MODERNIZACIÓN Y ESTADO DE BIENESTAR EN EUROPA

Álvaro Espina

(Versión editada de la Presentación, la Introducción y el Primer capítulo del libro *Modernización y Estado de Bienestar en España*, editado por la Fundación Carolina-Siglo XXI).

RESUMEN: *El trabajo enmarca la edificación del Estado de Bienestar en la teoría sociológica de la modernización, que implica, entre otras cosas, un proceso de diferenciación, complejización y especialización de sistemas y estructuras sociales, lo que plantea al mismo tiempo el problema de la congruencia en su diseño y funcionamiento, como ya señalaran los fundadores de la sociología. El Estado europeo de Bienestar se contempla como la aparición de una estructura social especializada precisamente en el objetivo de coherencia y cohesión social, y se examinan sus relaciones con los otros grandes subsistemas sociales, adoptando la topología clásica de Parsons y Smelser. Este modelo se emplea para contrastar el éxito de los modelos de primera modernización aplicados en Gran Bretaña y Alemania con el fracaso del primer intento español. El artículo concluye con una síntesis del segundo intento de modernización realizado por España durante el último cuarto del siglo XX, explicándolo precisamente en términos de una combinación adecuada entre autonomía de los grandes subsistemas sociales y una considerable capacidad de reintegración, a lo que ha contribuido poderosamente la edificación del nuevo Estado de bienestar en un contexto de diálogo social.*

INTRODUCCIÓN: 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, para conseguir 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 Europa. 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-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 acompañado 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).

1. LAS DOS LEYES DE LA MODERNIZACIÓN EN LA HISTORIA DE LA TEORÍA SOCIOLÓGICA

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 (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 (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 re-integración (a la que denominó *solidaridad orgánica*), que consiste precisamente en la capacidad para coordinar, *motu propio*, 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 (organicista, pero no determinista) con los análisis individualista, funcionalista y formalista/esencialista (en el sentido aristotélico).[1]

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

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

(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 la reproducción del orden capitalista. Con ello, Bourdieu generalizaba el concepto al que Marx había denominado "afán de explotación" de la burguesía capitalista —encargado también de dotar de coherencia a todo el sistema—, elevándolo a la categoría de "Principio de antropología económica".[2]

Por su parte, la tradición liberal más 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 sea 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 diferenciación, 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 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 autopoiético (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".

[2] Así reza el título de la aportación de PB a SS: 2005 (capítulo 4, pp. 75-89), extraída de PB:2000.

DIAGRAMA I.- *Variables Sistémicas*



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 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 (*meaninig*) —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 interacciones 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 (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-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 hay que 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 resulta 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 microsociológico al ámbito global, con la paradoja de que a partir de cierto umbral

de densidad, en lugar de ser eficiente la incrustación 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).[3]

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, 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 propongo en la obra *Modernización y Estado de Bienestar en España* (Espina, 2007), que hace énfasis, no tanto en la lógica del funcionamiento interno de cada subsistema, como en los efectos del mismo sobre los demás —tanto en el primer intento, saldado en fracaso, como en el segundo, culminado con éxito—. En ese ejercicio utilizo el esquema funcionalista de Talcott Parsons y Neil Smellser (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 cuáles 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-Swedwerg, 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 elites emergentes, la estructura institucional del poder y la sede de control del poder ejecutivo, las reglas

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

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).

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



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: el eje 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 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 articulación 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 las variables "grado de centralización" (Calmfors, 1994) y por 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 la 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-Swedwerg, 2005), el Neoinstitucionalismo (Brinton-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 alia, 2005, p. 2).

2. DOS MODELOS DE ÉXITO EN LA MODERNIZACIÓN TEMPANA: LOS CASOS INGLÉS Y ALEMÁN —Y LA REFUNDACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR EN SUECIA.

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 que ha impedido hasta hoy adoptar una Constitución, ya que ésta tendría que limitar sus poderes (Ascherson, 2006, 2007), 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 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 elites 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 elites 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.

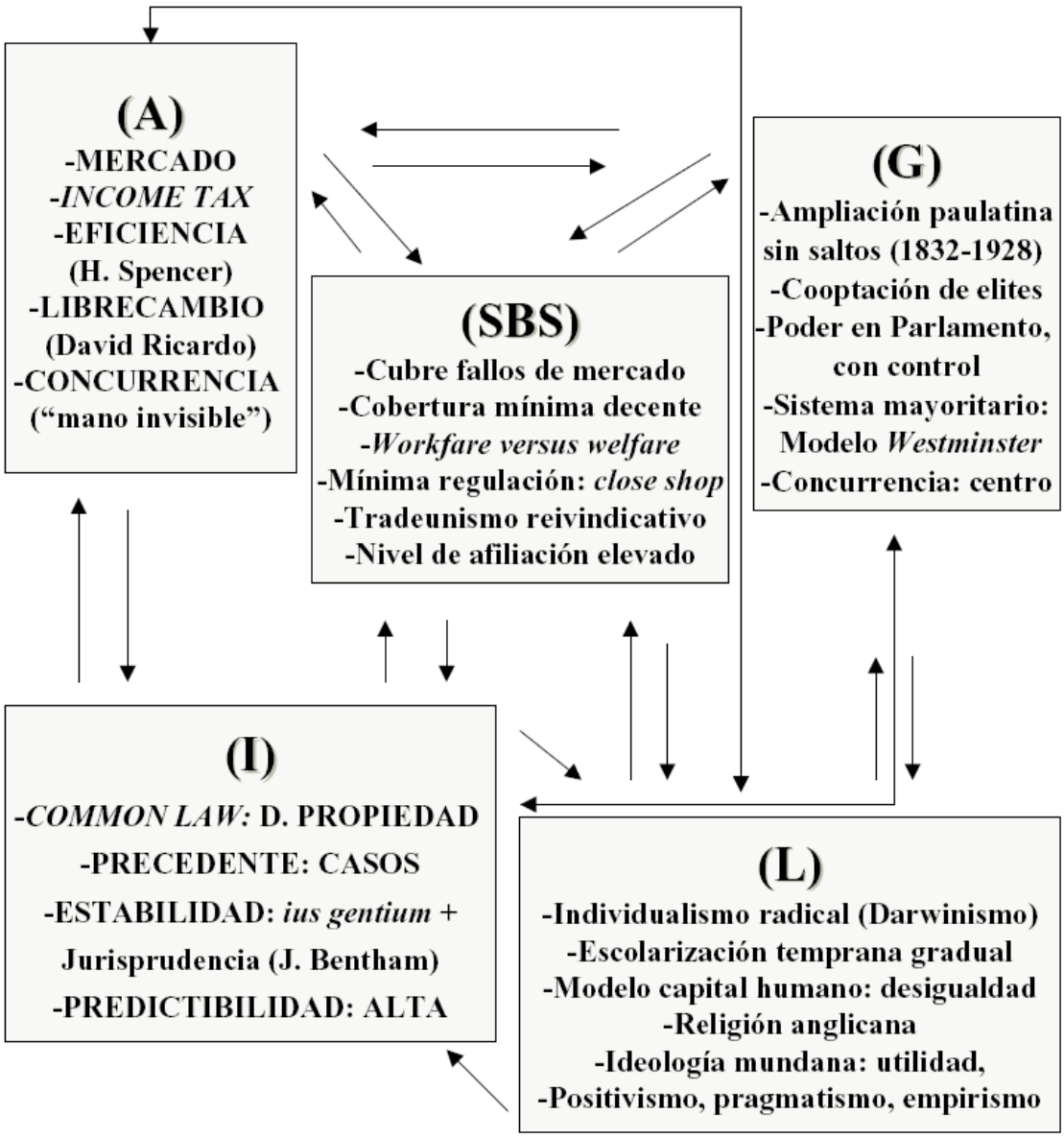
Sin embargo, por mucho que el papel de las instituciones y del subsistema político resulten cruciales para el proceso de modernización —especializado como está en la definición de fines colectivos y en los mecanismos formales de acceso y ejercicio del poder (junto a otros mecanismos mucho más difusos)—, 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 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 neocoporatistas 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-Grote, 1997). Pero, aún sin referirse a ese quinto subsistema —que no forma parte del modelo AGIL originario—, 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 alia*, 2005, p. 3). Ésto 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).

