002), «Inflation and Unemployment in the New Economy: Is the Trade-off Dead or Alive?», mayo 22, disponible en <http://faculty-web.at.northwestern.edu/economics/gordon/ARNfull.pdf>.
- Engerman, Stanley L. y Sokoloff, Kenneth L. (2005), «Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development», NBER Working Paper núm. 11057, enero, disponible en <http://www.nber.org/papers/w11057>.
- Ermisch, John y Di Salvo, Pamela (1997), «The Economic Determinants of Young People's Household Formation», *Economica*, vol. 64, 256 pp. 627-644, noviembre.
- Espina, Á. (1985), «Política de rentas en España. 1977-1986», *Papeles de Economía Española*, núm. 22, pp. 343-360.
- (1990), *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, MTSS, 1990.
- (ed.) (1991a), *Concertación social, neocorporatismo y democracia*, Madrid, MTSS (también en inglés: *Social Concertation, Neocorporatism and Democracy*).
- (1991b), «Política de rentas en España», en Miguélez y Prieto (1991), pp. 331-360.
- (1992a), *Recursos humanos y política industrial*, Madrid, Fundesco.
- (1992b), «Diez años de política industrial», *Leviatán*, núm. 50, invierno, pp. 39-64.

- (1994a), «La crisis del sistema concursal español», *ICE*, núm. 727, marzo, pp. 7-32.
- (1994b), «Crisis de empresas y crisis del sistema concursal: el marco institucional para la reasignación de recursos», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 86, mayo, pp. 75-87.
- (1994c), «La estrategia de Hirschman revisitada», *Claves*, núm. 39, enero-febrero, pp. 51-55.
- (1995a), *Hacia una estrategia española de competitividad*, Fundación Argentaria-Visor.
- (1995b), «Estrategias de creación de empleo y competitividad: salarios, contratación laboral y políticas activas en España (1976-1994)», *Hacienda Pública Española*, núm. 132-1/1995, p. 21.
- (1996a), «La viabilidad económica del sistema de pensiones en España: ¿Un problema de *benchmarking*?», en *Dilemas del Estado de Bienestar*, Fundación Argentaria-Visor, pp. 221-288.
- (1996b), «Hacia una reforma gradual de los sistemas de pensiones en la OCDE», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, núm. 2, pp. 195-222.
- (1997a), «El impacto de la negociación colectiva sobre los salarios, los costes y la competitividad; un análisis gráfico», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 124/125, julio-agosto, pp. 52-82.
- (1997b), «Areté, etnocentrismo y pluralismo. La experiencia de la Unión Europea y los derechos fundamentales», *Telos*, vol. 1, junio, pp. 109-127.
- (1997c), «El paradigma de Pericles, el ‘Teorema de Coase’ y la Unión Europea», *Revista de Occidente*, núm. 194/195, julio/agosto, pp. 213-231.
- (1997d), «Relaciones industriales e integración Europea: una perspectiva desde España», en *Veinte años de concertación y diálogo social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (diversos autores).
- (1997e), «La reforma de las administraciones laborales en América Latina», en R. Cortázar, Á. Espina, J. C. Javillier y E. Morgado, *El nuevo marco económico, jurídico y social de la administración laboral y de los Ministerios de Trabajo*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Documento de Trabajo, núm. 51, Lima, Perú, parte D, pp. 39-77.
- (1997f), «Reparto de trabajo, formación y ciclo vital», en *Empleo y tiempo de trabajo: el reto de fin de siglo*, Gobierno Vasco.
- (1999a), «Sistemas concursales y eficiencia económica: la experiencia comparada», en Á. Espina (ed.), *El derecho concursal y la eficiencia económica*, Madrid, Consejo General de Colegios de Economistas (pp. 151-190).

- (1999b), «El ‘Guadiana’ de la concertación neocorporatista en España: de la huelga general de 1988 a los acuerdos de 1997», en F. Miguélez y C. Prieto (eds.), Siglo XXI, pp. 375-398.
- (1999c), «Carta Abierta a Jordi Pujol», *Leviatán*, núm. 76, verano, pp. 5-43.
- (2000a), «De la caída del antiguo Régimen a la II República: un enfoque neokeynesiano de la economía española», *Sistema*, núm. 155-156, pp. 175-209.
- (2000b), «Recursos humanos, formación tecnológica superior y sistema de profesiones», en F. Saez (coord.), *Formación y empleo*, Fundación Argentaria, pp. 155-340.
- (2000c), «¿Hacia una nueva edad dorada del empleo?», en *Actas del III Congreso de Economía de Navarra* (Pamplona, 27-28 de octubre de 1999), pp. 185-216.
- (2001a), «Deuda pública y confianza en el gobierno de España bajo los Austrias», *Hacienda Pública Española*, núm. 156, 1/2001.
- (2001b), «La nueva arquitectura financiera internacional», *Leviatán*, núm. 84, verano, pp. 85-121.
- (2001c), «De un modelo antagonista a un modelo inclusivo de desarrollo en España», Ministerio de Economía, DGPCOM-UNIDAD DE APOYO, Documento de Trabajo 16112001.
- (2001d), «Instituciones políticas y sistemas sociales», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 5, octubre, pp. 203-211.
- (2002), «Mujer, desarrollo económico y libertad en un Mundo globalizado», en Dolors Renau *et al.* (coord.), *Globalización y mujer*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 57-149.
- (2004a), *Sobre estabilidad de precios, deflación y trampas de liquidez en el G3*, Real Instituto Elcano, Documentos de trabajo/Working Paper 2004/2, 59 páginas 19/1/2004, versión electrónica: DT 3/2004: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/84.asp>.
- (2004b), *Un problema de elección social: la reforma del Estado de Bienestar en Europa*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Documento de Trabajo/Working Paper 2004/8 (17 de abril). Versión electrónica: WP 27/2004, 17-5-2004, <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/114.asp>.
- (2004c), *Deflación y trampa de liquidez revisitadas: EE UU tras el cambio de política de la Fed*, Real Instituto Elcano (R.I.E.), ARI, núm. 115/2004 – Análisis (30/6/2004), <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/542.asp>.
- (2004d), «Estado de Bienestar y teorema de la imposibilidad», *Información Comercial Española (ICE)*, núm. 815, mayo-junio, pp. 61-80, <http://www.revistasice.com/Estudios/Documen/ice/815/ICE8150204.PDF>.

- (2005), «¿Existe un modelo europeo de empleo?: El Proceso de Luxemburgo», *Información Comercial Española (ICE)*, núm. 819, enero 2005, pp. 123-167, <http://www.revistasice.com/Estudios/Documentos/ice/820/ICE8200109.PDF>.
- (2005a), «Hacia una sociología evolucionista de la revolución», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, n.º 110, abril-junio, pp. 9-52, disponible en <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=revista&numero110>.
- (2005b), «Presentación. El darwinismo social: de Spencer a Bagehot», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 110, abril-junio, pp. 175-187.
- (2005c), «Sobre la “mano invisible”: valores, sentimientos morales e interés en la Inglaterra moderna», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 128, abril-junio, 2005, pp. 129-160.
- (2005d), «Presentación. El darwinismo social de William Graham Sumner revisitado: contra la plutocracia, la democracia y el imperialismo», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 110, abril-junio, pp. 201-211.
- (2005e), *El primer ciclo económico global en el siglo XXI*, Real Instituto Elcano, DT: 44 /2005, (11/10), <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/220.asp>.
- (2007a), «La vuelta del “hijo pródigo”: El Estado de Bienestar español en el camino hacia la Unión Económica y Monetaria», en *Política y Sociedad*, número monográfico sobre «Política Social y Estado del Bienestar», vol. 44, núm. 2, en prensa.
- (2007b), «Generaciones y cambio social», en *Homenaje a Carlos Moya*, CIS, en prensa.
- ; Fina, Lluís y Sáez, Felipe (1987), *Estudios de economía del trabajo*, vol. II, *Salarios y política de rentas*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Generalitat Valenciana, Edicions Alfons el Magnànim.
- (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press [*Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, 2000].
- EU (2001), *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*. EPC/ECFIN/655/01-EN final, Bruselas, 24 de octubre, 102 pp.
- (2007), *European social statistics —Social protection— Expenditure and receipts – Data 1996-2004*, Fecha de publicación: 19/01/07, Código: KS-DC-07-001, disponible en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DC-07-001/EN/KS-DC-07-001-EN.PDF.

