

**DEPARTAMENT DE SOCIOLOGIA**  
**FACULTAT DE CIÈNCIES POLÍTiques I SOCIOLOGIA**  
**UNIVERSITAT AUTÓNOMA DE BARCELONA**

*Tesis doctoral*

*Sistemas de protección social en los UE-8. Variaciones regionales y factores explicativos.*

*Mariña Couceiro López*

**Tesis doctoral dirigida por:**

**Dr. José Adelantado**

**Barcelona, mayo 2013**



## **AGRADECIMIENTOS/ AGRAÏMENTS / AGRADECIMENTOS**

Esta tesis doctoral no hubiera podido llevarse a cabo sin el apoyo de muchas personas a las que, desde estas líneas, quiero trasladar mi más profundo agradecimiento.

En primer lugar quiero expresar mi gratitud a mi director, Dr. Jose Adelantado, por haberme mostrado siempre tu apoyo incondicional. Quiero agradecerte el haberme abierto las puertas del SAPS de manera totalmente desinteresada cuando tan sólo era una recién llegada al Departamento de Sociología de la UAB, y el haber creído desde un primer momento en mi capacidad para llevar a cabo este proyecto. Gracias por todos estos años de buenos consejos y de palabras de apoyo cuando las fuerzas flaqueaban. Aunque la relación director – doctorando no siempre es la más fácil, puedo decir que a nivel personal me llevo la mejor de las experiencias al haber trabajado a tu lado.

També voldria agrair al SAPS i a tots els seus membres per haver-me donat el suport moral i logístic necessari per dur a terme aquest treball, i molt especialment a Xavier Rambla per sempre oferir-me els teus consells i la teva ajuda. Gràcies també a tot l'equip del Departament de Sociologia de la UAB i a la Generalitat de Catalunya, que ha fet possible el finançament d'aquest projecte d'investigació.

Me gustaría también tener palabras de agradecimiento para todos aquellos amigos que aquí en Barcelona me habéis mostrado siempre vuestro apoyo y cariño haciéndome sentir como en casa. Son muchos los nombres pero quiero acordarme especialmente de todos los miembros de IUSI Teatro, por haberme permitido disfrutar con vosotros y por haber constituido la vía de escape perfecta durante todos estos años de duro trabajo. Por último, me gustaría tener unas palabras especiales para Alisa y Vanessa, porque juntas empezamos este viaje y juntas lo acabamos también este año. Gracias por vuestro cariño y apoyo en los momentos difíciles, pero sobre todo gracias por vuestra amistad.

En derradeiro lugar, quero lembrarme da miña xente en Galiza, amigos e familia que, pese a atoparvos tan lonxe, sempre sinto tan preto de min. Grazas a todos polo voso apoio e comprensión na distancia. Pero por riba de todo, quero ter unhas verbas especiais para a miña familia. Esta tese está adicada a eles: ós meus pais e irmáns. Porque alá onde me atope, todo o que son sempre vo-lo deberei a vós.

Barcelona, Mayo/ Maig/Maio de 2013.



## Contenido

INTRODUCCIÓN.....	12
INTRODUCTION.....	20
I. CONTEXTO.....	30
1.1. Una aproximación a los UE-8: definición y características principales.....	30
1.2. El Estado de Bienestar comunista.....	34
1.2.1. Periodo utópico (1917-1924).....	39
1.2.2. Periodo estalinista (1925-1953).....	40
1.2.3. Periodo post-estalinista (1954-1984).....	42
1.2.4. Periodo de crisis y disolución (1984-1991).....	46
1.3. La transición postcomunista (1989-2004).....	50
1.4. Contexto amplio de la transición postcomunista: la globalización económica y social. .....	60
1.5. El proceso de adhesión y el impacto de las políticas comunitarias en la reforma social .....	68
II. PLANTEAMIENTO GENERAL Y ESTADO DE LA CUESTIÓN .....	78
2.1. Introducción. ....	78
2.2. Planteamiento General. ....	80
2.2.1. Una aproximación al concepto de protección social. ....	80
2.2.2. La transformación de la protección social en los UE-8: tendencias comunes. .....	82
2.2.3. Diferentes caminos de la reforma de la protección social en los UE-8: principales divergencias entre países.....	84
2.3. Estado de la cuestión .....	103
2.3.1. Viejas teorías sobre la expansión del Estado de Bienestar y sus determinantes: implicaciones en su aplicación al estudio de los sistemas de bienestar postcomunistas.....	104
2.3.2. El estudio de los regímenes de bienestar postcomunistas en la literatura actual.             117	
2.4. Conclusiones .....	120
III. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	122
3.1. Hipótesis: .....	124
3.2. Marco teórico. ....	132
3.2.1. Globalización y autonomía nacional: convergencia vs. divergencia. [Hipótesis 1].....	132

3.2.2.	Variedades de capitalismo y estados de bienestar: la política social como elemento funcional al sistema de producción [Hipótesis 1.1].....	138
3.2.3.	La singularidad del modelo económico y social postcomunista. [Hipótesis 1.2].....	155
3.2.4.	El contexto económico como elemento crucial: la relación entre crisis fiscal y reforma estructural. [Hipótesis 2.1].....	161
3.2.5.	Las dimensiones de la competencia electoral entre partidos políticos y su impacto sobre la reforma del modelo económico y social. [Hipótesis 2.2].....	167
3.3.	Metodología: .....	174
3.3.1.	Fases del análisis empírico: .....	174
3.3.2.	Diseño metodológico:.....	175
3.3.3.	Diseño muestral, selección de variables y fuentes de datos.....	182
IV.	ANÁLISIS CUANTITATIVO .....	200
4.1.	Introducción: Hacia el establecimiento de nuevos regímenes de protección social y de producción capitalista en el seno de la Europa de los 25. ....	200
4.2.	Sistemas de producción capitalista en los UE-22: Dimensiones subyacentes y modelos identificados.....	202
4.2.1.	Dimensión 1: Dependencia exterior vs. Intervención estatal.....	205
4.2.2.	Dimensión 2: Flexibilidad vs. Rigidez del sistema productivo.....	209
4.2.3.	Dimensión 3: Especialización productiva.....	211
4.2.4.	Modelos de producción capitalista en los UE-22. ....	212
4.3.	Sistemas de protección social en los UE-22: Dimensiones subyacentes y modelos identificados.....	220
4.3.1.	Dimensión 1: Gasto social- condiciones de vida de la población. ....	223
4.3.2.	Dimensión 2: Gasto social- Desigualdad social:.....	225
4.3.3.	Dimensión 3: Género.....	226
4.3.4.	Dimensión 4: Generosidad del sistema.....	228
4.3.5.	Modelos de protección social en los UE-22.....	229
4.4.	¿Hacia la construcción de un nuevo concepto de capitalismo y protección social? ..	236
4.5.	Explicando la variabilidad de regímenes de bienestar entre los UE-8: diferentes regímenes de producción capitalista como origen de la diversidad. ....	240
4.5.1.	Análisis de regresión lineal 1: Dimensión 1 Regímenes protección social. ....	242
4.5.2.	Análisis regresión lineal 2: Dimensión 2 Regímenes protección social. ...	247
4.5.3.	Análisis regresión lineal 3: Dimensión 3 Regímenes protección social. ...	250
4.6.	Discusión de los resultados: el modelo Báltico, el modelo Bisagra (dos nuevos modelos de producción capitalista y de bienestar en Europa) y la excepcionalidad del caso esloveno.....	256
4.6.1.	Modelo Báltico.....	259
4.6.2.	Modelo Bisagra .....	263
4.6.3.	El modelo continental (Eslovenia). ....	266
4.7.	Conclusiones: .....	269

V.	ESTUDIO COMPARATIVO DE CASOS: ESTONIA, ESLOVAQUIA Y ESLOVENIA.	273
5.1.	Introducción.	273
5.2.	Eslovenia, Eslovaquia y Estonia. Justificación de su idoneidad.	275
5.3.	Hacia una explicación de la variabilidad entre países.	278
5.4.	La importancia de los legados económicos y la situación macroeconómica de partida: la excepcionalidad del caso esloveno.	282
5.4.1.	La transición económica en Eslovenia.	290
5.4.2.	La transición económica en Eslovaquia.	298
5.4.3.	La transición económica en Estonia.	304
5.4.4.	Conclusiones.	311
5.5.	Los legados políticos y las dimensiones de la competencia electoral entre partidos: dimensión socioeconómica vs. Dimensión étnico-nacional.	314
5.5.1.	El sistema de competencia electoral en Eslovenia	317
5.5.2.	El sistema de competencia electoral en Eslovaquia.	330
5.5.3.	El sistema de competencia electoral en Estonia.	343
5.5.4.	Conclusiones	355
5.6.	Conclusiones.	357
VI.	CONCLUSIONES	359
6.1.	Resumen de los resultados e ideas principales derivadas de la investigación.	360
6.1.1.	Los UE-8 han mantenido diferentes ritmos y direcciones en la reforma de los sistemas de protección social durante la transición postcomunista.	360
6.1.2.	Con la excepción de Eslovenia, los UE-8 constituyen dos nuevos sistemas de protección social y de producción capitalista en Europa: el modelo Báltico y el modelo Bisagra.	361
6.1.3.	Una parte significativa de la varianza total de los UE-8 en materia de protección social viene explicada por el modelo de producción capitalista implementado en cada uno de ellos.	363
6.1.4.	La presencia de un elevado volumen de inversión extranjera lleva con toda probabilidad a la reducción de los niveles de gasto social.	364
6.1.5.	Un mayor nivel de especialización productiva conduce con mayor probabilidad a la implementación de sistemas de protección social más generosos.	365
6.1.6.	La flexibilización del mercado laboral es un elemento clave que propicia un aumento de la participación femenina en el mercado laboral, por encima de las políticas sociales de género.	366
6.1.7.	La radicalidad de las reformas en la transición se vincula directamente con la profundidad de la crisis económica, la cual es a su vez proporcional a la rigidez y autarquía del legado económico del socialismo.	367
6.1.8.	En aquellos países donde la cuestión étnico-nacional es central, las políticas de tipo nacionalista funcionan como elemento sustitutorio de las políticas de bienestar como instrumento de cohesión social.	368
6.2.	Principales aportaciones de la investigación.	370

6.2.1.	Aplicación de un enfoque multidimensional como elemento clave para la comprensión del contexto específico de los sistemas de bienestar postcomunistas.....	370
6.2.2.	Ampliación de la tipología de los sistemas de bienestar existentes en la Unión Europea hacia el Este.....	372
6.2.3.	Aplicación del concepto de las políticas sociales como elemento funcional al sistema de producción capitalista en el marco de los países postcomunistas.....	373
6.2.4.	Reconstrucción del concepto de régimen de capitalismo por uno que incorpore las influencias transnacionales.....	374
6.2.5.	El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica complementaria en el análisis de las políticas de protección social.....	374
6.3.	Futuras líneas de investigación.....	375
6.3.1.	El modelo Bisagra ¿modelo intermedio o transitorio? .....	375
6.3.2.	El impacto de la actual crisis económica internacional en el contexto de la Europa Postcomunista.....	375
VII.	CONCLUSIONS.....	376
7.1.	Summary of results and main ideas derived from research.....	377
7.1.1.	The EU-8 countries have maintained different rates and directions in the reform of social protection systems during the postcommunist transition.....	377
7.1.2.	With the exception of Slovenia, the EU-8 constitutes two new social protection and capitalist production regimes in Europe: the Baltic and the Visegrad model.....	378
7.1.3.	A significant portion of the total variance of the EU-8 in social protection is explained by the type of capitalist production model implemented in each of these countries.....	379
7.1.4.	The presence of a large volume of foreign investment likely leads to reduction of social spending levels.....	380
7.1.5.	A higher level of specialization most likely leads to the implementation of more generous social protection systems.....	381
7.1.6.	The labor market flexibility is a key element that leads to increased female participation in the labor market, surpassing gender social policies influence.....	383
7.1.7.	The degree of radicalism of the reforms in the transition is directly related to the depth of the economic crisis, which is in turn proportional to the rigidity and economic autarky legacy of socialism.....	383
7.1.8.	In countries where the national ethnic question is central in the political scenario, nationalistic policies work as a substitute for welfare policies as an instrument of social cohesion.....	385
7.2.	The main contributions of the research.....	387
7.2.1.	Application of a multidimensional approach as key to understanding the specific context of post-communist welfare systems.....	387
7.2.2.	Extending the typology of welfare regimes existing in the European Union to the East.....	388
7.2.3.	Application of the concept of social policy as a functional element of capitalist production system in the context of post-communist countries.....	389
7.2.4.	Reconstruction of the concept of capitalism by one regime to incorporate the transnational influences.....	390

7.2.5.	The qualitative comparative analysis as complementary methodological strategy in the analysis of social protection policies: .....	390
7.3.	Future research. ....	391
7.3.1.	The Visegrad model: intermediate or transitional model?.....	391
7.3.2.	The impact of the current international economic crisis in the context of post-communist Europe. ....	391
BIBLIOGRAFIA.....		393
ANEXOS .....		426

## Índice de tablas

Tabla 1: Gasto social total como % del PIB (1965 & 1980).....	35
Tabla 2: Nivel del PIB real en el año 2000 en relación al año 1990 (=100).....	52
Tabla 3: Evolución desigualdad social /Coeficiente de Gini (1989-2002) .....	52
Tabla 4: Orientación política de las agencias internacionales en la reforma de lo social.....	65
Tabla 5: Hitos del proceso de adhesión a la UE.....	69
Tabla 6: Temáticas tratadas en los informes nacionales de seguimiento para la adhesión.....	75
Tabla 7: Principios de titularidad y cobertura efectiva del sistema sanitario.....	87
Tabla 8: Gasto en asistencia sanitaria Privada como % del gasto sanitario total.....	88
Tabla 9: Composición del gasto sanitario (2008).....	90
Tabla 10: Situación del sistema de pensiones de vejez en los UE-8 a 1 de enero de 2005. ....	94
Tabla 11: Modelo del sistema multipilar de pensiones de jubilación promovido por el Banco Mundial.....	96
Tabla 12: PIB & Empleo. Tasas de crecimiento anual (1990-2000).....	98
Tabla 13: Tasa de desempleo anual como % de la población activa total (1992, 1998, 2004)....	99
Tabla 14: Gasto público en desempleo como porcentaje del PIB .....	102
Tabla 15: Hipótesis 1.....	128
Tabla 16: Hipótesis 2.....	130
Tabla 17: Modelos de producción capitalista – Hall & Soskice .....	141
Tabla 18: Los tres mundos del Estado de Bienestar según Esping-Andersen. ....	147
Tabla 19: Ejes/ Dimensiones predominantes de competencia electoral en los UE-8.....	197
Tabla 20: Varianza total explicada-Capitalismo (Análisis factorial) .....	203
Tabla 21: Matriz de componentes rotada-Capitalismo.....	204
Tabla 22: Características de los regímenes capitalistas de los UE-22.....	217
Tabla 23: Regímenes de capitalismo en los UE-22/ Valores promedio. ....	219
Tabla 24: Varianza total explicada-Protección social (Análisis factorial).....	221
Tabla 25: Matriz de componentes rotados-Protección social. ....	222
Tabla 26: Regímenes de protección social en los UE-22/ Valores promedio.....	234
Tabla 27: Características de los regímenes de protección social de los UE-22 .....	236
Tabla 28: Dimensiones del sistema de protección social. ....	237
Tabla 29: Dimensiones del sistema de producción capitalista.....	238
Tabla 30: Resumen modelo factorial/ Dimensión 1- Protección social (1).....	242
Tabla 31: Tabla de correlaciones parciales / Dimensión 1 – Protección social. ....	243
Tabla 32: Resumen modelo regresión / Dimensión 1 – Protección social (II).....	244
Tabla 33: Tabla de correlaciones parciales/ Dimensión 2- Protección social .....	248
Tabla 34: Resumen modelo regresión/ Dimensión 2- Protección social. ....	249
Tabla 35: Tabla de correlaciones parciales / Dimensión 3- Protección social.....	251
Tabla 36: Resumen modelo regresión / Dimensión 3 – Protección social.....	252
Tabla 37: Resumen modelo regresión/ Dimensión 4- Protección social .....	253
Tabla 38: Tabla de correlaciones parciales/ Dimensión 4 - Protección social.....	254
Tabla 39: Indicadores económicos para Eslovenia (1991-2005) .....	293
Tabla 40: Indicadores económicos para Eslovaquia (1991-2005) .....	301
Tabla 41: Indicadores económicos para Estonia (1991-2005).....	308
Tabla 42: Eslovenia. Elecciones parlamentarias 1992 .....	326
Tabla 43: Eslovenia. Elecciones parlamentarias 1996 .....	327
Tabla 44: Eslovenia. Elecciones parlamentarias 2000 .....	327

Tabla 45: Eslovenia. Elecciones parlamentarias 2004. ....	329
Tabla 46: Eslovaquia. Elecciones parlamentarias 1992. ....	336
Tabla 47: Eslovaquia. Elecciones parlamentarias 1994. ....	340
Tabla 48: Eslovaquia. Elecciones parlamentarias 1998. ....	341
Tabla 49: Eslovaquia. Elecciones parlamentarias 2002. ....	342
Tabla 50: Estonia. Equilibrio Izquierda-Derecha. ....	344
Tabla 51: Estonia. Elecciones parlamentarias 1992. ....	351
Tabla 52: Estonia. Elecciones parlamentarias 1995. ....	352
Tabla 53: Estonia. Elecciones parlamentarias 1999. ....	353
Tabla 54: Estonia. Elecciones parlamentarias 2003. ....	354

### Indice de figuras:

FIGURA 1: UE-8. ....	31
FIGURA 2: Esperanza de vida al nacer 1985-2000. ....	54
FIGURA 3: Gasto total en Sanidad (% PIB) 1995-2008. ....	89
FIGURA 4: Copago como % del gasto sanitario total (2008). ....	91
FIGURA 5: Hipótesis 1. ....	125
FIGURA 6: Diseño metodológico. ....	177
FIGURA 7: Dimensión 1- Capitalismo / Relación de las variables en el plano factorial. ....	209
FIGURA 8: Dimensión 2- Capitalismo/ Relación de las variables en el plano factorial. ....	211
FIGURA 9: Dimensión 3 – Capitalismo / Relación de las variables en el plano factorial. ....	212
FIGURA 10: Variedades de capitalismo/ Relación de las variables en el plano factorial. ....	213
FIGURA 11: Variedades de capitalismo en los UE-22 / Plano factorial (I). ....	215
FIGURA 12: Dendograma / Variedades de capitalismo en los UE-22. ....	216
FIGURA 13: Variedades de capitalismo en los UE-22/ Plano factorial (II). ....	220
FIGURA 14: Dimensión 1- Protección social/ Relación de las variables en el plano factorial. ...	224
FIGURA 15: Dimensión 2- Protección social/ Relación de las variables en el plano factorial. ...	226
FIGURA 16: Dimensión 3 – Protección social/ Relación de las variables en el plano factorial. ...	227
FIGURA 17: Dimensión 4- Protección social / Relación de las variables en el plano factorial. ...	228
FIGURA 18: Sistemas de protección social/ Relación de las variables en el plano factorial. ....	230
FIGURA 19: Regímenes de protección social en los UE-22/ Plano factorial (I). ....	231
FIGURA 20: Regímenes de protección social en los UE-22/ Plano factorial (II). ....	232
FIGURA 21: Dendograma/ Regímenes de protección social en los UE-22. ....	233
FIGURA 22: Análisis factorial (Variables criterio vs. variables predictoras). ....	241
FIGURA 23: Recta de regresión- Diagrama dispersión/ Análisis Factorial 1. ....	246
FIGURA 24: Recta de regresión-Diagrama dispersión/ Análisis Factorial 2. ....	250
FIGURA 25: Recta de regresión-Diagrama dispersión/ Análisis Factorial 3. ....	253
FIGURA 26: Relaciones significativas entre las dimensiones definitorias del régimen de bienestar y el sistema de producción capitalista. ....	255

## **INTRODUCCIÓN**

En el año 2004 se produce la mayor ampliación de la historia de la Unión Europea con la incorporación de 8 países de la Europa Postcomunista. Esta ampliación sin precedentes no lo es solamente por el número de países incorporados, sino también porque la misma supone la extensión del área de influencia de la UE hacia el Centro y el Este de Europa (CEE).

A su vez, los ocho países incorporados guardan toda una serie de rasgos comunes que nos permiten hablar de ellos como un objeto delimitado de estudio y de los cuales es preciso destacar tres momentos clave de su historia: la experiencia del comunismo, una etapa de transición política y económica, y el propio proceso de adhesión a la UE. Todos ellos son sometidos a regímenes comunistas de carácter totalitario conformando el denominado Bloque Comunista, bien siendo incorporados como parte de la desaparecida Unión Soviética (en el caso de las tres repúblicas bálticas) o bien como “estados satélite” de la URSS bajo el denominado “Pacto de Varsovia”, lo cual quiere decir que aunque teóricamente son independientes, en la práctica están sujetos al dominio político e ideológico de dicha potencia (caso de las repúblicas centroeuropeas de Checoslovaquia, Hungría y Polonia). Caso aparte es el de Eslovenia, que forma parte por entonces de la Yugoslavia socialista y desde un primer momento mantiene un curso independiente de la URSS. A esta experiencia de carácter comunista hay que unir el doble proceso de transición política y económica que estos países comienzan entre el año 1989 (fecha de las primeras revoluciones en contra de los regímenes comunistas) y 1991 (momento en el que las Repúblicas Bálticas consiguen la ansiada independencia política de la antigua Unión Soviética). Y aunque dicho proceso de transición varía de unos países a otros tanto en el ritmo como en el grado de las transformaciones llevadas a cabo, su dirección es única en todos ellos: el paso de una economía planificada o dirigida a una economía capitalista de mercado por una parte; y el cambio desde un

sistema autoritario a uno de características democráticas por otra. Finalmente, paralelamente a esa doble transición política y económica, estos ocho países establecen toda una serie de negociaciones con la Unión Europea (políticas de convergencia) que los llevan a conseguir su entrada en el año 2004, convirtiéndose así en los primeros países de la zona en lograr tal meta. En muchos sentidos, la incorporación a la Unión Europea es considerada como punto y final de la etapa de transición; y un punto y aparte en la historia de estos países.

Precisamente, ha sido el hecho de su inminente incorporación a la UE el que ha incitado a la investigación desde diferentes perspectivas sobre estos ocho países, y el impacto directo que su entrada en la Unión puede tener no sólo sobre la política comunitaria, sino también en el impacto indirecto que la misma puede suponer para los antiguos miembros de la Europa Occidental. Especial ha sido la preocupación desde el campo de la política social, perspectiva desde la cual la ampliación hacia el Este es vista como una amenaza para los Estados de Bienestar de la Europa Occidental y para el denominado modelo social europeo<sup>1</sup>. Los ajustes económicos necesarios para la transición hacia el capitalismo de mercado, así como los criterios de Maastricht impuestos para el acceso a la Unión son vistos como claros constreñimientos que empujan hacia un recorte del gasto social y la devaluación de las políticas de protección social. Si a ello unimos la presencia en estos países de una mano de obra cualificada y de bajo coste laboral, la entrada de los CEE en la UE es concebida como una competencia desleal que lleva al resto de los países de la Unión, ante la amenaza del denominado “dumping social<sup>2</sup>”, al recorte de los costes laborales y a la reducción de sus generosos sistemas de bienestar.

Y es que la transición de los UE-8 se inscribe dentro de un proceso mucho más amplio y general como es la ampliación del mercado internacional globalizado, y más particularmente en el caso de la adhesión a la UE, de la ampliación del mercado común europeo. En ambos casos, la lógica es la misma: la transnacionalización e internacionalización de las economías nacionales y el creciente poder de las instituciones transnacionales, con la consiguiente pérdida de capacidad de los Estados

---

<sup>1</sup> Ferge (2001:149) define el modelo social europeo como un intento de controlar las desigualdades y de prestar una creciente atención a los problemas étnicos y de género para fortalecer de este modo los derechos sociales así como para asegurar la capacidad emancipatoria del Estado de Bienestar, para respaldar los derechos sociales mediante los derechos laborales y de poner la integración social en la agenda política.

<sup>2</sup> Reducción de la protección social de la población trabajadora a favor del interés de un refuerzo a largo plazo de la economía nacional (Rys, 2001:181-182)

nacionales para transformar la economía o construir condiciones favorables para su capital. En el caso de los UE-8, tal como muestra esta investigación, dicha pérdida de capacidad es especialmente profunda dado el desarrollo tras la transición de un modelo de capitalismo altamente dependiente del capital y la inversión extranjera en la mayoría de los países de la zona. Este hecho ha reforzado el poder de organizaciones transnacionales (especialmente BM y FMI) quienes imponen desde el principio las bases de la transición política y económica, lo cual tiene claras implicaciones para la reforma de los sistemas de protección social. Es numerosa la literatura que hace referencia a la existencia de una agenda social global impuesta por estos organismos transnacionales, y que consiste en el establecimiento de un sistema de bienestar de garantías mínimas o residual<sup>3</sup>, dirigido explícitamente a los más necesitados. Esta es también la perspectiva defendida en los países postcomunistas, donde con frecuencia el argumento esgrimido a favor de tal tipo de reformas ha sido que dichos gobiernos no pueden permitirse estados de bienestar generosos, como consecuencia de la dureza de la transición y dada su precaria situación macroeconómica. Por otra parte, la adhesión a la UE, que es vista en un principio como una oportunidad que puede servir de contrapeso a las pretensiones del establecimiento de un sistema de bienestar residualista del BM y FMI, pronto se revela como una presión más hacia el recorte del gasto social, mediante la imposición de fuertes constreñimientos económicos (como los ya señalados criterios de Maastricht) y la ausencia de un verdadero modelo social europeo que pueda servir de guía a estos países.

Sin embargo, lejos de la suposición generalizada de que estos países acabarían sucumbiendo a las presiones internacionales para el recorte de sus sistemas de protección social dada su debilidad institucional y económica, la realidad ha sido la emergencia de una variedad de enfoques en la reforma de lo social. Esto es, parece que no todos los países del grupo de los UE-8 sufren del mismo modo los constreñimientos externos que empujan hacia el recorte ostensible de sus sistemas de bienestar. Ello lleva a la suposición de que existen toda una serie de factores internos, propios de cada país, que han interactuado con las presiones de carácter externo para dar lugar a diferentes modelos de reforma social (Rys, 2001). El objetivo que se plantea esta tesis doctoral es

---

<sup>3</sup> Un sistema residual es aquel basado en la premisa de que existen dos canales naturales o socialmente dados a través de los cuales las necesidades individuales deben ser cubiertas: el mercado privado y la familia. Solamente cuando estos dos canales fallan deben las instituciones públicas entrar en juego y tan sólo de manera temporal (Kennett, 2001:79).

por tanto doble: por una parte se propone identificar los diferentes enfoques de la reforma seguidos por cada uno de estos países, y por otra identificar los factores nacionales que interactúan con los constreñimientos procedentes de la esfera internacional dando lugar a esta divergencia de enfoques. O dicho de otro modo, de lo que se trata es de identificar aquellos factores nacionales que hacen a una economía nacional más o menos dependiente de los designios procedentes del mercado internacional globalizado, y que por tanto, determinan la capacidad nacional no solo para transformar la economía, sino también para establecer generosas políticas de protección social.