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. Desde la segunda posguerra se viene registrando una tímida convergencia entre los dos primeros, que sólo se acelera con la llegada de la UE (en el sentido de una plena diferenciación de sistemas), ahora ya sí con la participación de España.

DIAGRAMA III.- *Inglaterra: Primera modernización:*



En el modelo inglés, el sistema económico individualista y librecambista, 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).

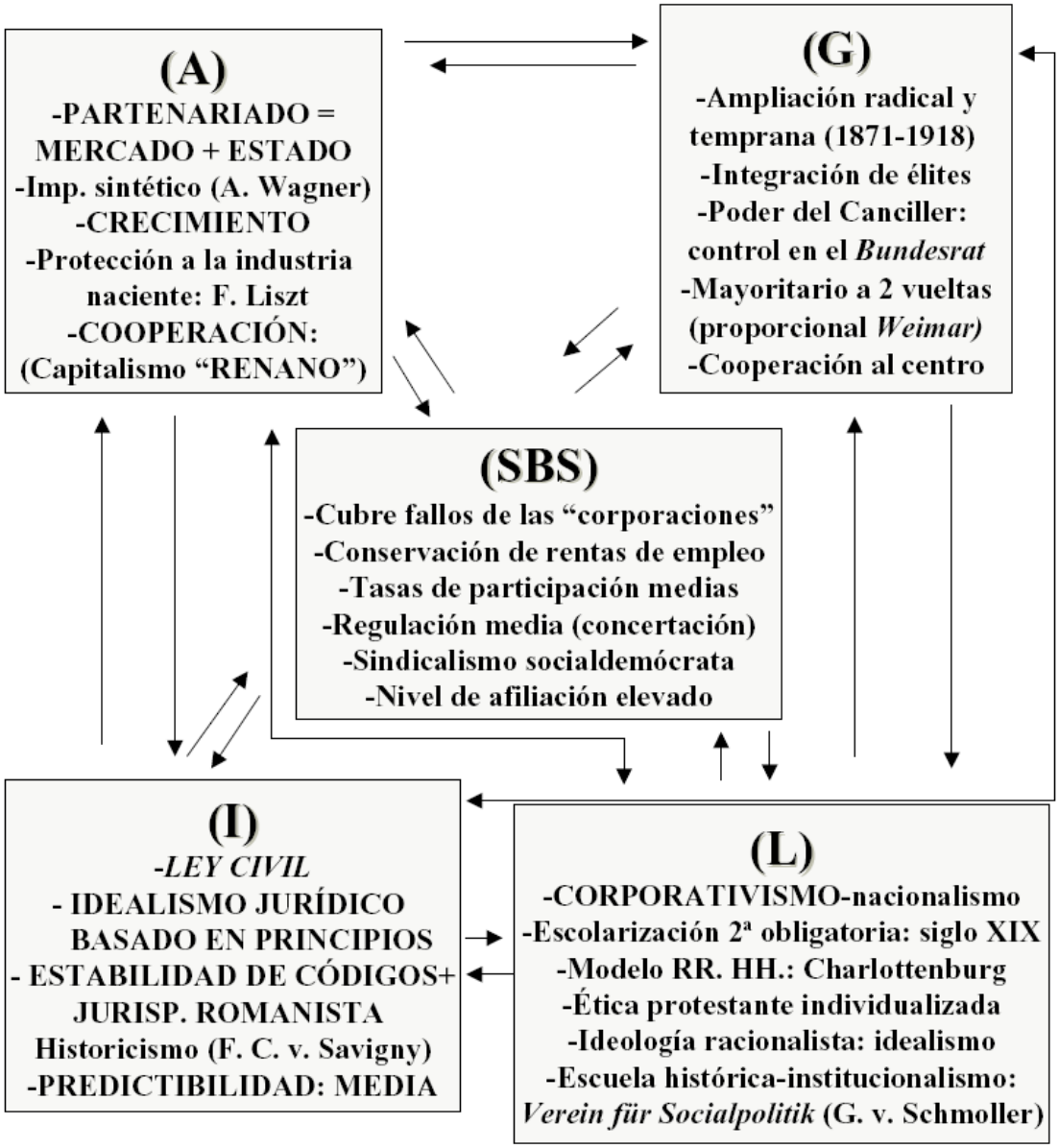
El caso inglés es el modelo canónico sobre el que se edificó la economía política clásica —que parte del axioma de la autonomía teórica total del valor económico, que Malthus definió en función de la utilidad— y el denominado *modelo pluralista* en la teoría de la acción colectiva de diferenciación social —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 (Morck *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-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, ya observada por Hegel, de la sociedad civil respecto al Estado, 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-Schneider, 1994). A partir de esta tradición Adolf Wagner construyó si "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:

DIAGRAMA IV.- *Primera modernización: Alemania*



"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 profesorales; 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."