- Ewald, F.; Gollier, C. y Sadeleer, N. de (2002), *Le principe de précaution*, PUF/Que sais-je?
- Felgueroso, Florentino; Prieto Rodríguez, Juan y Pérez-Villadóniga, María José (2007), «Collective Bargaining and the Gender Wage Gap: A Quantile Regression Approach», FEDEA, DT 2007-06 (12/03/2007), <http://www.fedea.es/pub/Papers/2007/dt2007-06.pdf>.
- Fernández, Cristina y Ortega Masagué, Ana C. (2006), «Labor Market Assimilation of Immigrants in Spain: Employment at the Expense of Bad Job-Matches?», FEDEA Working Paper, núm. 2006-21, disponible en <http://www.fedea.es/pub/Papers/2006/dt2006-21.pdf>.
- Fernández, F.; Garrido, L. y Toharia, L. (1991), «Empleo y paro en España (1976-1990)», en Miguélez y Prieto (dirs.), pp. 43-96.
- Fernández Cordon, J. A. (2001), «Demografía, dependencia y oferta de trabajo», Consejo Superior de Investigaciones Científicas, mimeo, 25 páginas y 4 gráficos.
- Fernández, Melchor; Meixide, Alberto y Simón, Hipólito J. (2003), *El trabajo de bajos salarios en España*, FEDEA, ETS, núm. 152, 02/01/2003, <http://www.fedea.es/pub/eee152.pdf>.
- ; — y — (2006), «El empleo de bajos salrios en España», ICE, núm. 833, noviembre-diciembre, pp. 177-197, disponible en <http://www.revistasice.com/Estudios/Documen/ice/833/ICE8330202.PDF>.
- Fernández Ordóñez, M. Á. (2005), «Estabilidad presupuestaria y calidad del gasto público», ICE, núm. 826, noviembre, pp. 349-357, disponible en <http://www.revistasice.com/Estudios/Documen/ice/826/ICE8260305.PDF>.
- FIDH (2006), *El feminicidio en México y Guatemala*, Misión Internacional de Investigación Federación Internacional de los Ferechos Humanos, n° 446/3, abril 2006, http://www.fidh.org/IMG/pdf/mx_gt446e.pdf.
- Fina Sanglas, Lluís (1980), *Convenios y salarios en el sector metalúrgico español, 1960-1975*, Tesis Doctoral, UAB, 485 pp.
- [1984], «Salarios y fiscalidad. El caso español durante el período 1965-1975», en Á. Espina *et al.* (1987).
- (1997), «La Unión Monetaria y el empleo», ICE, núm. 756, pp. 71-87, reproducido en *Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo*, CES, Col. Estudios, 2001.
- (1999), «Europa y el problema del atur», *Barcelona Management Review*, núm. 10, enero-abril, pp. 24-35.
- y Ferner, Anthony (1988), «La dinámica salarial durante el franquismo. El caso de RENFE», *Revista de Historia Económica*, vol. 4, núm. 1, invierno, pp. 131-161.
- ; González de Lena, Francisco y Pérez Infante, José Ignacio (2001), *Negociación colectiva y salarios en España*, CES, Col. Estudios.

- Fish, M. Steven (2002), «Islam and Authoritarianism», *World Politics*, vol. 55, núm. 1 (octubre), pp. 4-37.
- Fishe, R. P. H. (1982), «Unemployment Insurance and the Reservation Wage of the Unemployed», *The Review of Economics and Statistics*, núm. 64 (1), pp. 12-17.
- Fisher, Irving (1933), «The Debt Deflation Theory of Great Depressions», *Econometrica*, vol. 1, núm. 4, octubre, pp. 337-357. Una explicación sencilla en <http://cepa.newschool.edu/het/essays/keynes/counterattack.htm>.
- Fischer, Ronald y Meller, Patricio (2001), «Latin American Trade Regime Reforms and Perceptions», en R. Fischer (ed.), *Latin America and the Global Economy: Export Trade and the Threat of Protectionism*, Palgrave, UK. 2001, http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_1999/site/pags/20030402113742.html.
- Flanagan, Robert J.; Soskice, David y Ulman, Lloyd (1983), *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies. European Experience*, Washington, The Brookings Institution (traducción española en MTSS).
- Flanagan, Robert J. (1995), «Institutional Structure and Labor Market Outcomes: Western Lessons for European Countries in Transition» (julio), IMF Working Paper, núm. 95/63, disponible en <http://ssrn.com/abstract=883211>.
- (2002), «Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective», en *The Economics of Labor Unions*, vol. 2, A. Northampton (ed.), Edward Elgar, MA, (versión digital 1998 disponible en <http://gsbapps.stanford.edu/researchpapers/library/rp1542.pdf>).
- Flores de Lemus, A. (1928), «Sobre la política arancelaria española. Un debate en la Asamblea Nacional de la dictadura», Diario de Sesiones (21-I-1928), en *Hacienda Pública Española*, núm. 42-3, 1976.
- Fraile Balbín, P. (1998), *La retórica contra la competencia en España (1875-1975)*, Fundación Argentaria-Visor.
- Freeman, Richard (1995), «The Large Welfare State as a System», *The American Economic Association, Papers and Proceedings*, vol. 85, núm. 2, pp. 16-21.
- (2005), «What Do Unions Do? —The 2004 M-Brane Stringtwister Edition», *Journal of Labor Research*, vol. 26, núm. 4, otoño, pp. 641-668. Versión previa: NBER Working Paper, núm. 11410, junio. Accesible en <http://www.nber.org/papers/W11410>. Véanse los trabajos presentados al Simposio sobre el 20º aniversario del libro *WDUD*, publicados en los 4 números del volumen 26 de aquella revista.

- ; Topel, R. H. y Swedenborg, B. (1997), *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*, University of Chicago Press.
- Freund, W. y Manchester, C. P. B. (1980), «Productivity and Inflation», en *Dimensions of Productivity Research*, Texas, Houston, American Productivity Center.
- Friedman, M. (1968), «The Role of Monetary Policy», *The American Economic Review*, vol. LVIII, núm. 1, marzo, pp. 1-17.
- y Becker, G. S. (1957), «A Statistical Illusion in Judging Keynesian Models», *The Journal of Political Economy*, vol. LXV, núm. 1, febrero, pp. 64-75.
- Fuente, Ángel de la y Doménech, Rafael (2006), «Capital Humano, crecimiento y desigualdad en las regiones españolas», *Moneda y Crédito*, núm. 222, pp. 13-56.
- Fuentes Quintana, E. (1988), «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en J. L. García Delgado (coord.), *España*, tomo II, *Economía*, Madrid, Espasa Calpe, pp. 1-78.
- (2002), «Los Pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978», en Real Academia de la Historia, *Veinticinco años de reinado de S. M. Don Juan Carlos I*, Madrid, Espasa, pp. 413-443.
- Fundación Alternativas (2006), «Unión Europea y América Latina: retos comunes para la cohesión social. Debate de expertos», Seminarios y Jornadas 23/2006, en http://www.falternativas.org/base/download/f0cf_23-05-06_Seminario%2023.pdf.
- Galbraith, James (1997), «Time to Ditch the NAIRU», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, núm. 1 (invierno), pp. 93-108.
- Galí, Jordi y Gertler, Mark (1999), «Inflation Dynamics: A Structural Econometric Analysis», *Journal of Monetary Economics*, núm. 44, pp. 195-222, <http://www.nyu.edu/econ/user/gertlerm/jme99.pdf>.
- y López Salido, J. D. (2001), «Una Nueva Curva de Phillips para España», *Moneda y Crédito*, núm. 212, pp. 265-304.
- ; Gertler, Mark y López-Salido, J. David (2005), «Robustness of the estimates of the Hybrid New Keynesian Phillips Curve», *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, vol. 52(6), pp. 1107-1118, septiembre, disponible en <http://www.nber.org/papers/w11788>.
- García-Cicco, Javier; Pancrazi, Roberto y Uribe, Martin (2006), «Real Business Cycles in Emerging Countries?», NBER, WP, núm. 12629, <http://papers.nber.org/papers/W12629>.
- García Villaverde, R. (1999), «El Derecho Concursal español y la reorganización de las grandes empresas», en Á. Espina (ed.) (1999a), pp. 193-202.
- Gass, Ron (2000, 2003), «On Globalization», y «The Battle for World Progress: A Strategic Role for the OECD», *The OECD Observer*, abril,

- 2000 y abril 2003, disponibles en http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3648/is_200004/ai_n8891144 y en http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/965/The_battle_for_world_progress:_A_strategic_role_for_the_OECD.html.
- Gerhart, Uta (2002), *Talcott Parsons: An Intellectual Biography*, Cambridge University Press.
- (2005), «Why Read The Social System Today? Three Reasons and a Plea», *Journal of Classical Sociology*, vol. 5, núm. 3, pp. 267-301.
- Giddens, Anthony (1997), «Vivir en una sociedad postradicional», capítulo 2 de U. Beck *et al.*, *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*.
- González-Rothvoss, M. (1934), *Anuario Español de Política Social 1934-1935*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra.
- González Temprano, A. (1998), *La política de gasto social (1984-1996). En la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Madrid, CES.
- Gonzalo, B.; Ferreras, F. y Tejerina, J. I. (1985), *Evolución y tendencias de la Seguridad Social durante la crisis económica*, MTSS.
- Gonzalo, L. (2000), «Hacia un nuevo sistema fiscal. Antecedentes y consecuencias de la Reforma tributaria Fuentes Quintana-Fernández Ordóñez», en J. Velarde (ed.), *1900-2000. Historia de un esfuerzo colectivo*, vol. II, pp. 9-70, Madrid, Fundación BSCH-Planeta.
- Gorter, Janko (2005), «Subjective Expectations and New Keynesian Phillips Curves in Europe», Netherlands Central Bank, Research Department, DNB Working Papers, núm. 049, agosto, http://www.dnb.nl/dnb/bin/doc/Working%20Paper%20No.%2049_tcm12-60400.pdf.
- Gramlich, Edward M. (2003), «Maintaining Price Stability», Remarks by Fed's Governor, octubre, en <http://www.federalreserve.gov/board-docs/speeches/2003/20031001/default.htm>.
- Gray, Rockwell (1994), *José Ortega y Gasset. El imperativo de la modernidad*, Madrid, Espasa Calpe (vers. orig.: *The Imperative of Modernity. An Intellectual Biography of José Ortega y Gasset*, Univ. Of California Press, 1989).
- Griffith, Rachel; Huergo, Elena; Mairesse, Jacques y Peters, Bettina (2006), «Innovation and Productivity across Four European Countries», NBER Working Paper, núm. 12722, disponible en <http://papers.nber.org/papers/W12722>.
- Groot, Henri L. F. de; Nahuys, Richard y Tang, Paul J. G. (2004), «Is the American Model Miss World? Choosing between the Anglo-saxon Model and a European-style Alternative», CPB Discussion Paper, núm. 40 octubre, <http://www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/discussie/40/disc40.pdf>.