Este análisis se enmarca por tanto dentro del área de estudio de relación entre la globalización y la política social (global social policy), y que intenta analizar el impacto que han tenido los procesos de internacionalización política y económica en las políticas de protección social. Así mismo, ésta es una temática que aborda otros debates como la pérdida de capacidad para la toma de decisiones del Estado-nación, las relaciones de poder en un nuevo escenario de gobierno multinivel, así como el rol de las ideas en la construcción de la agenda internacional y como estas ideas son transferidas a escala nacional como imperativos inevitables.

Esta tesis parte de los resultados obtenidos a partir de la memoria de investigación “Los sistemas de protección social en Europa Central y del Este”, defendida en la Univesitat Autònoma de Barcelona. La misma recoge una primera aproximación a la situación general de estos países en materia de protección social y cómo el proceso de transición ha afectado a los mismos. En los resultados de dicha memoria se constatan dos hechos clave: en primer lugar, cómo el proceso de transición de los UE-8 y su proceso de adhesión a Unión Europea ha estado caracterizado por una creciente presión para la residualización de los sistemas de bienestar de estos países; y en segundo lugar, cómo dichos países han respondido de manera divergente a esos constreñimientos externos dando lugar a diferentes modelos de protección social. Así mismo, esta memoria ha servido para realizar un estado de la cuestión sobre los principales factores nacionales que pueden explicar las diferencias existentes entre países o dicho de otro modo, la mayor o menor resistencia a las presiones liberalizadoras procedentes del contexto internacional.

En la segunda fase de la investigación que constituye esta tesis doctoral, el principal objetivo es el de superar las limitaciones encontradas en la memoria de investigación mediante una mayor sistematización del análisis de las diferencias entre los ocho sistemas de protección social estudiados y de los factores que puedan haber influido en los diferentes caminos de la reforma identificados, a través de un enfoque metodológico mixto que combina el análisis de carácter cuantitativo y cualitativo. Por tanto, dos son los grandes objetivos de esta investigación:

- Identificar diferentes modelos de protección social en el conjunto de los UE-8 que nos permita hablar de una mayor o menor capacidad de resistencia frente a las presiones liberalizadoras procedentes del contexto internacional globalizado.
- Identificar aquellos factores nacionales o propios de cada país que están en la base de las diferentes trayectorias tomadas durante la transición en la reforma de lo social.

Esta tesis se estructura en seis grandes capítulos o bloques. El primero de ellos (Contexto) comienza con una descripción de los UE-8 como objeto unitario de estudio así como de sus legados más inmediatos en materia de protección social (las características del sistema de bienestar comunista), para continuar con la descripción de cómo el proceso de transición ha sido llevado a cabo así como del contexto general en el cuál dicho proceso tiene lugar: la globalización política y económica, y el proceso de integración en la UE. La conclusión general extraída de este capítulo es que la transición de los UE-8 está sometida a toda una serie de presiones internacionales que empujan hacia la reforma radical de los sistemas de protección social postcomunistas, entendiendo ésta como la reducción del papel del Estado y el recorte ostensible del gasto social. Estas presiones vienen ejercidas principalmente por las organizaciones internacionales interviniendo directamente en este proceso de transformación (BMI y FMI), mediante la imposición de los principios neoliberales derivados del denominado "Consenso de Washington". Así mismo, este análisis demuestra cómo estas presiones son ejercidas también de manera indirecta a través del proceso de adhesión a la UE. Esto es, mediante la imposición de estrictos criterios económicos para la adhesión (Tratado de Maastricht) y la ausencia de un criterio social claro, la UE actúa como agente reforzador de las presiones neoliberales imperantes en el escenario internacional globalizado.

En el segundo capítulo (Planteamiento General y Estado de la Cuestión) se introduce un análisis descriptivo de los sistemas de protección social en los UE-8 derivado en parte de los resultados obtenidos en la memoria de investigación que constituye la base de esta tesis doctoral. Dicho análisis describe las divergencias existentes entre los sistemas de los ocho países aquí objeto de estudio, y por tanto sirve de base o fundamentación para los objetivos de esta investigación. Este análisis muestra la existencia de al menos dos grandes tendencias en la reforma de los sistemas de protección social en los UE-8. Por una parte se encuentran aquellos países que adoptan un enfoque en consonancia con las presiones neoliberales procedentes del exterior, y que por tanto tienden hacia la residualización de sus sistemas de protección social. En el extremo contrario se sitúan aquellos países que tienden a alejarse de estas presiones internacionales mediante la aplicación de un enfoque más gradual en sus reformas. Finalmente, la segunda parte de este capítulo introduce todas aquellas teorías que han intentado dar una explicación a la divergencia de los modelos de bienestar, así como los diferentes intentos de clasificación de los sistemas de bienestar postcomunistas. En referencia a todos aquellos enfoques clásicos que analizan la expansión y desarrollo de diferentes modelos de bienestar, la conclusión extraída es que ninguno de ellos parece poder dar una explicación satisfactoria al desarrollo de diferentes modelos de bienestar postcomunistas, en tanto que la mayoría de estos enfoques tienden a centrarse exclusivamente en el contexto de la Europa Occidental. Así mismo, gran parte de las investigaciones recientes que han intentado analizar los sistemas de protección social postcomunistas presentan importantes limitaciones. Por una parte algunos de estos estudios tienden hacia la generalización o simplificación de las diferencias existentes entre países, llegando a hablar de un único modelo de protección social. Otras investigaciones, por su parte, intentan clasificar la diversidad de los sistemas postcomunistas de protección social bajo alguna de las tipologías aplicadas a los sistemas de bienestar occidentales, obviando por tanto la singularidad que caracteriza a la región. Finalmente, son pocos los estudios que han abordado un análisis comparativo de todos los países de la zona. Por tanto, no sólo es necesaria la construcción de un nuevo paradigma que permita analizar la especificidad del contexto de los sistemas postcomunistas; sino también la implementación de nuevos estudios comparativos que,

partiendo de este nuevo paradigma, permitan una comparativa a gran escala de todos los países de la región.

El tercer capítulo corresponde al diseño de la investigación, que a su vez consta de tres apartados: la presentación de los objetivos específicos y las dos grandes hipótesis que guían esta investigación; la justificación o fundamentación teórica de estos supuestos o hipótesis, y finalmente la descripción del diseño metodológico aplicado. La primera hipótesis se sostiene en los supuestos de la singularidad de los sistemas de protección social postcomunistas y la relación de determinación existente entre sistemas de producción capitalista y sistemas de protección social. Por su parte, la segunda hipótesis hace referencia a la importancia de los legados económicos y del sistema de competencia electoral como determinantes de las diferencias existentes entre países en materia de protección social. Por último, el diseño metodológico es uno de naturaleza mixta, que consta de dos etapas o fases que a su vez se corresponden con los dos grandes objetivos de esta investigación. La primera etapa, de carácter cuantitativo, busca identificar la tipología de los sistemas de protección social desarrollados por los UE-8 a través de la explotación estadística de un conjunto de indicadores considerados relevantes. Una segunda etapa, de tipo cualitativo, tiene como objetivo identificar mediante un estudio de casos comparativo aquellos factores que explican la diversidad de enfoques en la reforma de lo social.

El cuarto capítulo (Análisis Cuantitativo) consiste en un intento de clasificación de los sistemas de protección social y de producción capitalista existentes en los UE-22 (UE-8 + doce antiguos miembros de la UE). Este doble análisis prueba como, con la excepción de Eslovenia, todos los países UE-8 constituyen modelos de producción capitalista y de protección social diferentes de los conceptualizados para la Europa Occidental. En concreto se trataría de dos nuevos modelos: el modelo Báltico (constituido, tal como su propio nombre indica, por las tres repúblicas bálticas) y el modelo Bisagra (constituido por República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia). Este análisis estadístico muestra así mismo como los aquellos indicadores que caracterizan el modelo de protección social guardan una relación significativa de dependencia con respecto a los indicadores constitutivos del modelo de producción capitalista. Ello en última instancia indica como la configuración particular del régimen de producción capitalista determina en gran

medida las características del sistema de protección social, probando así uno de los supuestos básicos sobre los que se sustenta esta tesis.

El quinto capítulo (Análisis Cualitativo), se centra en el análisis de la influencia de los legados económicos y políticos. Tal como se ha señalado anteriormente, el capítulo incluye un estudio comparativo de tres casos representativos de la variabilidad de regímenes de protección social (Eslovenia, Eslovaquia y Estonia), identificados en la primera fase cuantitativa del análisis. En primer lugar, este análisis muestra que cuanto más profunda es la crisis económica a inicios de la transición, mayor es la probabilidad de que las reformas tengan un enfoque neoliberal. En segundo lugar, aquellos países donde la cuestión étnico-nacional es una dimensión central en la dinámica de competencia electoral, implementan con mayor probabilidad medidas de ajuste social, en tanto que estas medidas acarrearán un coste electoral menor. Y ello es así porque en este tipo de contexto político, el sentimiento nacionalista funciona como un elemento sustitutivo de las políticas sociales en su función de instrumento cohesionador para el mantenimiento de la paz social.

El sexto y último capítulo contiene las conclusiones generales de esta investigación así como sus aportaciones más relevantes con respecto al objeto de estudio. Finalmente se exponen algunas futuras líneas de investigación que podrían derivarse de esta tesis doctoral.

## **INTRODUCTION**

In the year 2004 there takes place the largest enlargement of the European Union ever with the incorporation of eight countries from Post-communist Europe. This enlargement is unprecedented not only due to the number of countries included, but also because it involves the extension of the area of influence of the EU to Central and Eastern Europe.

At the same time, the new eight member states have a number of common features that allow us to approach them as a delimited object of study. Of such features is necessary to highlight three key moments of its history: the experience of communism, a political and economic transition, and the process of EU accession. All of them are subjected to totalitarian Communist regimes forming the so-called Communist Bloc, being incorporated as part of the former Soviet Union (in the case of the three Baltic Republics) or as URSS's "satellite states" under the so-called "Warsaw Pact". Despite granting these countries theoretical independence, such agreement actually involved their subjection to the political and ideological power of the Soviet Union (case of Central European republics of Czechoslovakia, Hungary and Poland). Slovenia constitutes an exception in this respect because being part of socialist Yugoslavia, it preserved an independent course from that of the URSS from the beginning.

To this experience of communist rule it is necessary to join the twin processes of political and economic transition that these countries start between the year 1989 (the date of the first revolutions against the communist regimes) and 1991 (when Baltic

Republics achieve the desired political independence from the former Soviet Union). And while that transition process varies from country to country in both the timing and the extent of the transformations carried out, the direction is unique in all of them: on the one hand the transition from a planned to a market economy, and the change from an authoritarian to a democratic system on the other. Finally, in parallel with this dual political and economic transition, these eight countries establish a series of negotiations with the European Union (policy convergence) that lead them to get their membership in 2004, thus becoming the first CEE countries to achieve this goal. In many ways, joining the European Union is seen as the end of the transition phase, and a turning point in the history of these countries.

Indeed, the imminent accession of these countries to the EU which has prompted research from different perspectives on the direct impact that their accession into the Union can have not only on EU policy but also the indirect impact that it can entail for the former Western Europe members. A special concern has existed on the field of social policy perspective, as the eastward enlargement is seen as a threat to the Western Europe welfare states and to the so-called European social model<sup>4</sup>. The economic adjustments necessary for the transition to market capitalism and Maastricht criteria for access to the EU are seen as constraints that clearly push in the direction of cutting social spending and the devaluation of social protection policies. If we add to this the presence of a skilled workforce and low labor costs in these countries, the entry of the CEE into the EU is seen as unfair competition that leads the EU countries to cut down labor costs and reduce their generous welfare systems in front of the threat of the called "social dumping"<sup>5</sup>.

The transition of the EU-8 is part of a much broader and general process as is the expansion of the globalized international market and, besides, the enlargement of the European Common Market in the case of accession to the European Union. In both

---

4 Ferge (2001:149) defines the European social model as an attempt to control inequalities and to increase the attention on ethnic and gender issues in order to strengthen social rights and ensure the emancipatory ability of the welfare state, in order to support social rights through labor rights and to put social integration on the political agenda.

5Reduction of social protection of the labor force in the best interests of a long-term strengthening of the national economy (Rys, 2001:181-182)

cases, the logic is the same: the transnationalization and internationalization of national economies and the growing power of transnational institutions, with the consequent loss of national state capacity to transform the economy and create favorable conditions to its capital. In the case of the EU-8, as shown in this research, such loss of state capacity is especially deep given the development of a capitalist model highly dependent on capital and foreign investment after the transition in most countries of the region. This has reinforced the power of transnational organizations (especially the World Bank and IMF) who imposed from the beginning the foundations of political and economic transition, which has clear implications for the reform of social protection systems. It is vast the literature referring to the existence of a global social agenda imposed by these transnational bodies, and that consists in the establishment of a residual welfare system<sup>6</sup> or of minimum guarantees, explicitly targeted to the neediest. This is also the perspective supported in post-communist countries, where in favor of such a reform has often been the argument of the failure of these governments to afford generous welfare states because of the hardness of the transition and given their precarious macroeconomic situation. Even though the accession to the EU is first seen as an opportunity to counterweight the claims of the WB and the IMF for the establishment of a residualist welfare system, it soon reveals itself as an additional pressure of the cutting of social spending and the imposition of heavy economic constraints. Among such restrictions we may find the already-mentioned Maastricht criteria and the absence of a genuine European social model that act as a guide for these countries.

However, reality has differed from the widespread assumption that these countries would eventually yield to the international pressure to cut social protection systems on account of their institutional and economic weakness. Thus, there have emerged a wide range of approaches to social reform. That is to say, it seems that not all countries in the group of EU-8 have suffered these external constraints driving towards the obvious cut of their welfare systems in the same way. This leads to the assumption that a number of internal factors in each country have interacted with pressures of external nature to give

---

<sup>6</sup> A residual system is one based on the premise that there are two naturally or socially given channels through which individual needs must be met: the private market and the family. Only when these two channels fail should public institutions come into play and only on a temporary basis (Kennett, 2001:79).

rise to different patterns of social reform (Rys, 2001). The objective set by this thesis is therefore twofold: firstly aims to identify the different reform approaches followed by each of these countries; and secondly aims to determine which kind of national factors lead to varying resistance to the constraints that come from the international scene and that seek the residualization of social protection systems. In other words, this research seeks to identify those factors that make a national economy more or less dependent on the designs of globalized international market, and that determine the national capacity to transform the economy and to provide generous social protection policies.

This analysis therefore falls within the area of study of the relationship between globalization and social policy (global social policy), and attempts to analyze the impact that the processes of political and economic internationalization have had on social protection policies. In addition this is a subject that engages with other debates such as the loss of the decision- making capacity of the nation state, the power relations in a new setting of multilevel governance and the role of ideas in the construction of the international agenda and how these ideas are transferred to the national context as unavoidable imperatives.

This thesis is grounded on the results obtained from the research project "Social Protection Systems in Central and Eastern Europe", defended in June 2007 at the Universitat Autònoma de Barcelona. This research provides an initial approach to the general situation of these countries in terms of social protection and how the transition has affected them. The results of this research project confirm two key points: first, how the transition process of EU-8 and its accession to the EU has been characterized by an increasing pressure to the residualization of their welfare systems, and secondly, how these countries have responded in different ways to these external constraints thus giving rise to different models of social protection. Furthermore, this report has served to create a state of art on the main national factors that may explain the differences between countries or the differences in the degree of resistance to the liberalizing pressures from the international context.

In this second stage of the research, the aim is to overcome the limitations found in the previous research project by carrying out a more systematic analysis of the differences between the social protection systems of the EU-8 and the factors that may have

influenced the different paths of reform already identified, through a mixed methodological approach combining both the quantitative and qualitative analysis. The two main objectives of this thesis are the following ones:

- To identify different models of social protection in the EU-8 that allow us to speak of a greater or lesser capacity of resistance to liberalizing pressures coming from globalised international context.
- To identify those national factors or factors specific to each country that are on the basis of the different paths taken during the transition in social policy reform.

This thesis is divided into six sections or blocks. The first one (Context) begins with a description of the EU-8 as a unitary object of study and its immediate legacies on social protection (the features of the communist welfare system) to continue with the description of how the transition process was carried out as well as the general context in which this process takes place: the political and economic globalization, and the process of EU integration. The general conclusion of this chapter is that the transition from the EU-8 is subjected to a number of international pressures pushing in the direction of radical reform of social protection systems, understood as the reduced role of the state and the ostensible cut of social spending. These pressures are exerted mainly by international organizations directly involved in this process of transformation (BMI and FMI), by imposing neoliberal principles derived from the so-called Washington Consensus ". Furthermore, this analysis shows how these pressures are exerted also indirectly through the process of accession to the EU. That is, by imposing strict economic criteria for accession (Maastricht Treaty) and due to the absence of a clear social criteria, the EU acts as a reinforcing agent of the neoliberal pressures prevailing in the globalized international stage.

The second chapter (General Approach and State of the Art) introduces a descriptive analysis of the social protection systems in the EU-8 partly derived from the results of the research project that constitutes the basis of this dissertation. The analysis describes the differences among the systems of the eight countries studied here, and thus serves as the basis or foundation for the purposes of this research. This analysis shows the existence of at least two major trends in the reform of social protection systems in the EU-8. On the one hand are those countries that adopt an approach consistent with

neoliberal pressures from outside, and therefore tend to residualization of their social protection systems. At the other extreme lie countries that tend to move away from these international pressures through the application of a more gradual approach to reforms. The second part of this chapter introduces all the theories that have attempted to explain the divergence among welfare models, and the various attempts to classify post-communist welfare systems with reference to Western welfare states. Referring to those classic approaches that analyze the expansion and development of different welfare models, the conclusion drawn is that none of them seem to give a satisfactory explanation to the development of different models of post-communist welfare, while most of these approaches tend to focus exclusively on the context of Western Europe. Likewise, much of recent research that has attempted to analyze the post-communist welfare systems has important limitations. On the one hand some of these studies tend toward generalization and simplification of the differences between countries, even speaking of a single model of social protection in the region. Other research, meanwhile, try to classify the diversity of post-communist social protection systems under some of the typologies applied to Western welfare systems, thus obviating the uniqueness that characterizes the region. Finally, few studies have addressed a comparative analysis of all the countries of the area. Therefore, not only is it necessary to build a new paradigm for analyzing the specific context of post-communist systems, but also the implementation of further large-scale comparative studies, based on this new paradigm, and focusing on all countries of the region.

The third chapter is concerned with the design of the research, which in turn consists of three sections: the introduction of the specific objectives and hypotheses guiding this research, the theoretical justification of these assumptions or hypotheses; and finally the description of the methodological model that has been applied. The first hypothesis is supported in the idea of the uniqueness of post-communist social protection systems and the determining relationship between capitalist production systems and social protection systems. On the other hand, the second hypothesis refers to the importance of economic legacies and system of electoral competition as determinants of differences across countries in terms of social protection. Finally, the research is based on a mixed methods design, which consists of two stages or phases, which in turn correspond to the two major goals of this investigation. The first stage (quantitative) seeks to identify the

types of social protection systems developed by the EU-8 through statistical exploitation of a set of indicators considered relevant. A second phase (qualitative) aims to identify the factors that explain the diversity of approaches to social reform through a comparative case study.

The fourth chapter (Quantitative Analysis) consists of an attempt to classify social protection and the existing capitalist production systems in the EU-22 (EU-8 + former twelve members of the EU). This dual analysis attempts to test the assumptions contained in the first hypothesis that guides this research: namely, the uniqueness of post-communist social protection systems and the determining relationship existing between capitalist production systems and social protection systems. This dual analysis test shows that, with the exception of Slovenia, all EU-8 countries constitute a model of capitalist production and social protection different from those conceptualized for Western Europe. These two new models are the Baltic (consisting, as its name indicates, for the three Baltic republics) and the Visegrad model (comprising Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland). This analysis shows also as the indicators that characterize the social protection model establish a significant dependence relation with constituent indicators of capitalist production model. This ultimately indicates how the particular configuration of capitalist production regime largely determines the characteristics of social protection system, proving one of the basic assumptions that underpin this research.

The fifth chapter (Qualitative Analysis) focuses on the analysis of the influence of economic and political legacies. As noted above, the chapter includes a comparative study of three cases representative of the variability of social protection schemes (Slovenia, Slovakia and Estonia), identified in the quantitative phase analysis. First, this analysis shows that the deeper the economic crisis at the beginning of the transition, the greater the likelihood that the reforms have a neoliberal approach. Second, those countries where ethno-national question is a central dimension in the dynamics of electoral competition, most likely implement measures of social adjustment, while these measures carry a lower electoral cost. This is so because in this type of political, nationalist sentiment functions as a substitute for social policy and is a cohesive instrument for maintaining social peace.

The sixth and last chapter contains the general conclusions of this research and its most important contributions to the object of study. Finally, some future research that could result from this thesis are mentioned.





## I. CONTEXTO

### 1.1. Una aproximación a los UE-8: definición y características principales.

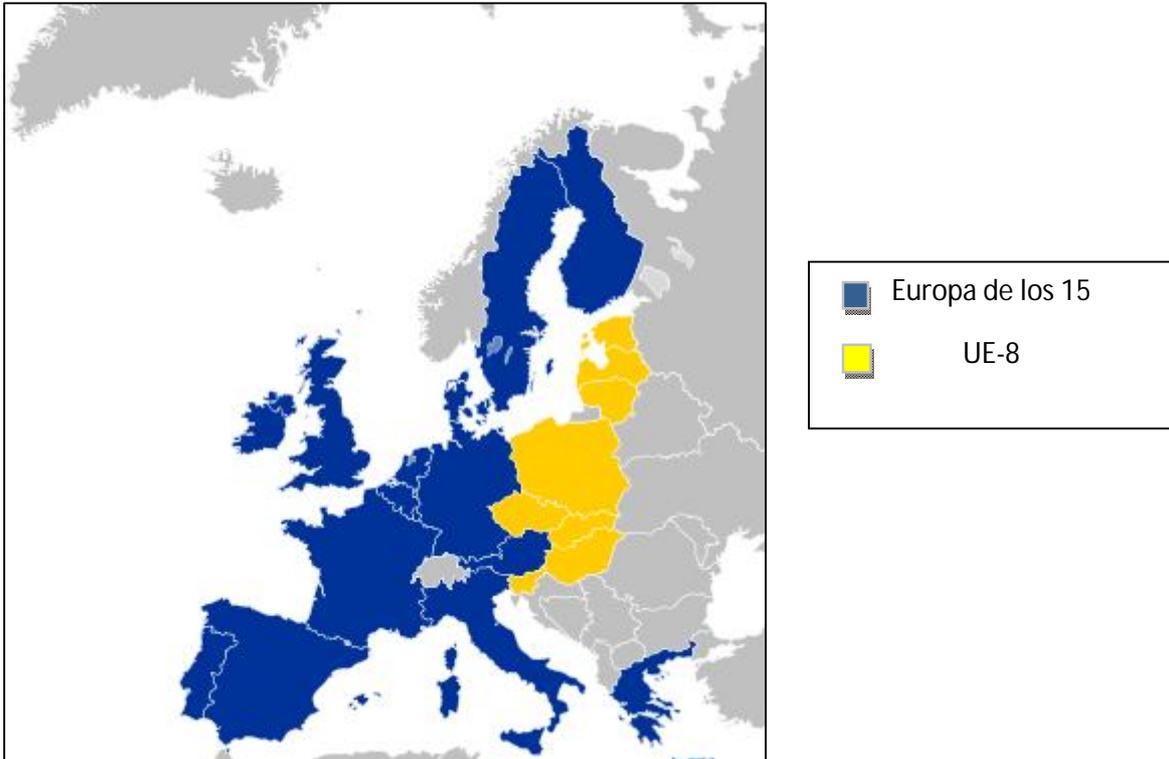
La Europa Central y del Este es una región compleja y muy diversa, difícil por tanto de delimitar y de definir. Esta complejidad va más allá de la cuestión meramente geográfica que hace referencia a qué países pueden ser considerados parte de la región o dónde estarían los límites espaciales de la misma. Asimismo se trata de una complejidad cultural, demográfica, histórica y política. Y es que esta región constituye en sí misma una versión condensada de la propia complejidad que caracteriza al continente europeo. Esta investigación se centra en el grupo de países de la región que denominaremos UE-8<sup>7</sup>, y que está conformado por los ocho países de la zona, que acceden como miembros de pleno derecho a la Unión Europea en el año 2004<sup>8</sup>. La diversidad anteriormente aludida para toda la región, es aplicable a este grupo de países, que pueden ser considerados una muestra representativa de la variabilidad existente en toda la Europa Postcomunista. Concretamente, los UE-8 comprenden las tres ex repúblicas soviéticas del Báltico (Estonia, Letonia y Lituania); cuatro repúblicas centroeuropeas que durante la etapa comunista fueron denominadas “estados satélite” de la URSS (República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia); además de una ex república de la antigua Federación Yugoslava (Eslovenia).

---

<sup>7</sup> Müller (2002) utiliza un término similar: EU8+ 2 en referencia también a la adhesión de Bulgaria y Rumania el 1 de enero de 2007.

<sup>8</sup> El 1 de mayo de 2004 nace la Europa de los 25 (UE-25), con la incorporación de diez nuevos miembros (la mayor ampliación de la historia de la UE). Estos diez países incluyen, además de las 8 ex repúblicas socialistas, a Chipre y Malta, que han sido excluidos de este estudio.

FIGURA 1: UE-8



Los UE-8 son, por tanto, un grupo altamente heterogéneo que incluye desde las pequeñas repúblicas bálticas (con una extensión espacial situada entre los 45000 y los 65000 kilómetros cuadrados y unas poblaciones de entorno a los 3 millones de habitantes), a grandes países del Centro de Europa como Polonia (de una extensión cercana a los 315 mil kilómetros cuadrados y una población de cerca de 40 millones de habitantes) (Eurostat, 2012). Por lo que se refiere a cuestiones culturales, como las de índole religiosa, dicha diversidad sigue reproduciéndose: así, mientras polacos, eslovacos, lituanos y eslovenos son mayoritariamente católicos; los checos y los húngaros aunque también católicos, cuentan con una importante minoría protestante, mientras que letones y estonios son en su mayoría protestantes. Si nos referimos a los idiomas hablados, la heterogeneidad continúa: checo, polaco, eslovaco y esloveno son lenguas de origen eslavo; mientras que letón y lituano forman parte de la familia báltica,

y las lenguas estonia y húngara están estrechamente relacionadas con el finés (Batt, Lewis & White; 2007: 1-4).