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 elite 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 media 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 elites industriales emergentes— con una escasa dependencia de las rentas e ingresos de la elite tradicional respecto a la acción del Estado[4].

De este modo, habiendo iniciado el proceso de cambio en fechas relativamente tempranas —al igual que sucediera en Inglaterra— la elite tradicional no se consideró excesivamente acosada por las elites 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 pié de un sistema publico de educación secundaria y politécnica al que nos referiremos más adelante.

[4] 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 elites, 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.

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 pié 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 precisamente 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 Versalles[5]— 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 arrojada.[6], 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 otro— que sólo se reconoce a sí mismo como sujeto cognoscente y, por ende, 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

[5] Lo que había sido vaticinado por dos observadores tan poco afines como Von Mises [1919] y Keynes [1919].

[6] 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

Estado de bienestar se corresponde fundamentalmente con la teodicea y la ética calvinistas (Lindbeck, 1995), [7] ni de que los objetivos fundacionales del sistema de bienestar social —impuestos, como restricción fundacional, desde el sistema político sobre el sistema económico— se plantearon desde su origen en términos de una cultura de clase social, siendo sus protagonistas principales los partidos socialdemócratas (Esping-Andersen, 1999).

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 de la renta, coincidiendo precisamente con la implantación del sufragio universal efectivo.[8]

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 franco-alemán 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*).[9]

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

[7] 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..

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

[9] Véase Krueger (1974).

consenso corporativista genuino se firmaron "acuerdos" de paz social, adoptados bajo amenaza autoritaria, al estilo del *Patto di Palazzo Vidoni* impuesto por Mussolini en 1926.[10] 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 corporativo de las relaciones industriales y se sintieron excluidas del sistema.[11]

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—[12] 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 cuarenta,[13] 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 e Finlandia.[14]

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 Alemania[15]— 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 conjunto 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 renta.[16]

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 sistema[17] — 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 Wigforrs, con la ayuda de Gunnar Myrdal[18]— puede considerarse más bien una forma de keynesianismo *avant la lettre*, que fue observada

[10] Véase Schmitter (1991, p. 68). Para el caso de España: Espina (1990, pp. 597-625), y "Salarios, industrialización y competitividad", en Espina (1992).

[11] Véase Schmitter, Ibid., y Maier, op. cit., capítulo VII.

[12] Para un relato a vuelapluma de todo el proceso, véase Vylder, (1996)

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

[14] Véase Smolander (2000).

[15] Véase Müller *et alia* (1987).

[16] Véase Ashford [1986], pp. 120 y ss.

[17] Véase Freeman (1995).

[18] Véase Myrdal (1939).

cuidadosamente por el propio Keynes como campo de verificación para su teoría del interés.[19] 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 inversión.[20] 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—,[21] 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 economía neokeynesiana[22] y para orientar la política de control de la inflación, que había minado previamente la aplicabilidad del enfoque keynesiano.[23] Todo ello se estudia en el capítulo sexto de Espina (2007).

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 Aristóteles.[24]

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— advirtiendo 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, 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, etc. —.[25] 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

[19] Véase Skidelsky (1992, p. 488).

[20] 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., p. 546-7). Keynes ratificó esta idea en carta a Myrdal en junio de 1937. Ibíd.., pág. 559.

[21] Fue Bertil Ohlin quien exportó o contagió estas ideas a los economistas de Cambridge. Ibíd., p. 581

[22] Para EEUU, véase Dupuis (2004). Para el área Euro: Mcadam y Willman (2003).

[23] Véase Espina (2005c).

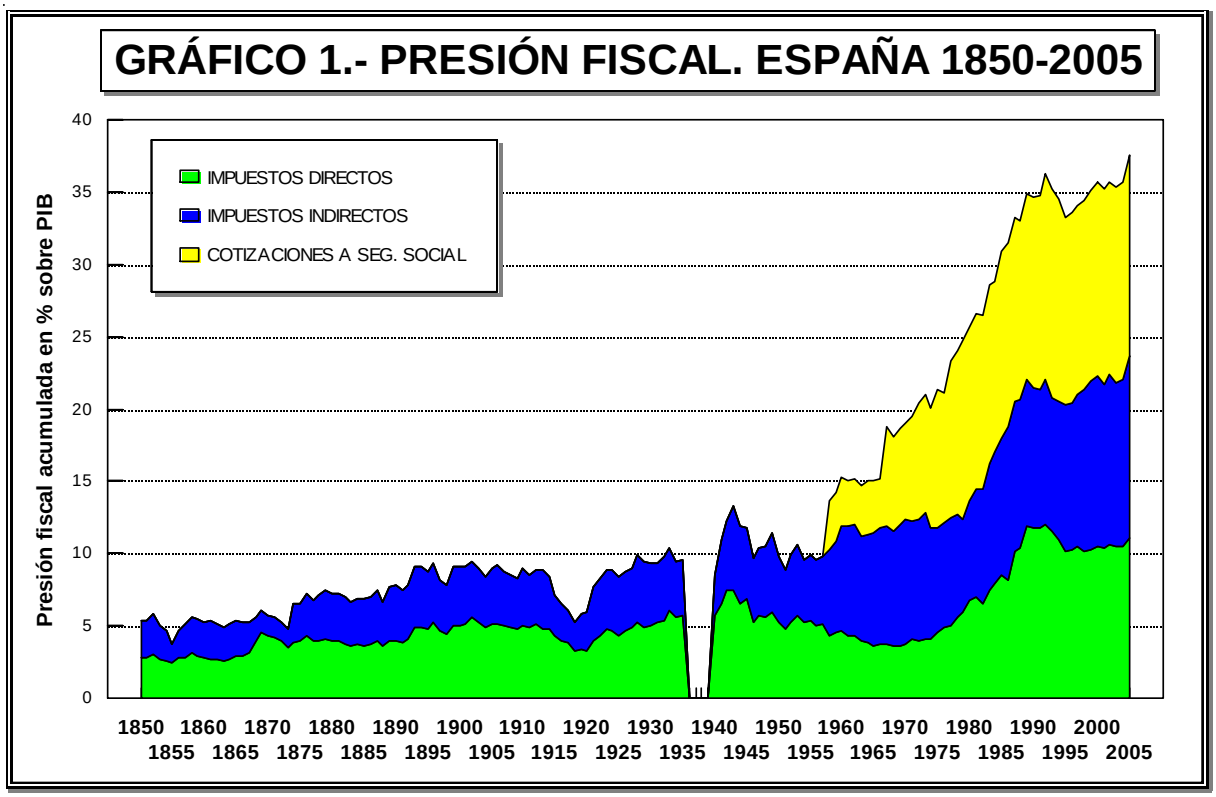
[24] "El mejor método es el que, remontándose al origen de las cosas, examina cuidadosamente su desarrollo" (Aristóteles, *Política*, Tomo I, p. 6).