- Gurr, Ted Robert (1974), «Persistence and Change in Political Systems, 1800-1971», *The American Political Science Review*, vol. 68, núm. 3, pp. 1482-1504.
- Gustafsson, Siv y Kalwij, Adrian (eds.) (2006), *Education and Postponement of Maternity. Economic Analyses for Industrialized Countries*, European Studies of Population, núm. 15, primavera.
- Gutiérrez, A. (1988), «Concertación social y coyuntura política en España», en A. Zaragoza (comp.), *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*, Madrid, Siglo XXI, pp. 107-143.
- Güvenen, Fatih y Kuruscu, Burhanettin (2007), «Understanding the Evolution of the U.S. Wage Distribution: A Theoretical Analysis», NBER WP, núm. 13096, mayo, disponible en <http://papers.nber.org/papers/W13096>.
- Habermas, Jürgen (1997), *Más allá del estado nacional*, Trotta; *The Postnational constellation. Political Essays*, Max Pensky (ed.), MIT pr. edition (2001).
- Hall, Peter (1986), *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press (trad. esp.: *El Gobierno de la Economía*, MTSS, 1993).
- y Soskice, David (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.
- Halperin Donghi, Tulio (2000), *Vida y muerte de la república verdadera (1910-1930)*, Biblioteca del Pensamiento Argentino IV, Buenos Aires, Ariel Historia.
- Hay, Colin (2005), «Structure and Agency», en D. Marsh y G. Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Nueva York, St. Martin Press, pp. 189-206.
- Herránz, A. (2001), «Una aproximación al stock de infraestructuras español (1844-1935)», en Comín y Sánchez (eds.), pp. 129-152.
- Heywood, Paul (ed.) (1998), *Politics and Policy in Democratic Spain: No longer Different?*, special issue of *West European Politics*, vol. 1., núm. 4, octubre.
- (1998), «Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process», en Heywood (ed.) (1998), pp. 103-123.
- Hidalgo Dattwyler, Rodrigo (2000), «La política de casas baratas a principios del siglo xx. El caso chileno», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. 55, enero, disponible en http://www.ub.es/geocrit/sn-55.htm#N_7.
- Hicks, Alexander y Esping-Andersen, Gøsta (2005), «Comparative and Historical Studies of Public Policy and the Welfare State», en Janoski *et al.* (eds.), pp. 509-525.

- Hirschman, Albert O. (1986), «*Exit and Voice: An Expanding Sphere of Influence*», capítulo 4 de *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*, Viking/Penguin.
- (1992), *Rival Views of Market Society, and Other Recent Essays*, Harvard University Press.
- (1993), «Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic: An Essay in Conceptual History», *World Politics*, vol. 45 (2), enero.
- Halliday, Terence C. y Osinsky, Pavel (2006), «Globalization of Law», *Annual Review of Sociology* (AR), vol. 32, pp. 447-470.
- Hogan, V. (2004), «Wage Aspirations and Unemployment Persistence», *Journal of Monetary Economics*, vol. 51, pp. 1623-1644.
- Hollingsworth, J. Rogers y Boyer, Robert (eds.) (1997), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge University Press.
- Holzmann, Robert (2004-2006), «Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure», The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, núm. 0407. Versión final publicada como capítulo 11 de Holzman y Palmer (2006).
- y Palmer, Edward (eds.) (2006), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, The World Bank, febrero, 2006 (pp. 225-292), disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1139338370854/Pension_ch11.pdf.
- Hunnes, Arngrim; Moen, Jarle y Salvanes, G. (2007), «Wage Structure and Labor Mobility in Norway 1980-1997», NBER WP, núm. 12974 (marzo), <http://papers.nber.org/papers/W12974>.
- Hyman, R. (1971), *Marxism and the Sociology of Trade Unionism*, Londres, Pluto Press.
- IEF (1973), *La empresa pública industrial en España: el INI*, Instituto de Estudios Fiscales.
- Iglesias, María Antonia (2007), *Maestros de la República: Los otros santos, los otros martires*, La Esfera de los Libros.
- Informe Thélot (2005), *Pour la réussite de tous les élèves* [7 de junio], disponible en <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000483/0000.pdf>.
- Inglehart, Ronald (1999), «Trust, Well-being and Democracy», en Mark Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Nueva York y Cambridge, Cambridge Univ. Press, pp. 88-120, disponible en <http://wvs.isr.umich.edu/papers/trust.shtml>.
- (2005), «The Worldviews of Islamic Publics in Global Perspective», en *Worldviews of Islamic Publics*, editado por Mansoor Moaddel, Nueva York, Palgrave.

- *et al.* (eds.) (2004), *Human Beliefs and Values*, Fundación BBVA y Siglo XXI. Junto con otras publicaciones, disponible en <http://www.worldvaluessurvey.org/>.
- y Welzel, Christian (2005a), «Exploring the Unknown: Predicting the Responses of Publics not yet Surveyed», *International Review of Sociology-Revue Internationale de Sociologie*, vol. 15, núm. 1, marzo, pp. 173-201, disponible en <http://www.worldvaluessurvey.org/>.
- y — (2005b), *Modernization, Cultural Change, and Democracy. The Human Development Sequence*, Cambridge University Press. Versión española: *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*, CIS, Monografías, núm. 231, 2006.
- Irwin, D. C. (1991), «Retrospectives: Challenges to Free Trade», *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, núm. 2, primavera, pp. 201-208.
- IVIE (1996), *El stock de capital en España y sus Comunidades Autónomas*, Fundación BBV, 2ª ed.
- IVIE-FBBVA (2005), *El stock de capital en España y su distribución territorial (1964-2002)*, Fundación BBVA, 2ª ed.
- Izquierdo, M. y Regil, A. V. (2006), «Actualización de las estimaciones de la tasa de desempleo estructural de la economía española», *Boletín económico – Banco de España*, núm. 9, pp. 55-62, <http://www.bde.es/informes/be/boleco/sep2006/art4.pdf>.
- Jacks, David S.; Meissner, Christopher M. y Novy, Dennis (2006), «Trade Costs in the First Wave of Globalization», NBER Working Paper, núm. 12602, octubre, <http://papers.nber.org/papers/W12602>.
- Jackson, Gabriel (2004), «Juan Negrín», *Cara y Cruz*, núm. 18, Ediciones B.
- Janoski, Thomas; Alford, Robert; Hicks, Alexander y Schwartz, Mildred A. (eds.) (2005), *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Society, and Globalization*, Cambridge University Press.
- Jimena Quesada, Luis (2006), «El impacto del Derecho Europeo en la legislación española. Breve balance de veinte años de integración europea», *Cuadernos de Integración Europea*, núm. 4, marzo 2006, pp. 122-146, en <http://cuadernosie.info/files/2006-04-122.pdf>.
- Jimeno, J. F.; Cantó, O.; Rute, A.; Izquierdo, M. y Farinha, C. (2000), *Integration and Inequality: Lesson from the Accessions of Portugal and Spain to the EU*, FEDEA, Documento de Trabajo, núm. 2000-10, en <http://www.fedea.es/hojas/publicaciones/html>.
- Jodar, Pere (2006), «Conflictividad y huelgas generales en España (1993-2004)», *IUSLabor*, 2/2006, <http://www.upf.edu/iuslabor/022006/TrabajoMundoPereJodar.pdf>.
- Juliá, Santos (ed.) (1989), *La desavenencia*, Madrid, El País Aguilar.
- Karanassou, Marika; Sala, Héctor y Snower, Dennis J. (2003), «The European Phillips Curve: Does the NAIRU Exist?», *Applied Economics*

- Quarterly*, 2003, núm. 49 (2), pp. 93-121. También como IZA DP 876, disponible en <ftp://ftp.iza.org/dps/dp876.pdf>.
- Kaufman, Robert R. y Segura-Ubiergo, Alex (2001), «Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis, 1973-97», *World Politics*, vol. 53, núm. 4 (julio), pp. 553-587.
- Klaefferling, Matt y López Pérez, Víctor (2003), «Inflation Targets and the Liquidity Trap», septiembre, ECB Working Paper, núm. 272, <http://www.ecb.int/pub/wp/ecbwp272.pdf>.
- Kaztenstein, Peter J. (1984), *Corporatism and Change: Austria Switzerland and the Politics of Industry*, Cornell University Press (hay traducción española en MTSS).
- (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press (hay traducción española en MTSS).
- Keynes, John Maynard [1919], *The Economic Consequences of the Peace*, disponible en <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/keynes/pdf%26filename%3Dpeace3.pdf>.
- Kiser, Edgar y Schneider, Joachim (1994), «Bureaucracy and Efficiency: An Analysis of Taxation in Early Modern Prussia», *American Sociological Review*, vol. 59, núm. 2, abril, pp. 187-204.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2007), «Why Are They Doint It? Social Democracy and Market-Oriented Welfare State Reforms», *West European Politics*, vol. 30, núm. 1, pp. 172-194, enero.
- Komter, A. (1996), *The Gift: an Interdisciplinary Perspective*, Amsterdam Univ. Press.
- Korpi, Walter (2006), «Power Resources and Employer-centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism», *World Politics*, núm. 58, enero, pp. 167-206.
- Kotlikoff, L. J.; Smetters, K. y Walliser, J. (2007), «Mitigating America's Demographic Dilemma by Pre-funding Social Security», *Journal of Monetary Economics*, núm. 54, pp. 247-266.
- Krueger, Anne O. (1974), «The Political Economy of the Rent-Seeking Society», *American Economic Review*, núm. 64, pp. 291-303.
- Krugmann P. (1999), «Can Deflation be Prevented?», en <http://web.mit.edu/krugman/www/>. 21-II-1999.
- Kruse, Agneta y Palmer, Edward (2006), «The New Swedish Pension System – Financial Stability and the Central Government Budget», *Urban Institute's International Conference on Social Security Reform*, 24 de febrero, disponible en http://www.urban.org/toolkit/conference-papers/international-pensions/upload/AKruse_EPalmer.pdf.