La diversidad, sin duda rasgo clave de la Europa Central y del Este, ha sido con frecuencia fuente de tensiones políticas, tanto entre los diferentes países, como dentro de los mismos. Y aunque la historia habla de largos períodos de coexistencia pacífica entre las diferentes poblaciones de la región, los conflictos políticos entre las mismas son constantes a lo largo de la historia<sup>9</sup>. Un ejemplo claro de estos conflictos lo representa el cambio constante que sufren las fronteras políticas en la zona, determinando las aspiraciones y las identidades nacionales de estos pueblos. En este sentido, es necesario destacar como muchas de estas fronteras políticas y administrativas son fuente primaria de conflictos políticos, puesto que gran parte de las mismas no se corresponden con las divisiones étnicas reales, aspecto que alimenta la inestabilidad política y social de la zona en su historia reciente (Berend, 1986). Eso se debe a que la mayoría de los límites político administrativos que dibujan el mapa de Europa Central y del Este tienen su base en el mapa político de la zona, mapa acordado y diseñado en el marco de las grandes conferencias internacionales que tienen lugar después de las dos grandes Guerras Mundiales, y no en acuerdos bilaterales de los países afectados en cuestión. Desde este punto de vista, todavía hoy en día prevalece la concepción de estas fronteras como una imposición procedente del exterior (Rupnik, 1994:22).

A pesar de esta diversidad y de una historia compartida de tensiones de carácter político, tres hechos o procesos de la historia reciente son los que, sin duda, permiten hablar de estos países como un objeto de estudio de carácter unitario. En primer lugar, se encuentra la experiencia compartida de más de cuarenta años de comunismo caracterizados por un régimen político totalitario y una economía planificada que, aunque con determinados rasgos específicos de cada país, tiende a seguir una serie de pautas comunes que permiten hablar de una experiencia común. Este sistema pervive hasta los cambios de los años 1989-1991 que marcan el fin de la etapa socialista y el comienzo del denominado proceso de transición (doble transición política y económica hacia la democracia y hacia una economía capitalista de mercado, respectivamente).

---

<sup>9</sup> Según Wandycz (1992), los europeos del Este tienden a percibir la evolución política de la región a medio y largo plazo en términos de varias tragedias nacionales sufridas a manos de entidades más grandes y poderosas situadas fuera de sus fronteras regionales.

Este es el segundo proceso que marca la trayectoria común de estos países y que culmina con un tercer hecho que pone fin de manera simbólica al proceso de transición: la entrada, en el año 2004, de estos ocho países en la Unión Europea.

Estos tres procesos son también relevantes por lo que respecta al objeto de estudio de esta investigación (la reforma de los sistemas de protección social de los UE-8) por varias razones. En primer lugar, el análisis de las políticas de protección social durante la etapa socialista permite entender cuál es el punto de partida de estos países con anterioridad a la transición, y conocer los legados heredados de dicha etapa, entre los que se encuentran los principales problemas a los que se enfrentan los nuevos gobiernos democráticos al inicio del proceso de reforma. Por tanto, explorar esta etapa previa a la transición, ayuda a comprender la dirección de las primeras medidas tomadas tanto para hacer frente a las principales deficiencias de los sistemas heredados; así como las reformas necesarias para su adaptación al nuevo contexto económico, político y social.

En segundo lugar, el análisis de las principales características del proceso de transición es clave para entender bajo qué circunstancias se lleva a cabo la reforma de los sistemas de protección social y los principales actores nacionales e internacionales implicados en dicho proceso. Precisamente, un hecho a tener en cuenta, es el papel clave que desarrollan ciertos organismos internacionales en la toma de decisiones durante esta etapa de profundas transformaciones que incluye una reforma de los sistemas de protección social. Desde el inicio de este proceso de transición, la Unión Europea (UE), por una parte, y Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI) por otra, ejercen una importante influencia en la dirección de las reformas acometidas en el campo de lo social, mediante la imposición de una serie de condicionantes políticos y económicos.

Tal como se señala en esta investigación, la UE ejerce esta influencia a través del proceso de adhesión y de las condiciones impuestas para la entrada de estos países en la Unión. Por su parte la influencia de BM y FMI es ejercida a través de la ayuda económica en forma de créditos a la reconstrucción, sujeta a una estricta condicionalidad. Finalmente, debe destacarse cómo la transición postcomunista queda fuertemente condicionada por el propio contexto internacional en el cual se enmarca, y que se caracteriza por la globalización del poder económico y político y el impacto

fundamental que ello tiene en la pérdida de soberanía de los estados nacionales, así como en el cuestionamiento de las políticas de expansión de los Estados de Bienestar.

Teniendo en cuenta todo lo señalado anteriormente, este capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar se describen las principales características del estado de bienestar socialista y, por tanto, de la situación de partida de los UE-8 al inicio de su transformación política y económica. En segundo lugar, se analiza el proceso de transición intentando tener en cuenta elementos como los problemas a los que se enfrentan estos países, las principales medidas tomadas, el ritmo de la transición y las etapas que conforman la misma, al mismo tiempo que son señalados los principales actores implicados. En tercer lugar, este capítulo se centra en el contexto general en el cual se desarrolla este proceso de transición (la globalización) y las principales consecuencias de este proceso para la reforma de los sistemas de protección social.

Desde este punto de vista, se señala la hegemonía de la agenda neoliberal, su visión de la crisis del Estado de Bienestar y el papel desarrollado por los actores supranacionales defensores de esta posición en la reforma de los estados de bienestar socialistas. Finalmente, se describe el proceso de adhesión a la UE, que transcurre paralelamente al propio proceso de transición, los criterios establecidos por las autoridades comunitarias, así como el impacto que estas condicionalidades tienen en el proceso de reforma de lo social.

## **1.2. El Estado de Bienestar comunista.**

La formulación de las políticas sociales después de la transición está, en gran parte, modelada por los legados procedentes de la etapa socialista, por ello es importante su comprensión. Estos legados consisten en toda una serie de rasgos clave que en muchos casos se convierten en limitaciones a la hora de implementar las reformas necesarias para adaptar los viejos sistemas de protección social al nuevo contexto capitalista. El analizar las características de las políticas socialistas en este campo permite comprender las raíces de estas limitaciones y el tipo de soluciones implementadas.

Los países postcomunistas heredan estados de bienestar que, comparados con los propios países de la OCDE y otros con un nivel similar de desarrollo económico y social, tienen un elevado nivel de gasto social. En este sentido, ciertos especialistas hablan de la existencia en estos países de “estados de bienestar prematuros” debido a

que los niveles de gasto social son desproporcionados en relación con los recursos disponibles (Kornai, 1992).

**Tabla 1:** Gasto social total como % del PIB (1965 & 1980)

	<b>1965</b>	<b>1980</b>
Austria	16.6	21.4
<b><i>Checoslovaquia</i></b>	<b>18.2</b>	<b>18.9</b>
Dinamarca	11.9	26.2
Francia	14.7	25.5
Alemania Occidental	15.7	23.0
<b><i>Hungría</i></b>	<b>10.6</b>	<b>18.1</b>
Italia	13.8	16.3
Noruega	10.5	19.8
<b>Polonia</b>	<b>9.3</b>	<b>15.5</b>
Portugal	4.6	9.1
Reino Unido	11.0	16.9
Suecia	13.3	31.2
USA	6.5	12.2
<b><i>URSS</i></b>	<b>11.6</b>	<b>14.1</b>

Fuente: "The cost of social security" (ILO: Geneve, 1985)

Los sistemas de bienestar socialistas son unos de los más generosos del mundo, dado que proveen a sus ciudadanos de toda clase de subsidios, desde la cuna, hasta la tumba. Así, desde su nacimiento, los individuos disfrutan de una serie de programas sociales universales, que incluyen ayudas por el nacimiento de hijos, permisos de maternidad o subsidios por incapacidad, entre otros. Muchos de estos subsidios están canalizados a través del puesto de trabajo, dado que el pleno empleo es una garantía del propio sistema socialista<sup>10</sup>. En este sentido, las empresas estatales desarrollan un papel fundamental ya que, a través de las mismas, los trabajadores obtienen muchos de los beneficios con los que el Estado de Bienestar socialista provee a sus ciudadanos

<sup>10</sup> Para Fajth (1999) la seguridad social en los estados comunistas tiene 3 grandes pilares: las pensiones de vejez, el sistema sanitario y los subsidios familiares. Estos 3 pilares se sostienen a su vez en dos aspectos fundamentales: los subsidios a los trabajadores y a los consumidores.

(viviendas de protección oficial, servicios de cuidado para menores, atención sanitaria o vacaciones pagadas entre otro tipo de facilidades o ventajas<sup>11</sup>).

En definitiva, los logros de los regímenes socialistas en materia de bienestar son notables, sobre todo en lo que se refiere a la provisión de servicios en sanidad y educación, que es amplia y en gran medida equitativa. Sin embargo, la debilidad institucional y organizativa del sistema es significativa. Además, la planificación central del mismo, da lugar a numerosas ineficiencias, tanto en lo que se refiere a la provisión de los servicios sociales, como en la creación de toda una serie de incentivos perversos que persisten durante buena parte de la transición y que se describen a continuación.

Dado el papel fundamental que desarrollan las empresas estatales en la organización de las políticas sociales y en la distribución de los subsidios y servicios del Estado de Bienestar socialista, la comprensión de la estructura del mercado laboral del sistema comunista es fundamental. También lo es la comprensión del tipo de sistema de gobierno en el que se sustentan ambas estructuras, debido a que el sistema socialista es aquel en el que la ideología del partido y los objetivos políticos determinan las decisiones tomadas en materia económica, y por tanto en materia de bienestar.

El viejo sistema comunista se basa en la planificación centralizada y en un gobierno de tipo totalitario. Los recursos son de propiedad pública y la decisión de cómo distribuirlos es tomada de manera centralizada. Apenas existen negocios privados y por tanto, la competencia económica. Hay muy pocas posibilidades de que un trabajador se quede sin empleo, y la seguridad de un puesto de trabajo es parte de la ideología comunista. Y aunque los salarios son bajos y con poca variabilidad entre las diferentes categorías sociales, los mismos están complementados por toda una serie de subsidios o prestaciones sociales universales que incluyen, desde la subvención de bienes básicos, a otro tipo de servicios generalmente ofrecidos a los trabajadores desde la estructura de la empresa pública a la que pertenecen.

El proceso de planificación también afecta a los precios, que son fijados de manera centralizada. Estos son más bajos de lo normal para las economías capitalistas y con pocas diferencias entre las diferentes clases de productos. Sin embargo, muchos de ellos

---

<sup>11</sup> Según Deacon (2000) las políticas sociales comunistas se caracterizan básicamente por precios altamente subsidiados de la vivienda y artículos de primera necesidad, el pleno empleo, los relativamente altos salarios de los trabajadores y la provisión gratuita de asistencia sanitaria, educación y servicios culturales.

no están disponibles, y el acceso a bienes escasos es más fácil para las élites políticas e intelectuales afines al sistema (Barr, 2005: 4-6). A menudo, las deficiencias del sistema hacen imposible cumplir las metas de producción establecidas por la planificación central, a pesar de que las pérdidas y los déficits financieros de las empresas públicas son permitidos. Ello se debe a la escasez de la mano de obra, que se convierte en un problema endémico del sistema, debido en gran parte, a los bajos salarios. Las instituciones financieras centrales apoyan este proceso al conceder crédito con condiciones muy favorables a las compañías públicas, lo que provoca un exceso de liquidez y lleva a su vez a altísimos niveles de inflación, durante la primera etapa de la transición (Kornai, 1992).

Junto a estas características económicas cabe añadir un gobierno totalitario que aspira a transformar la sociedad por completo, y la existencia de un único partido político que controla al conjunto de la sociedad (medios de comunicación, organizaciones políticas y sociales, etc). Un elemento fundamental de este control lo representa la policía secreta que mantiene un férreo control de los ciudadanos y de la ideología oficial. En definitiva, todas las decisiones quedan políticamente motivadas, superando incluso el imperio de la ley (Aslund, 2007; Haggard & Kauffman, 2008).

Teniendo en cuenta los objetivos políticos relevantes y los recursos disponibles, así como los efectos de la implementación de dichas políticas, la evolución de la política social comunista se describe aquí, tomando como referencia cuatro periodos históricos clave<sup>12</sup> que denominaremos utópico (1917-1924), estalinista (1925-1953), post-estalinista (1954-1984) y periodo de crisis y disolución (1985-1991). El primero de estos periodos supone el establecimiento de las metas y objetivos ideales del sistema, además de la identificación de los principales problemas o amenazas que deben ser superadas.

Con el acceso de Stalin al poder, se inicia la segunda etapa, caracterizada por la planificación centralizada de la economía socialista y también por la implementación de los primeros programas básicos de protección social. Los trabajadores estatales e industriales son los primeros beneficiarios de estas primeras medidas sociales (acceso a

---

<sup>12</sup> Se toma aquí como referencia a Haggard & Kaufman (2008) quienes describen estos tres últimos periodos históricos, a los cuales se ha sumado un primer periodo utópico al que hace referencia Manning (1984); quien además divide el periodo estalinista en dos subperiodos denominados urbano (1921-29) e industrial (1929-57), y elude hablar de un último periodo de crisis.

servicios públicos de asistencia sanitaria y educación, pensiones y otra serie de garantías sociales vinculadas al puesto de trabajo). Sin embargo, la colectivización de la agricultura juega un papel central en la expansión de todos estos beneficios sociales a la población rural. A ello le sigue el periodo de mayor esplendor del sistema de bienestar comunista, por ser la etapa en la que las políticas sociales alcanzan su mayor expansión, y que abarca desde el año 1954, después de la muerte de Stalin, hasta principios de los ochenta. En estos años se produce un incremento de la generosidad de las políticas de protección social, así como la implementación de nuevos programas como los subsidios familiares o las ayudas por desempleo.

El pensamiento económico y político post-estalinista pone un gran énfasis en mejorar los estándares de vida de la población a fin de ganarse la aprobación o legitimidad popular. En algunos casos, las protestas populares (como las que tienen lugar en Checoslovaquia bajo la denominada “Primavera de Praga” de 1968) también ejercen presión para la implementación de estas mejoras. Y a pesar de las diferencias entre países en la intensidad de estas presiones, las políticas sociales son bastante uniformes en toda la región. Y es que, mientras que el desarrollo de las políticas sociales debía ser el resultado de las presiones políticas y sociales a corto plazo, este representa una respuesta de los gobiernos a problemas económicos particulares relacionados con la planificación de la mano de obra, el mercado laboral y los esfuerzos por estimular la productividad.

La década de los años ochenta representa la última de estas etapas y se caracteriza por el estancamiento económico y la decadencia política. Muchos problemas sociales fundamentales de esta época ya se habían manifestado mucho antes, así como determinados problemas económicos como el racionamiento, la escasez de productos y la mala asignación de recursos. Sin embargo, no es hasta principios de los años ochenta cuando los gobiernos nacionales entran en una etapa de desaceleración económica que condiciona su capacidad para hacer frente a las promesas sociales. No obstante, estas promesas son difíciles de desplegar sin una revisión de todo el sistema político represivo. Por ello, las políticas sociales siguen siendo una característica fundamental en la legitimación del sistema socialista, aún cuando la calidad de los servicios y subsidios sociales se ve cada vez más erosionada.

### *1.2.1. Periodo utópico (1917-1924)*

Para los primeros gobiernos comunistas, los problemas sociales son concebidos como una consecuencia de la desorganización de la sociedad, a su vez provocada por la guerra y el capitalismo. Esta es una etapa de debate acerca de la futura dirección que debe tomar la política social. En estos años se produce un esfuerzo por identificar las condiciones objetivamente problemáticas para el comunismo, en tanto que suponen una amenaza para determinados valores que promulgaba el sistema socialista.

Entre algunos de estos problemas a los que se enfrenta el incipiente estado de bienestar socialista, encontramos el alto nivel de analfabetismo (más del 50% de la población), así como las abundantes epidemias, como el tifus. Se trata, por tanto, de una etapa en la que se produce una aproximación a la naturaleza de los problemas sociales que afectan a la población de las recién creadas repúblicas socialistas, al mismo tiempo que se produce un debate acerca de qué tipo de soluciones deben ser adoptadas (Deacon, 1992). Sin embargo, desde un principio, esta preocupación por los problemas sociales está supeditada a la que, sin duda, es la principal prioridad del sistema socialista: marcar la dirección del futuro desarrollo económico.

Desde que la fuente del capital debe ser el trabajador agrícola, el principal problema social está representado por el granjero que se resiste a la colectivización y que, por tanto, consume demasiados recursos, al mismo tiempo que desarrolla simpatía por la agricultura capitalista. Ello lleva a la aplicación de las políticas leninistas de colectivización forzosa para la producción de grano. En este sentido, el uso de la violencia se justifica ante la existencia de grupos sociales problemáticos, dado que el método deseado por el comunismo (la educación) se muestra incapaz de producir, por el momento, los cambios requeridos para el desarrollo del sistema de una manera lo suficientemente rápida. Los conflictos ante la adopción de este tipo de soluciones represivas son frecuentes dentro del partido, lo que lleva al posterior aislamiento de los oponentes de las políticas leninistas (Manning, 1984).

### *1.2.2. Periodo estalinista (1925-1953)*

Con la subida de Stalin al liderazgo del partido comunista soviético, comienza una nueva etapa de desarrollo basado en la planificación centralizada de la economía y cuyo modelo, implementado inicialmente en la URSS, es paulatinamente exportado al resto de repúblicas socialistas. Durante este periodo, también denominado urbano, el principal foco de preocupación salta de la agricultura a la industria<sup>13</sup>. Mientras, el debate acerca de las problemáticas condiciones de vida de la población desaparece poco a poco del foco de atención de los mandatarios socialistas. Un ejemplo de esta falta de preocupación es la inadecuada producción de nuevas viviendas, que es incapaz de dar respuesta a una demanda cada vez mayor, consecuencia a su vez del crecimiento sin precedentes de la población urbana, lo que lleva a una caída continuada del espacio habitable urbano per cápita. Sin embargo, este problema de hacinamiento no es tenido en cuenta por las políticas oficiales ni visto como un problema prioritario. Por el contrario, la provisión de abundante mano de obra y su disciplina es una preocupación permanente. Esto es, la obsesión por una rápida industrialización como un elemento clave de la Revolución socialista, deja en segundo plano, los graves problemas sociales de la época (Deacon, 1992).

A la revolucionaria reestructuración de las economías de Europa Central y del Este le sigue de cerca la consolidación de los primeros programas básicos de protección social en estos países (sanidad y educación universales, principalmente). Los planes quinquenales enfatizan la acumulación y se centran en la inversión estatal en la industria pesada y otros sectores estratégicos como el transporte o la minería. Eso conlleva una expansión dramática del empleo en el sector industrial y una extensión de la cobertura del sistema de seguridad social conducida por el crecimiento sin precedentes de la mano de obra industrial, la principal beneficiaria de estos primeros programas básicos de protección social.

Así, en Hungría, entre el año 1950 y 1955, la cobertura de la población económicamente activa pasa de un 37% a un 52% (Muller, 1999). En Polonia, esta cobertura es reconocida a todos los trabajadores industriales, del sector servicios y del comercio. Checoslovaquia también vive un momento similar de expansión, así como el resto de

---

<sup>13</sup> La idea de Marx del mundo rural como atrasado (Marx & Engels, 1967) se ve reforzada por el planteamiento del desarrollo económico basado en programas masivos de industrialización y colectivización (Koenker, 1985).

las repúblicas soviéticas. Y es que en países como las repúblicas bálticas, con anterioridad de su incorporación a la URSS, la seguridad social no está disponible para todo el mundo. Los granjeros se encuentran excluidos de cualquier tipo de protección, mientras que los sistemas de seguro existen para ciertas categorías de trabajadores. Sólo a partir del año 1965 la seguridad social se convierte en universal de manera gradual (Aidukaite, 2003). Y aunque la cuantía de las pensiones y los subsidios está relacionada con el nivel del salario inmediatamente anterior, las desigualdades se reducen al mínimo, debido a la escasa diferencia existente entre los ingresos de los trabajadores de los diversos sectores económicos (Milanovic, 1995, 1998).

El principal foco de atención en esta etapa es la reforma de los sistemas sanitario y educativo. Así, la transición hacia el denominado modelo Semashko de sanidad, se inicia a finales de los años cuarenta y se completa a principios de la década de los años cincuenta en la mayoría de los países. Este modelo, al igual que el modelo económico, se basa en la planificación centralizada de la provisión y financiación de todos los servicios de salud (Kaser, 1976). Sin embargo, a pesar de este compromiso de expansión universal de la cobertura del sistema de seguridad social, la población rural, que representa el colectivo más numeroso en la mayoría de los países de la región, sigue estando excluida en gran medida.

En este sentido, la colectivización de la agricultura juega un papel fundamental en la expansión de la cobertura del sistema de seguridad social. Desde una perspectiva política, la colectivización permite la penetración del sistema en el ámbito rural ya que el liderazgo de las cooperativas está controlado por el partido (Kornai, 1992). Así mismo, desde la vertiente económica, la formación de cooperativas garantiza el control de la producción agrícola, fundamental para la acumulación socialista. Aunque la colectivización no se completa hasta principios de los años sesenta, el proceso avanza rápidamente y hacia mediados de los años cincuenta había hecho progresos considerables en la mayoría de los países (Spulber, 1957). Tan solo en Polonia persiste una clase de pequeños y medianos propietarios que poseen más del 70% de las tierras cultivables, aunque los productos se distribuyen a través de canales estatales. Con la colectivización, los trabajadores del campo adquieren derechos sociales típicos de otros sectores como el industrial, lo que favorece el proceso.

La extensión de servicios sociales básicos como los sanitarios y derechos a determinados subsidios y pensiones juegan un papel importante a la hora de animar a los granjeros a unirse a las cooperativas estatales. El sistema de seguridad social se financia a través de las contribuciones de las cooperativas y subvenciones estatales, y proporciona a los trabajadores del campo pensiones por invalidez y jubilación, así como subsidios por maternidad. Así mismo, las cooperativas son incorporadas *de facto* al sistema nacional de salud, de tal forma que se procede a la rápida construcción de clínicas y centros sanitarios.

Este avance lleva a la cobertura universal del sistema sanitario en la mayoría de los países a finales de los años cincuenta. Ello supone toda una serie de consecuencias positivas: la tasa de mortalidad infantil se reduce a casi la mitad y la esperanza de vida se incrementa casi 5 años. Sin embargo, estos logros no son sostenidos en el tiempo, y después de mediados de la década de los sesenta, estos indicadores vuelven a deteriorarse de manera alarmante (Kaser, 1976). Por su parte, en Polonia la extensión de la cobertura del sistema de protección social es más lenta precisamente porque la colectivización de la tierra se estanca después de mediados de los cincuenta. Sólo después de las revueltas sociales que destituyen a Gmulka por Gierek, y de las reformas autorizadas por éste, se permite que los granjeros independientes y sus familias puedan acogerse al sistema de seguridad social estatal (Haggard & Kauffman, 2008).

En resumen, a finales de los años cincuenta, amplios sectores sociales tienen acceso a los principales servicios y subsidios del sistema nacional de seguridad social. A pesar de todo ello, el sistema no es todo lo igualitario que promulga ser, ya que los oficiales del partido y los funcionarios estatales disfrutaban de un trato especial. Al mismo tiempo, los trabajadores de determinados sectores económicos clave son también favorecidos con prestaciones especiales de las que no disfruta el resto de la población, tales como vacaciones o servicios de cuidado a menores (Lane, 1982).

### *1.2.3. Periodo post-estalinista (1954-1984)*

Con la llegada de Khrushchev al frente del partido comunista soviético, se reabre el debate en torno a las condiciones sociales de la población (Manning, 1985). Sin embargo, este debate no es solo mérito del nuevo líder, sino que también se ve propiciado por el desarrollo económico experimentado a finales de los cincuenta por los

sistemas socialistas. Con la excepción de las recesiones en Checoslovaquia y Hungría a principios de los años sesenta, las tasas de crecimiento se encuentran por encima del 6% (Flakierski, 1986)<sup>14</sup>. Pero además, este debate tiene una razón política: los gobiernos de la región coinciden en reconocer que la represión y el terror son instrumentos ineficientes a la hora de mantener la estabilidad política y promover el crecimiento económico.

Las protestas, en este periodo, de los trabajadores en Polonia, Hungría y Checoslovaquia subrayan los riesgos políticos del modelo estalinista. De este modo, los gobiernos buscan mantener el control político a través de un control social o compromiso que suponga una mejora de las condiciones de vida de la población a cambio de apoyo político (Cook 1993). Siguiendo esta lógica, una característica de esta etapa es la puesta en marcha de generosas políticas familiares. De la renta bruta familiar, las transferencias sociales pasan a tener un peso fundamental al representar, de media, un 17% en Polonia y hasta un 25% en Hungría, superando ampliamente los porcentajes que dichas ayudas representan en los países occidentales (Milanovic, 1998:21).

Sin embargo, el resto de programas sociales siguen estando sujetos a continuos ajustes que responden a los desequilibrios recurrentes del mercado laboral socialista. En líneas generales, el aumento de la generosidad de las políticas de bienestar se traduce en una relativa estabilidad política, la cual se convierte en característica de los gobiernos socialistas desde finales de los años sesenta hasta principios de los ochenta. Otra característica de esta etapa es también la modernización tecnológica de la vida económica soviética, lo que lleva a muchos a hablar de este periodo como el del socialismo desarrollado.

No obstante, ninguno de los cambios fundamentales que Khrushchev había anunciado que transformarían las relaciones sociales, son alcanzados durante esta etapa. Autores como Deacon (1992) describen los limitados logros de la política social comunista en la que se supone que es su etapa de esplendor. Y es que aunque se produce una expansión bruta de indicadores de bienestar intermedios, tales como el promedio de doctores o

---

<sup>14</sup> Los países comunistas recortan diferencias respecto a los países avanzados de occidente en materia de crecimiento económico hasta el año 1960; entre 1960-1965 el ritmo de crecimiento de los mismos es incluso superior, mientras que a partir de 1975 y hasta el año 1989 el crecimiento se retrae y la diferencia entre el bloque comunista y el capitalista comienza a aumentar de nuevo.

enfermeras per cápita o el adelanto de la edad media de jubilación, estas figuras, presentadas como signos del desarrollo inexorable del comunismo, están sujetas al principio de la residualidad que afecta a la política social durante la etapa socialista. Esto es, la política social y el sistema de bienestar siguen recibiendo el capital o los recursos sobrantes de aquellos destinados al desarrollo industrial, que sin duda continúa siendo el principal objetivo del sistema socialista. En general, existe una enorme distancia entre la experiencia real y la versión oficial de la naturaleza de las políticas sociales. En esta distancia es donde encontramos los problemas específicos del estado de bienestar socialista desarrollados a partir de los años sesenta.

En el campo de la sanidad, los recursos destinados a la asistencia sanitaria, aún comparados con países como el Reino Unido, con un nivel de inversión pública relativamente bajo, son extremadamente exigüos (un 4% en la Unión Soviética, comparado con el 6% del Reino Unido o el 10% de los EEUU). La consecuencia es la utilización de una tecnología médica en muchos casos obsoleta, la escasez de determinados medicamentos, o la falta de medios o tratamientos adecuados para controlar determinadas enfermedades infecciosas u otros problemas de salud pública como el alcoholismo. A ello hay que unir las críticas por el estancamiento y degeneración de las tasas de mortalidad general e infantil a partir de los años setenta (Kaser, 1976).