[25] Veáse Lindbeck (2004).

demostró irrealizable. De ahí su recomendación de no desmantelar todas estas redes en los países en vías de desarrollo en que todavía están vivas.[26]

3. UN FRACASO EN EL PRIMER INTENTO DE MODERNIZACIÓN: ¿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, por cuanto nos referimos a instituciones y no a grupos sociales)— 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).



Las oligarquías caciquiles españolas —y, en general, las latinas— no concedieron de buena gana derechos de voto,[27] como tampoco pagaron impuestos, ya que fueron estos países

[26] Veáse Lindbeck (2002).

[27] 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

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 Latinoamérica[28]. 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 alcanzar 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".[29] 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 universal masculino las Cortes Constituyentes de 1869, siendo restablecida por Canovas 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 otras 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 horizonte económico fue siempre, al menos, continental—. Como he analizado en el capítulo segundo de Espina (2007), 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

---

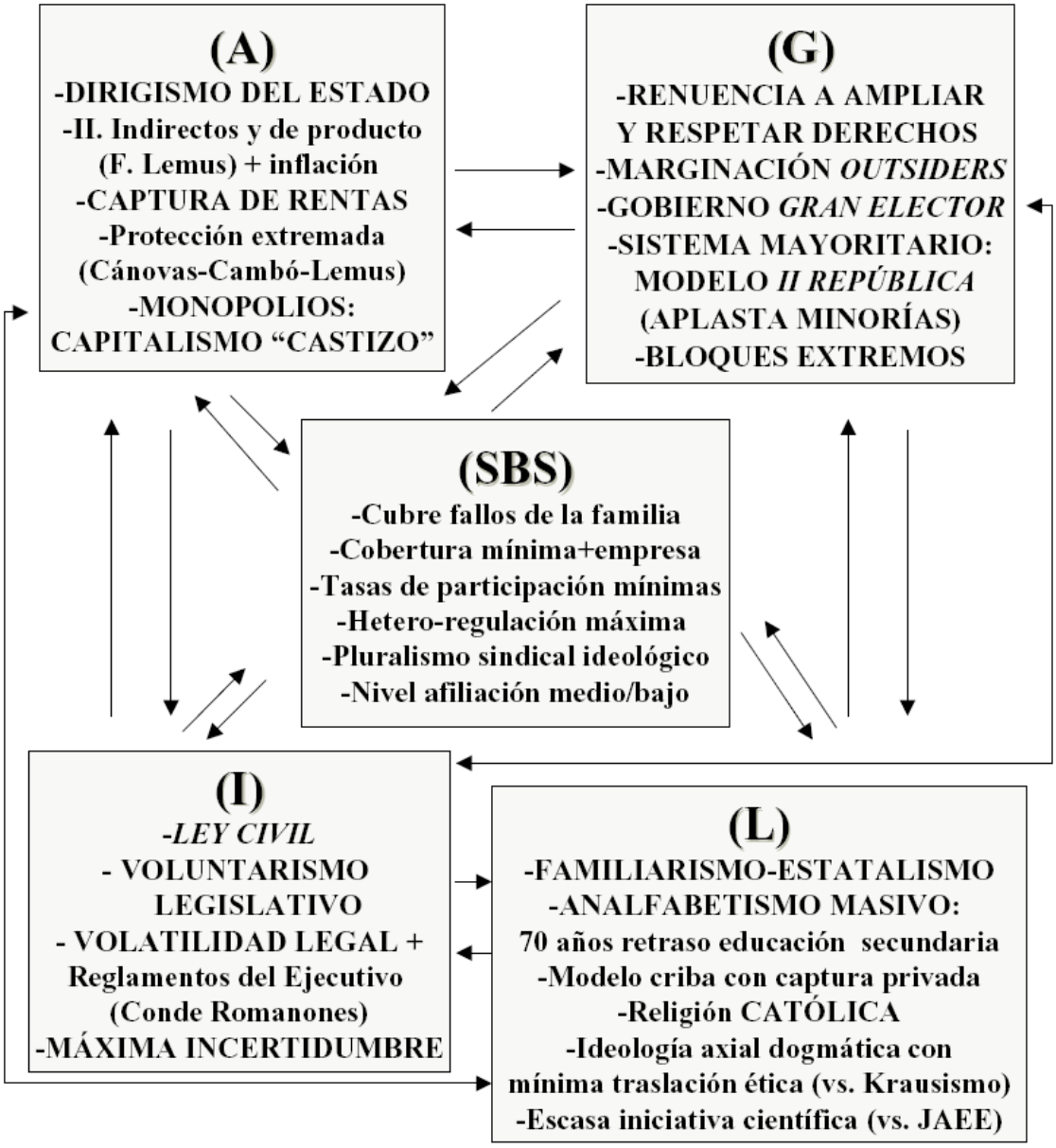
amenaza revolucionaria (Lizzeri-Persico (2003). En todo caso, la democracia no fue una simple consecuencia del crecimiento económico (Acemoglu *et al*, 2005).

[28] 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).

[29] En este punto, véase Boix (1996, pp. 184 y 338). Para las series la fuente es: Carreras *et a*l. (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).

monopolizada, con carácter prácticamente sistemático, por el grupo de extractores de rentas (*rent-seeking*) que disfrutaba de la correspondiente patente política (Fuentes Quintana, 1988).