- Kurtz, Marcus J. (2004), «The Dilemmas of Democracy in the Open Economy: Lessons from Latin America», *World Politics*, vol. 56, núm. 2 (enero), pp. 262-302.
- Lallemand, Thierry; Plasman, Robert y Rycx, Francois (2007), «Wage Structure and Firm Productivity in Belgium», NBER WP, núm. 2978, marzo, <http://papers.nber.org/papers/W12978>.
- Lamo de Espinosa, Emilio (2001), «La normalización de España. España, Europa y la Modernidad», *Claves de Razón Práctica*, núm. 111, abril, pp. 4-16.
- Lando, Ole y Beale, Hugo (eds.) (1999), *The Principles of European Contract Law Parts I and II*, pp. 1-93, Kluwer, Países Bajos. Traducción española disponible en <http://www.uam.es/otros/curcero/novedades/principiosderechocontractualeuropeo.pdf>.
- (2000), «Some Features of the Law of Contract in the Third Millennium», *Scandinavian Studies in Law*, vol. 40, pp. 343-402, disponible en http://frontpage.cbs.dk/law/commission_on_european_contract_law/literature/lando01.htm.
- ; Clive, Eric; Prüm, André y Zimmermann, Reinhard (eds.) (2003), *Principles of European Contract Law, Part III*, La Haya, Londres, Boston.
- Lankowski (ed.) (1999), *Breakdown, Breakup, Breakthrough: Germany's Difficult Passage to Modernity*, Nueva York y Oxford, Berghahn Books.
- Laxton, Douglas; N'Diaye, Papa y Pesenti, Paolo (2006), «Deflationary Shocks and Monetary Rules: an Open-Economy Scenario Analysis», NBER, núm.12703, noviembre, disponible en <http://papers.nber.org/papers/W12703>.
- Levitsky, Steven (2001), «Organization and Labor-Based Party Adaptation: The Transformation of Argentine Peronism in Comparative Perspective», *World Politics*, vol. 54, núm. 1 (octubre), pp. 27-56.
- Levy, Frank y Peter Temin (2007), «Inequality and Institutions in 20th Century America», NBER, WP, núm. 13106: <http://papers.nber.org/papers/W13106>.
- Lewis, Arthur W. (1954), «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour», *The Manchester School of Economic and Social Studies*, mayo (Hay traducción española en Agarwala y Singh, *La economía del subdesarrollo*, Tecnos, 1973).
- Lindbeck, Assar (1995), «Hazardous Welfare-State Dynamics», *AEA Papers and Proceedings*, vol. 85, núm. 2, pp. 9-15.
- (1997), «The Swedish Experiment», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXV, núm. 3, septiembre, pp. 1273-1319.
- (1999), *Unemployment - Structural*, IIES Seminar Paper, núm. 676 <http://www.iies.su.se/publications/seminarpapers/676.pdf>.

- (2002), «The European Social Model: Lessons for Developing Countries», *Asian Development Review*, vol. 19(1), pp. 1-13, y en <http://www.iies.su.se/~assar/print.htm>.
- (2004), «An Essay on Welfare State Dynamics», en B. Södersten (ed.), *Globalization and the Welfare State*, Basingstoke y Nueva York, Palgrave Macmillan. Versión electrónica en <http://www.iies.su.se/~assar/print.htm>.
- y Snower, Dennis J. [1984], «Involuntary Unemployment as an Insider-Outsider Dilemma», Seminar Paper, núm. 309, Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, Suecia.
- y — (2002), «The Insider-Outsider Theory: A Survey» (julio). IZA Discussion Paper, núm. 534, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=325323v.
- Lindblom, Charles E. (1959), «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, vol. 19, pp. 79-88.
- Lindgren, Karl-Oskar (2006), *Roads From Unemployment. Institutional Complementarities in Product and Labor Markets*, tesis doctoral, Uppsala University, disponible en <http://www.statsvet.uu.se/modules/events/visadokument.aspx?id=4702>.
- Linz, Juan J. (1985), «A Century of Politics and interests in Spain», en S. Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*, CUP, Cambridge, Mass. Existe traducción al español en MTSS (1988).
- (2006), «El uso religioso de la política y/o el uso político de la religión: la ideología-sucedáneo versus la religión-sucedáneo», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 114, abril-junio, pp. 11-35.
- Lizzeri, Alessandro y Persico, Nicola (2003), «Why Did the Elites Extend the Suffrage? Democracy and the Scope of Government, With an Application to Britain's 'Age of Reform'», agosto, www.igs.berkeley.edu/research_programs/ppt/papers/persico_suff.pdf.
- Lommatzsch, Kirsten y Tober, Silke (2004), «The Inflation Target of the ECB: Does the Balassa-Samuelson Effect Matter?», EUI Working Papers, RSCAS núm. 2004/19 http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/04_19.pdf.
- López, C., García, M. y Torre, B. (2005), «Eficiencia de la legislación concursal: una aproximación empírica desde la perspectiva del mercado» (FF 2005 Congress), disponible en <http://www.webmeets.com/files/papers/FF/2005/94/Ponencia%20revisada.pdf>.
- LSHE (1987), *La legislación social en la historia de España. De la Revolución liberal a 1936*. Congreso de los Diputados, con un «Estudio Preliminar» de Antonio Martín Valverde.
- Lucas, R. E. (1972), «Expectations and the Neutrality of Money», *Journal of Economic Theory*, abril, pp. 103-124.

- (1988), «On The Mechanics of Economic Development», *Journal of Monetary Economics*, núm. 22, pp. 3-42.
- Luhmann, Niklas NL: (1990), *Essays on self-reference*, Nueva York, Columbia University Press.
- [1984] (1995), *Social Systems*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- (1997), «Globalization or World Society: How to Conceive of Modern Society?», *International Review of Sociology*, marzo, vol. 7, núm. 1, pp. 67-80, disponible en <http://www.libfl.ru/Luhmann/Luhmann2.html>.
- (2006), «System as Difference», *Organization*, vol. 13, núm. 1, enero, pp. 37-58.
- M&CD INTERSTUDIES (1993-1994), *Informe de remuneraciones y política salarial empresarial*.
- Mcadam, Peter y Willman, Alpo (2003), «New Keynesian Phillips Curves: A Reassessment Using Euro-Area Data», *ECB Working Paper*, núm. 265, septiembre, disponible en <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp265.pdf>.
- Maddison, Angus (2001), *The World Economy. A Millennial Perspective*, OCDE, Development Centre Studies.
- Maier, Charles S. (1975), *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany and Italy in the Decade After the World War I*, Princeton University Press (traducción española en MTSS).
- Malo, J. L. y Toharia, L. (1997), «Economía y derecho del trabajo: las reformas laborales de 1994 y 1997», *Información Comercial Española*, Cuadernos Económicos, núm. 63, pp. 155-173.
- Mankiw, Gregory y Reis, Ricardo (2001a), *Sticky Information Versus Sticky Prices: A Proposal to Replace the New Keynesian Phillips Curve*, NBER Working Paper, núm. w8290, mayo (<http://www.nber.org/papers/w8290>).
- y — (2001b), *Sticky Information: A Model of Monetary Nonneutrality and Structural Slumps*, NBER Working Paper 8614, diciembre, <http://www.nber.org/papers/w8614>.
- Maravall, Jose María (1970), *El desarrollo económico y la clase obrera*, Caracas-Barcelona, Ariel (Demos).
- Mares, Isabela (2004), «Wages and Bargaining in the Presence of Social Services and Transfers», *World Politics*, núm. 57, octubre, pp. 99-142, versión electrónica previa disponible en <http://www.yale.edu/polisci/info/conferences/DistributivePolitics/papers/Mares.pdf>.
- Markovits, A. y Otto, A. (1991), «West German Labor and Europe, 1992», en Á. Espina (1991a), pp. 155-180. «Los sindicatos alemanes y la Europa de 1992», pp. 163-190.

- Martí, Luis (2007), «The Fight against Corruption: The World Bank Proposal», Real Instituto Elcano, *ARI* 35/2007, 30/marzo, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1116.asp>.
- Martin, Andrew (2000), «Social Pacts, Unemployment and EMU Macroeconomic Policy», EUI Working Papers, RSC, n.º 2000/32.
- Martin, Cathie Jo (2004), «Reinventing Welfare Regimes. Employers and the Implementation of Active Social Policy», *World Politics*, núm. 57, octubre, pp. 39-69.
- Martín Valverde, Antonio (1987), «Estudio preliminar: La formación del Derecho del Trabajo en España», en *La legislación social en la historia de España. De la Revolución Liberal a 1936*. Congreso de los Diputados.
- Martínez, Robert y Pardo, Rafael (1985), «El asociacionismo empresarial español en la transición», *Papeles de Economía Española*, núm. 22, pp. 84-114.
- Martínez Granado, Maite y Ruiz Castillo, Javier (2002), «The Decisions of Spanish Youth: A Cross-section Study», *Journal of Population Economics*, núm. 15, pp. 305-330.
- Martínez Mesa, F. J. (1997), *El Consejo de Economía Nacional*, Madrid, CES, Col. Estudios.
- Martínez Quintero, Esther (1997), *La denuncia del Sindicato Vertical*, vol. II (2ª parte), Madrid, CES, Col. Estudios.
- Martínez Ruiz, E. (2001), «Sector exterior y crecimiento en la España autárquica», en Comín y Sánchez (eds.), pp. 229-252.
- Mas, M. y Pérez, F. (2000), *Capitalización y crecimiento de la economía española (1970-1997). Una perspectiva comparada*, Fundación BBV.
- Mason, A. R. Lee; Tung, An-Chi; Lai, Mun-Sim y Miller, T. (2006), «Population Aging and Intergenerational Transfers: Introducing Age into National Accounts», NBER WP, núm. 12770, diciembre, <http://papers.nber.org/papers/W12770>.
- Mateos, A. (1997), *La denuncia del Sindicato Vertical*, vol. II (1ª parte), CES, Col. Estudios.
- Mateos, Araceli y Moral, Félix (2006), *El comportamiento electoral de los jóvenes españoles*, Madrid, INJUVE.
- Mayda, Anna Maria; O'Rourke, Kevin H. y Sinnott, Richard (2007), «Risk, Government and Globalization: International Survey Evidence», NBER Working Papers, núm. 13037, disponible en <http://papers.nber.org/papers/W13037>.
- Maza, Elena (1999), *Pobreza y beneficencia en la España contemporánea (1808-1836)*, Barcelona, Ariel (Practicum).
- MEC (2006), *Panorama de la Educación, Indicadores de la OCDE 2006*.