En un sentido más amplio, también hay deficiencias en la atención a la salud que surgen como efecto colateral de otras prioridades políticas. La más infame es el uso indebido de los hospitales psiquiátricos y sus tratamientos para detener y castigar a los disidentes del sistema. Ello da lugar a la expulsión de la Unión Soviética de la Asociación Mundial de Psiquiatría en el año 1983. Un segundo ejemplo es la creación de centros de salud en el trabajo, que son presentados como exponente de la generosidad del sistema de salud socialista y como medio indispensable para atender las necesidades sanitarias de los trabajadores con una mayor eficiencia. Sin embargo, la realidad es que estos centros sanitarios son herramientas del sistema para el mantenimiento de la disciplina sobre el trabajo y el control del absentismo y la rotación de los trabajadores (Cerami 2006, 2008).

Finalmente, las relaciones de género dentro del sistema son cuestionadas por la experiencia de las mujeres, tanto como pacientes como profesionales. La estructura profesional de la organización sanitaria es altamente desigualitaria, ya que mientras las mujeres ocupan los escalones más bajos de la misma (enfermeras, auxiliares o ayudantes), los hombres ejercen su dominio desde los puestos directivos o como profesionales de primera categoría (cirujanos o doctores). El bajo estatus de las mujeres trabajadoras en el sector queda reflejado en su salario, que, en el año 1984, apenas alcanza el 70% de la media (Ashwin, 2000). A pesar de estas deficiencias, podemos decir que el control centralizado del sistema tiene importantes efectos positivos, tanto en la mejora de la calidad de la asistencia sanitaria, así como una mejora en los niveles de morbilidad y mortalidad.

Por lo que respecta a las pensiones, la financiación de las mismas es responsabilidad del Estado, que aparece como el principal garante del sistema. Los subsidios dependen directamente de las contribuciones hechas por las compañías estatales en favor de los empleados, mientras que las contribuciones hechas por los propios trabajadores son raras, o en todo caso, de naturaleza simbólica (Cerami, 2006). Por ello, la transparencia en la recaudación y distribución de los recursos es limitada. La edad de jubilación es baja para los estándares occidentales, y la posibilidad de la jubilación anticipada es una estrategia utilizada por una gran cantidad de trabajadores, muchos de los cuales combinan sus pensiones con otras fuentes de ingresos en la economía sumergida. Por lo general, el nivel o cuantía de los subsidios es muy bajo y similar entre las diferentes categorías laborales, debido a que el principio que rige el sistema es el de la redistribución. A pesar de ello, determinadas profesiones consideradas de alto riesgo o ocupaciones de los sectores estratégicos de la economía (especialmente del sector industrial) son favorecidas con ciertos privilegios (Muller, 2005).

Uno de los grandes logros proclamados por el socialismo es el del pleno empleo, dado que el trabajo es un derecho garantizado por el sistema. Cada ciudadano comunista tiene el derecho y la obligación de trabajar para el mantenimiento de su familia y el desarrollo de la sociedad comunista. Sin embargo, el trabajo garantizado no siempre es en el lugar deseado por los trabajadores o en los sectores mejor considerados. Además, existe una tasa de desempleo como consecuencia de la falta de puestos de trabajo que no sólo

afecta a grupos marginados de la sociedad (principalmente los gitanos), sino también a otros grupos mejor integrados. Esta tasa de desempleo es ignorada por las autoridades públicas, y ocultada por las estadísticas oficiales, mientras que el subsidio de desempleo desaparece en el año 1930 en la Unión Soviética bajo el mandato de Stalin y sus políticas para la rápida industrialización de la federación. Como consecuencia, no hay ningún tipo de protección social para este sector de la sociedad. A principios de los años 70, no obstante, las altas tasas de desempleo se vuelven tan evidentes, que el gobierno socialista de la federación yugoslava introduce un sistema de subsidio por desempleo (Barr, 2005; Cerami, 2006; Deacon 2000).

En resumen, el sistema socialista de protección social pivota en una relación directa y estrecha con el mercado laboral, donde la empresa estatal tiene un papel fundamental como agente de distribuidor de los beneficios sociales. Además, es a través de su puesto de trabajo, como el individuo tiene acceso a la protección social para él y para su familia<sup>15</sup>. En este sentido, todos aquellos colectivos situados al margen de esta red de protección social tejida en torno al mundo laboral, son sistemáticamente ignorados por el sistema. En definitiva, después de más de treinta años de crecimiento ininterrumpido del estándar de vida de los trabajadores industriales y los agricultores de las granjas cooperativas creadas por el comunismo, se produce la aparición de una nueva capa de pobres, constituida por millones de personas como los inválidos, discapacitados, viudas, madres solteras (consideradas esposas desertoras), alcohólicos o jóvenes. Estos sectores, situados al margen de la sociedad y olvidados por el sistema, viven muy por debajo de la línea de pobreza.

#### *1.2.4. Periodo de crisis y disolución (1984-1991)*

La habilidad de los regímenes comunistas para continuar mejorando los niveles de vida de la población depende del mantenimiento de altas tasas de crecimiento económico. Sin embargo, a partir de finales de los setenta el sistema socialista empieza a encontrarse con serios límites y a principios de los ochenta todos los países de la región sufren una fuerte recesión. Los incentivos perversos del modelo socialista habían sido una preocupación constante para las autoridades del sistema, sin embargo esta preocupación se hace más profunda cuando el crecimiento económico deja de depender,

---

<sup>15</sup> La vida social está construida a través del lugar de trabajo y a través de los patrones particulares de empleo, vivienda y movilidad. La vida doméstica está conformada en gran parte por las relaciones de producción y por el estatus laboral (Ashwin, 2000; Stenning 2005). En definitiva, podemos decir que el ritmo de vida está directamente marcado por el ritmo de trabajo.

no tanto del uso extensivo de la fuerza de trabajo, como del incremento intensivo de la productividad. Los enfoques a la hora de hacer frente al problema de los bajos niveles de productividad capitalista son diversos entre los países del bloque. Así, algunos de ellos optan por mantener la centralización económica (Checoslovaquia y Repúblicas Bálticas, principalmente). Sin embargo, otros como Hungría y, en menor grado, Polonia delegan con una mayor discreción ciertas decisiones concernientes a la producción a los directivos de las empresas estatales, al tiempo que llevaban a cabo la liberalización de ciertos precios.

Tal como señala Kornai (1992), la principal causa de la crisis del sistema socialista se encuentra en la mala asignación de recursos. Aunque la descentralización de ciertas decisiones económicas hacia la dirección de las empresas estatales dota al sistema de una mayor flexibilidad, lo cierto es que ello no elimina las principales ineficiencias del sistema. Entre estas ineficiencias se encuentran la falta de incentivos de dichas firmas para contener los costes de producción, la ausencia de mercados funcionales y precios significativos, así como los problemas morales y de incentivación de la mano de obra, asociados a la existencia de la garantía de un puesto de trabajo para toda la vida (Aslund, 2007).

Estos problemas económicos tienen numerosas ramificaciones en el sistema de protección social, de los cuales la principal es el problema fiscal. La caída de la productividad lleva a la limitación del gasto social. En el caso del sistema de salud ello se traduce en largas colas en las salas de espera y en interminables listas de espera, lo que produce un aumento de los niveles de morbilidad, particularmente entre los hombres, y la reducción de la esperanza de vida de la población (Kornai & Eggleston, 2001; Barr, 1994). Además, los bajos salarios del personal médico lleva a incentivos perversos como los pagos “debajo de la mesa” por parte de los usuarios del sistema para recibir un trato preferente o más rápido (Deacon, 2000).

En el resto de programas sociales, la principal consecuencia del déficit fiscal y la creciente inflación es la reducción de los subsidios sociales y el deterioro de su valor real. En este sentido, la incapacidad del estado para cumplir con el contrato social, que constituye la base de la estabilidad política del sistema, lleva a la crisis de los gobiernos socialistas (Cook, 1993). Y es que las expectativas de la población respecto de los

derechos sociales que deben ser garantizados por el sistema se convierten en una pieza clave de la legitimidad del sistema socialista, por lo que cuando estas expectativas no se cumplen, la contestación social al régimen autoritario no se hace esperar.

Las primeras manifestaciones de este descontento social surgen en Polonia de la mano del movimiento liderado por el Sindicato Solidaridad, cuyas protestas se extienden por todo el país entre los años 1979 y 1980. Estas, a su vez, vienen provocadas por el constante deterioro de las condiciones de vida de los polacos. Según las estadísticas oficiales, a principios de los ochenta el 19% de las familias viven por debajo de límite de la pobreza; situación que, por otra parte, afecta especialmente a los más mayores, las familias monoparentales y aquellas con un número elevado de hijos (Millard 1992, 128). La principal causa de esta situación es el recorte constante durante la década de los ochenta de los programas de ayudas familiares (hasta ahora la mayor fuente de ingresos para la mayoría de los hogares) o la reducción del gasto en pensiones o del gasto total en seguridad social (Inglot 1994). En 1989, tras una serie de fallidos intentos de ajuste de la situación económica, el gobierno comunista se ve obligado a establecer una ronda de negociaciones con el sindicato Solidaridad, un hecho que marca el inicio de la transición política.

El deterioro del sistema socialista en Hungría es menos dramático, debido a que la economía sumergida, altamente desarrollada en el país durante los últimos años del comunismo, permite a las familias encontrar una vía de escape y un medio de subsistencia frente la crisis fiscal del sistema. Como en el resto de países socialistas, a medida que la economía se estanca, se hace cada vez más difícil cumplir con los compromisos sociales derivados del sistema de bienestar. Así, los pensionistas ven reducida, progresivamente, su capacidad adquisitiva a medida que la inflación se dispara. De esta forma, entre 1980 y 1987, el valor real de las pensiones de jubilación cae entre un 25 y un 30% (Deacon, 1992).

El estancamiento económico tiene efectos similares en el sistema de seguridad social de la República Checoslovaca. Los años ochenta se caracterizan por un deterioro constante de los sistemas de salud y educación, así como la escasez de servicios sociales en general. La combinación de la desaceleración económica, los recortes sociales y la creciente inflación tiene como resultado, la pérdida del valor real de las prestaciones sociales (Cerami, 2006).

En conclusión, la garantía de un trabajo para toda la vida aparece como el principio clave a través del cual se estructura el sistema de bienestar socialista. La cobertura universal *de facto* sigue a la codificación de los derechos sociales como derechos universales de ciudadanía, lo cual es un rasgo distintivo de los países socialistas. Además, tal como se ha visto, las diferencias entre lo rural y lo urbano desaparecen de manera progresiva, y aunque las élites políticas y ciertas categorías de trabajadores disfrutaban de ciertos privilegios, las desigualdades sociales se reducen al máximo.

El sistema socialista también produce importantes avances en el ámbito de la sanidad: a mediados de los años ochenta las tasas de inmunización contra ciertas enfermedades están cerca del 100%, mientras que mortalidad infantil se ve reducida de manera drástica y es parecida a la encontrada en los países más prósperos de occidente. Por lo que respecta a las transferencias sociales, dominadas por las pensiones de jubilación y las ayudas familiares, en la mayoría de los países no es menos del 20% de la renta media para una familia promedio con dos hijos, un porcentaje superior al encontrado en cualquier país occidental de la época (Haggard & Kaufman, 2007).

A pesar de todos estos aspectos positivos, el legado socialista es complejo y contradictorio y supone para los países en transición un enorme desafío. Aunque los ciudadanos son titulares de toda una serie de derechos sociales, incluido el derecho al empleo, a la asistencia sanitaria gratuita, así como a todo tipo de subsidios en caso de invalidez, maternidad o jubilación, la materialización de todos estos derechos no siempre se hace efectiva en la forma deseada. Desde este punto de vista, se puede sostener que, la distancia entre los principios teóricos ensalzados por el sistema socialista y la realidad práctica experimentada por la sociedad comunista, es una contradicción constante que marca el rumbo del estado de bienestar socialista.

Deacon (1992) intenta reflejar esta complejidad a través del análisis de algunos de los aspectos positivos y negativos intrínsecos a los rasgos fundamentales del sistema de bienestar socialista.

- Teóricamente, el estado socialista garantiza el *derecho al trabajo*. El empleo es más alto en el Este de Europa y está directamente relacionado con toda una serie de beneficios sociales, que incluyen desde vivienda barata a

vacaciones pagadas o generosos permisos de paternidad y maternidad entre otros. Aún así, la productividad laboral es baja, y la garantía de empleo para todo el mundo esconde la realidad del desempleo para amplios sectores de la sociedad, así como los segundos empleos en el marco de la economía sumergida como medio de obtención de una segunda renta.

- El sistema de bienestar socialista ofrece una cobertura extensiva en lo que se refiere a los subsidios por jubilación y enfermedad así como amplias ayudas a la maternidad y a las familias. Sin embargo, las tasas de reemplazo de estos subsidios no se actualizan respecto de los niveles de inflación, sufriendo un progresivo deterioro, sobre todo a lo largo de los ochenta.
- Los servicios sanitarios gratuitos son un aspecto altamente valorado del Estado de bienestar socialista. Sin embargo, el sistema sanitario se revela como altamente ineficiente en su funcionamiento. Indicadores como las tasas de mortalidad o la esperanza de vida al nacer, sufren un progresivo deterioro como consecuencia de problemas de abastecimiento en los servicios de prevención y la degradación medioambiental, así como por la falta de recursos materiales.

Como conclusión general cabe decir que si bien la gestión pública del sistema de bienestar socialista implica aspectos positivos, tales como la extensión de la cobertura y la universalidad en el acceso, la crítica más extendida que puede realizarse a este sistema es, su incapacidad para cumplir sus promesas debido a la baja calidad de los servicios prestados, lo que se deriva a su vez de los escasos niveles de inversión.

### **1.3. La transición postcomunista (1989-2004)**

La transición de los países socialistas crea amplias expectativas entre sus ciudadanos, los cuales esperan que el camino de las reformas no sólo suponga una mayor libertad individual, sino que además eleve su nivel de vida a unos parámetros similares a aquellos disfrutados en los países occidentales. En definitiva, el proceso de transición es vivido como una oportunidad para el retorno a Europa y a la senda de la prosperidad económica y la libertad política (Barr, 2005:3).

Para alcanzar estos objetivos, la transición postcomunista se compone de dos procesos paralelos: una transición económica, desde un sistema de economía planificada y autárquica a una economía de mercado, y una transición política, desde un sistema autoritario, a uno democrático.

Una necesidad drástica que se deriva de manera automática de la doble transformación política y económica es la reforma profunda de los mercados laborales y de los sistemas de protección social. La creciente inflación, el desempleo y la pobreza crean una urgente necesidad de reforma social. Desde un primer momento, el principal problema al que se enfrentan los gobiernos postcomunistas en el ámbito de la transformación del Estado de Bienestar socialista es el cómo mantener las ventajas del viejo sistema (cobertura universal y generosidad de los derechos sociales), adaptándolo a las necesidades del nuevo modelo económico. Este es básicamente un problema de naturaleza financiera, puesto que la dificultad radica en mantener la naturaleza universal y generosa de las políticas sociales comunistas, cuando la producción se desploma como consecuencia de la transición económica y las contribuciones se reducen de manera drástica.

En general, el proceso de transición sigue en todos los países postcomunistas unas pautas comunes, si bien, tal como se señala a lo largo de esta investigación, existen amplias diferencias en el ritmo con que dichas transformaciones son llevadas a cabo, así como en las diferentes direcciones tomadas con respecto al tipo de medidas implementadas para hacer frente a los graves problemas económicos, políticos y sociales que se derivan de este proceso de transformación. Dejando a un lado estas diferencias, todos los países de la zona se enfrentan, al inicio de la transición, a una serie de problemas comunes:

- La caída de la producción lleva a una gran crisis de carácter fiscal que es comparada, por algunos expertos, con la sufrida por los países occidentales durante la gran depresión de los años treinta (Milanovic, 1998). En Polonia y Hungría, los países donde esta caída es menor, la misma contabiliza un descenso del 18% del PIB durante los primeros tres años de la transición, mientras que en los países bálticos esta caída es del 50%. Para el año 2000,

sin embargo, la mayoría de los países han recuperado los niveles de crecimiento del año 1989 o incluso los han superado.

**Tabla 2:** Nivel del PIB real en el año 2000 en relación al año 1990 (=100).

<b>Eslovaquia</b>	109.1
<b>Eslovenia</b>	121.6
<b>Estonia</b>	197.5
<b>Hungría</b>	109.7
<b>Letonia</b>	62
<b>Lituania</b>	70.1
<b>Polonia</b>	144
<b>Rep. Checa</b>	100.3

Fuente: WIIW database 2001, European Training Foundation 1999.

- La introducción de la economía de mercado lleva a un crecimiento espectacular de los niveles de desigualdad social, sobre todo como consecuencia del crecimiento de las diferencias en los salarios, y por tanto, en los niveles de renta (Förster, Jesuit & Smeeding, 2003). Ello, a su vez, está relacionado con la proliferación de los monopolios económicos (esto es, los recursos estatales, ahora privatizados, se concentran en manos de unos pocos<sup>16</sup>), así como con la desaparición de los subsidios y el crecimiento de las actividades criminales o de la economía sumergida (Heyns, 2005). Por otra parte, a principios de los noventa se acrecientan las desigualdades entre las regiones urbanas y rurales en toda la Europa Postcomunista.

**Tabla 3:** Evolución desigualdad social /Coeficiente de Gini (1989-2002)

	<b>1989-1990</b>	<b>1994-1995</b>	<b>2001-2002</b>
<b>Eslovaquia</b>	--	23.7	26.7
<b>Eslovenia</b>	26.5	26.4	24.4
<b>Estonia</b>	28	39.8	39.9
<b>Hungría</b>	22.5	24.2	26.7
<b>Letonia</b>	26	--	35.8
<b>Lituania</b>	26.3	34.7	35.7
<b>Polonia</b>	27.5	32.1	35.3
<b>R. Checa</b>	19.8	21.6	23.4

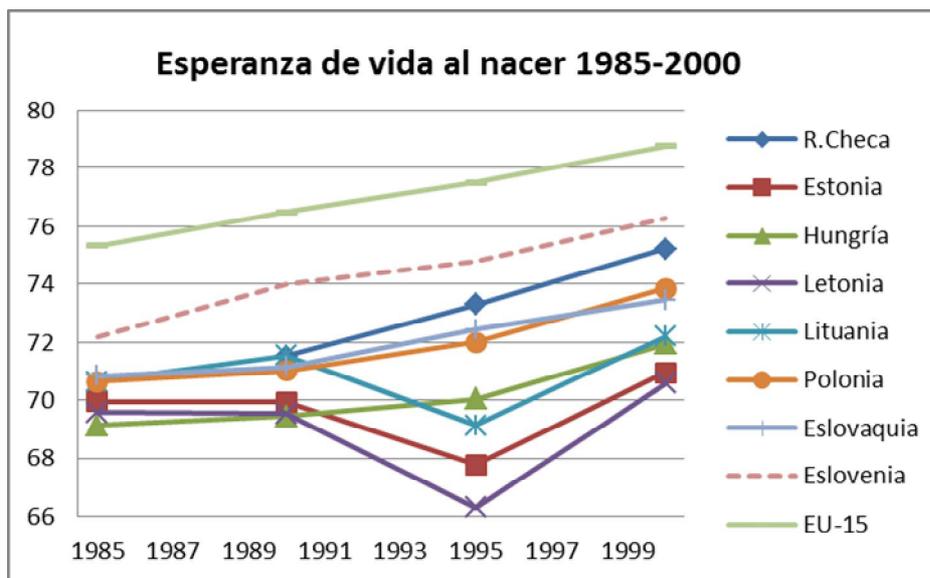
Fuente: UNICEF; Milanovic (1999); Banco Mundial (2003).

<sup>16</sup> Según Szelenyi (1995), la mercantilización de la economía socialista ha generado un considerable grado de reproducción de las élites, de modo que aquellos en posiciones de élite en el año 1988 tienen mayor probabilidad de retener posiciones de autoridad que de abandonarlas en el año 1993. Así mismo, la privatización habría beneficiado a la clase política comunista, que mantiene a través del mercado su posición en lo más alto de la estructura de clases sociales (Blazczyk et al 2003; Grosfeld & Hashi, 2004).

- La desaparición del régimen comunista supone también la desaparición de su principio rector: la seguridad de un empleo para toda la vida para la mayoría de los individuos. Este cambio sustancial pone en serias dificultades, principalmente, a los colectivos más vulnerables de la sociedad, tales como madres solteras, trabajadores mayores de 45 años, trabajadores no cualificados y minorías étnicas, que se encuentran con crecientes barreras a la hora de incorporarse al mercado laboral. De este modo, los niveles de pobreza se acrecientan de manera rápida. El Banco Mundial estima que el número de personas viviendo con menos de cuatro dólares al día crece en Europa Central y del Este (CEE) desde los 14 millones de personas en 1989, a los 147 en 1996. Algunos estudios hablan de 65 millones de nuevos pobres (Milanovic, 1998), de entre los cuales la pobreza infantil ocupa un lugar importante (Förster & Tóth, 2001).
- La caída de la producción en los inicios de la transición lleva a un crecimiento espectacular de los niveles de desempleo en todos los países de la zona. La creciente diferenciación entre las necesidades del mercado y las proporcionadas por el sistema educativo de estos países, orientados hasta ese momento a satisfacer los objetivos de la economía centralizada, es una de las raíces del problema. El desafío consiste no sólo en establecer un sistema moderno y pluralista, sino también que sea capaz de ofrecer competencias flexibles. Así, una de las principales prioridades de los gobiernos postcomunistas es la de la recuperación del empleo mediante la promoción de políticas activas de ocupación y una redefinición de los sistemas de educación y formación profesional para readaptarlos a las necesidades del nuevo mercado laboral y al contexto de una economía internacionalizada y competitiva (Banco Mundial, 1996).
- Como consecuencia de algunos de los problemas destacados hasta el momento (crisis económica, desaparición de la seguridad del mercado laboral, el crecimiento de la desigualdad social y otras causas colaterales) se produce un deterioro sin precedentes de los principales indicadores de salud, entre los que destaca el aumento de las tasas de mortalidad, la caída de la

esperanza de vida, y en definitiva una crisis demográfica. En este sentido, existe un claro nexo entre pobreza, desempleo y problemas de salud. Y es que la caída de la actividad económica lleva también a una reducción de la recaudación de impuestos, lo que pone en dificultades financieras los sistemas de salud. De este modo, las políticas orientadas a hacer el sistema de salud más efectivo y asequible son otra prioridad de la transición (Standing, 1996).

FIGURA 2: Esperanza de vida al nacer 1985-2000



Fuente: WHO/Europe, European HFA Database, Enero 2013.

Como respuesta a todos estos problemas, los gobiernos de la transición desarrollan toda una serie de políticas sociales orientadas a facilitar, tanto la transición hacia un sistema de mercado, como a la compensación de aquellos que estaban pagando el precio más alto por la transición. Estas primeras medidas “ad hoc”, orientadas a atajar las graves consecuencias sociales del proceso de transición, son bastante similares entre los diferentes países de la zona e incluyen entre otras (Deacon, 2000):

- La implementación de un sistema de subsidios para los nuevos desempleados y para la compensación a los trabajadores y beneficiarios de la seguridad social por la subida de los niveles de inflación. Los inicialmente generosos subsidios de desempleo son sin embargo recortados, posteriormente, por la mayoría de países de la zona bajo la creencia de que la recuperación

económica llevaría pronto a la creación de empleo. Sin embargo, esto no sucede de manera inmediata.

- Los llamamientos a la solidaridad y el voluntariado para compensar los recortes en los servicios públicos estatales. En general, el tercer sector crece de manera lenta y la ausencia de un marco legal que regula este tipo de actividades tampoco ayuda a su desarrollo.
- Apertura a la privatización de ciertos servicios sanitarios y servicios de cuidados a mayores y menores. Sin embargo, el desarrollo de un mercado privado en el ámbito de la salud y asistencial es lento, sobre todo debido a la escasa demanda y también a la falta de inversores.
- De-secularización de los servicios educativos y pluralización del control sobre las escuelas y los colegios, con la introducción del copago y cierto grado de privatización del sector.
- Reforma de la estructura del sistema de financiación de la seguridad social con la separación del fondo de los presupuestos generales del Estado de los fondos contributivos orientados a la financiación de las diferentes prestaciones.
- Muchos servicios sanitarios y recreacionales ofrecidos por las empresas a sus trabajadores son suprimidos o convertidos en servicios locales comunitarios o privados.
- El control local comunitario sobre la provisión de ciertos servicios incluidos la asistencia social es incrementado, pero en un contexto de alto empobrecimiento y por tanto, con un alto nivel de discrecionalidad.

El Banco Mundial (2002) señala como a pesar de todos estos cambios, mientras que la reforma económica, legal y política es evidente en la mayoría de los países desde el primer momento del comienzo de la transición, el inicio de los cambios en materia de protección social es menos rápido en todas partes, puesto que la reforma social no es, en un primer momento, una prioridad para los gobiernos postcomunistas, tal como lo fue la reforma política y económica (Guardiancich, 2004). Deacon (2000) señala las pensiones

y las políticas familiares como aquellas áreas donde se produce un cambio incremental mediante individualización de la financiación en el caso de las pensiones y la imposición de la comprobación de medios de vida como vía de acceso a los diferentes subsidios, en el caso de las políticas familiares. Por su parte, en áreas como la sanidad o la vivienda se produce un rápido deterioro de los subsidios debido a la reducción de la financiación estatal. Otros, (Ferge, 1997) hablan de una clara tendencia hacia la mercantilización y un cambio hacia el paradigma neoliberal del bienestar social en todas las áreas, llevando a la privatización y comprobación de los niveles de renta en el acceso a los subsidios sociales.

El Banco Mundial (2002)<sup>17</sup>, contempla diez años después del inicio de la transición de tres grupos de países dentro de la zona según el ritmo con el que han llevado a cabo algunas de las reformas mencionadas hasta el momento. Los criterios utilizados por el Banco Mundial para establecer dicha clasificación son: el ritmo en la reforma del sistema de pensiones, la reducción de los subsidios, la introducción de políticas de focalización de las prestaciones sociales hacia los más necesitados y la privatización de los activos sociales. Teniendo en cuenta dichos criterios, en el primero de estos grupos, conformado por aquellos países más avanzados en el ritmo de las reformas, encontramos a las cinco repúblicas centro europeas (Polonia, Eslovenia, Hungría, R. Checa y Eslovaquia); mientras que el segundo de estos grupos, caracterizado por una reforma más modesta durante los primeros años de la transición, incluye a las tres repúblicas bálticas.