DIAGRAMA V.- *Primera modernización: España*



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 del primer intento 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-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 slogan 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 substitución 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 comunistas[30].

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 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 2001), 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

[30] Schumpeter consideró la revolución soviética como un experimento social de laboratorio (Swedberg, 1991). El sistema capitalista no esta 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 Wright Mills).

—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 Freeeman (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 de resultados óptimos. Sin embargo, en Francia la segunda vuelta electoral evita el resultado pésimo, ya que en su ausencia podría ganar el "perdedor Concorcet", como sucede frecuentemente en América Latina, con el consiguiente problema de inestabilidad y fragilidad política.[31]

En cambio, la lógica interna y la extraordinaria coherencia intersistémica 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 dispersas. 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 rompecabezas. [32]

En general, no es difícil extrapolar las características del caso histórico español —que se estudian en Espina (2007)— 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 de un sistema moderno de negociación colectiva y

[31] Véase Colomer (2001) y mi crítica en Espina (2001). 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, de las que emerge de nuevo un ensayo de liderazgo bonapartista (que es la modalidad republicana francesa para acometer grandes reformas).

[32] La alternativa entre reformas incrementalistas y "de raiz" apela al dilema clásico de Lindblom (1959).Véase el análisis de la coherencia del sistema francés en el trabajo presentado a la conferencia recogida en Espina (coord., 2007) por J.C. Barbier. En cambio, el trabajo presentado a la misma por Axel Börsch-Supan *et alia* ofrece una modalidad de reforma "de raiz" 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.

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 político.[33]

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 proteccionistas,[34] incluyendo en ciertos casos la estatalización de las empresas.

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 familismo,[35] 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 democrático[36] –lo que, según algunos observadores, es parcialmente perceptible todavía hoy en algunos fenómenos significativos (Pujas-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 elites 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

---

[33] Para la legislación laboral española, véase 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.

[34] Véase Espina: 1994a, 1994b y 1999, 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).

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

[36] 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.

y convivencia pacíficas (Pérez Díaz, 1991) y entramados institucionales coherentes. Por no hablar de la destrucción periódica del segmento más ilustrado de las propias elites, y muy especialmente del más firmemente comprometido con el altruismo y la ejemplaridad moral, como los maestros de la II República española (Iglesias, 2007).

4. *MODERNIZACIÓN Y ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA*: UNA SÍNTESIS

En Espina (2007) he enmarcado 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 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.

Las características diferenciales más sobresalientes del caso español, en comparación con esos otros casos —observadas en forma panorámica desde la segunda mitad del siglo XIX— fueron: la escasez de recursos humanos, que incurrió en un retraso aproximado de setenta años respecto a los países líderes; 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. Sin embargo, su brevedad no impidió que la negociación colectiva y la regulación de los mercados de trabajo 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 reconducción de toda esta estrategia 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 —sometidos todos ellos a profundas transformaciones estructurales, prácticamente simultáneas—, 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 —inaugurada por los Pactos de la Moncloa, en 1977—, 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 fueron considerable y generalmente positivos. 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 al Euro.

Se observan fuertes nexos entre la edificación del Estado de bienestar y la dinámica de la concertación social durante los últimos treinta años. La reforma del sistema de pensiones tuvo un gran protagonismo —y un papel contradictorio—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 grandes sindicatos (UGT) como el 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 —tras el "Pacto de Toledo", interpartidario— la que marcó la vuelta al tripartismo que ha prevalecido con mayor o menor intensidad durante este último decenio. Pero donde el proceso de concertación desempeñó un papel determinante fue en el diseño y la aplicación de las nuevas políticas de mercado de trabajo, empleo y desempleo, estructuradas en una docena de grandes funciones, cuyas líneas de reforma actual siguen las recomendaciones de la OCDE, la "Estrategia europea de empleo" y el consenso implícito que emana de los estudios disponibles.

CUADRO 1.- GASTO TOTAL DEL ESTADO DE BIENESTAR EN % DEL PIB: UE-25 POR GRUPOS DE PAÍSES (AÑO 2003)*

FUNCIÓN DE GASTO	PP. NÓRDICOS	UE-25	ESPAÑA	EX-COMECON
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
PP. Activas	*1.1*	*0.5*	*0.6*	*0.1*
PP. 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
TOTAL GASTO EN ESTADO DE BIENESTAR:	**37.6**	**32.6**	**24.2**	**23.4**

*Fuente: datos primarios extraídos de: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/ ; elaboración propia.

El balance de resultados de los últimos treinta años de edificación del Estado de bienestar en España exige en primer lugar llevar a cabo una evaluación de la influencia de las políticas neocorporatistas sobre el estado de la segmentación social, lo que facilita, además, la interpretación de los procesos de elección social ocurridos en la etapa más reciente, y realizar simulaciones de la situación futura, para lo cual he echado mano del "teorema de la imposibilidad".

La reintegración de España a la tarea de unificación europea ha sido condición necesaria, aunque no suficiente, para culminar con éxito este segundo intento modernizador. La comparación del gasto destinado a las principales funciones del Estado de bienestar español con las cifras correspondientes en el conjunto de la Unión —y en los dos grupos de países que ocupan las posiciones extremas (los países nórdicos y los países ex-COMECON), permite hacer balance del camino realizado hasta aquí y orientar el diagnóstico de las tareas pendientes, en relación a los distintos modelos de políticas de bienestar de la OCDE y la UE, tarea que se ve facilitada por el ejercicio de puesta en común del 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. El Cuadro 1 permite asegurar que en términos comparativos las políticas dirigidas hacia la familia, para compartir con ellas los esfuerzos de acceder a la primera vivienda, de la procreación y de la educación infantil, son las más carenciales en España, ya que el inferior esfuerzo comparativo dedicado a pensiones de todo tipo es resultado de la "juventud" del sistema y lo que aparece, más bien, en el horizonte a largo plazo es un problema de desbordamiento del gasto relativo en pensiones (EU-2006).