- MECO (1981), *La mejora de la productividad: un objetivo nacional*, 106 pp.
- Melgarejo, J. (2006), «La previsión social complementaria en el mercado único», *ICE*, noviembre-diciembre, <http://www.revistasice.com/Estudios/Documen/ice/833/ICE8330109.PDF>.
- Mereminskaya, Elina (2003), «Impactos de la Integración Económica en la Aplicación del Derecho Privado», *Revista de Derecho (Valdivia)* [online], diciembre, vol. 15 [consultado el 19-I-2007], pp. 59-73. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502003000200003&lng=es&nrm=iso.
- Meyer, Laurence H. (1998), «The Strategy of Monetary Policy», Remarks at Middlebury College, marzo, en <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/1998/19980316.htm>.
- Miguélez, F. y Prieto, C. (dirs.) (1991), *Las relaciones laborales en España*, Madrid, Siglo XXI.
- y — (dirs.) (1999), *Las relaciones de empleo en España*, Madrid, Siglo XXI.
- Mill, John Stuart (1909), *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*, Londres, Longmans, Green and Co., ed. William J. Ashley, 7ª ed. [1ª ed., 1848], disponible en <http://www.econlib.org/library/Mill/mlP.html>.
- Mises, Ludwig Von [1919] *Nation, State, And Economy. Contributions To The Politics And History Of Our Time*, traducido por Leland B. Yeager, Institute for Humane Studies series in economic theory, 1983, disponible en <http://www.mises.org/nsande/nse.pdf>.
- [1944], *Omnipotent Government: The Rise of the Total State and Total War*, New Haven, Yale University Press.
- Molero, José (selección) (1981), «*El análisis estructural en economía: Ensayos de América Latina y España*», Madrid, FCE.
- Molina, Óscar (2006), «Trade Union Strategies and Change in Neo-Corporatist Concertation: A New Century of Political Exchange?», *West European Politics*, vol. 29, núm. 4, septiembre, pp. 640-664.
- Moody, James y White, Douglas R. (2003), «Structural Cohesion and Embeddedness: A Hierarchical Concept of Social Groups», *American Sociological Review*, vol. 68 (1), núm. 103, p. 127.
- Morck, Randall y Masao Nakamura (2007), «Business Groups and the Big Push: Meiji Japan's Mass Privatization and Subsequent Growth», NBER WP, núm. 13171: <http://papers.nber.org/papers/W13171>.
- Müller, D. K. et al. (eds.) (1987), *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social, 1870-1920*, MTSS.
- Murillo, M. Victoria (2000), «From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America», *World Politics*, vol. 52, núm. 2 (enero), pp. 135-174.

- Myrdal, Gunnar (1939), «Fiscal Policy in the Business Cycle», *American Economic Review*, vol. 29, núm. 1, suplemento, Papers and Proceedings of the Fifty-first Annual Meeting of the American Economic Association (marzo), pp. 183-193.
- MZA (1932), *Actuación de la Compañía durante los últimos veinte años (1913-1931)*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra.
- (1934), *Situación del personal en la Cía de MZA (1913-1933)*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, abril.
- Navarro Ruiz, Carolina (2006), *La exclusión en vivienda en España*, CIS, Estudios, núm. 188.
- Neiss Katharine S. (2005), «Inflation Dynamics, Marginal Cost, and the Output Gap: Evidence from Three Countries», *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 37, núm. 6, diciembre, pp. 1019-1045. Versión preliminar, con Edward Nelson, en FR Bank of San Francisco/SIEPR *Conference on Macroeconomic Models for Monetary Policy*, mayo 2002, <http://www.nber.org/~confer/2002/isom02/nelson.pdf>.
- Nicolau, Roser (2005), «Población, salud y actividad», capítulo 2 de Carreras y Tafunell.
- Nordstrom Skans, Oskar; Edin, Per-Anders y Holmlund, Bertil (2007), «Wage Dispersion between and Within Plants: Sweden 1985-2000», NBER Working Papers, núm. 3021, disponible en <http://papers.nber.org/papers/W13021>.
- North Douglass C. (2005), *Understanding the Process of Economic Change* (Princeton Economic History of the Western World), Princeton University Press.
- NORTE (1915), «Instrucción General, núm. 2, de 22-XI-1912», recogida en A. Armenta, *Diccionario dispositivo de la Instrucción*, núm. 2, con ampliaciones y modificaciones, Madrid, talleres tipográficos Stampa.
- (1940), *Cía de los Caminos de Hierro del Norte de España (1858-1939)*. Tomo I: *Historia, actuación, concesiones, ingresos, gastos y balance*. Tomo II: *Cuadros estadísticos*, Madrid, Espasa Calpe S. A., Eduardo Marquina.
- OCDE (1988), *Perspectivas del empleo*, versión española: MTSS.
- (1998), *Education at a Glance. OECD Indicators*, París.
- (2001), *Estudios económicos de la OCDE. España*, junio.
- (2006), *Employment Outlook*. Versión española (que es la citada), *Perspectivas del empleo*, MTAS.
- Olivié, I y Sorroza, A. (coords.) (2006a), *Más allá de la ayuda: coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, Madrid, Ariel y Real Instituto Elcano, junio.
- y — (coords.) (2006b), *Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica*, Informes Elcano, núm. 5, Real Ins-

- tituto Elcano, junio <http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/InformeCoherenciaDesarrollo.pdf>.
- Olson, Mancur (1995), «The Devolution of the Nordic and Teutonic Economics», *AEA Papers and Proceedings*, vol. 85 (2), mayo, pp. 22-27.
- (2000), *Power and Prosperity*, Nueva York, Basic Books.
- Oriol Prats, Joan; Macías-Aymar, Iñigo y Prats Catalá, Joan (2007), «Gobernanza y desigualdad. Obstáculos de la reforma tributaria en América Latina. El caso de Bolivia, Ecuador y Perú», Fundación Carolina. Proyecto de Investigación CeALCI 13/05, enero.
- O'Rourke, K. H.; Taylor, A. M. y Williamson, J. G. (1996), «Factor Price Convergence in the Late Nineteenth Century», *International Economic Review*, vol. 37-3, agosto, pp. 499-530.
- Pareto, Vilfredo (1916-1917), *Tratado de Sociología General*, capítulos XI-XIII, edición en castellano de G. Braga, *Forma y equilibrio sociales*, Alianza Universidad, 1980.
- Paricio, Joaquina [1979], *Factores determinantes de los salarios industriales. Aplicación al caso español 1963-1975*. Tesis doctoral. Síntesis en Álvaro Espina *et al.* (1987), pp. 535-550.
- Parsons, Talcott TP: (1951), *The Social System*, Glencoe, Ill., Free Press (TP: 1951).
- (1961), «An Outline of the Social System», en T. Parsons, E. Shils, K. D. Naegle y J. R. Pitts, *Theories of Society. Foundations of Modern Sociological Theory*, Nueva York, The Free Press, pp. 30-79.
- (1964), «Evolutionary Universals in Society», *American Sociological Review*, vol. 29, núm. 3 (junio), pp. 339-357, en T. Parsons, *On Institutions and Social Evolution, Selected Writings* (L. H. Mayew, ed.), The University of Chicago Press, The Heritage of Sociology, Chicago, 1982, pp. 296-326.
- (1971), *The System of Modern Societies*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Smelser, Neil PS: (1956), *Economy and Society: A Study in the Integration of Economic and Social Theory*, Glencoe, Il., The Free Press (PS: 1956).
- Pastor, A. y Perote, J. (2001), «La gestión de la incapacidad temporal en España», *Documentación Laboral*, núm. 65, febrero, pp. 23-65.
- Pearson, Margaret M. (2005), «The Business of Governing Business in China: Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State», *World Politics*, vol. 57, núm. 2, enero, pp. 296-322.
- Pencavel, John (2005), «Unionism Viewed Internationally», *Journal of Labor Research*, vol. 26, núm. 1, invierno, pp. 65-97.
- Peña Sánchez, A. R. (2007), «La distribución geográfica del stock de capital productivo empresarial: Los polos de atracción en la economía re-

- gional española y factores determinantes, 1980-2000», FEDEA: EEE(RPS), 233, 7 de marzo, en <http://www.fedea.es/pub/eee233.pdf>.
- Pérez Díaz, Víctor (1984), «Políticas económicas y pautas sociales en la España de la transición: La doble cara del neocorporatismo», en J. Linz (ed.), *España: un presente para el futuro*, vol. I; *La sociedad*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- (1991), «La emergencia de la España democrática: La “invención” de una tradición y la dudosa institucionalización de una democracia», en Espina (ed.), pp. 81-118.
- (1998), «The “Soft Side” of Employment Policy: The Spanish Experience», en Heywood (ed.) (1998), pp. 200-223.
- Pérez Orozco, Amaia (2006), *Perspectivas feministas en torno a la economía: El caso de los cuidados*, CES, Estudios, 190.
- Peri, Giovanni (2007), «Immigrants’ Complementarities and Native Wages: Evidence from California», NBER WP, núm. 12956, marzo, disponible en <http://papers.nber.org/papers/W12956>.
- Perri, Fabrizio y Fogli, Alessandra (2006), «The “Great Moderation” and the US External Imbalance», NBER, núm. 12708, 2006-11-27, en <http://papers.nber.org/papers/W12708>.
- Pettersson, Thorleif (2003), «Basic Values and Civic Education - A Comparative Analysis of Adolescent Orientations towards Gender Equality and Good Citizenship», disponible en http://margaux.grandvinum.se/SebTest/wvs/articles/folder_published/publication_504.
- Phelps, Edmund S. (1967), «Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time», *Economica*, New Series, vol. 34, núm. 135 (agosto), pp. 254-281.
- (1968), «Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium», *The Journal of Political Economy*, vol. 76, núm. 4, parte 2: Issues in Monetary Research, 1967 (julio-agosto de 1968), pp. 678-711.
- y Taylor, John B. (1977), «Stabilizing Powers of Monetary Policy under Rational Expectations», *The Journal of Political Economy*, vol. 85, núm. 1 (febrero), pp. 163-190.
- Piñera, José (2003), «Latin America: A Way Out», *Cato Journal*, vol. 22, núm. 3 (invierno).
- Piore, Michael J. (2006), «En busca de un sistema de regulación laboral flexible en Latinoamérica y Estados Unidos», *Revista de Trabajo*, año 2, núm. 2, enero-junio, M° de Trabajo, Argentina, pp. 107-114, disponible en <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/revistrabajo/RE-VISTA2.pdf>.
- Pizzorno, Alessandro (2006), «Identité et action collective. Rencontre avec Alessandro Pizzorno», *Action Collective*, 09/08/2006, http://www.scienceshumaines.com/index.php?lg=fr&id_dossier_web=6.