Una primera conclusión a extraer es que durante la primera mitad de los años noventa, la transformación de los sistemas de bienestar es mucho más rápida en los países centroeuropeos que en las repúblicas bálticas. Sin embargo, la velocidad de las reformas en estos primeros años en las repúblicas centroeuropeas, debe ser matizada en la segunda mitad de los noventa. Así, en Hungría y Polonia, los partidos sucesores del viejo régimen comunista recuperan el poder como consecuencia de los costes de la transición y el descontento popular derivado de los mismos, por lo que si en un principio se abraza el paradigma liberal en la reforma de lo social, posteriormente, se produce un importante replanteamiento de dicho enfoque (Cook *et al*, 1999). Estos países buscan una fórmula política que les permita equilibrar la reforma económica y

---

<sup>17</sup> Ver en Bibliografía como World Bank, The (2002).

del sistema de bienestar al mismo tiempo que mantienen el apoyo a los grupos más afectados por la transición (Vanhuysse, 2006). Mantener este equilibrio no es siempre fácil, y ciertas medidas causan una importante controversia entre la población, como la que se produce en Hungría cuando el gobierno de los comunistas introduce la reforma radical del sistema de pensiones y del sistema de prestaciones familiares. Por su parte, la liberalización de las políticas sociales en la República Checa es también relativa. La estabilidad social bajo el gobierno de Klaus está basada en buena parte en la relativamente sólida base del sistema de seguridad social, lo que lleva a bajos niveles de desigualdad entre la población. A pesar de ello, el país se enfrenta a otros problemas, como el de la contención del gasto, que pone al sistema en dificultades a finales de los años noventa (Orenstein, 2005; Orenstein & Haas 2005).

Una de las mayores dificultades a las que se enfrentan todos los países sin excepción y que condiciona el desarrollo de sus sistemas (aparte de la crisis financiera tras la transición y las presiones internacionales), es la evasión de impuestos como consecuencia, entre otros motivos, del desarrollo del sector informal y la economía sumergida. Los datos sobre el verdadero tamaño de la economía sumergida en los países candidatos a inicios de los años noventa, son difíciles de conseguir. Sin embargo, puede servir de dato orientativo el hecho de que, según un estudio realizado por Schneider (2002, 2009), todavía en el año 2001 el tamaño de la actividad económica no declarada como porcentaje del PIB es muy alta en la mayoría de los países de la zona, como en Eslovenia (26.7%); Polonia (27,4%); Lituania (19%), Letonia (18%) o Hungría (24,4%). Si a ello unimos la caída de la producción, entendemos las limitaciones presupuestarias a las que se enfrentan estos países. El gasto total gubernamental sufre una fuerte caída desde 1990 a 1996, mientras que según Deacon (2000), en el año 1994 el gasto público está entre un 20 y un 30%, excepto en el caso de Hungría (32,35) y Lituania (19,3%), muy por debajo de las cifras encontradas en los países de la Europa Occidental.

Teniendo en cuenta las medidas concretas tomadas por áreas, una de las reformas acometidas más controvertidas es la del sistema de pensiones, debido al compromiso histórico de los países de la zona con unos generosos derechos de jubilación. Tal como ya se ha señalado, la edad de retiro se sitúa durante el régimen socialista en los 55 años

para las mujeres y los 60 para los hombres, y algunas veces incluso en edades más tempranas para trabajadores de sectores peligrosos o estratégicos. Hacia mediados de los años 90, algunos países comienzan a sucumbir a las presiones de BM, FMI y OIT para elevar la edad oficial de jubilación y para poner límite a las políticas de retiro anticipado, utilizadas por muchos de los gobiernos de la zona para compensar las elevadas tasas de desempleo.

Además, tal como se describirá con posterioridad, se produce una evolución progresiva hacia un sistema de pensiones de tres pilares que combina los principios de redistribución e individualización mediante la introducción obligatoria de un segundo pilar de capitalización que complementa la pensión obtenida a partir de un primer pilar de reparto (PAYG), y que a su vez puede ser complementado por un tercer pilar de capitalización de carácter voluntario. Sin embargo, el grado de implementación de este modelo de tres pilares impulsado desde instancias internacionales varía entre países, tal como se señalará en esta investigación (Fultz, 2004; Louzek, 2008; Muller, 1999, 2002, 2005; Orenstein, 2005).

Uno de las reformas más novedosas es la implementación de un nuevo sistema de subsidios por desempleo. Estos sistemas son inicialmente bastante generosos en la mayoría de los países, tanto en lo que respecta a las condiciones de acceso a los subsidios, como en su duración y cuantía. Sin embargo, las restricciones presupuestarias acaban haciendo mella en dicho sistema y llevan a su posterior reforma, que se traduce en numerosas restricciones, tanto de acceso, como de permanencia. De este modo, el porcentaje de desempleados recibiendo algún subsidio comienza a disminuir a partir de mediados de los noventa, pasando a situarse en torno a un bajo 40% de media para toda la zona (Nesporova, 2002; Vodopivec, 2005).

Una de las prioridades de los nuevos gobiernos postcomunistas es la implementación de un sistema de asistencia social que pueda compensar el impacto que la transición tiene sobre los sectores más desprotegidos de la sociedad. La focalización de los subsidios es, así mismo, uno de los objetivos primordiales del Banco Mundial en la zona, que apuesta por un sistema asistencial dirigido a los más necesitados, y que pueda reducir los crecientes niveles de pobreza (Banco Mundial, 1996, 2002). Influenciados en parte por los dictados del Banco Mundial, la mayoría de los países de la zona implementan estos sistemas, que son, a menudo, gestionados por las autoridades locales. Sin embargo,

estas políticas se muestran frecuentemente poco eficientes, sobre todo debido al hecho de que los gobiernos locales no se encuentran preparados ni dotados de los medios necesarios para asumir la responsabilidad de poder implementar este tipo de políticas (Birdsall *et al*, 1997; Standing, 1996).

También las políticas familiares, uno de los pilares fundamentales del estado de bienestar socialista ven restringida su generosidad como consecuencia de la crisis financiera que sigue a la transición. En general, la principal medida adoptada es la sustitución del principio de universalidad de la mayoría de los subsidios por la focalización hacia las familias más necesitadas (Rostgaard, 2004; Saxonberg, 2006)

Así mismo, se ejerce una importante presión sobre el sistema de salud para su privatización y para aumentar los copagos de los usuarios. Sin embargo, la limitada demanda, la ausencia de proveedores privados, la oposición pública y la práctica pasada se combinan para generar reformas que aseguren el acceso universal al sistema sanitario. La mayoría de los sistemas sanitarios de la zona se financian de manera pública y a través de las contribuciones de los trabajadores. Entre algunos de los problemas más graves encontramos problemas de cobertura para los grupos marginados. Por su parte, los copagos introducidos en la mayoría de los países de la zona son de carácter simbólico, y representan tan sólo un pequeño porcentaje de la recaudación (Fuenzalida *et al*, 2002; Shakarishvili, 2006; Waters *et al*, 2008). En cuanto al gasto sanitario, este se sitúa entre el 3 y el 5% en 1995, excepto en R. Checa (7,5%), Estonia (6,4%), Eslovenia (7%) (OMS, 2007).

En definitiva, a pesar de los altos costes sociales y económicos de la transición, muchos de los países de la zona llevan a cabo una lenta reforma de sus políticas sociales. Las tensiones entre la aspiración a la construcción de un estado de bienestar de características similares a los existentes en la Europa Occidental, y las presiones económicas e internacionales hacia el recorte y la implementación de un modelo residualista continúan a lo largo de los años noventa.

Teniendo en cuenta el carácter general de las reformas descritas hasta ahora, y según especialistas como Deacon (1992), parece que la lógica del sistema postcomunista tiende hacia un sistema conservador o corporativista, donde el lugar de trabajo es la

puerta de acceso al sistema de seguridad social, dando lugar a diferentes categorías de asegurados, según la ocupación laboral. Sin embargo, la mayoría de los países se encuentran con el problema de la sostenibilidad de las altas tasas de cotización propias del sistema bismarckiano en el contexto de una economía global competitiva.

En un principio, las altas tasas y las políticas redistributivas de carácter socialdemócrata florecen debido a la grave situación social después de la transición. Sin embargo, debido a la crisis fiscal de la mayoría de los estados en transición (como consecuencia de las presiones presupuestarias a las que están sometidos y las condiciones establecidas para ser receptor de los créditos de FMI y BM), se produce un replanteamiento de estas posiciones y la potenciación de las medidas de tipo residualista. Tal como se señala a continuación, esta dualidad del carácter de las políticas implementadas en los primeros años de la transición se reproduce en la lucha supranacional sostenida entre la OIT, que aboga por un modelo de tipo continental, y el FMI y el BM, que mediante la implementación de rígidos criterios de acceso a sus créditos de ayuda a la reconstrucción, buscan forzar a los países de la zona para implantar una reforma de tipo liberal.

#### **1.4. Contexto amplio de la transición postcomunista: la globalización económica y social**

Entre 1989 y principios del siglo XXI, las transiciones desde el autoritarismo político a la democracia y desde una economía planificada a una de mercado alteran el panorama político y económico del Centro y Este de Europa. Sin embargo, más que nunca, los nuevos gobiernos democráticos se encuentran con un contexto internacional mucho menos predispuesto que en etapas anteriores al mantenimiento y expansión del Estado de Bienestar. Al mismo tiempo que surgen las nuevas democracias postcomunistas, una serie de complejos factores económicos, políticos e ideológicos se combinan para cuestionar los principios que sustentan el Estado de Bienestar. A finales de los ochenta, estos factores dan lugar a un nuevo marco liberal de las políticas sociales<sup>18</sup> que ejerce una influencia sustancial en los debates acerca de cómo esta reforma de los sistemas de bienestar postcomunistas debe ser llevada a cabo (Schmidt, 2002; 2006).

---

<sup>18</sup> El neoliberalismo debe ser entendido como un programa económico y político. Como programa económico intenta reducir la intervención del Estado en la economía a favor de las fuerzas del mercado. Como programa político, el neoliberalismo está más claramente definido por su oposición al Estado socialista y al keynesianismo (Hayek, 1990).

Difundidas en parte por las instituciones financieras internacionales, estas reformas buscan trasladar el peso del coste de los servicios y prestaciones sociales desde el Estado a los individuos, expandir la provisión privada de este tipo de servicios, incrementar la competitividad y responsabilidad dentro del sector público y focalizar el gasto público de manera más directa hacia los más necesitados. Esta agenda aumenta las preocupaciones entre los defensores del estado de bienestar acerca del recorte de los derechos existentes y la capacidad de los nuevos gobiernos democráticos para hacer frente a los problemas de pobreza, inseguridad y desigualdad heredados del viejo sistema. Así mismo, desde los años ochenta, el modo europeo de integración tiene como objetivo fortalecer la competitividad a todos los niveles de las sociedades europeas, de forma que se produce el paso de los estados de bienestar keynesiano a estados de tipo competitivo (Hirsch, 1996; Jessop, 2002).

A pesar de ello, tal como esta investigación intenta mostrar, las nuevas democracias implementan políticas sociales bastante diferentes. En contra del temor de ciertos especialistas a la convergencia hacia el modelo liberal de bienestar, los países de la zona se embarcan en modelos divergentes. Sin embargo, qué duda cabe que esta presión internacional tiene también un impacto fundamental en las decisiones tomadas por los gobiernos postcomunistas a lo largo del proceso de transición. Por ello es de vital importancia comprender la naturaleza de esta agenda neoliberal y cómo ejerce su influencia sobre la reforma del estado de bienestar postcomunista.

La denominada agenda liberal incluye toda una serie de principios y de reformas políticas concretas que se encuadran bajo el denominado “*Consenso de Washington*”<sup>19</sup>. Sus orígenes se sitúan en la perspectiva económica neoliberal que gana relevancia en el Reino Unido bajo el gobierno de Thatcher y en los EE.UU. durante la presidencia de Reagan. Así mismo, podemos decir que la experiencia del gobierno de Pinochet en Chile también tiene una influencia determinante. Los defensores del “*Consenso de Washington*” ponen el énfasis en los problemas morales asociados a las amplias medidas de protección social, así como en las ventajas económicas y morales de un mercado privado competitivo y de la responsabilidad individual. Con el tiempo, estas ideas acerca de la necesidad de una reforma de los sistemas de protección social ganan

---

<sup>19</sup> Para una descripción de los principios que conforman el Consenso de Washington ver Williamson (1990; 1997).

influencia dentro de las organizaciones financieras internacionales, los centros de investigación académicos y en las redes de políticas públicas, al tiempo que aumentan las críticas conservadoras al estado de bienestar (Gore, 2000).

Un importante elemento de esta agenda liberal, y al mismo tiempo la más controvertida, es el esfuerzo por cambiar el balance entre lo público y lo privado en la financiación y en la provisión del bienestar. Un aspecto central de las reformas financieras es el esfuerzo por reforzar la relación entre las aportaciones individuales y las prestaciones obtenidas. Ejemplos de este tipo de reforma incluyen el cambio hacia sistemas de pensiones de contribuciones definidas, el incremento de las medidas de copago en los sistemas públicos de salud, la mayor dependencia del pago de los usuarios en otra serie de servicios, y el uso de ventajas fiscales para animar a los individuos a ahorrar para su vejez, para emergencias médicas o su educación (Orenstein, 2000).

Igualmente importantes son los esfuerzos para expandir el rol de los proveedores privados. La privatización es vista no sólo como una manera de reconducir la carga fiscal que supone para los gobiernos el mantenimiento de los estados de bienestar, sino también como un modo de mejorar el funcionamiento del sector público mediante la introducción de una mayor competitividad. Un ejemplo de este tipo de medidas es la privatización de la gestión de los fondos de pensiones, la desregulación o privatización de los servicios médicos y la externalización de toda una serie de actividades hacia entidades privadas o del tercer sector en el ámbito de los servicios sociales.

Incluso cuando el gobierno mantiene un importante papel en la supervisión de la provisión de las prestaciones de protección social, los reformistas analizan detenidamente los mecanismos que aumentarían el alcance del sector privado, como combinar un seguro público de salud con la provisión privada de sus servicios. Las políticas liberalizadoras también buscan la reorganización del sector público para solventar los problemas derivados de la excesiva burocracia. Estas reformas intentan imponer un mayor control del gasto público mediante mecanismos tales como un presupuesto basado en el rendimiento, un mayor control de la contratación pública, la mercantilización de los proveedores de servicios como los hospitales y otros mecanismos de control de costes.

La descentralización también juega un papel importante a través de toda una serie de áreas importantes, por ejemplo la sanidad. Altamente defendida por el Banco Mundial y por la comunidad política de Washington, la descentralización es vista como una manera de mejorar la responsabilidad, y responder mejor a las necesidades de la gente. Finalmente, este tipo de reformas ponen el énfasis en la focalización del gasto social hacia los grupos más vulnerables. Los defensores de tales reformas defienden como la cobertura universal no sólo no es sostenible económicamente, sino que además es injusta, particularmente en el caso de los países en vías de desarrollo. Por tanto, la focalización del gasto social en los más pobres no sólo es más eficiente, sino además es más justa e inclusiva.

Los vínculos entre esta agenda liberal de reforma de los sistemas de bienestar y la creciente apertura económica es evidente. La globalización expone de manera directa a los individuos y a los hogares a una mayor vulnerabilidad al riesgo. Al mismo tiempo, al reforzar el papel del capital móvil, debilita a los sindicatos y los partidos laboristas. Esto es, la globalización mina la capacidad de los grupos más vulnerables para protegerse a ellos mismos. Además, las ideas e ideología neoliberal son difundidas a través de las organizaciones financieras internacionales, mediante programas de ayuda bilaterales y a través de tratados de comercio regionales, multilaterales y bilaterales. Esto es, la globalización tiene un impacto decisivo en las políticas sociales. La desregulación de la circulación de los capitales financieros afectada a los estados de bienestar en tanto que los convierte en estados competitivos orientados a la reducción de sus compromisos sociales, a fin de atraer al capital y la inversión extranjera.

En este sentido, muchos autores han creído ver una tendencia hacia la residualización y privatización de los Estados de Bienestar del centro y este de Europa como consecuencia de estas dinámicas de la globalización. Deacon (2000) va más allá y habla de la influencia de la globalización política, ejercida a través de toda una serie de actores políticos supranacionales que han tenido un papel fundamental en el proceso de transición de la Europa Postcomunista. Entre algunos de estos actores fundamentales se encuentran el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que juegan un rol dominante en la zona mediante la promulgación de su particular visión de cómo debe ser llevada a cabo la transformación de los estados de bienestar postcomunistas.

Con la caída del bloque comunista, se establece en los CEE un nuevo escenario de acción para las organizaciones internacionales. Y ello es así porque tal como señala Deacon (1997:92) “la lucha por la futura dirección de la política social y económica de la Europa Central y del Este está en marcha en ese momento. Todos los actores actuando a nivel supranacional y global (BM, FMI particularmente) pueden ver como el futuro de la naturaleza del capitalismo global va a ser combatido en la región”. El principal argumento esgrimido por todas estas organizaciones para su intervención en los países postcomunistas es el de lograr la estabilización durante el proceso de reforma del mercado y prevenir su desaceleración, prestando especial atención a los costes sociales de la transición.

Sin embargo, no cabe duda de que la principal motivación es hacer de la Europa Postcomunista un escenario seguro para el capitalismo, pero, ¿para qué tipo de capitalismo? Y ¿con qué proporción de política social? Aquí las diferencias de planteamiento entre los diferentes actores supranacionales interviniendo en el proceso de transición postcomunista son enormes<sup>20</sup>. El principal desacuerdo es el representado por dos grandes posturas contrapuestas: la representada por el BM, FMI, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y el BERD (Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo), que apuestan por el establecimiento de un sistema de protección social de características residuales destinado a luchar contra la pobreza y focalizado hacia los más necesitados; y la OIT (Organización Internacional del Trabajo), que destaca como puntos prioritarios de su actuación el fortalecimiento del diálogo social y de la negociación tripartita, así como el asesoramiento en la formulación de una legislación en materia de seguridad social que cubra las áreas de sanidad, pensiones, familia y desempleo<sup>21</sup>.

Aunque con diferencias entre países, podemos decir que tanto BM como FMI aparecen como los actores dominantes en la transición de la Europa postcomunista. El FMI es el

---

<sup>20</sup> El primer estudio sobre el papel de las agencias globales y supranacionales a la hora de modelar las políticas sociales postcomunistas desde el año 1989 es el realizado por Deacon (1994) y se basa en una encuesta sobre los principales objetivos y las prácticas llevadas a cabo por la OIT, la Comisión Europea, el FMI y el BM. La conclusión de este estudio es que, efectivamente, las diferentes agencias internacionales empujan hacia direcciones opuestas en la reforma de lo social, lo que lleva a una competitividad global entre estas diferentes facciones por imponer su visión de cómo la reforma de los sistemas de protección social postcomunistas debe llevarse a cabo.

<sup>21</sup> Para Deacon (1994) la OCDE está dividida entre el liberalismo americano y ciertas formas de un mayor compromiso con el gasto social mientras que tanto BM como FMI apuestan claramente por un fuerte individualismo y por el recorte del gasto social. Finalmente el compromiso de la OIT con los derechos sociales de la ciudadanía es visible.

recordatorio constante a los gobiernos de la región de que la transición al capitalismo requiere una reducción de la deuda pública, lo que implica el recorte del gasto social.

Por su parte, la postura del BM es la de optar por un cambio político que consista en el paso de los intentos de sostener los antiguos sistemas de bienestar, al desarrollo de un sistema de asistencia social, a fin de evitar la crisis económica. Este sistema debe focalizar todos sus esfuerzos sobre los más pobres y apelar a la responsabilidad individual del resto de colectivos sociales, que deben buscar soluciones de tipo privado. En definitiva, la ideología promulgada por estos dos actores es aquella en la que la competitividad económica en un mundo globalizado se basa, en parte, en la reducción de los costes laborales, lo que implica Estados de Bienestar más limitados.

En cierta manera, parece que el pequeño conjunto de reformas “ad hoc” y los cambios incrementales implementados por estos países durante los primeros años de la transición, parecen haber estado influenciadas en gran parte por esta agenda de reforma formulada por el BM y el FMI. Entre algunas de estas medidas se encuentran la reducción de los costes laborales mediante la reducción de las contribuciones sociales, así como la minimización de la presencia del Estado en la esfera social mediante la privatización y mercantilización de los subsidios, medidas además impulsadas como medio para mejorar la eficiencia del sistema<sup>22</sup>. Un ejemplo claro de esta tendencia es la reforma privatizadora de los sistemas de pensiones mediante la introducción de fondos de pensiones privados y del principio de capitalización, y la reducción del tamaño del primer pilar público de reparto.

**Tabla 4:** Orientación política de las agencias internacionales en la reforma de lo social

<b>Orientación</b>	<b>Tipología de Estado de Bienestar</b>	<b>Agencia internacional promulgadora</b>
-Estado de bienestar como una carga. -Impulso de un sistema de seguridad social para los más necesitados (safety net)	Liberal	FMI, BM
-Política social como un elemento cohesionador. -Inversión social -Subsidios vinculados a categorías profesionales	Conservador, corporativista	UE, OCDE
-Políticas de bienestar como elemento redistributivo. -Derecho de la ciudadanía.	Social demócrata	OIT

Fuente: Deacon, Hulse & Stubbs (1997)

<sup>22</sup> Según Szacki (1996), el liberalismo económico como ideología se convierte en un elemento atractivo para las sociedades postcomunistas en la medida en que esta ideología constituye la alternativa más radical al preexistente sistema socialista.

En cuanto al resto de actores supranacionales actuando en la zona, todo parece indicar que su papel es mucho más limitado comparativamente hablando. Una posible excepción es la OIT, que tal como se ha señalado, representa el contrapunto a la agenda neoliberal promulgada por BM y FMI al defender el diálogo social y mayores niveles de gasto en protección social como una opción política no solamente posible, sino también deseable. Este enfoque es bastante consistente entre países, si bien el impacto logrado por esta organización es distinto entre los mismos, y el efecto general de sus recomendaciones en la zona bastante limitado.

Varios factores explican el triunfo de la agenda neoliberal en la Europa Postcomunista. En primer lugar, encontramos la ausencia de otro tipo de discurso procedente del panorama internacional lo suficientemente fuerte que pudiera haber hecho contrapeso a esta visión: el papel de la OIT, como ya se ha señalado, es en general débil y la esencia del denominado “modelo social europeo” está prácticamente ausente debido a que, tal como se señalará a continuación, los diversos mecanismos utilizados por la UE en el proceso de adhesión regulan sistemáticamente las cuestiones relacionadas con la política social desde un segundo plano.

Así mismo, otra razón de peso es el interés del capital internacional en el triunfo de esta perspectiva de la reforma. Tal como señala Lendvai (2004) la Europa Postcomunista se convierte en los primeros años noventa en un campo de experimentación idóneo para el mercado global, ya que dichos países están en el inicio de la transición particularmente expuestos a la economía neoliberal y a las políticas sociales que implícitamente se derivan de la misma por causa de su debilidad política y económica. En este sentido, la influencia de organismos financieros internacionales tales como el Banco Mundial es decisiva, al haber limitado la política social postcomunista, anteponiendo a la misma la construcción de un mercado y la introducción de serias medidas de corrección económica. Lendvai (2004) señala otros factores internos de los propios estados que han posibilitado la influencia de dichos organismos internacionales, entre los que destaca la debilidad del aparato estatal en la mayoría de estos países y la limitada capacidad de los mismos para recolectar impuestos o para enfrentarse a la economía sumergida.

En este sentido, la influencia de estos actores internacionales con una marcada ideología neoliberal se deja sentir una vez más mediante el cuestionamiento de las competencias

estatales en relación al mercado, presentando a dicho Estado como ineficiente, intrusivo y derrochador. De ahí que el universalismo de la protección social sea rechazado desde un primer momento en la mayoría de estos países al ser asociado con el paternalismo socialista (caro, derrochador...). Otro factor determinante que posibilita el triunfo del discurso neoliberal, es la relativa novedad que supone la introducción de un discurso político que ponga en relación la política social y la competitividad, o la equidad y eficiencia. Esto es, la consideración de las políticas de bienestar como un factor capital para el crecimiento económico, la competitividad (a través de la mejora de las políticas de recursos humanos) y la reducción de las desigualdades es un elemento ausente del discurso político de los estados postcomunistas al inicio de la transición. Finalmente, otro importante factor que favorece el fortalecimiento del paradigma neoliberal en la zona es la debilidad de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, actores poco articulados y débilmente organizados, lo que impide su plena participación en la toma de decisiones políticas.

En definitiva, parece que tanto los legados heredados de la etapa socialista como el contexto internacional de la globalización y la creciente competitividad internacional favorecen la influencia de las organizaciones financieras supranacionales (BM, FMI principalmente) sobre otros actores internacionales (OIT), desequilibrando la balanza a favor del discurso neoliberal de las políticas sociales. Estos principios neoliberales tienen un impacto determinante en las primeras medidas tomadas en el campo de la reforma de los sistemas de bienestar al inicio de la transición. Sin embargo, tal como se apunta a lo largo de los siguientes capítulos, el camino seguido por los UE-8 comienza a diferir ampliamente a partir de mediados de los noventa, tomando en algunos casos una orientación muy diferente de la sugerida desde estas esferas internacionales. Es el objetivo de esta investigación mostrar qué factores explican el acercamiento o alejamiento de este modelo neoliberal, y por tanto el mayor o menor impacto de estas influencias supranacionales.

### **1.5. El proceso de adhesión y el impacto de las políticas comunitarias en la reforma social**

Las políticas reformistas implementadas por los países de la zona están también en gran medida influenciadas por el proceso de adhesión a la Unión Europea<sup>23</sup>. En primer lugar, esta influencia viene determinada por el deseo de la mayoría de los países de la zona de emular el modelo político, económico y social de la Europa Occidental, lo que lleva a la adopción voluntaria de las recomendaciones hechas desde instancias comunitarias. Pero sobre todo, en segundo lugar, esta influencia viene ejercida a través de toda una serie de condicionalidades impuestas durante el proceso de adhesión a los países candidatos. Por ello, para conocer la naturaleza de estas influencias es necesario describir como se produce el proceso de adhesión, cuáles son las condiciones para acceder a la Unión Europea, y sobre todo, como afectan éstas a la reforma de lo social<sup>24</sup>.

El proceso de integración en la UE sigue una serie de pasos decisivos que se dividen en dos fases: la primera (compuesta por las Cumbres de Copenhague en 1993, Essen en 1994, así como por el Tratado de Maastricht en 1993) donde se establecen los criterios de adhesión a la Unión y las bases del proceso; y una segunda fase a partir de 1997 (Cumbre de Luxemburgo y el Tratado de Amsterdam con su Pacto para la Estabilidad Presupuestaria), cuando comienzan las negociaciones para la adhesión, tomando como referencia los criterios establecidos en Copenhague y Essen.

---

<sup>23</sup> Según Watson (2000) el proceso de adhesión europeo es inherentemente asimétrico en la medida en que está sustentado en unas condicionalidades o criterios en cuya formulación los países candidatos no han tomado parte. Esta asimetría se refuerza a su vez por el hecho de que el cumplimiento de estos criterios por parte de los países candidatos debe realizarse con anterioridad incluso al acceso político a la UE.

<sup>24</sup> El acceso a la UE no supone otra cosa que la institucionalización de la política social europea y la participación en el Método Abierto de Coordinación y el acceso a los fondos sociales europeos, lo cual tiene un claro impacto en las políticas sociales nacionales. Además el acceso europeo afecta de manera fundamental las políticas monetarias, presupuestarias y macroeconómicas, así como a las de carácter industrial y regional (Grabbe & Hughes, 1998).

Tabla 5: Hitos del proceso de adhesión a la UE.