Finalmente, toda esa experiencia de problemas, éxitos y fracasos puede resultar útil a la hora de diseñar políticas sociales en el hemisferio Iberoamericano, como se puso de manifiesto 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 abril de 2007 (Espina, coord., 2007), en la que el trabajo publicado ahora en Espina (2007) sirvió como ponencia-marco.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu Daron and James A. Robinson (2000a), "Democratization or Repression?," *European Economic Review, Papers and Proceedings*, vol 44, pp. 683-693 April, Version Julio, 1999, disponible en: http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=158.
- Acemoglu, Daron and James Robinson (2000b), "Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective", *Quarterly Journal of Economics*, 115, 4,pp 1167-1199. November 2000. Versión de Septiembre 1999 disponible en: http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=150
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James Robinson & Pierre Yared (2005) "Income and Democracy," NBER Working Papers 11205, National Bureau of Economic, marzo, disponible en: http://www.nber.org/papers/w11205.pdf
- Acemoglu, Daron y James Robinson (2006), "Economic Backwardness in Political Perspective", *American Political Science Review*. Vol. 100, Nº 1 Febrero, pp. 115-131: www.people.fas.harvard.edu/~jrobins/researchpapers/publishedpapers/jr_econbackwardness.pdf
- Aghion, Philippe y Steven Durlauf (Eds.) (2006), *Handbook Of Economic Growth*, Elsevier.
- Alestalo, Matti y Stein Kunhle (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, New York: M.E. Sharpe. 1987.

- Anxo, D. Y H. Niklasson (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.
- Ascherson, Neal (2006), "Scotophobia" , *Open Democracy*, 28-6-2006: http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions_government/scotophobia_3692.jsp
- Ascherson, Neal (2007), "Who needs a constitution?", *openDemocracy*, 22 Mayo: http://www.opendemocracy.net/democracy-kingdom/constitution_need_4636.jsp#
- Ashford, Douglas E. (1986), *The Emergence of the Welfare States*, Basil Blackwell, (V.E., MTSS, 1989).
- Baldwin, Peter (1990), *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State (1875-1975)*.C.U.P., 1990,
- Barbier, Jean-Claude (2006), "Activación de los sistemas de protección social y el seguro de desempleo", en Toharia (comp.), cap. VII.
- Beck, Ulrich [1986](1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*. New Delhi, Sage, V. E. en Beck, U., A. Giddens y S. Lash (1997), *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza Universidad, 1997, (1ª ed. Blackwell: 1994), p. 35.
- Beevor, Antony (2006), "España debe levantar el manto de silencio", *El País* , 25-06-2006.
- Berman, Sheri (2001), "Modernization in Historical Perspective: The Case of Imperial Germany", *World Politics*, Vol. 53, No. 3 (Abril), pp. 431-462.
- Bertocchi, Grasziella (2004), *Growth, History and Institutions*, CEPR, DP4738, Noviembre.
- Blyth, Mark (2001), "The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change", *World Politics*, Vol. 54, No. 1. (Octubre), pp. 1-26.
- Boix, Carles (1996), *Partidos Políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Madrid, Alianza.
- Bourdieu, Pierre (2000), *Les structures sociales de l'économie*, Paris, 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
- Brinton, Mary C. y Victor Nee (Eds.) (Foreword by Robert K. Merton) (2001), *The New Institutionalism in Sociology*, Stanford University Press.
- Calmfors, Lars (1994), *Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features*, OCDE, Labour Market and social policy occasional papers, n 15, OCDE/GD(94)66/CORR1, París.
- Carreras, A. y X. Tafunell (Coords.) (2005), *Estadísticas Históricas de España, siglos XIX y XX*, 2ª ed., Fundación BBVA.
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad.*
- Chandler Jr., Alfred D.(1990), *Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism*, Harvard U. P.
- Colomer, J. M. (2001), *Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona.
- Dobbin, Frank (2004), "The sociological view of the economy", Capítulo I de *The New Economic Sociology. A Reader*, Princeton University Press.
- Dobbin, Frank (2005), Comparative and Historical approaches to Economic sociology", Cap. 2 de Smelser y Swedwerg (2006).
- 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 2004-31*: http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/FB3-2-104-31E.pdf.
- Eckstein, Harry, y Ted Robert Gurr, (1975) *Patterns of Authority (Comparative Studies in Behavioural Science)*, John Wiley & Sons Inc.
- Eisenstadt (2000), "The civilization dimension in sociological analysis", Thesis Eleven, nº 62, agosto, pp. 1-21.
- Espina, A. (1990), *Empleo, Democracia y Relaciones Industriales en España*, MTSS.
- Espina, A. (1992), *Recursos humanos y política industrial*, Fundesco, Madrid.
- Espina, A. (1994a),"La crisis del sistema concursal español", *I.C.E.*, nº 727, Marzo, pp. 7-32.
- Espina, A. (1994b), "Crisis de empresas y crisis del sistema concursal: el marco institucional para la reasignación de recursos", *Cuadernos de Información Económica*, nº 86, mayo, pp. 75-87.
- Espina, A. (1999), "Sistemas concursales y eficiencia económica: la experiencia comparada", en Espina (ed.), *El derecho concursal y la eficiencia económica*, Consejo General de Colegios de Economistas, Madrid, (pp. 151-190)
- Espina, A. (2000), "De la caída del antiguo Régimen a la II República: un enfoque neokeynesiano de la economía española", *Sistema*, nº 155-156, pp. 175-209.
- Espina, A. (2001), **"**Instituciones políticas y sistemas sociales", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 5, octubre 2001, pp. 203-211.
- Espina, A. (2005), "¿Existe un modelo europeo de empleo?: El Proceso de Luxemburgo", *Información Comercial Española* (*ICE*), nº 819, Enero 2005, pp. 123-167: http://www.revistasice.com/Estudios/Documen/ice/820/ICE8200109.PDF.
- Espina, A. (2005a), "Hacia una Sociología evolucionista de la revolución", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), n º 110, abril-junio, pp. 9-52.
- Espina, A. (2005b), "Presentación. El darwinismo social: de Spencer a Bagehot", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), nº 110, abril junio., pp. 175-87.
- Espina, A. (2005c), "Sobre la 'mano invisible': valores, sentimientos morales e interés en la Inglaterra moderna", *Revista de Estudios Políticos*, nº 128, abril-junio, 2005, pp. 129-160.
- Espina, A. (2005d), "Presentación. El darwinismo social de William Graham Sumner revisitado: contra la plutocracia, la democracia y el imperialismo", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), nº 110, abril junio., pp. 201-211.
- Espina, Álvaro (2007), *Modernización y Estado de Bienestar en España*, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Espina, Álvaro (coord.) (2007), *Estado de Bienestar y competitividad: La experiencia europea*, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993) *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Edicions Alfons el Magnánim, Generalitat Valenciana.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundatins of Postindustrial Economies*, Oxford University Press. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel (2001).
- EU (2006), *Adequate and sustainable pensions. Synthesis report 2006*, disponible en: http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/rapport_pensions_final_en.pdf
- Freeman, Richard (1995), "The Large Welfare State as a System, *The American Economic Association, Papers and Proceedings*, vol. 85, nº 2, pp. 16-21.
- Freeman, Richard B. (2005), "*What Do Unions Do?* —The 2004 M-Brane Stringtwister Edition", *Journal of Labor Research*, Volume 26, Number 4 / Fall, Pp. 641 – 668. Versión previa: NBER Working Paper No. 11410, June 2005. Accesible en: http://www.nber.org/papers/W11410 .