- PNAIN IV (2006), *IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social*, aprobado en octubre 2006; en <http://www.mtas.es/SGAS/Servicios-SocDep/IncluSocial/PlanNacional/IVPlan.htm>, junto a *I Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social del Reino de España 2006-2008*, en http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/spain_es.pdf.
- Polavieja, Javier G. (2003), *Estables y precarios. Desregulación laboral y estratificación social en España*, CIS, Monografías, núm. 197.
- Poveda, R. (1972), *La creación de dinero en España 1956-1970. Análisis y política*, Instituto de Estudios Fiscales.
- Prados de la Escosura, Leandro (1995), *Spain's Gross Domestic Product, 1850-1993: Quantitative Conjectures*, Universidad Carlos III Working Papers 95-05 y 95-06. Appendix.
- (2005a), *Growth, Inequality, and Poverty in Latin America: Historical Evidence, Controlled Conjectures*, Working Paper 05-41(04), Dpto. de Historia Económica e Instituciones, Universidad Carlos III de Madrid (junio), http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/HISEC/working_papers/documents/Growth_LA_Prados.pdf.
- (2005b), *Assessing Growth, Inequality, and Poverty in the Long-Run: The Case of Spain*, Working Paper, 05-42 (05), Dpto. de Historia Económica e Instituciones, Universidad Carlos III de Madrid (junio), http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/HISEC/working_papers/documents/wp05_42_05.pdf.
- (2005c), *Gerschenkron Revisited. European Patterns of Development in Historical Perspective*, Working Paper 05-79 (10), Dpto. de Historia Económica e Instituciones, Universidad Carlos III de Madrid (diciembre), <http://docubib.uc3m.es/WORKINGPAPERS/WH/wh057910.pdf>.
- (2006), «Fases del crecimiento económico de España, 1850-2000», *150 años de Historia del Banco de España*, Madrid, Banco de España, pp. 49-68.
- y Sanz-Villarroya, Isabel (2004), *Institutional Instability and Growth in Argentina: A Long-Run View*, Working Paper, 04-67, diciembre. Dpto. de Historia Económica e Instituciones, Universidad Carlos III de Madrid, Economic History and Institutions Series 05, <http://docubib.uc3m.es/WORKINGPAPERS/WH/wh046705.pdf>.
- Prats Català, Joan (s.f.), «Transformaciones económicas y políticas en la España moderna. Un enfoque neo-institucional», Instituto de Gobernabilidad de Catalunya, Colección de Papers, núm. 3 http://iigov.org/papers/?p=4_0003.
- Pueyo Sánchez, Javier (2006), *El comportamiento de la gran banca en España (1921-1974)*, Banco de España, Estudios de Historia Económica,

- núm. 48, 2006, pp. 1-97, <http://www.bde.es/informes/be/sroja/roja48.pdf>.
- Pujas, V. y Rhodes, M. (1998), «Party Finance and Political Scandal in Latin Europe», en C. Malamud y E. Posado-Carbó (eds.), *Financing Party Politics in Europe and Latin America*, Londres, Macmillan.
- PURE (2001), *Public Funding and Private Returns to Education, Final Report*, enero, accesible en <http://www.pjb.co.uk/npl/bp29.doc>.
- Quah, D. (1997), «Empirics for Growth and Distribution: Polarization, Stratification, and Convergence Clubs», *Journal of Economic Growth*, núm. 2.
- Ramos Oliveira, A. (1935), *El capitalismo español al desnudo*, Madrid.
- Ramos, Ramón (2001), «La más melancólica de las reflexiones. Simpatía, virtud y fortuna en la Teoría de los Sentimientos Morales de Adam Smith», *Política y Sociedad*, núm. 37, pp. 21-46 <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/cps/11308001/articulos/POSO0101230021A.PDF>.
- Ratzinger, Joseph (2004), «El laicismo está poniendo en peligro la libertad religiosa», *Zenit*, 19.XI, en <http://www.interrogantes.net/includes/documento.php?IdDoc=2460&IdSec=147>.
- Recio, A. (1991), «La segmentación del trabajo en España», en Miguélez y Prieto (dirs.) (1991), pp. 97-115.
- Rehn, Gösta (1989), *Ensayos sobre política de empleo activa*, Madrid, MTSS.
- Revista Economía Industrial (2006), «El distrito industrial marshalliano: un balance crítico de 25 años», número monográfico de *Economía Industrial*, núm. 359, <http://www.mityc.es/es-ES/Servicios/Publicaciones/PublicacionesPeriodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/2006/359/>.
- Rey, Jean (1971), «La Europa comunitaria», conferencia en el IESE (27-V-1971), en *Acceso al Mercado Común*, Eunsa.
- Rey, Pilar (2004), «Los datos electorales en las encuestas del CIS», *Índice*, núm. 8, diciembre (INE-UAM), disponible en <http://www.revistaindice.com/numero8/p30.pdf>.
- Reynolds, Andrew (1999), «Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling», *World Politics*, vol. 51, núm. 4 (julio), pp. 547-572.
- Rhodes, M. (2000), «The Political Economy of Social Pacts: “Competitive Corporatism” and European Welfare Reform», en Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.
- Rica, Sara de la e Iza, Amaia (2006), «Career Plannign in Spain: Do Fixed-term Contracts Delay Marriage and Parenthood?», en Gustafsson y Kalwij (eds.), pp. 147-174.

- Rico, Ana; González, P. y Fraile, M. (1998), «Regional Decentralization of Health Policy in Spain: Social Capital does not tell the Whole Story», en Heywood (ed.), pp. 180-199.
- Rijnen, Harry (1985), «La CEOE como organización», *Papeles de Economía Española*, núm. 22, pp. 115-121.
- Rojo, Luis Ángel (1974), *Renta, precios y balanza de pagos*, Alianza Universidad.
- y Pérez, José (1977), *La política monetaria en España: objetivos e instrumentos*, Servicio de Estudios del Banco de España, Estudios Económicos, Serie A, núm. 10.
- Rose, Andrew K. (2006), «A Stable International Monetary System Emerges: Inflation Targeting is Bretton Woods, Reversed», NBER Working Papers, núm. 12711, 27 noviembre. Disponible en <http://papers.nber.org/papers/W12711>.
- Rosés, J. (2001), «La competitividad internacional de la industria algodonera española (1830-1860)», en Comín y Sánchez (eds.), pp. 85-110.
- Rueda, David y Pontusson, Jonas (2000), «Wage Inequality and Varieties of Capitalism», *World Politics*, vol. 52, núm. 3 (abril), pp. 350-383.
- Rueda, David (2006), «Social Democracy and Active Labour-Market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics of Employment Promotion», *British Journal of Political Science*, 36, 385-406, e-versión, <http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/ethnicWelfare/papers/Rueda.pdf>.
- Rumler, Fabio (2005), «Estimates of the Open Economy New Keynesian Phillips Curve for Euro Area Countries», ECB Working Paper Series, núm. 496, junio, <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp496.pdf>.
- Russakoff, Dale (2007), «Building a Career Path Where There Was Just a Dead End», *The Washington Post*, 26 de febrero, P. A01, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/25/AR2007022501370.html?referrer=email>.
- Sánchez Bueno, M. J.; Galán Zazo, J. I. y Suárez González, I. (2006), «Evolución de la estrategia y la estructura de la gran empresa española: Análisis comparado con la evidencia europea», *Universia Business Review-Actualidad Económica*, tercer trimestre 2006, <http://www.universia.es/ubr/pdfs/UBR0032006022.pdf>.
- Sbordone, Argia M. (2005), «Do Expected Future Marginal Costs Drive Inflation Dynamics?», *FRB of New York Research Paper Staff Report núm. 204*, disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_Id=699463.
- Schmid, Günter y Schömann, Klaus (2006), «El concepto de mercados de trabajo transicionales y algunas conclusiones para la política de empleo: el estado de la cuestión», en L. Toharia (comp.), cap. I.