<p><b>1988:</b> Hungría firma el primer Acuerdo de Comercio y Cooperación.</p> <p><b>1990:</b> Hungría y Polonia firman los primeros Tratados Europeos (ratificados en el año 1994).</p> <p><b>1993:</b> La cumbre de Copenhague establece los criterios para la adhesión.</p> <p><b>1994:</b> La Cumbre de Essen establece la estrategia para la pre-adhesión.</p> <p><b>1995:</b> El Consejo Europeo de Cannes fija el presupuesto del programa Phare en 6.9 billones de ECU's para el periodo 1995-1999, además de acordar el inicio de las negociaciones para la adhesión en los meses siguientes.</p> <p><b>1997:</b> El Consejo Europeo de Luxemburgo acuerda comenzar el proceso de ampliación mediante el inicio de las negociaciones para la adhesión y el refuerzo de la estrategia para la adhesión.</p> <p><b>1998:</b> Se abren las negociaciones para la adhesión con República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia. Así mismo, la Comisión Europea adopta los primeros informes regulares sobre el proceso de adhesión.</p> <p><b>2000:</b> Se establecen las negociaciones para la adhesión con Bulgaria, Letonia, Lituania, Malta, Rumanía y Eslovaquia.</p>
--

Fuente: Alonso (2001).

En la Cumbre de Copenhague del año 1993 se establecen los criterios que todo país candidato debe cumplir a fin de acceder a la Unión Europea. Estos criterios son concretamente tres: un criterio de carácter político, uno de carácter económico y un tercer criterio que define el acervo comunitario. En primer lugar, el criterio político establece que todo estado miembro debe garantizar la estabilidad de las instituciones democráticas, el imperio de la ley, los derechos humanos y el respeto a la protección a las minorías. En segundo lugar, el criterio de carácter económico fija como los países miembros deben garantizar la existencia de un mercado económico así como la capacidad para hacer frente a las presiones competitivas existentes dentro de la UE. Finalmente, el criterio de acervo comunitario establece la necesidad de que los miembros de la Unión Europea tengan la habilidad para hacer frente a las obligaciones derivadas de la pertenencia a la UE, incluyendo la adhesión a los objetivos políticos, económicos y monetarios de la Unión.

Al año siguiente, en la Cumbre de Essen (1994), se establecen las principales líneas de las estrategias de adhesión que los países candidatos deben seguir, así como los instrumentos concretos<sup>25</sup> a través de los que se articula dicho proceso. De entre estos instrumentos destaca el programa PHARE, que se desarrolla a partir de ese momento

---

<sup>25</sup> Tres son los instrumentos concretos con los que la Cumbre de Essen articula la expansión europea: los Acuerdos Europeos, el programa Phare de asistencia técnica y los encuentros institucionales (diálogo estructurado) para la negociación de los asuntos comunes.

como instrumento de apoyo financiero a los países candidatos en el proceso de adhesión, y que tiene el objetivo de impulsar el desarrollo de infraestructuras y la cooperación interregional. Un importante elemento que rige el proceso de ampliación y el contenido de las estrategias de adhesión es el “*Acquis Communautaire*”, cuyo contenido legisla los principios a los que se deben ceñir los países miembros en temas tales como la circulación de bienes y personas dentro de la Unión; la política de competitividad; las políticas de agricultura, pesca, transporte, energía y comunicación; la protección al consumidor; la política regional; el medio ambiente; la política exterior o el control financiero entre otros. En principio, todos los países aspirantes a adherirse a la Unión Europea deben respetar esta legislación, aunque en la práctica hay cierta flexibilidad respecto a los plazos en los que los países candidatos deben cumplir ciertos objetivos especificados en dicha legislación. El capítulo 13 hace referencia al trabajo y a la política social, y por tanto, tiene un impacto determinante en el proceso de reforma de lo social de los UE-8. Desde el “*Acquis communautaire*” la financiación y organización del sistema de protección social es tratado como una responsabilidad de los estados miembros. Sin embargo, la UE establece la obligación de los sistemas de los países candidatos de ser capaces de coordinarse con los de los estados ya miembros. Este capítulo hace referencia a la importancia dentro de la Unión “de un alto nivel de protección a la salud humana en la definición e implementación de todas las políticas comunitarias”, así como al establecimiento de varias directivas regulando el tabaco y su publicitación a fin de defender la salud pública.

En el año 1997 se adopta el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los Criterios de Convergencia, que se centra principalmente en todos aquellos asuntos relacionados con la estabilidad presupuestaria y los tipos de cambio. Y aunque no estando relacionados de manera directa con la política social, este tipo de legislación claramente condiciona las decisiones políticas tomadas en esta área así como los niveles de gasto social asumibles por los Estados candidatos. Concretamente, dicho Pacto de Estabilidad establece que el déficit nacional no debe superar a corto plazo el 3% del PIB y que a medio término se llegue a un equilibrio presupuestario de déficit 0. En este sentido, el pacto establece toda una serie de normas para impedir la aparición de déficits excesivos. En cuanto a los criterios de convergencia, se establecen los principios para entrar en la unión monetaria a través de toda una serie de normas macroeconómicas, incluyendo sendos objetivos en lo que respecta a la tasa de inflación y los tipos de cambio.

Finalmente, en el año 2000 se adopta el último de los grandes pactos que tiene una influencia capital en el proceso de adhesión de los UE-8: la Estrategia de Lisboa, que busca luchar contra la exclusión social a través de una estrategia de empleo europea, y que convierte a las políticas sociales en un elemento integral de las políticas comunitarias. La Estrategia de Lisboa tiene como objetivo final, convertir a la Unión Europea en un plazo máximo de 10 años, en una de las regiones económicas más competitivas del mundo, basándose para ello en el pleno empleo y en una alta cohesión social.

“La modernización de los sistemas de protección social es un aspecto crucial de la reforma del modelo social europeo. La sostenibilidad y calidad a largo plazo de los sistemas de protección social, particularmente en un escenario de envejecimiento rápido de la población, es un aspecto crucial que determina el éxito de la agenda de reformas” (Comisión Europea, 2003)

El 1 de mayo de 2004 los UE-8 acceden finalmente a la UE. Se considera que estos países cumplen con los criterios de Copenhague y con el acervo comunitario. Los mismos habían experimentado tasas de crecimiento sostenidas en los últimos años, habiendo superado los niveles de crecimiento anteriores a la transición. Sin embargo, en términos de renta per cápita siguen por debajo de los niveles encontrados en Europa Occidental. En Eslovenia, el país más rico de la región, la renta per cápita media representa en el año 2001 tres cuartos de la media europea, mientras que en R. Checa y Hungría estas cifras son de un 60% y un 50% respectivamente. Sin embargo, debe destacarse como estas cifras no son muy diferentes de las encontradas en países como Grecia o España en el momento de su adhesión a la UE.

La primera conclusión a extraer respecto del papel de la UE en la reforma de lo social es que las instituciones comunitarias no regulan de manera directa esta área (Wagener, 2002). Tal como se señala en el “*Acquis Communautaire*”, la regulación de las medidas de protección social es competencia de los estados miembros, por lo que las autoridades europeas se limitan a sugerir grandes líneas de acción, pero en ningún caso a establecer medidas de carácter concreto. Además, todo parece apuntar a que todas aquellas cuestiones relacionadas con la naturaleza de los sistemas de bienestar son tratadas de manera muy general y en un plano secundario. Un buen ejemplo de ello es la

inexistencia de un criterio de carácter social junto a aquellos de carácter político y económico y que determinaran los principios a los que los países candidatos debían someterse para acceder a la Unión<sup>26</sup>. Ello, sin embargo, contrasta directamente con la política comunitaria en materia económica, donde se establecen grandes pactos a nivel supranacional con toda una serie de medidas concretas como las recogidas en el Gran Pacto de Estabilidad y Crecimiento y que abogan por criterios de reajuste económico que llevan a la estabilidad presupuestaria (contención del déficit público). Además, términos como competitividad económica o libertad de mercado son clave en la enunciación de varios de los principios que rigen los Pactos de Adhesión y que regulan el acceso de los UE-8<sup>27</sup>.

En definitiva, parece que mientras la Unión Europea legisla extensamente para preparar a los países candidatos para su acceso al mercado común europeo, no hay ningún tipo de regulación específica respecto de cómo debe llevarse a cabo la reforma de los sistemas de protección social<sup>28</sup>. Si a esta inhibición de las autoridades comunitarias respecto de la regulación de las políticas de protección social, unimos los estrictos criterios de ajuste económico, puede sostenerse que los criterios comunitarios para la adhesión juegan en contra de la expansión de los sistemas de bienestar de los EU-8. Esto es, las medidas de limitación del gasto público y de déficit 0 han constreñido enormemente la capacidad de los países candidatos para invertir recursos en el fortalecimiento de las políticas de protección social.

Son numerosos los expertos que han analizado el papel desempeñado por la UE en el ámbito de la reforma de los sistemas de bienestar postcomunistas. La mayoría de los mismos coinciden en hablar de esta cierta inhibición de las autoridades comunitarias a la hora de regular la reforma de lo social. Noemi Lendvai (2004) resalta como las políticas de bienestar son tratadas por la mayoría de la legislación desde una perspectiva marginal o como una temática de carácter secundario (la pobreza es un problema mencionado únicamente en el caso de dos de los países candidatos; la exclusión social

---

<sup>26</sup> Rys (2001:185) "En tanto que los criterios sociales no fueron tomados en cuenta junto a los criterios de carácter político y económico, la política social se vio reducida a sus aspectos meramente económicos".

<sup>27</sup> Ferge (2001) analiza 10 Informes de Adhesión de los países candidatos y encuentra que las políticas sociales reciben muy poca atención, mientras que han existido toda una serie de presiones indirectas para la privatización de los sistemas de salud y las pensiones dentro de la propia regulación del proceso de adhesión. También Vaughan-Whitehead (2003) señala como, ningún acuerdo de asociación o proceso de negociación puso énfasis en la política social, por lo cual habrían fracasado a la hora de incluir elementos del Modelo Social Europeo.

<sup>28</sup> La dimensión social fue difícilmente visible en los Acuerdos Europeos y la convergencia social no fue un objetivo del mismo modo que lo fue la cooperación económica. En definitiva, la política social europea sería de carácter marginal y evitaría la interferencia con competencias clave.

es tratada como un problema social general; mientras que el aumento de las desigualdades, la baja esperanza de vida y la participación de la sociedad civil no son mencionadas). Sin embargo, esta autora resalta como ello no quiere decir que las instituciones europeas no hayan tenido ningún tipo de influjo en la dimensión social de estos países. Lejos de ello, las recomendaciones europeas, aunque de manera indirecta, han promocionado nuevas herramientas políticas ausentes hasta ahora en la agenda social de estos países y entre las que se incluyen las políticas activas de empleo o el fortalecimiento del diálogo social y civil. Además, según esta autora, las recomendaciones europeas han actuado como medio para la diseminación de buenas prácticas en el ámbito de lo social, así como para la introducción de toda una nueva serie de conceptos como la igualdad de oportunidades. En este sentido, para Lendvai (2004) la influencia de la política social de la UE se materializa en un cambio en el concepto y la práctica de la política social de los UE-8, en tanto que la adhesión supone una oportunidad estructural para la introducción de determinadas cuestiones sociales en la agenda social de los gobiernos postcomunistas. De este modo, la integración en la Unión supone para estos países una “europeización cognitiva”, es decir, la introducción de nuevo vocabulario, nuevos discursos, y nuevas herramientas políticas. En definitiva, supone la introducción de una nueva agenda social que se deriva de las ideas exportadas por la UE a la zona, haciendo variar el planteamiento político de los países candidatos acerca de determinadas cuestiones sociales.

Ana M<sup>a</sup> Guillén y Bruno Palier (2004) hablan en este sentido de dos dimensiones a través de las cuales las instituciones europeas ejercen su influencia en el proceso de reforma de lo social:

- directa: a través de los criterios de acceso (aunque los que hacen referencia a la política social, tal como se ha señalado, son escasos y ocupan un segundo plano)
- indirecta: mediante la denominada “europeización cognitiva” (perfilamiento de una serie de actitudes hacia los problemas sociales y la manera de actuar sobre los mismos, así como la introducción de toda una nueva serie de conceptos políticos), lo que lleva a una armonización no sólo normativa, sino cognitiva en el proceso de ampliación de la Unión (Radaelli, 2000; Palier, 2000).

Sin embargo, otros especialistas sostienen que la UE es un actor débil en el contexto de la transición de los países del Este y Centro de Europa, con un impacto relativamente pequeño sobre la política social y sus reformas, en contraposición al rol jugado por otros actores como BM y FMI. Deacon (1997, 2000) habla de una auténtica abstención de la UE y de su visión sobre cómo debe llevarse a cabo la reforma de los sistemas de bienestar postcomunistas<sup>29</sup>. Por ello, a pesar de que el proceso de adhesión despierta en su momento una gran expectación, puesto que es visto como una oportunidad para variar o cambiar de rumbo ciertas tendencias neoliberales (Ferge, 1997), estas expectativas fallan debido a que la definición comunitaria no regula o afecta al campo de las políticas sociales. Según esta visión, los imperativos sociales para la adhesión son débiles, no promueven los elementos del Modelo Social Europeo, y la política social recibe muy poca atención. Por el contrario, los criterios de competitividad económica son altamente promocionados, chocando de este modo con el tantas veces promocionado ideal de una Europa social. En definitiva, el proceso de adhesión hace poco por reconciliar la agenda social y la económica, y no sólo aleja a la Unión Europea de un leguaje mucho más social, sino que la acerca al discurso neoliberal promovido por Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Dentro del marco de las políticas de la globalización y del impacto del BM en la política social postcomunista, Deacon señala como el desequilibrio existente entre el poder político de la UE y aquel con el que cuenta el BM, el cual se deriva en parte de la falta de claridad de la UE acerca de qué tipo de modelo social está defendiendo en la zona (2000:159). Es decir, la relativa indiferencia de la UE lleva a una visión débil del tipo de política social que desea impulsar (Alber & Standing, 2000). Por su parte, el Programa Phare tiene una muy pequeña orientación hacia la política social. Entre 1990 y 1998 sólo un 3.6% es destinado a fines sociales.

<sup>30</sup> Según Inotai (2000:20) "Cuanto más avanzado esté un país en la liberalización, privatización eficiente, la reestructuración y la competencia internacional, mejor preparado está para afrontar los desafíos que suponen la condiciones de ajuste que supone el acceso a la UE".

**Tabla 6:** Temáticas tratadas en los informes nacionales de seguimiento para la adhesión

En los informes nacionales de la Comisión Europea (1999)	CZ	EE	HU	LT	LV	PL	SK	SL
TEMÁTICAS SOCIALES MENCIONADAS								
Política social o protección social como un campo de interés	0	0	0	0	0	0	0	0
Pobreza, Gitanos	Y	0	0	Y	0	0	0	Y
Pobreza, Población general	Y	0	0	0	0	0	0	0
Exclusión social, Gitanos	Y	Y	0	Y	0	0	0	0
Exclusión social, población general	0	0	0	0	0	0	0	0
Calidad social	0	0	0	0	0	0	0	0
Esperanza de vida, alta mortalidad	0	0	0	0	0	0	0	0
Desigualdad de ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0
Participación civil. Tercer sector	0	0	Y	0	0	0	0	Y
Desempleo	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Pleno empleo como objetivo	0	0	0	0	0	0	0	0
TEMÁTICAS DE LA AGENDA NEOLIBERAL								
Privatización de las pensiones	H	0	H	Y	Y	H	Y	Y
Privatización de la sanidad	H	H	H	H	0	0	Y	Y
Privatización de otros recursos públicos (sector energético, vivienda, transporte,)	Y	Y	0	Y	Y	Y	Y	Y
Eliminación de la subvención sobre precios	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Recortes presupuestarios aprobados o sugeridos.	Y	0	Y	Y	Y	Y	Y	Y

CZ: R. Checa; EE: Estonia; HU: Hungría; LT: Lituania; LV: Letonia; PL: Polonia; SK: Eslovaquia; SL: Eslovenia

Fuente: Ferge (2001). Notación: Y= Mencionado; H= Sugerido; 0= No mencionado

Ferge (2011) analiza los informes nacionales de seguimiento de los países candidatos en el año 1999 y observa como la política social no tiene un lugar destacado en los cuatro principales capítulos (criterios políticos, criterios económicos, la habilidad de asumir las responsabilidades de ser parte de la UE y la capacidad administrativa para aplicar el *acquis*). La política social tan sólo aparece en el subcapítulo “Empleo y asuntos sociales”, y únicamente algunas de las temáticas incluidas en dicho subcapítulo son

tratadas. Además Ferge destaca como estas observaciones son extensibles a los informes del año 2000.

La ausencia de claras directrices en materia de política social durante el proceso de adhesión es interpretada por ciertos especialistas como un triunfo de las fuerzas del capital europeo (grandes corporaciones o intereses financieros de la UE). Según el Corporate Europe Observatory (2001), la ampliación de la UE hacia el Centro y Este de Europa tiene muchas ventajas para las industrias europeas, entre las que destacan la entrada en el mercado común europeo de millones de trabajadores altamente cualificados a bajo coste, así como de 150 millones de nuevos consumidores (Luengo, 2006, Fernández Durán 2001). Como consecuencia, las presiones para que los nuevos estados miembros reestructuren sus políticas de protección social y reduzcan el papel protector del Estado son profundas. Estas presiones se traducen en el rol desempeñado en el proceso de adhesión de actores como la ERT (Mesa redonda europea de industriales) y de la Patronal Europea (UNICE). Los ajustes aplicados a los países candidatos como consecuencia de estas presiones son evidentes: desembarco de las grandes multinacionales europeas y cierre de empresas nacionales ante la imposibilidad de competir; dependencia de las inversiones foráneas; flexibilización de la legislación laboral; etc... Además, la ERT ha ejercido una importante influencia para lograr la liberalización de sectores clave de las economías postcomunistas, tales como el mercado energético, del transporte y de las telecomunicaciones en estos países, que se han convertido de este modo en un objetivo muy atractivo para los principales inversores europeos.

En definitiva, la incorporación de los UE-8 a la Unión Europea supone la entrada de una ingente cantidad de nuevos consumidores potenciales; el acceso a amplios recursos productivos, así como energéticos y naturales; y sobre todo la posibilidad de utilizar una mano de obra cualificada a bajo coste y poco articulada para la defensa de sus derechos laborales (Fernández Durán, 2001). Desde esta perspectiva, en última instancia, el principal objetivo detrás de esta ampliación sin precedentes es la construcción de una gran superpotencia europea política y económica que respalde al euro. Sin embargo, la realidad es que el proceso de adhesión da lugar a la construcción de una Europa de dos velocidades, donde la Europa Occidental y sus principales sectores económicos y financieros se encuentran en el centro del poder del sistema, ejerciendo el mismo a

través de las principales instituciones comunitarias; mientras que la Europa periférica, entre la que se incluye a los nuevos estados miembros del Centro y Este, está sometida a la hegemonía económica y política de la vieja Europa.

## II. PLANTEAMIENTO GENERAL Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

### 2.1. Introducción.

El contexto internacional globalizado caracterizado por la hegemonía de la agenda neoliberal y el papel clave desempeñado por organizaciones financieras internacionales (FMI y BM principalmente), unido a los ajustes económicos y políticos impuestos por la UE en el proceso de adhesión, han marcado de manera profunda el proceso de transición de los países postcomunistas, y por tanto el proceso de reforma de sus sistemas de protección social. En este sentido, gran parte de la investigación centrada en el análisis de los estados de bienestar postcomunistas considera a los mismos como modelos de bienestar influenciados y constreñidos por este contexto de hegemonía neoliberal. Partiendo de esta base existe toda una corriente teórica que analiza la influencia de la globalización y de las organizaciones internacionales financieras en la construcción de los sistemas de protección social postcomunistas, entre los que destacan los planteamientos de Deacon (2000) o Ferge (2001). Sin embargo, a pesar de la influencia de la globalización y de la agenda neoliberal que domina el escenario internacional, lejos de cumplirse las predicciones de aquellos que hablan de una convergencia hacia un sistema residual de protección social, parece que la diversidad de los modelos sociales persiste entre países. Tal como señalan autores como Rys (2001) y como se muestra en las siguientes páginas, no existe una tendencia común entre países ni una convergencia hacia un mismo modelo de protección social, debido a que las respuestas nacionales a las presiones demográficas, económicas y políticas o la influencia de la globalización difieren significativamente entre países.

Desde este punto de vista, esta investigación pretende mostrar cómo los factores más importantes que afectan a la formación de estos sistemas de bienestar postcomunistas no son únicamente factores exógenos tales como la influencia de las organizaciones internacionales sino también factores de carácter endógeno propios de cada país. Más concretamente el enfoque de esta investigación sostiene que es la especial combinación que se produce en cada país entre las presiones procedentes del contexto internacional globalizado (factores exógenos) y las particulares características económicas y políticas

propias de cada país (factores endógenos) la que explica la diversidad de respuestas y soluciones a similares problemas sociales durante el periodo de la transición.

Por otra parte, esta investigación no sólo pretende dar respuesta al por qué de las diferencias entre países, sino que también intenta en este punto contribuir a un análisis más consistente de los sistemas de bienestar en el marco de la Unión Europea ampliada, al permitir describir e interpretar las diferentes características de los modelos postcomunistas y en qué modo estos se acercan o alejan tanto entre sí como respecto de los modelos clásicos conceptualizados para la Europa Occidental (Esping-Andersen, 1993). En este sentido, esta investigación pretende cubrir una importante laguna de los estudios sobre política social. Y es que a pesar de que a principios de los noventa es muy importante el volumen de trabajos teóricos y empíricos que tratan de identificar las tipologías de los regímenes de bienestar existentes en la Europa postcomunista, este interés académico se reduce de manera notable a partir de principios del s.XXI. De este modo, en los últimos diez años, los nuevos estados miembros de la UE apenas son objeto de grandes estudios comparativos en el ámbito de la política social y, por tanto, permanecen en gran parte excluidos de aquellos estudios sobre cuestiones tales como la convergencia o el recorte social de los Estados de Bienestar europeos. Desde el año 2000 muchos estados postcomunistas han introducido importantes reformas en el ámbito de la protección social, y por tanto, es absolutamente crucial que el trabajo académico continúe prestando atención a la evolución de los regímenes de bienestar en la región.

Este capítulo se estructura en dos grandes apartados. El primero de ellos (Planteamiento general) incluye una aproximación al objeto de estudio de esta investigación (los regímenes de protección social postcomunistas) mediante su definición general así como mediante el resumen de los resultados obtenidos en la memoria de investigación que sirve de base a esta tesis doctoral y en la que se describen las principales tendencias que siguen estos países en el proceso de reforma social. Para ello se han analizado las tendencias de la reforma adoptadas en tres áreas clave de los sistemas de bienestar, a saber: sanidad, pensiones y sistemas de desempleo. Estos primeros resultados muestran como, tal como se ha señalado anteriormente, los caminos de la reforma emprendidos por los UE-8 son variados, a pesar de la existencia de toda una serie de presiones

internacionales que parecen empujar hacia la implementación de un único modelo de bienestar (modelo neoliberal o residual).

En el segundo apartado (Estado de la cuestión) analiza de manera crítica los principales enfoques clásicos sobre el desarrollo de los Estados de Bienestar y su capacidad para dar explicación a su vez a la formación y desarrollo de los sistemas de bienestar postcomunistas, así como también las teorías sobre qué tipología de regímenes se pueden identificar en la zona. La principal conclusión extraída de esta revisión teórica es la de confirmar la incapacidad de los enfoques clásicos para dar respuesta al desarrollo de los sistemas de bienestar postcomunistas. Y ello es así porque, tal como se señala de manera detallada, este tipo de teorías operan mayoritariamente sobre el contexto de las viejas economías capitalistas de Occidente, obviando así la especificidad del ámbito postcomunista. En este sentido, esta investigación no sólo señala la necesidad de crear un nuevo paradigma teórico que pueda llenar esta laguna teórica y empírica, sino que además, pretende hacer una aportación no sólo a la construcción de este paradigma sino también al estudio y análisis de los sistemas de protección social postcomunistas en el marco de la Unión Europea ampliada.

## **2.2. Planteamiento General.**

### *2.2.1. Una aproximación al concepto de protección social.*

El objeto de estudio de esta investigación son los sistemas de protección social de los países UE-8. Por ello, antes de abordar las características de los mismos, es necesario realizar una aproximación al concepto teórico de protección social. Los sistemas de protección social, también denominados frecuentemente, como sistemas de seguridad social, pueden definirse como aquel conjunto de normas específicas que rigen las diferentes prestaciones sociales y su financiación. El objetivo de estos sistemas públicos es el de ofrecer protección a los individuos “mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; así como proporcionar protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (OIT, 1991). Por tanto, es posible conceptualizar los sistemas de protección social como un conjunto de instrumentos utilizados por el Estado con el

objetivo de promover y mejorar el bienestar de los individuos. En este sentido, la protección social es un elemento o componente más del Estado de Bienestar. Por ello, a lo largo de esta investigación en muchas ocasiones se hará referencia al concepto más amplio de sistema o Estado de Bienestar, entendiendo que este abarca en sí mismo al propio sistema de protección social, que es el objeto de estudio específico que nos concierne aquí.

Según el MISSOC (siglas en inglés del Sistema de Información Mutua sobre Protección Social), la protección social debe incluir las siguientes funciones:

- Enfermedad y atención sanitaria: actividades relacionadas con el mantenimiento de la salud y al tratamiento de enfermedades.
- Invalidez: prestaciones de mantenimiento de la renta y las ayudas en efectivo o en servicios relacionados a atención de las personas con disminución de sus capacidades físicas o psíquicas.
- Vejez: prestaciones de jubilación y ayudas dinerarias o en servicios relacionados con la vejez.
- Supervivencia: incluye las prestaciones por viudedad y orfandad y las ayudas en efectivo o en servicios relacionados con la muerte de un miembro de la familia.
- Familia e hijos: prestaciones en efectivo o servicios de atención al embarazo, nacimiento, adopción y maternidad.
- Desempleo: mantenimiento de una renta mínima para los parados y servicios relacionados con la situación de desempleo.
- Vivienda: financiación de la vivienda.
- Exclusión social no clasificada en otros apartados: mantenimiento de renta y otros servicios relacionados con la lucha contra la exclusión social.

Por lo general, se considera que los sistemas de protección social cuentan con dos grandes componentes: el aseguramiento y la asistencia social. El aseguramiento es precisamente el conjunto de seguros regulados por el Estado que protege a las personas frente a los riesgos económicos asociados a la salud, la vejez y el desempleo principalmente. Estos seguros buscan cubrir a toda la población y no solo a la que tiene

un contrato de trabajo formal; incorporan mecanismo de prevención; y pueden ser provistos por instituciones públicas o privadas, bajo coordinación y regulación del Estado. La asistencia social, por su parte, está conformada por un conjunto de acciones que buscan reducir la pobreza a través de la concesión de subsidios monetarios y servicios a aquellas personas con insuficiente capacidad para generar ingresos.