Véanse los trabajos presentados al Simposio sobre el 20ª aniversario del libro *WDUD*, publicados en los 4 números del volumen 26 de aquella revista.

- Fuentes Quintana, E. (1988), "Tres decenios de la economía española en perspectiva", en J.L. García Delgado (coord.), *España.* Tomo II Economía, Espasa Calpe, Madrid, pp.1-78.
- Gerhart, Uta (2005), "Why Read The Social System Today? Three Reasons and a Plea" *Journal of Classical Sociology*, Vol. 5, No. 3, 267-301.
- 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, Fundación BSCH-Planeta. Madrid.
- Groot, Henri L.F. de, Richard Nahuis and Paul J.G. Tang (2004), "Is the American Model Miss World? Choosing between the Anglo-Saxon model and a European-style alternative", CPB Discussion Paper Nº 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 Sciencie Review*, vol.68, nº3, pp. 1482-1504.
- Hall, Peter A. y David Soskice (Eds.) (2001), *Varieties of capitalism. The Institutional foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.
- Hicks, Alexander y Gøsta Esping-Andersen (2005), "Comparative and Historical Studies of Public Policy and the Welfare State", en Janoski *et alia* (eds.), pp. 509-525.
- Hirschman, Albert O. (1992), *Rival Views of Market Society, and Other Recent Essays*, Harvard University Press.
- Hollingsworth, J. Rogers y Robert Boyer (Editors) (1997), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions* , Cambridge University Press.
- Iglesias, Maria Antonia (2007), *Maestros de la Republica: Los otros santos, los otros mártires*, La Esfera de los libros.
- Irwin, D.C., (1991), "Retrospectives: Challenges to Free Trade", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol 5., nº 2, Spring, pp. 201-208.
- Janoski, Thomas, Robert alford, Alexander Hicks y Mildred A. Schwartz (eds.)(2005), T*he Handbook of Political Sociology. States, Civil Society, and Globalization*, Cambridge University Press.
- 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 Joachim Schneider (1994), "Bureaucracy and Efficiency: An Analysis of Taxation in Early Modern Prussia", *American Sociological Review*, Vol. 59, No. 2, Apr., pp. 187-204.
- Krueger, Anne O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64, pp. 291-303.
- Lankowski (ed.) (1999), *Breakdown, Breakup, Breakthrough: Germany's Difficult Pasage to Modernity*, Berghahn Books, New York and Oxford.
- Lindbeck, Assar (1995), "Hazardous Welfare-State Dynamics", *AEA Papers and Proceedings*, vol. 85, nº 2, pp. 9-15.
- Lindbeck, Assar (2002), "The European Social Model: Lessons for Developing Countries", *Asian Development Review*, 19(1):1-13, y en: http://www.iies.su.se/~assar/print.htm.
- Lindbeck, Assar (2004), "An Essay on Welfare State Dynamics", en B. Södersten (ed.) *Globalization and the Welfare State*, Palgrave Macmillan, Basingstoke y New York, 2004, Versión electrónica en: http://www.iies.su.se/~assar/print.htm.
- Lindblom, Charles E. (1959), "The Science of muddling Through", *Public Administration Review*, vol. 19, pp. 79-88.

- Lizzeri, Alessandro and Nicola Persico (2003), "Why Did the Élites 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
- López, C., M. García y B. Torre (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.
- Luhmann, Niklas (1990), *Essays on self-reference*. New York: Columbia University Press.
- Luhmann, Niklas (1997), "Globalization or World Society: How to Conceive of Modern Society?", *International Review of Sociology*, Marzo, Vol. 7, Nº 1, pp. 67-80, disponible en: http://www.libfl.ru/Luhmann/Luhmann2.html
- Luhmann, Niklas (2006), "System as Difference", *Organization*, Vol. 13, nº 1, enero, pp. 37-58.
- 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).
- Manheim K. (1929, vv.ee.), *Ideología y Utopía*.
- Martín Valverde, Antonio (1987), "Estudio Preliminar: La formación del Derecho del Trabajo en España", en LSHE (1987).
- McAdam, Peter y Alpo Willman, 2003. "New Keynesian Phillips curves - a reassessment using euro-area data," *Working Paper Series* 265, European Central Bank.
- Moody, James y Douglas R. White (2003), "Structural Cohesion and Embeddedness: A Hierarchical Concept of Social Groups", *American Sociological Review* 68(1): 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 nº 13171: http://papers.nber.org/papers/W13171
- Müller, D. K. *et alia* (eds.) (1987), *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social, 1870-1920*, MTSS.
- Myrdal**,** Gunnar (1939), "Fiscal Policy in the Business Cycle**"**, *American Economic Review*, Vol. 29, No. 1, Supplement, Papers and Proceedings of the Fifty-first Annual Meeting of the American Economic Association (Marzo), pp. 183-193.
- Pareto, Vilfredo (1916-17), *Tratado de Sociología General*, Capítulos XI-XIII, edición en castellano de G. Braga, *Forma y equilibrio sociales*, Alianza Universidad, 1980.
- Parsons, Talcott y Neil Smelser (1956), *Economy and Society: A Study in the Integration of Economic and Social Theory*, Glencoe, Il. The Free Pres. (PS: 1956)
- Parsons, Talcott (1961), "An Outline of the Social System", en T. Parsons, E. Shils, K.D. Naegele and J.R. Pitts, *Theories of Society. Foundations of Modern Sociological Theory*, The Free Press, N. York, pp. 30-79.
- Pérez Díaz, Víctor (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.
- Pujas, V. y M. Rhodes (1998), "Party Finance and Political Scandal in Latin Europe", en Malamud, C. and E. Posado-Carbó (eds.), *Financing Party Politics in Europe and Latin America*, Londres, Macmillan.
- Quah, D., (1997), "Empirics for Growth and Distribution: Polarization, Stratification, and Convergence Clubs", *Journal of Economic Growth*, 2.
- Ramos, Ramón (2001), La más melancólica de las reflexiones. Simpatía, virtud y fortuna en l*a Teoría de los Sentimientos Morales* de Adam Smith, *Política y Sociedad*, 37, pp. 21-46 http://www.ucm.es/BUCM/revistas/cps/11308001/articulos/POSO0101230021A.PDF