- Schmitt-Grohe, Stephanie y Uribe, Martin (2006), «Comparing Two Variants of Calvo-Type Wage Stickiness», NBER Working Paper 12740, disponible en <http://papers.nber.org/papers/W12740>.
- Schmitter, Philippe C. (1974), «Still the Century of Corporatism?», *The Review of Politics*, núm. 36, pp. 85-131.
- (1991), «La concertación social en perspectiva comparada», en Á. Espina (1991a).
- y Grote, J. R. (1997), «The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future», Florencia, European University Institute Working paper SPS, núm. 97/4.
- Scholem, Gershom (1987), «Carta de Gehrard Scholem a Walter Benjamin (30-III-1931)», en *Walter Benjamin. Historia de una amistad*, Península.
- Schultz, Theodore W. (1961), «Investment in Human Capital», American Economic Association Presidential Address, *American Economic Review*, LI (marzo), núm. 1(2), pp. 1-17.
- Seguridad Social (1985), *Análisis económico-financiero del sistema español de seguridad social. 1964-1985*, MTSS, Col. Informes.
- (1988, 1993, 1995a), Presupuestos de la Seguridad Social. Cifras y datos. Ejercicio 1988. Ejercicio 1993. Ejercicio 1995. MTSS, Col. Informes.
- (1995b), *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio Económico Actuarial*, MTSS.
- (1996), *Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse. Pacto de Toledo*, Madrid, MTSS, Col. Seguridad Social.
- Serrano, A. y Malo de Molina, J. L. [1979], «El modelo salarial de los años sesenta (1959-1975): los “fleclos salariales” y las “horas extras” como complemento de los bajos “salarios base”», en Álvaro Espina *et al.* (1987), pp. 279-351.
- Sholliers, P. y Zamagni, V. (1995), *Labour's Reward. Real wages and economic change in 19th and 20th-century Europe*, Edward Elgar.
- Shamis, Hector E. y Way, Christopher R. (2003), «Political Cycles and Exchange Rate-Based Stabilization», *World Politics*, vol. 56, núm. 1 (octubre), pp. 43-78.
- Sinn, Hans-Werner (2006), «The Pathological Export Boom and the Bazaar Effect - How to Solve the German Puzzles», *CESifo Working Paper Series*, núm. 1708, abril, http://www.cesifo-group.de/~DocCIDL/cesifo1_wp1708.pdf.
- (2007), «The Welfare State and the Forces of Globalization», *NBER Working Paper*, núm. 12946, marzo, <http://papers.nber.org/papers/W12946>.

- Sisson, Keith y Martín, A. (2001), *Pactos para el empleo y la competitividad*, CES, Col. Estudios.
- Skidelsky, Robert (1992), *John Maynard Keynes*, vol. II, *The Economist as Savior. 1920-1937*, Allen Lane, Penguin.
- Skoczytas, Les y Tissot, Bruno (2005), *Revisiting Recent Productivity Developments across OECD Countries*, BIS Working Papers, núm. 182, octubre, <http://www.bis.org/publ/work182.htm>.
- Skrentny, John D. (2006), «Law and American State», *Annual Review of Sociology*, vol. 32, pp. 213-244.
- Slemrod, Joel (1998), «On Voluntary Compliance, Voluntary Taxes, and Social Capital», *National Tax Journal*, vol. 51, núm. 3, septiembre, pp. 485-91.
- Smelser, Neil J. y Swedberg, Richard SS: (2005), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press y Russell Sage Foundation, 2ª ed. (SS: 2006).
- Smolander, Jyrki (2000), «The Finnish Right Wing and 'Folkhemmet' – Attitudes of the National Coalition Party toward the Nordic Welfare Model from the Period of Reconstruction to the Beginning of Consensus», en <http://www.lib.helsinki.fi/elektra/smolander.html> (que incluye una síntesis en inglés).
- Soares, Rodrigo R. (2007), «Health and the Evolution of Welfare across Brazilian Municipalities», NBER WP, núm. 13087, disponible en <http://papers.nber.org/papers/W13087>.
- Solbes, P. (1990), «La economía española ante la CEE: el proceso de negociación», en J. L. García Delgado (dir.), *Economía española de la transición a la democracia*, Madrid, CIS, pp. 481-501.
- Soskice, David e Iversen, T. (2000), «The Non-neutrality of Monetary Policy with Large Wage and Price Setters», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, núm. 1, pp. 265-284.
- Soto Carmona, Á. (1989), *El trabajo industrial en la España contemporánea (1874-1936)*, Barcelona, Anthropos.
- Spielmann, Christian (2006), «Labour Market Institutions and Unemployment in Europe and OECD – a Survey», en 9th IZA European Summer School in Labor Economics, 2 de abril, http://www.iza.org/conference_files/SUMS2006/spielmann_c2663.pdf.
- Stiglitz, Joseph (1997), «Reflections on the Natural Rate Hypothesis», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, núm. 1 (invierno), pp. 1-8.
- (1999), «Whither Reform? Ten Years of The Transition», Keynote Address, *Annual Bank Conference on Development Economics*, 28-30 de abril, World Bank.

- (2003), «Whither reform?, *Towards a new agenda for Latin America*», CEPAL Review, núm. 80, pp. 7-37, agosto, disponible en http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2003_Reform_LA.pdf.
- (2006), «El FMI ha perdido legitimidad política», *El País*, 8 de octubre.
- Streeck, Wolfgang y Kenworthy, Lane (2005), «Theories and Practices of Neocorporatism», en Janoski *et al.* (eds.), pp. 441-460.
- Swedberg, Richard (1991), *Schumpeter: A Biography*, Princeton University Press.
- Tatjer, Mercedes (1998a), «Los orígenes de la vivienda social en Barcelona: las cooperativas de vivienda en el primer tercio del siglo XX», en Horacio Capel y Paul Linteau, *Barcelona-Montreal. Desarrollo urbano comparado*, Barcelona, Universidad de Barcelona, pp. 413-434.
- (1998b), «Solucions a la crisi de l'habitatge popular a Barcelona: les primeres experiències a Sant Andreu (1909-1937)», en M. Checa (coord.), *Sant Andreu, de poble a ciutat (1875-1936)*, Barcelona, Centre d'Estudis Ignasi Iglèsies (*Finestrelles*, núm. 9), 1998, pp. 61-76 (reproducido en <http://www.ub.es/geocrit/sant-and.htm>).
- (2005), «La vivienda obrera en España de los siglos XIX y XX: de la promoción privada a la promoción pública (1853-1975)», *Scripta Nova. Revista electrònica de geografia y ciencias sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1 de agosto, vol. IX, núm. 194 (23), en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-23.htm>.
- Taylor, Arthur J. (ed.) (1985), *El nivel de vida en Gran Bretaña durante la Revolución Industrial*, Madrid, MTSS (1ª ed. inglesa, 1975).
- Taylor, John B. (1975), «Monetary Policy during a Transition to Rational Expectations», *The Journal of Political Economy*, vol. 83, núm. 5 (octubre), pp. 1009-1022.
- (1979), «Estimation and Control of a Macroeconomic Model with Rational Expectations», *Econometrica*, vol. 47, núm. 5 (septiembre), pp. 1267-1286, <http://www.stanford.edu/~johntayl/PolRulLink.htm#Technical%20articles>.
- (1998a), *Inflation, Unemployment, and Monetary Policy*, MIT Press.
- (1998b), «Monetary Policy and The Long Boom» *FRB of St. Louis Review*, noviembre-diciembre, <http://research.stlouisfed.org/publications/review/98/11/9811jt.pdf>, pp. 3-11.
- The Economist* (2007), «The Economist Intelligence Unit's index of democracy», junto con un análisis de Laza Kekic. Disponible en http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf.

- Thorp, Rosemary (1998), *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin America en the 20th Century*, I-ADB/John Hopkins University Press.
- Tillmann, Peter (2005), «The New Keynesian Phillips Curve in Europe: does it fit or does it fail?», Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series 1: Economic Research Centre, núm. 04, <http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/dkp/2005/200504dkp.pdf>.
- Titmus, Richard (1971), *The Gift Relationship: from Human Blood to Social Policy*, Londres, George Allen & Unwin.
- (1974), *Social Policy*, en B. Abel-Smith y K. Titmuss (eds.), *Social Policy. An Introduction*, Londres, George Allen & Unwin.
- Tobes, Paloma (2006), «La protección por desempleo en España», *Boletín Económico de ICE*, núm. 2883, julio, <http://www.revistasice.com/Estudios/Documen/bice/2883/BICE28830203.PDF>.
- Toharia, Luis (1981), «Precios, costes, beneficios y la “tasa justificada de inflación” en la economía española (1965-1979)», *Investigaciones Económicas*, núm. 16, reproducido en Álvaro Espina *et al.* (1987), pp. 239-278.
- (comp.) (2006), *Los mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*, MTAS, col. Informes y estudios. Empleo.
- , Cebrián, Inmaculada *et al.* (2007), *La temporalidad en el empleo: Atrapamiento y trayectorias*, MTAS, Col. Informes y estudios. Empleo.
- Tokaji, Daniel P. (2006), «The New Vote Denial: Where Election Reform Meets the Voting Rights Act», *South Carolina Law Review*, vol. 57, p. 689, http://moritzlaw.osu.edu/blogs/tokaji/2006_12_01_equalvote_archive.html.
- Torney-Purta, J.; Lehman, R.; Oswald, O. y Schula, W. (2001), *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries. Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*, Amsterdam: The International association for the evaluation of educational achievement. Sumario ejecutivo disponible en http://www2.hu-berlin.de/empir_bf/Exe_Sum_embargoed.pdf.
- Torres, Manuel de (1930), *Una contribución al estudio de la economía valenciana*, Editorial Diario de Valencia, 127 pp.
- Tortella, Gabriel (1994), *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Alianza Universidad, Textos.
- Touraine vs. Laclau (2006), «América en tiempos de Chávez. Debate entre A. Touraine y E. Laclau», *Nueva Sociedad*, núm. 205 (septiembre-octubre), <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article472#nb2>.
- Trullén, Joan (1993), *Fundamentos económicos de la transición política española*, Madrid, MTSS.