Esta investigación parte de los resultados de una Memoria de Investigación previa en la que se lleva a cabo una primera aproximación general al presente objeto de estudio (los modelos de protección social de los UE-8). En esta investigación previa, mediante una revisión de la literatura especializada y de las fuentes de datos más pertinentes, se ha podido comprobar cómo estos ocho países desarrollan diferentes tipos de reformas en las principales áreas de la protección social. Concretamente, dicho análisis se centra en el estudio de la reforma de los sistemas nacionales de salud, el sistema de pensiones de jubilación y la implementación de los nuevos sistemas de subsidios de desempleo. A continuación se resumen algunas de las principales conclusiones extraídas de esta fase preliminar de la presente tesis doctoral, en las que se destacan las tendencias comunes y las diferencias observadas entre estos países en el proceso de reforma de sus sistemas de protección social.

### *2.2.2. La transformación de la protección social en los UE-8: tendencias comunes.*

Una de las características iniciales de la reforma de los regímenes de protección social postcomunistas es el descuido de este tipo de políticas. Durante los primeros años de la transición la prioridad de las reformas es la transformación económica y política. Sin embargo, la reforma de los sistemas de bienestar no está entre los objetivos prioritarios de ninguno de los gobiernos de la zona (Wagener, 2000:156). Debido a ello, ninguno de los estados postcomunistas adopta una estrategia a largo plazo para la reforma de los sistemas de seguridad social. Contrariamente, las primeras medidas adoptadas son de tipo “ad hoc”, esto es, orientadas a solucionar aquellos problemas que se manifiestan durante los primeros años del proceso transitorio, tales como el crecimiento del desempleo o de los niveles de pobreza (Deacon, 2000; Ferge, 2001). Sin embargo, desde mediados de los noventa, muchos gobiernos de la zona comienzan a tomar

medidas de tipo consistente para la reforma, motivadas a su vez por la preocupación de la sostenibilidad de los sistemas de protección social y su capacidad para adaptarse a los cambios demográficos pero también a las restricciones fiscales que se auguran. Entre las principales medidas de carácter estructural adoptadas por casi todos los gobiernos de la zona están la tendencia hacia la reducción progresiva de la intervención del Estado en las diferentes áreas de la protección social, lo que lleva a la desaparición de numerosas prestaciones y servicios públicos. Paralelamente son introducidos principios propios del mercado y de la actividad económica privada en áreas como la sanidad o los servicios sociales. Así mismo, se busca la promoción de la intervención del tercer sector y del voluntariado en áreas hasta ahora cubiertas por la acción del Estado. Finalmente, se introducen reformas en el sistema de financiación, mediante la separación de los fondos generales de la seguridad social de los presupuestos generales del Estados. El sistema de seguridad social pasa desde ese momento a estar regido en la mayoría de los países de la zona por toda una serie de agencias independientes encargadas de gestionar estos fondos, mientras que la responsabilidad de los gobiernos regionales y locales a este respecto tiende a crecer en detrimento del gobierno central<sup>31</sup>.

Todas estas reformas persiguen dos objetivos claros: acabar con el monopolio de lo público mediante la introducción de diversos proveedores privados de las prestaciones y servicios sociales, incrementando así la libertad de elección; y lograr la descentralización del sistema hacia lo local, de forma que el sistema de seguridad social pueda responder de manera más eficiente a las necesidades de la sociedad (Ferge, 2001: 135-136).

---

<sup>31</sup> Para una descripción más detallada de las tendencias generales en la reforma de los sistemas de bienestar postcomunistas ver Barr (1994); Botos (2005); Cerami (2006); Cook *et al* (1999); Deacon (1992,1997,2000); Fajth (1999); Ferge (1997;2001); Guillen & Palier (2004); Kapstein & Milanovic (2001); Kokdinska *et al* (2003); Manning (2004); Nelson (1997); Offe (1993); Orenstein (2005); Standing (1996) o Sengoku (2004) entre otros.

2.2.3. *Diferentes caminos de la reforma de la protección social en los UE-8: principales divergencias entre países.*

Debajo de estas medidas estructurales comunes entre países, tal como se muestra a continuación, subyacen importantes diferencias tanto cuantitativas como cualitativas que permiten hablar de trayectorias diferentes en el proceso de reforma. La diferencia principal y más evidente es la que se deriva de los niveles y la estructura del gasto social entre países, a la que subyacen otro tipo de diferencias respecto de las características y principios del sistema de protección social. A continuación se resumen algunas de estas diferencias haciendo referencia a las tres principales áreas que conforman dichos sistemas, por ser las que concentran el mayor porcentaje de gasto social, a saber: pensiones de jubilación, sanidad y desempleo. Este análisis intenta obtener una foto fija de la situación de los UE-8 a este respecto en el periodo 2004-2008, que se encuentra comprendido entre el acceso de dichos países a la Unión Europea y el inicio de la crisis económica.

2.2.3.1. La reforma de los sistemas sanitarios en los UE-8: Del universalismo a la creciente desigualdad en el acceso y la financiación del sistema.

El modelo sanitario dominante en la zona hasta la transición es el modelo Semashko, caracterizado por una estructura fuertemente centralizada, donde las decisiones son tomadas a nivel nacional, sin tener en cuenta las demandas locales (Cerami, 2006). Y aunque el sistema se caracteriza por la universalidad, este es más un principio teórico que una realidad perceptible. Las altas tasas de mortalidad son la prueba de la ineficiencia del sistema, ahogado por problemas tales como la falta de personal médico, o la obsolescencia de las instalaciones y equipamiento. Así mismo, el gasto sanitario está constantemente por debajo de los niveles de la OCDE (Standing, 1996).

Después de la transición, la mayoría de los UE-8 inician la transición desde un sistema nacional de salud (de características “*beveridgeanas*” y de base impositiva) a un sistema

de seguro (de características “*bismarckianas*” y de base contributiva). La excepción a este respecto está representada por el caso de Letonia, que mantiene un sistema nacional de salud financiado en base a los impuestos del Estado (Brigis *et al*, 2008). Esta transformación se debe a varias razones fundamentales. En primer lugar, se trata de una reforma que intenta dar una respuesta a la necesidad de una mayor cobertura y de la mejora de la calidad de los servicios de salud sin poner en peligro la delicada situación de las arcas públicas (Waters *et al*, 2008). Las reformas para alcanzar los estándares internacionales y el nivel promedio de gasto de los países de la OCDE habría implicado un considerable aumento del porcentaje del PIB dedicado al gasto en salud. En este sentido, la implementación de un sistema de seguro médico financiado mediante contribuciones es vista como un medio para aumentar la cobertura y la calidad del sistema, sin incrementar el gasto público en atención a la salud. Otra razón fundamental para elegir de este tipo de reforma es la de contar con el apoyo de los organismos internacionales clave interviniendo en dicho proceso de reforma (BM y FMI). Ambos organismos consideran que este modelo de asistencia sanitaria (sistema contributivo de seguro) facilita la posterior privatización de los servicios de salud en esos países (Cerami, 2006). Por lo tanto, se puede decir que las reformas de salud en los UE-8 se sitúan dentro del contexto más amplio del desmantelamiento general del Estado de Bienestar socialista (Deacon, Hulse y Stubbs, 1997). Entre algunas otras propuestas realizadas por estos organismos internacionales se encuentran el incremento de la competitividad mediante la introducción de diversos proveedores de los servicios de salud o la introducción del copago para la racionalización del uso de los recursos. Todas estas medidas están destinadas principalmente a aumentar la eficiencia del sector mediante la introducción de elementos propios del mercado en la asistencia sanitaria pública (Deacon, 2000). Por último, otra razón fundamental para el impulso en estos países de un sistema de salud de tipo contributivo es su contexto histórico, de una fuerte tradición de tipo bismarckiana durante el período de entreguerras (Inglot, 2007).

En general, y a pesar de algunas diferencias nacionales, estos países deben poner en práctica algunas reformas comunes tales como la descentralización del sistema a los gobiernos locales. Después de la transición surge la necesidad de la descentralización de la responsabilidad de la gestión, el financiamiento y la entrega en el sector de la asistencia sanitaria del gobierno central a los gobiernos locales a nivel municipal y

regional. Este movimiento está influenciado por el contexto histórico de la Europa postcomunista, donde bajo el modelo Semashko la toma de decisiones y asignación de recursos se produce en los más altos niveles, con poca o ninguna consideración de las especificidades locales y sus peticiones o necesidades, y dejando poco espacio para la participación del paciente (Kaser, 1976). Este cambio hacia sistemas más descentralizados se traduce en cambios tanto en el modo de recaudación de la financiación como en una nueva relación entre los usuarios y los proveedores de la asistencia sanitaria. La descentralización en muchos países incluye también el traspaso de la responsabilidad en la recaudación de ingresos hacia el gobierno regional o mediante creación de entidades independientes orientadas a tal fin, los cuales pueden tener base regional (por ejemplo, Polonia y Hungría) o no (República Checa, Eslovaquia y Eslovenia). Por su parte, la recaudación centralizada persiste en países como Estonia, Letonia y Lituania. Finalmente, este proceso de descentralización implica también en la mayoría de los países la transferencia desde el gobierno central a las autoridades locales de las responsabilidades en materia de administración y prestación de la atención sanitaria primaria, así como la transferencia hacia estas autoridades de la propiedad de algunos centros de salud, como por ejemplo, los hospitales. Sin embargo, la capacidad técnica, administrativa y financiera de muchos gobiernos locales para administrar estas responsabilidades es generalmente débil. Ello da lugar a propuestas de re-centralización en algunos países como, por ejemplo, Polonia (Mossialos; McKee y Mac Lehosé, 2003).

La cobertura universal también es un compromiso asumido por la mayoría de los gobiernos regionales después del inicio de la transición. En teoría, los derechos a las prestaciones de salud son universales en todos los UE-8, tal como especifican en sus textos constitucionales la mayoría de los mismos. Este derecho puede estar basado o bien en el principio de ciudadanía/residencia permanente o en el pago de las contribuciones. En principio, las autoridades realizan aportaciones al sistema en favor de aquellos grupos al margen del mercado laboral (jubilados, niños, estudiantes o personas con discapacidad). Sin embargo, algunos informes indican que en la mayoría de los países de la región, los adultos que no trabajan y que no pagan contribuciones a la seguridad social son tratados como "personas sin seguro", estando obligadas al pago de la mayor parte de la atención sanitaria que no es considerada de emergencia. Además, los "pagos informales" o también llamados "por debajo de la mesa" suponen un

importante problema en la mayoría de los países de la zona, en tanto este tipo de prácticas (pagos informales a personal sanitario para conseguir determinados servicios o para eludir las listas de espera para operaciones u otro tipo de atención sanitaria) suponen una barrera de tipo económico en el acceso al sistema (Mossialos, McKee & MacLehose, 2003; Waters *et al*, 2008).

**Tabla 7: Principios de titularidad y cobertura efectiva del sistema sanitario.**

<b>2003</b>	<b>Principio de titularidad</b>	<b>Cobertura de servicios básicos</b>
<b>República Checa</b>	Residencia Permanente	Universal
<b>Estonia</b>	Contribuciones	Universal
<b>Hungría</b>	Contribuciones	Universal
<b>Letonia</b>	Residencia Permanente	Universal
<b>Lituania</b>	Contribuciones	Universal
<b>Polonia</b>	Contribuciones	Casi Universal
<b>Eslovaquia</b>	Residencia Permanente	Universal
<b>Eslovenia</b>	Contribuciones	Universal

Fuente: Mossialos, McKee & MacLehose (2003)

La definición de un conjunto de prestaciones mínimas es otra de las medidas que es adoptada de manera general por la mayoría de los países de la zona como una necesidad para hacer frente a la discrepancia entre los recursos disponibles y las demandas existentes. Algunos países como Letonia, Eslovenia, Estonia y Eslovaquia realizan un claro avance hacia la definición de un paquete de servicios más conciso o básico que se financie con cargo al sistema público de salud. Por su parte, Eslovaquia especifica enfermedades prioritarias para la cobertura, mientras que Estonia establece una serie de reglas explícitas para añadir nuevos servicios al conjunto de prestaciones (Waters *et al*, 2008).

Otra medida adoptada por la mayoría de los países de la zona es el fomento en la contratación de seguros de salud de carácter voluntario que complementen al sistema sanitario público, al encargarse de la cobertura de aquellos servicios excluidos por el mismo. Sin embargo, el mercado de seguros privados de salud sigue siendo pequeño en la mayoría de los países y no contribuye significativamente al gasto en atención sanitaria, con la excepción de Eslovenia, donde la proporción del gasto en asistencia

sanitaria de carácter privado representaba aproximadamente el 14% del gasto total en salud en 2008 (ver tabla 8). Una de las razones de esta escasa demanda o desarrollo del sector sanitario privado puede estar en parte explicada por la dependencia histórica de los copagos dentro del propio sistema público, así como por la presencia de un elevado nivel de pagos informales, que ya suponen de por sí una importante carga económica para los usuarios (Mossialos, McKee & MacLehose, 2003).

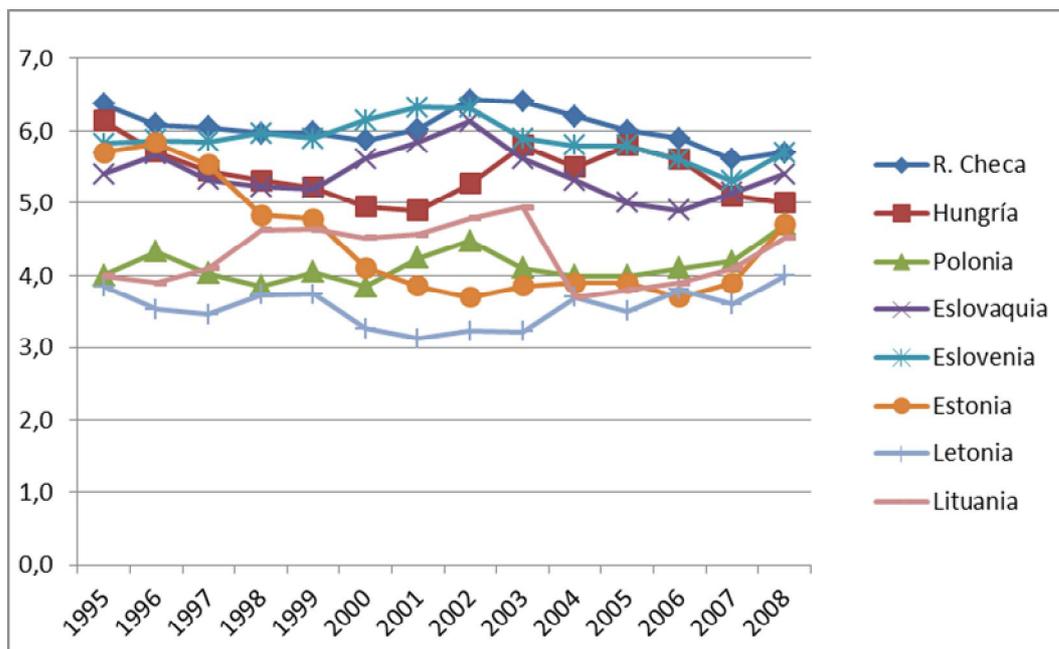
**Tabla 8:** Gasto en asistencia sanitaria Privada como % del gasto sanitario total.

<b>2004</b>	<b>Gasto asistencia sanitaria privada (% Gasto sanitario total)</b>
República Checa	0,3%
Estonia	1,0%
Hungría	3,5%
Letonia	2,8%
Lituania	0,1%
Polonia	0,0%
Eslovaquia	0,0%
Eslovenia	14%

Fuente: Waters; H.R et al, 2008.

Todas estas reformas recomendadas desde la arena internacional dan lugar a sistemas de seguro en apariencia bastante homogéneos. A pesar de ello, existen profundas diferencias entre los UE-8, sobre todo en lo que respecta a la financiación del sistema. Estas diferencias se manifiestan de la manera más obvia en lo que respecta a los niveles de gasto total como % del PIB, o en otras palabras, en términos de la cantidad que cada país invierte en asistencia sanitaria. Lo esperable aquí es que aquellos países con más recursos gasten más en atención sanitaria que los países más pobres, dando lugar a una desigualdad de fondo basada en la disponibilidad de recursos públicos para la atención sanitaria.

FIGURA 3: Gasto total en Sanidad (% PIB) 1995-2008



Fuente: TransMonee Database.

La Figura 3 muestra una clara división en el grupo de países que durante el periodo 1995-2008 tienen un gasto sanitario superior al 5% de su PIB (República Checa, Hungría, Eslovaquia y Eslovenia), y el de aquellos donde dicho gasto es inferior al porcentaje mencionado (Polonia y las tres repúblicas bálticas). ¿Qué implicaciones tiene esto en términos de distribución del bienestar entre la población? La clave para interpretar estas implicaciones debe ser buscada en la composición del gasto total en salud, que, como muestra la Tabla 9, difiere enormemente entre países. En general se puede considerar que países con bajos niveles de disponibilidad de recursos públicos (bajos niveles de gasto público sanitario) tienden a un elevado nivel de copago de la asistencia sanitaria. Y si bien la OMS no ofrece datos comparativos sobre el volumen del copago como porcentaje del gasto sanitario público, éste puede inferirse a partir de otros indicadores como son el volumen de dichos copagos como % del gasto sanitario total y privado, o el volumen del propio gasto sanitario privado. Tal como se ha señalado anteriormente, los datos estadísticos hablan de un reducido gasto sanitario privado en los UE-8 (Tabla 8), datos que a su vez apoyan aquellas investigaciones que se refieren al subdesarrollo del sector sanitario privado en la región. Implícitamente, ello significa que la mayor parte del gasto de carácter privado en asistencia sanitaria se produce en el ámbito del sector público en forma de copagos. Por lo tanto, es posible

sostener que cuanto menor sea la cantidad de recursos públicos que destina el Estado al mantenimiento de los sistemas de salud, mayor es la proporción del gasto derivado de esta asistencia sanitaria que debe ser asumido por los pacientes en forma de copagos.

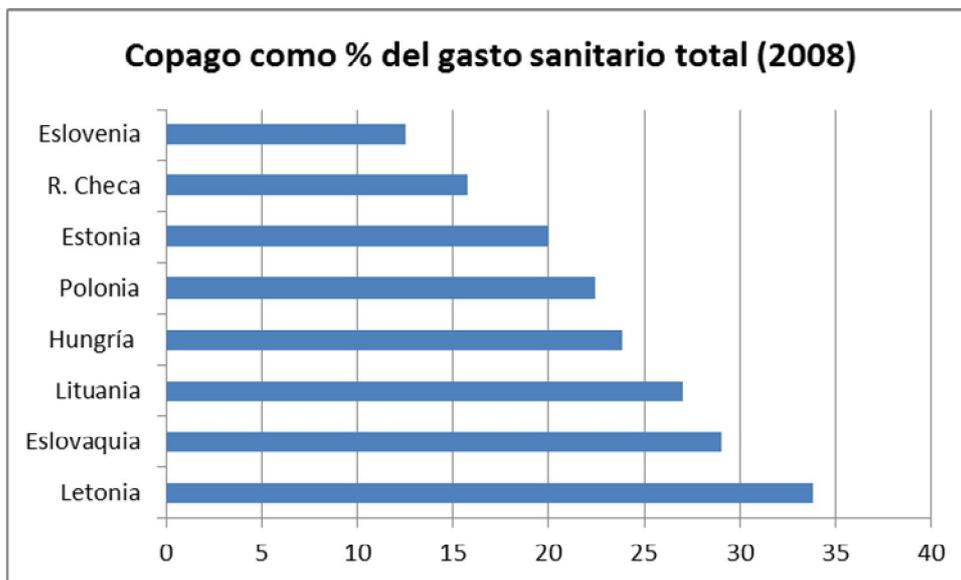
**Tabla 9:** Composición del gasto sanitario (2008)

<b>2008</b>	Gasto público sanitario como % del gasto sanitario total.	Gasto privado sanitario como % del gasto sanitario total.	Gasto público sanitario como % del gasto gubernamental total.	Copago sanitario como % del gasto sanitario total.	Copago sanitario como % del gasto privado sanitario total.
<b>República Checa</b>	82.56	17.46	13.68	15.74	90.16
<b>Estonia</b>	79.04	20.98	11,9	19.98	95.24
<b>Eslovaquia</b>	67.76	32.24	15.58	29.02	90.02
<b>Eslovenia</b>	73,44	26,56	13.88	12.54	47.24
<b>Hungría</b>	70,98	29,02	10.05	23.84	82.16
<b>Polonia</b>	72.24	27.7	11.72	22.42	80.96
<b>Lituania</b>	72.4	27.6	12,86	27.04	97.98
<b>Letonia</b>	62.48	37.54	10.56	33.82	90.12

Fuente: World Health for All Database (2012)

Una consecuencia derivada del nivel de copago existente en un país es el grado de universalidad de los sistemas de salud, debido a que el copago directo puede ser considerado como una de las principales causas de la inequidad en el acceso a la atención médica en tanto que tiene un impacto significativo en la capacidad de los individuos para acceder a la asistencia sanitaria. En ese sentido, altos niveles de copago pueden dar lugar a un problema de falta de equidad en el acceso a los servicios de salud, que pasa a depender de la capacidad económica de los individuos para hacer frente a estas contribuciones, lo que conduce al mismo tiempo a desigualdades sustanciales en el estado de salud de los diferentes grupos socioeconómicos que componen la población (Dixon *et al*, 2004). Los copagos directos afectan significativamente al bienestar económico de muchos hogares, y aquellos con ingresos más bajos son particularmente vulnerables, ya que los hogares que no pueden pagar estas aportaciones tienen un acceso limitado a los servicios de salud, lo que en última instancia, puede contribuir a la disparidad en el estado de salud entre los pobres y los más acaudalados (Shakarishvili, 2006).

FIGURA 4: Copago como % del gasto sanitario total (2008)



Fuente World Health for All Database (2012)

La Figura 4 muestra las grandes diferencias existentes entre los UE-8 en materia del nivel de copago del sistema sanitario como % del gasto total en salud. Mientras que la República Checa y Eslovenia muestran niveles de copago de entre un 12 y un 15% aproximadamente, en Letonia, Eslovaquia y Lituania los mismos representan una proporción muy alta del gasto total en salud (más del 27%), mientras que el resto de países sitúan sus niveles de copago entre un 19 y un 25% (Estonia, Hungría y Polonia). República Checa y Letonia aparecen como los extremos opuestos de un continuo que representa a la heterogeneidad de los sistemas de salud en los UE-8. Letonia no sólo es el país con el menor gasto sanitario total, sino también con la menor proporción de gasto público como componente de este gasto total (sólo un 62.48 % en el año 2008). Por el contrario, los copagos (que son casi el único componente del gasto privado de salud) han crecido continuamente desde el comienzo de la transición, representando en el año 2008 el 33.82% del gasto total en salud. En este sentido, parece que los continuos recortes en el gasto público y, por tanto, una probable escasez de recursos públicos se compensan con un aumento constante del gasto privado y, más concretamente, por un aumento en el nivel de copago que los pacientes deben asumir (es importante recordar aquí que Letonia es el único país de la UE-8, que mantiene un sistema financiado por los impuestos, influenciado por las políticas nacionales de limitación del gasto público). En el otro extremo, la República Checa representa la tendencia opuesta, caracterizada

por el mayor nivel de gasto total en salud como % del PIB en el año 2008 (5.7%), y también la mayor proporción de gasto público salud como 82.56% del gasto total (%). Por último, sus bajos niveles de gasto privado y copago confirman los argumentos anteriormente expuestos: en los países con menores niveles de gasto público, una mayor proporción del gasto total en salud está cubierta por pagos privados (en su mayoría copago directo en el sector público, dado el escaso tamaño del sector sanitario privado) y vice-versa.

#### 2.2.3.2. Pensiones: La transición hacia el modelo multipilar.

Después de la caída del comunismo, la crisis económica y el aumento exponencial de los niveles de desempleo llevan a una reducción sustancial de las contribuciones y los recursos recaudados por los estados postcomunistas mientras que, al mismo tiempo, existe una creciente demanda de cierto tipo de subsidios, lo que sitúa a los sistemas de protección social de estos países bajo una creciente presión (Muller, 2005). En este sentido, el aumento de las tasas de dependencia en los sistemas de pensiones no está determinado tanto por razones de tipo demográfico (disminución del número de nacimientos), como por los cambios internos que se llevan a cabo durante los años de la transición en el mercado laboral. La mayor parte de los gobiernos de los países de la CEE aprueban medidas "ad hoc" para luchar contra el aumento del desempleo, entre las que se incluyen generosas políticas de jubilación anticipada, lo que sitúa a los sistemas de pensiones en una situación todavía más comprometida (Cerami, 2006).

Las primeras reformas realizadas están destinadas a reducir la presión a la que el sistema de pensiones está sometido e incluyen, entre otro tipo de medidas, el aumento de la edad de jubilación, la reducción de los incentivos al retiro anticipado, la eliminación de privilegios para determinados profesionales, el aumento en el número mínimo de años de actividad laboral necesario para tener derecho a la prestación completa por jubilación (endurecimiento de las condiciones de cualificación) y la revisión de las fórmulas de las prestaciones con el fin de eliminar el riesgo compartido y hacer las pensiones más individualizadas y relacionadas con el nivel de las contribuciones realizado a lo largo de la trayectoria laboral (Fultz, 2004 ). Es decir, se produce una importante reducción del principio de redistribución en favor de una creciente individualización del sistema. Polonia y Letonia adoptan en este sentido las reformas de carácter más radical mediante la introducción del principio de

“contribuciones definidas” en el pilar público de reparto, el cual hace depender la cuantía de las prestaciones además de la base de las contribuciones, de la esperanza de vida de la cohorte de edad del trabajador en el momento de la jubilación (Casey, 2004). Esta fórmula introduce la lógica de la capitalización en el pilar público de pensiones y elimina la redistribución hacia los trabajadores de bajos ingresos. Otros países candidatos a la adhesión han conservado sus actuales sistemas de prestaciones definidas, pero también han reducido la redistribución hacia los trabajadores de bajos ingresos (Hungría). Finalmente, otros países han optado por un sistema destinado a aumentar la redistribución, como es el caso de República Checa, que ha adoptado una fórmula de dos niveles en el cálculo de las pensiones; y Eslovenia, que ha reducido la diferencia entre las pensiones más elevadas y las más bajas que pueden ser percibidas por aquellas personas con un mismo periodo de cotización acumulado (Fultz, 2004).

Para seis de los ocho países analizados, las reformas suponen un paso adelante en la introducción obligatoria de planes de pensiones privados, con la consiguiente reducción del tamaño de los regímenes públicos basados en el principio del reparto. Hungría es el primer país en introducir en el año 1998 este tipo de reforma, seguido de Polonia (1999), Letonia (2001), Estonia (2002), Lituania (2004) y, finalmente, Eslovaquia (2005). Por lo que respecta a la República Checa y Eslovenia, estos dos países se mantienen alejados de cualquier tipo de reforma radical del sistema, negándose a introducir regímenes obligatorios privados de capitalización y confiando en sus regímenes de reparto público como el único proveedor de prestaciones para la vejez (Muller, 1999; 2002; 2005).