- Schmitter, Philippe C. (1991), "La concertación social en perspectiva comparada", en Espina (1991a).
- Schmitter, P.C. and J. R. Grote (1997), "The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future", European University Institute Working paper SPS nº 97/4, Florencia.
- Skidelsky, Robert (1992), *John Maynard Keynes: Vol II, The Economist as Savior. 1920-1937,* Allen Lane, Penguin.
- Smelser , Neil J. y Richard Swedberg (2006), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press y Russell Sage Foundation, Segunda Edición. (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 ingles).
- Herbert Spencer (1857) "Progess: Its Law and Causes", *The Westminster Review*, Vol 67, Abril 1857, pp 445-65.
- Streeck, Wolfgang y Lane Kenwortthy (2005), "Theories and Practices of Neocorporatism", en Janoski *et alia*, (eds.) pp. 441-460.
- Swedberg, Richard (1991), *Schumpeter: A Biography*, Princeton University Press.
- Titmus, Richard (1971), *The Gift Relationship: from Human Blood to social policy*, George Allen & Unwin, Londres.
- Tzeng, Rueyling y Brian Uzzi (Eds.) (2000), *Embeddedness & Corporate Change in a Global Economy* , Peter Lang Pub Inc (Septiembre 2000)
- Uzzi, Brian (1997), "Social Structure and competititon in interfirm Networks: The paradox of embeddedness", *Administrative Science Quarterly*, 42, pp. 35-67. http://www.kellogg.northwestern.edu/faculty/uzzi/ftp/social_structure.pdf
- Uzzi, B.. (2000), "Embeddedness and the Economic Performance of Organizations", version ampliada de "The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: The network effect." (*American Sociological Review* 61: (4) 674-698 Agosto, 1996). Marzo 2000: *American Sociological Review*, Ms. #94-289, disponible en: http://www.analytictech.com/mb119/embeddedness%20and%20survival%20ASR%201996%20uzzi.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 (dir.) (2001), *El Poder de la Influencia. Geografía del caciquismo en España (1875-1923)*, Marcial Pons Historia-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Von Mises, Ludwig [1919], *Nation, State, And Economy. Contributions To The Politics And History Of Our Time*, Translated By Leland B. Yeager, Institute for Humane Studies series in economic theory, 1983, disponible en: http://www.mises.org/nsande/nse.pdf
- Von Mises, Ludwig Von [1944],*Omnipotent Government: The rise of the total state and total war*, Yale University Press, New Haven.
- Von Oorschot, Wil Arts y John Gelisen (2006), "Social Capital in Europe: Measurement and Social and Regional Distribution of a Multifaceted Phenomenon", *Acta Sociologica*, 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 nº 26, disponible en: http://gd.tuwien.ac.at/soc/undp/oc26a.htm.
- Walsh, D. (2006), "Evolutionary Essentialism", *British Journal for the Philosophy of Science*, 57, pp. 425-452.

PALABRAS CLAVE:

- Modernización
- Estado de bienestar
- Modelo AGIL
- Diferenciación de sistemas
- Congruencia de sistemas
- Análisis comparado de casos
-

KEY WORDS:

- Modernization
- Welfare state
- AGIL Model
- System differentiation
- System coherence
- Compared analysis of cases

ABSTRACT:

The work frames the building of the Welfare state in the sociological theory of the modernization, which implies, among other things, a process of differentiation and specialization of systems and social structures, which raises at the same time the problem of the congruity in its design and functioning, as already were indicating by the founders of the sociology. The European Welfare state is contemplated as the appearance of a social structure specialized precisely in the aim of coherence and social cohesion, and its relations with the other broader social subsystems are examined adopting the AGIL model, from Parsons and Smelser. This model allows to contrast the success of the patterns of the first modernization applied in Great Britain and Germany with the failure of the first Spanish attempt. The article concludes with a synthesis of the second attempt of modernization realized by Spain during the last quarter of the 20th century, explaining it precisely in terms of an adequate combination of autonomy of the broad social subsystems and a considerable capacity of producing coordination, facilitated by the way of building of the new Welfare state in a context of social dialog.

ÁLVARO ESPINA MONTERO: Es doctor, profesor asociado de Sociología (Cambio social) en la Universidad Complutense de Madrid y Administrador Civil del Estado (D. G. Política Económica). Es consultor de la OCDE, la OIT y la UE en políticas de formación, tecnología y empleo, envejecimiento demográfico y reforma del sistema de bienestar. Ha publicado, entre otros, los libros *Empleo, democracia y relaciones industriales en España* (1990), *Recursos humanos y política industrial (*1992), *Hacia una estrategia española de competitividad* (1995), *Empresa, Competencia y competitividad* (1998), y *Crisis de Empresas y Sistema Concursal* (1999). En 2004 el R.I.Elcano publicó sus monografías: *Sobre estabilidad de precios, deflación y trampas de liquidez en el G3* (nº 2), y *Un Problema de elección social: la reforma del estado de bienestar en Europa* (nº 8)**.** La colección Fundación Carolina y la Editorial Siglo XXI acaba de publicar el libro *Modernización y Estado de Bienestar en España*, del que es autor, y el libro *Estado de bienestar y competitividad. La experiencia europea,* escrito en colaboración con varios autores, del que es coordinador.