- Tzannatos, Z. y Aidt, T. S. (2006), «Unions and Microeconomic Performances: A Look at what Matters for Economists (and Employers)», *International Labour Review*, vol. 145, 4, pp. 257-278.
- Tzeng, Rueyling y Uzzi, Brian (eds.) (2000), *Embeddedness & Corporate Change in a Global Economy*, Peter Lang Pub. Inc. (septiembre).
- Uzzi, Brian (1997), «Social Structure and Competititon in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness», *Administrative Science Quarterly*, núm. 42, pp. 35-67, http://www.kellogg.northwestern.edu/faculty/uzzi/ftp/social_structure.pdf.
- (2000), «Embeddedness and the Economic Performance of Organizations» (versión ampliada de «The Sources and Consequences of Embeddedness for the Economic Performance of Organizations: The Network Effect», *American Sociological Review*, vol. 61 (4), pp. 674-698, agosto, 1996), *American Sociological Review*, marzo. Ms. #94-289, disponible en <http://www.analytictech.com/mb119/embeddedness%20and%20survival%20ASR%201996%20uzzi.pdf>.
- Valdaliso Gago, Jesús María (2004), «Grupos empresariales y relaciones banca-industria en España durante el franquismo: una aproximación macroeconómica», ICE, núm. 812, enero, www.revistasice.com/Estudios/Documen/ice/812/ICE8120306.PDF.
- Valle, Sonia del (2001), «Casos de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua», Informe Presentado al Relator Especial de Naciones Unidas de Independencia de Jueces y Abogados, abril, en http://www.nodo50.org/mujeresred/mexico-informe_relator.doc.
- Van de Ven, J. (2000), *The Economics of the Gift*, Center Discussion Paper, núm. 2000-68, Titburg University, julio, disponible en <http://www.altruists.org/static/files/The%20Economics%20Of%20The%20Gift%20%28Van%20de%20Ven%29.pdf>.
- Van Hemmen, Esteban van (2004), «Análisis institucional y económico de la nueva Ley Concursal», *Estabilidad Financiera*, núm. 6, mayo, Banco de España, pp. 189-210, disponible en <http://www.bde.es/informes/be/estfin/numero6/ef0607.pdf>.
- Varela Ortega, José (1977), *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Alianza Universidad.
- (dir.) (2001), *El poder de la influencia. Geografía del caciquismo en España (1875-1923)*, Marcial Pons Historia-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Varela Parache, F. y Varela Parache, M. (2005), «España y los Organismos Económicos Internacionales», ICE, núm. 826, noviembre.
- Vázquez Montalbán, Manuel (2001), *Laudatio del Excmo. Sr. D. Marcelino Camacho*, 12 de diciembre, http://www.upv.es/dhc/doctores/2001_marcelino/camachoc.html.

- Viñals, J. y Jimeno, J. F. (1997), «El mercado de trabajo español y la UEM», *Servicio de Estudios del Banco de España*, núm. 9717.
- Visser, Jelle (2000), «From Keynesianism to the Third Way: Labour Relations and Social Policy in Postwar Western Europe», *Economic and Industrial Democracy*, vol. 21, núm. 4, noviembre, pp. 421-456.
- Von Oorschot, Wil Arts y Gelisen, John (2006), «Social Capital in Europe: Measurement and Social and Regional Distribution of a Multifaceted Phenomenon», *Acta Sociologica*, núm. 49 (2), junio, pp. 149-167.
- Vylder, Stefan de (1996), «The Rise and Fall of the “Swedish Model”», Human Development Report Office (HDRO) Occasional Papers, núm. 26, disponible en <http://gd.tuwien.ac.at/soc/undp/oc26a.htm>.
- Walker, Ian y Zhu, Yu (2005), «The College Wage Premium, Overeducation, and the Expansion of Higher Education in the UK», IZA Discussion Papers, núm. 1627, junio, en <http://www.iza.org/>.
- Walsh, D. (2006), «Evolutionary Essentialism», *British Journal for the Philosophy of Science*, núm. 57, pp. 425-452.
- Wang, Zhengxu (2005), «Before the Emergence of Critical Citizens: Economic Development and Political Trust in China», *International Review of Sociology*, vol. 15-1, marzo (155-171), http://margaux.grandvinum.se/SebTest/wvs/SebTest/wvs/articles/folder_published/publication_493/files/Trust%20in%20China.doc.
- Welzel, Christian (2006), «Democratization as an Emancipative Process: The Neglected role of Mass Motivations», *European Journal of Political Research*, vol. 45, 871-896 (publicado online el 5 de julio de 2006, doi: 10.1111/j.1475-6765.2006.00637.x). Versión previa disponible en http://margaux.grandvinum.se/SebTest/wvs/articles/folder_published/publication_555.
- e Inglehart, Ronald (2005), «Liberalism, Postmaterialism, and the Growth of Freedom», *International Review of Sociology*, vol. 15, núm. 1, marzo, pp. 81-108, en http://margaux.grandvinum.se/SebTest/wvs/articles/folder_published/publication_495.
- ; — y Deutsch, Franziska (2005a), «Social Capital, Voluntary Associations, and Collective Action: Which Aspects of Social Capital Have the Greatest “Civic” Payoff?», *Journal of Civil Society*, 1 (2), 1-26, http://margaux.grandvinum.se/SebTest/wvs/articles/folder_published/publication_483.
- ; — y — (2005b), «Commentary on Widmalm: A Rebuttal», *Journal of Civil Society*, núm. 1 (3), 287-289, diciembre, http://margaux.grandvinum.se/SebTest/wvs/articles/folder_published/publication_482.
- Weyland, Kurt (2005), «Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin America Pension Reform», *World Politics*, vol. 57, núm. 2, enero, pp. 262-295.

- Williamson, Jeffrey G. (2004), «The Tariff Response to World Market Integration in the Periphery Before the Modern Era», presentado en el *Market Integration Workshop*, EUI, Fiesole, julio 1-4, 2004, <http://www.economics.harvard.edu/faculty/jwilliam/papers/Fiesole04-text.pdf>.
- (2006), «Inequality and Schooling Responses to Globalization Forces: Lessons from History», W. 12553, septiembre, en <http://papers.nber.org/papers/W12553>.
- Wintrobe, Ronald (2001), Book review: «Mancur Olson, Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictators», *Public Choice*, vol. 106, núm. 3-4, marzo.
- Woods, Philip A. (2001), «Values-intuitive Rational Action: The Dynamic Relationship of Instrumental Rationality and Values Insights as a Form of Social Action», *The British Journal of Sociology*, vol. 52, núm. 4, diciembre, pp. 687-706.
- Zeitlin, J. y Pochet, P. (eds.) (2005), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruselas, PIE, Peter Lang.

AGRADECIMIENTOS

Una versión provisional de este trabajo fue presentada como ponencia-marco a la Conferencia Internacional *Estado de bienestar y competitividad. La experiencia europea y la agenda para América Latina*, celebrada en Madrid los días 26 y 27 de abril de 2007, organizada por la Fundación Carolina —a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI)— en el marco del acuerdo de cooperación suscrito en junio de 2005 con la Corporación de Investigación Económica para Latinoamérica (CIEPLAN), de Santiago de Chile, y el Instituto Fernando H. Cardoso (IFHC), de Sao Paulo, para desarrollar un programa plurianual bajo la denominación «Una nueva agenda para América Latina y el Caribe. Reformas que funcionan: lecciones para decisores políticos». El programa cuenta con el patrocinio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). La Conferencia se había visto precedida por un Seminario internacional —celebrado el 5 de mayo de 2006—, que permitió realizar una presentación de los primeros borradores de las ponencias y una discusión sobre el alcance que deberían tener los documentos definitivos preparados para la sesión final ¹. Tales documentos de trabajo fueron editados por CeALCI y distribuidos con antelación a los participantes, comentaristas y moderadores, lo que permitió realizar un fecundo debate en tan sólo cinco sesiones de trabajo. El conjunto de los materiales definitivos, junto a la síntesis de los debates, se publica en una obra paralela en esta misma colección, bajo el mismo título de la Conferencia.

¹ La relatoría final de este seminario puede verse en <http://gestion.fundacion-carolina.es/taller.pdf>.

El primer guión de trabajo del libro² y de la Conferencia lo presenté y discutí en Santiago de Chile en enero de 2006, en sendas reuniones de trabajo con Alejandro Foxley —entonces presidente de CIEPLAN—, junto con Patricio Meller y Sergio Fausto —directores de CIEPLAN y de IFHC, respectivamente— y con Koldo Echevarría —representante del BID—. En el Seminario de mayo de 2006 el borrador de la ponencia fue discutido en una sesión de trabajo moderada por José Antonio Griñán, en la que participaron Mario Marcel, André Urani, Edgardo Boeninger y Ángeles Durán. En la Conferencia de abril de 2007 el debate fue moderado por Carlos Solchaga y la ponencia fue discutida por Javier Polavieja y por Sonia Draibe. Ignacio Walker —presidente de CIEPLAN desde la primavera de 2006— hizo comentarios estimulantes con ocasión de las dos reuniones y en intercambio epistolar. Las conversaciones informales y el intercambio de correspondencia electrónica con los otros ponentes del Seminario y de la Conferencia fueron también fuente de estímulo y sugerencias. El análisis preparatorio de la literatura científica en que se apoya el libro se ha ido incorporando a los *Cuadernos de Documentación* que preparo semestralmente en la Unidad de Apoyo de la Dirección General de Política Económica, del Ministerio de Economía y Hacienda —en los números 82, 83 y 84—. Su distribución interna entre los centros directivos del Departamento me ha permitido recoger opiniones, críticas y comentarios muy valiosos. Rosa Conde, directora de la Fundación Carolina, y el equipo directivo de CeALCI —Ignacio Soletto, Tomás Mayo y Maribel Rodríguez— encargaron, promovieron, dieron su apoyo permanente al proyecto e hicieron sugerencias muy enriquecedoras. Todo ello me ayudó a mejorar el texto. Pepa Vega coordinó los eventos y Alfonso Gamo (con la colaboración de Ana Bustinduy) hizo un trabajo de edición impecable. Expreso mi agradecimiento a todos ellos, aunque, como es habitual, asumo la responsabilidad íntegra del resultado final.

Álvaro Espina, julio 2007.

² Basado en mi trabajo para la Conferencia: «From Isolation to Integration: 15 Years of Spanish and Portuguese Membership in Europe», Minda de Gunzburg CES, Harvard University, 2-3, noviembre, 2001: <http://www.ucm.es/info/socio1/textos/pdf/The%20Spains%20Welfare%20state1.pdf>.