Este tipo de reforma, que supone la privatización parcial del sistema, da lugar a un modelo mixto donde el sistema público (primer pilar de reparto obligatorio) pasa a ser complementado por un segundo pilar privado y de capitalización, obligatorio para los que entran en el mercado de trabajo por primera vez. Por lo tanto, se trata de una reforma que difiere enormemente de la adoptada en algunos países de América del Sur, donde se ha sustituido el sistema público en su totalidad por fondos de pensiones privados y totalmente individualizados (por ejemplo, Chile) (Fultz, 2004). No hay duda sin embargo de que la influencia y el ejemplo de la experiencia de América del Sur ha ejercido una gran influencia sobre la reforma que tiene lugar en los UE-8. El informe

publicado por el Banco Mundial en el año 1994<sup>32</sup>, que apoya la implementación de un sistema de varios pilares como respuesta a los problemas financieros y demográficos que enfrentan estos países, tiene también un papel importante en esta reforma. Como resultado, 6 de los 8 países que entran a la UE en el año 2004 implementan este tipo de reformas, que suponen una privatización parcial de sus sistemas de pensiones.

**Tabla 10:** Situación del sistema de pensiones de vejez en los UE-8 a 1 de enero de 2005.

	Primer Pilar	Primer Pilar
	Notional Defined Contributions System (NDC)	Notional Defined Benefits System (NDB)
<b>Segundo pilar privado de capitalización (de carácter obligatorio)</b>	Polonia Letonia	Estonia Eslovaquia Hungria Lituania
<b>Segundo pilar privado de capitalización (de carácter voluntario)</b>		República Checa Eslovenia

Fuente: Allianz Global Investors (2007)

Elaine Fultz (2004) habla de tres fuerzas motrices de estas reformas:

- Los problemas financieros que enfrentan estos países durante los primeros años de la transición es un factor determinante que lleva a una reforma fundamental del sistema. Las altas tasas de desempleo y la consiguiente caída en las contribuciones hechas al sistema, junto con las políticas de jubilación anticipada llevadas a cabo por muchos gobiernos en respuesta a la crisis del empleo, ponen al sistema en una situación difícil que requiere soluciones que implican la reforma parcial o total del sistema.
- Por otra parte se encuentra el deseo de los trabajadores de una mayor individualización del sistema. El legado de la era comunista, caracterizado por prestaciones cuyo importe es muy similar entre los diferentes grupos profesionales y que no está claramente vinculado al nivel de contribuciones hechas por trabajadores, provoca que la anterior situación sea percibida como una situación injusta por la mayoría de los mismos.
- Por último, como un factor clave, se encuentra la influencia de la principales instituciones financieras internacionales vinculadas al proceso de transición de la

<sup>32</sup> Banco Mundial (1994): “Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth”.

Europa Postcomunista (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, principalmente). Estas organizaciones hacen de la reforma del sistema de pensiones una condición necesaria para concesión de préstamos de ayuda a la reconstrucción, destinando para ello numerosos recursos técnicos y financieros.

El Banco Mundial es el principal defensor en la zona de la sustitución de los regímenes públicos por otros con nuevas disposiciones para el ahorro privado individual. En primer lugar, aboga por estas reformas en un gran estudio realizado en el año 1994<sup>33</sup>, en el cual hace esta prescripción política como medio para evitar la crisis financiera de los sistemas de pensiones ante el envejecimiento de la población, dando lugar a lo que se llama la ortodoxia neoliberal del sistema de pensiones (Muller, 2002).

Esta ortodoxia defiende un modelo compuesto de tres elementos principales (James, 1997<sup>34</sup>):

1. Un primer pilar público de reparto, diseñado para aliviar la pobreza entre la población jubilada, y que consiste en un subsidio básico o pensión mínima de subsistencia.
2. Un segundo pilar privado de capitalización obligatorio, con base en el principio de individualización mediante la introducción de un vínculo más estrecho entre el importe de las aportaciones realizadas al sistema y la cuantía de la prestación resultante.
3. Por último, un tercer pilar privado de capitalización de carácter voluntario, y que complementa la cuantía de la prestación obtenida a partir de los dos anteriores pilares<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Según el Banco Mundial (1994:22-23) un sistema multipilar no sólo ayuda a los países a aumentar el ahorro a largo plazo, sino que conduce a la intensificación del capital y al crecimiento económico a través de los fondos de pensiones. La economía en su conjunto por tanto se ve beneficiada a largo plazo.

<sup>34</sup> Según James (1997:16) el principal argumento para la recomendación de un sistema multipilar es aquel que habla de la sostenibilidad financiera del mismo y de como de este modo ofrece una mejor protección para la vejez a largo plazo.

<sup>35</sup> Este tercer pilar no es muy popular en la zona debido al hecho de que pocos ciudadanos pueden permitírselo y en general existe una fuerte desconfianza hacia este tipo de sistema, puesto que existen muy pocas medidas legales para hacer frente a problemas tales como la mala gestión de estos fondos o la oportunidad para hacer negocio particular que estos suponen.

Tabla 11: Modelo del sistema multipilar de pensiones de jubilación promovido por el Banco Mundial

	<b>Primer Pilar Público de Reparto (PAYG)/ Obligatorio</b>	<b>Segundo pilar privado de capitalización/ Obligatorio</b>	<b>Tercer pilar privado de capitalización/ Voluntario</b>
<b>Objetivos</b>	Redistribución Solidaridad Principio de subsistencia Red de seguridad contra la pobreza	Individualización Responsabilidad individual Vinculación directa entre las contribuciones individuales y la cuantía de las pensiones	Complementariedad y naturaleza voluntaria.
<b>Estructura</b>	Gestión pública	Cuentas individuales/ Gestión privada	Cuentas individuales/ Gestión privada
<b>Financiación</b>	PAYG; fondos públicos	Ahorros individuales o privados	Ahorros individuales o privados.

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, países de la zona como por ejemplo la República Checa y Eslovenia deciden oponerse a las recomendaciones normativas hechas desde esta nueva ortodoxia neoliberal en favor de un enfoque más moderado de la reforma del sistema de pensiones. En el caso de la República Checa, la fuerte oposición de los sindicatos y el Ministerio de Trabajo a las reformas radicales, junto con niveles relativamente bajos de deuda externa, son algunos de los factores que ralentizan una posible reforma reclamada por los sectores liberales del país. También en Eslovenia, la favorable situación financiera y la fuerte oposición de los sindicatos, las fuerzas políticas de la oposición y algunos economistas influyentes provocan el bloqueo a la propuesta de reforma radical del sistema en noviembre de 1997 (Muller, 2002).

En resumen, algunos de los factores que pueden haber conducido al rechazo de las políticas neoliberales de la reforma del sistema de pensiones en República Checa y Eslovenia son los siguientes (Fultz, 2002:7-9):

- La presencia de actores bien posicionados en los debates que tienen lugar sobre la reforma con serias preocupaciones acerca de los costos financieros que implican la transición desde un sistema de reparto hacia un sistema de capitalización.

- La existencia de gobiernos de coalición (Eslovenia) o en minoría (República Checa) con necesidad de alcanzar un amplio consenso entre las diferentes fuerzas políticas.
- La oposición de los sindicatos, movilizados por lo que creen una amenaza para el sistema público de pensiones.
- Los niveles relativamente bajos de deuda externa, lo que hace que estos países estén menos expuestos a las influencias internacionales que empujan hacia las estrategias de privatización.

Analizando las reformas realizadas en esta área por los UE- 8 es posible discernir de nuevo dos estrategias para la reforma: una estrategia más radical conformada por aquellos países que introducen el modelo de los tres pilares recomendado desde instancias internacionales, y que por tanto abogan por una privatización parcial del sistema ( Hungría, Polonia, Letonia, Lituania, Estonia y Eslovaquia), y una segunda estrategia conformada de nuevo por República Checa y Eslovenia, que mantiene un enfoque más moderado al combinar los ajustes en sus sistemas públicos de pensiones con el desarrollo de planes privados de carácter voluntario que sirven como complemento a dicho sistema público (Muller, 2002).

#### 2.2.3.3. El surgimiento de los sistemas públicos de subsidios de desempleo.

Con la caída del comunismo y la entrada en la economía de mercado se produce un aumento sin precedentes en los niveles de desempleo, como consecuencia de la fuerte caída de la actividad económica. Ello es resultado no sólo de los ajustes macroeconómicos, sino también como consecuencia de una estructura de producción obsoleta, donde la industria pesada tiene un rol central, mientras que, al mismo tiempo, el sector de los servicios se encuentra fuertemente subdesarrollado. La actividad agrícola también es poco competitiva y se encuentra poco preparada para adaptarse al nuevo contexto capitalista como consecuencia de más de cuarenta años de control por parte del Estado, excepto en Polonia, donde no ha habido nacionalización de la tierra.

Por último, el sector privado tiene una presencia meramente simbólica, siendo Hungría, la excepción más notable a este respecto (Kornai, 1992). En los primeros años de la transición, la competitividad con las empresas occidentales se convierte en un gran problema, ya que las disposiciones desfavorables del mercado, junto con las políticas macroeconómicas de estabilización necesarias, terminan en una drástica reducción de la demanda interna, dando como resultado la quiebra de muchas compañías de la Europa Postcomunista. Con el fin de reducir los costos de productividad, muchas empresas públicas prescinden de una parte importante de sus trabajadores, esperando que esta fuerza laboral sea recolocada en el sector privado. Sin embargo, gran parte de estos trabajadores provenientes del sector público terminan engrosando las listas del paro debido al hecho de que el proceso de privatización se desarrolla más lentamente de lo esperado en los primeros años de la transición (Nesporova, 2002). Y a pesar de que la recuperación económica se inicia alrededor de 1995, esta tendencia no está acompañada de una creación de empleo proporcional. Entre las posibles causas de este desajuste entre el crecimiento económico y la creación de empleo se puede encontrar la necesidad de las empresas para ser competitivas mediante la reducción de los costes laborales, que incluye la reducción del tamaño de la fuerza de trabajo, y también una reducción de los salarios reales.

Tabla 12: PIB & Empleo. Tasas de crecimiento anual (1990-2000)

	PIB		Tasa de empleo	
	1990-1994	1994-2000	1990-1994	1994-2000
<b>R. Checa</b>	-2,6	1,8	-2,3	-1,0
<b>Estonia</b>	-8,8	5,0	-4,3	-2,1
<b>Hungría</b>	-3,3	3,6	-7,2	0,4
<b>Letonia</b>	-15,9	3,7	-6,3	-0,7
<b>Lituania</b>	-13,4	3,3	-2,5	-0,9
<b>Polonia</b>	1,0	5,5	-2,9	0,9
<b>Eslovaquia</b>	-5,2	4,5	-3,8	--
<b>Eslovenia</b>	-1,7	4,3	-4,7	0,4

Fuente: Nesporova (2002)

**Tabla 13:** Tasa de desempleo anual como % de la población activa total (1992, 1998, 2004)

	<b>1992</b>	<b>1998</b>	<b>2004</b>
<b>R.Checa</b>	3,1	6,0	9,2
<b>Estonia</b>	3,9	3,7	8,7
<b>Hungría</b>	12,3	9,1	--
<b>Letonia</b>	0,9	7,6	8,7
<b>Lituania</b>	1,3	6,4	6,8
<b>Polonia</b>	12,9	10	19,5
<b>Eslovaquia</b>	11,4	13,7	14,3
<b>Eslovenia</b>	11,5	14,5	10,6

Fuente: TransMonee Database.

Los primeros sistemas de prestaciones por desempleo son diseñados para luchar contra la gravedad del momento, y por lo tanto son inicialmente muy generosos. Es a partir de mediados de los noventa cuando se produce la verdadera reforma de los sistemas de protección social, incluyendo por tanto también los sistemas de prestaciones por desempleo. Las primeras medidas adoptadas en este sentido van dirigidas a un progresivo endurecimiento de los requisitos de elegibilidad para la recepción y el mantenimiento de los subsidios, la reducción del periodo máximo de disfrute de las prestaciones por desempleo, o la reducción de las tasas de reemplazo, entre otras (Vodopivec *et al*, 2005).

En general, los sistemas de prestaciones por desempleo comparten una serie de características comunes entre UE-8:

- Son sistemas de cotización obligatorios para la población activa (aunque la excepción a este principio la constituyen los trabajadores por cuenta propia en algunos de estos países, cuya adhesión al sistema es de tipo voluntario).
- La cuantía de los subsidios está relacionada con la cuantía de las aportaciones hechas al sistema y, por tanto, relacionada con el nivel de ingresos anterior de los trabajadores, excepto en el caso de Polonia, donde estamos hablando de subsidios de cuantía única (flat rate benefits).

- La duración de la prestación está así mismo ligada al historial de empleo anterior, y por tanto al periodo de tiempo trabajado y cotizado.
- En algunos de estos países, paralelamente existe así mismo un sistema de subsidios para aquellos desempleados que hayan agotado la prestación contributiva y que se encuentren en una situación de necesidad probada.

En cuanto a las diferencias encontradas entre países, estas son observadas en los siguientes principios del sistema (Vodopivec *et al*, 2005):

- Las condiciones de elegibilidad: El primer requisito es registrarse en la oficina regional de empleo y demostrar estar en la búsqueda activa de trabajo (estar dispuesto a aceptar cualquier oferta). En algunos países, es un requisito indispensable así mismo participar en los programas oficiales de formación o reciclaje. El período de cualificación exigido varía mucho entre países, aunque con frecuencia se establece en 9 y 12 meses de actividad laboral dentro de un período de referencia que se encuentra entre los 18 meses (Eslovenia o Polonia) y los 3 años (República Checa y Eslovaquia). Cuanto menor es el período de cotizaciones requerido y mayor es el período de referencia, mayor es el nivel de apertura del sistema. Por lo tanto, podemos afirmar la existencia de una mayor flexibilidad en los sistemas de desempleo de países como Hungría o la República Checa (12 meses de actividad laboral en los últimos 4 y 3 años respectivamente), en contraste con las mayores restricciones impuestas por otros países como Letonia, Polonia o Eslovenia (con 9 meses de actividad laboral en el último año, o 12 meses en los últimos 18 meses).
- La cuantía del subsidio: Está vinculada con el nivel anterior de los ingresos (porcentaje de los ingresos medios durante un período estipulado). En algunos países esta cuantía puede ser decreciente a lo largo del tiempo (puede ser reducido a lo largo de los meses). Esta es una medida destinada a desalentar la permanencia del individuo en el sistema. Hay una gran variación entre países en lo que respecta a las tasas de reemplazo que este subsidio representa, situándose en un 70-60% en el caso de Eslovenia, Hungría y República Checa, a un muy bajo 50-40% del salario anterior en

Eslovaquia y Estonia. En Polonia la cuantía del subsidio de desempleo no está relacionada con el nivel de ingresos anterior, y el importe del subsidio, tal como señalan algunos autores no supera el 50% del salario mínimo nacional.

- Duración de las prestaciones: Se relaciona con el historial de la vida laboral (periodo de las contribuciones hechas y por cuánto tiempo) y, a veces, con la edad (por ejemplo, en Estonia, Eslovaquia y Eslovenia). La duración mínima es por lo general de alrededor de 6 meses en casi todos los países (con la excepción de Eslovenia, donde el mínimo es de alrededor de 3 meses) mientras que el periodo máximo de disfrute es de alrededor de 12-18 meses en países como República Checa, Eslovenia o Estonia (pero a cambio de largos períodos de cotización o sólo para aquellas personas cercanas a la edad de jubilación).

Después de explorar algunas de estas características, Polonia parece tener uno de los sistemas de seguro de desempleo más restrictivo, con una prestación uniforme que representa una cuantía muy baja. Por tanto, más que de una prestación de naturaleza contributiva, se trata de un sistema cercano a los principios de la asistencia social. Además, el endurecimiento de las condiciones de cualificación y la reducción del gasto son la regla dominante. Si en el año 2000 el gasto en el sistema de desempleo representaba un 0,9% del PIB, cinco años después se ha reducido al 0,6%. También en las tres repúblicas bálticas y en Eslovaquia el gasto en protección social contra el desempleo ha sido muy bajo (entre un 0,2% y un 0,5% en 2005). Este grupo de países se caracteriza también por la baja duración de la prestación (6 meses) y las bajas tasas de reemplazo (alrededor del 50% del salario anterior).

**Tabla 14: Gasto público en desempleo como porcentaje del PIB**

	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
<b>República Checa</b>	0.4%	0.7%	0.7%
<b>Estonia</b>		0.2%	0.2%
<b>Hungría</b>		0.8%	0.7%
<b>Letonia</b>	0.4% (1997)	0.6%	0.5%
<b>Lituania</b>	0.3% (1996)	0.3%	0.2%
<b>Polonia</b>		0.9 %	0.6%
<b>Eslovaquia</b>	1%	1%	0.7%
<b>Eslovenia</b>	0.6 %	0.9 %	0.5%

Fuente: Eurostat.

Por último, la República Checa, Eslovenia y Hungría presentan los mayores niveles de gasto social en desempleo (0,7% del PIB en 2005), y unas altas tasas de reemplazo (60% en la República Checa y Hungría, y el 70% en Eslovenia). También las condiciones de cualificación parecen ser menos restrictivas en estos tres países (3 años de actividad en los últimos 3 años en el caso de la República Checa, o en los últimos 4 años en Hungría, sin períodos de espera) y la duración de la prestación por desempleo puede llegar a los 9-12 meses de duración (República Checa y Hungría) e incluso los 18 meses en Eslovenia.

En definitiva, parece clara la existencia de una serie de constreñimientos externos que han empujado a los países postcomunistas del Centro y Este de Europa hacia el recorte de sus sistemas de bienestar. En este sentido pueden ser identificadas toda una serie de tendencias comunes a todos los países en esta dirección residualizadora durante el proceso de transición. Sin embargo, tal como se ha mostrado a lo largo del presente apartado, procesos de reforma que en principio parecen similares entre países esconden importantes diferencias que permiten hablar de la existencia de diferentes modelos o caminos de la reforma de lo social. El objetivo de los siguientes capítulos es analizar la naturaleza de estas diferencias de una manera más detenida y la identificación de los diferentes modelos de bienestar existentes en la zona. Así mismo, esta investigación se plantea el objetivo de explicar el porqué del surgimiento de diferentes modelos o tipologías a pesar de la existencia de presiones comunes que empujan hacia la implementación de un modelo residual.

### 2.3. Estado de la cuestión

El objetivo de explicar el desarrollo de los diferentes modelos de bienestar ha generado una enorme cantidad de teorías que a su vez han dado lugar a diferentes enfoques a la hora de abordar su estudio y a numerosas tipologías que han intentado clasificar la diversidad de arreglos encontrados entre países en materia de política social. Sin embargo, muchas de estas teorías han excluido de manera sistemática a los UE-8, sobre todo antes de la transición política y económica de los mismos, pero también en muchas ocasiones después de dicho proceso de transición. Con la doble transformación política y económica de estos países hacia la democracia y el capitalismo, los mismos comienzan a adoptar amplias reformas sociales que les llevan a la aplicación de sistemas de bienestar en muchos casos similares a los existentes en los países occidentales. Surge entonces la problemática en torno a la pregunta de si las teorías de los Estados de Bienestar aplicadas hasta este momento para explicar los desarrollos de los modelos de bienestar de las viejas democracias capitalistas, pueden así mismo ser aplicadas al estudio de los nuevos desarrollos en materia de protección social de los países postcomunistas.

Esta pregunta es precisamente la que guía los argumentos expuestos a lo largo del presente apartado, donde se lleva a cabo una revisión de la literatura desarrollada en torno a los enfoques que abordan el estudio de los sistemas de bienestar en las democracias capitalistas de Occidente. El objetivo de esta discusión es evaluar críticamente las viejas teorías del Estado de Bienestar, sus definiciones y enfoques, y sus implicaciones en relación con el estudio de los sistemas de bienestar postcomunistas. De este modo se abordan las principales cuestiones a las que la actual investigación en torno a los Estados de bienestar se enfrenta en el marco de una nueva Europa ampliada, a saber: ¿son las viejas teorías sobre el desarrollo de los sistemas de bienestar capaces de explicar los cambios que se están produciendo en esta materia en Europa Central y del Este?; o ¿cuáles serían las características distintivas de los Estados de Bienestar postcomunistas?

Tras esta revisión crítica, la principal conclusión es, tal como se expone en las siguientes páginas más detenidamente, que la exclusión de los sistemas ex comunistas de este tipo de estudios ha dado lugar a una laguna empírica y teórica que crea nuevos

retos para la investigación del Estado de Bienestar y exige la construcción de un nuevo paradigma. Esto es, la escasa investigación sobre los estados de bienestar postcomunistas sugiere que es necesario poner a prueba las teorías ya existentes del Estado de Bienestar, sus definiciones, enfoques y tipologías.

*2.3.1. Viejas teorías sobre la expansión del Estado de Bienestar y sus determinantes: implicaciones en su aplicación al estudio de los sistemas de bienestar postcomunistas.*

Numerosos enfoques teóricos compiten por ofrecer una explicación satisfactoria sobre el desarrollo de los sistemas de bienestar (crecimiento o expansión) y también sobre las diferencias existentes entre países (existencia de diferentes modelos). Sin embargo, tal como se expone a continuación, buena parte de estos enfoques tienden a centrarse única y exclusivamente en los países occidentales, mostrándose por tanto insuficientes a la hora de poder explicar el desarrollo de los sistemas de bienestar en la Europa postcomunista.

Quizás el enfoque más influyente en el estudio del desarrollo del estado de bienestar en las democracias capitalistas es la *teoría de los recursos de poder o socialdemócrata*<sup>36</sup>, que concibe dichos sistemas como producto y a la vez área de conflicto de la lucha de clases sociales o de los diferentes grupos de interés socioeconómicos, y donde los partidos políticos, como representantes de estos diferentes intereses, tienen un papel capital. El principal argumento sostenido por este enfoque es aquel que defiende el impacto fundamental que tiene la ideología de las fuerzas políticas gobernantes en el desarrollo de las políticas sociales (Korpi & Palme, 1998, 2003), de tal forma que países donde los partidos socialistas o de izquierdas dominan el panorama político, los sindicatos tienen un rol capital (Hicks y Swank, 1984, Hicks, 1999). En definitiva, siguiendo las premisas de esta teoría, donde la presencia de todos aquellos agentes políticos defensores de los intereses de la clase obrera es decisiva en el aparato de toma de decisiones (Pampel y Williamson, 1988), tienden a desarrollarse con más probabilidad estados de bienestar avanzados y generosos (Esping Andersen, 1990; Huber & Stephens, 2001; Huber, 2007; Korpi, 1983). De acuerdo con este planteamiento, el Estado de Bienestar es el resultado de las luchas sociales y las

---

<sup>36</sup> Stephens (1979); Korpi (1983)

políticas del movimiento obrero organizadas tanto en el ámbito de la política de partidos como en el área sindical. Por tanto, la teoría socialdemócrata llama la atención sobre las variables políticas y su efecto sobre el desarrollo del Estado de Bienestar. Numerosos estudios aportan evidencias suficientes para probar como este enfoque puede explicar en gran medida buena parte de la variación existente entre los diferentes modelos de bienestar entre países. Sin embargo, a menudo, estos estudios se centran única y exclusivamente en los países capitalistas occidentales, excluyendo a los estados postcomunistas del Centro y Este de Europa.

El análisis del impacto de la ideología de las fuerzas gobernantes sobre las medidas de reforma de lo social implementadas en los UE-8 es escasa, y por tanto existen muy pocas evidencias empíricas que puedan probar que el enfoque del recurso de poder pueda ofrecer una explicación satisfactoria sobre la variabilidad de los sistemas de bienestar en la Europa postcomunista. Sin embargo, existen estudios como los realizados por Evans y Whitefield (1993) donde se señala la relevancia de la dimensión izquierda-derecha en el escenario electoral en la mayoría de los países de la zona. Ello refuerza la lógica que busca analizar las actitudes de los partidos hacia las características y el nivel de gasto en protección social desde un punto de vista idiosincrático. Las investigaciones de Lipsmeyer (2000; 2002), Lipsmeyer & Nordstrom (2003) o Cook et al (1999) son algunas de las pioneras en el estudio del conflicto entre la derecha y la izquierda en los países en transición, y su impacto en el diseño de las políticas sociales. Lipsmeyer (2000) aporta ciertas evidencias de que los parlamentos dominados por fuerzas de derechas o de centro son más propensos a aplicar de forma más drástica medidas de recorte o ajuste social en tres de las cuatro áreas de bienestar analizadas en su estudio (desempleo, sanidad y pensiones). A pesar de ello, Lipsmeyer también aporta evidencias de que el ajuste aplicado a las prestaciones de carácter familiar parece haber sido aplicado tanto por gobiernos de derechas como de izquierdas. Orenstein (2000) también analiza la reforma de pensiones, y sostiene que los partidos (sean de derechas o de izquierdas, postcomunistas o anticomunistas, rurales o urbanos...) no tienen una posición ideológica predeterminada respecto de dicha reforma. En su estudio de tres países de la zona observa, muy al contrario, que tanto partidos de derechas como de izquierdas han optado por una reforma del sistema de pensiones y su parcial privatización y han intentado minimizar la oposición a dicha reforma

neutralizando el poder de actores veto y grupos de interés. La hipótesis de Orenstein es que, generalmente, tanto en el seno de liberales como de socialistas, existen sectores a favor de reformas de tipo más radical y otros a favor de reformas más moderadas que intentan reducir el grado de privatización del sistema (divisiones internas dentro de los propios partidos). Según este autor, sólo los pequeños partidos liberales de la derecha son consistentes en su apoyo a la reforma, mientras que en la mayoría de los países tanto partidos de un signo como de otro incluyen simpatizantes y oponentes a la misma. Ello por tanto demuestra que otros factores tienen una influencia capital y están determinando la marcha de las políticas sociales en la Europa postcomunista, como por ejemplo las presiones internacionales, los condicionantes de tipo económico o factores de tipo demográfico.

Además, debe tenerse en cuenta como los partidos políticos de la zona se encuentran en el momento de la transición altamente fragmentados, o como las diferencias ideológicas entre dichas formaciones no pueden ser establecidas con tanta facilidad como en el caso de los países occidentales (Ferge, 1992). A ello hay que unir el hecho particular de que en la mayoría de la Europa postcomunista, los partidos de izquierda están asociados durante los primeros años de la transición con el pasado socialista, al tratarse en su mayoría de partidos sucesores del antiguo partido comunista en el poder. Este hecho actúa como una marca estigmatizadora para buena parte de las fuerzas de izquierda, que por tanto, a pesar de los recursos heredados directamente de las fuerzas comunistas gobernantes, ven su éxito electoral notablemente reducido por su identificación con el pasado dictatorial (Orenstein, 1998).

En general, el sistema de partidos de los países postcomunistas no comienza a consolidarse hasta pasada la primera década tras la caída del bloque comunista (finales de los noventa–principios del nuevo siglo), por lo que es difícil afirmar que las formaciones políticas de inicios de la transición tengan una actitud clara y firme hacia las políticas de bienestar y la forma en que debe llevarse a cabo su reforma. Los años noventa se caracterizan en general por una fuerte inestabilidad política en la mayoría de los países de la zona, así como por la constante fragmentación, desaparición y surgimiento de las diferentes fuerzas políticas (Jungerstam- Mulders, 2006). Además, en general se puede afirmar que la mayoría de los partidos de la zona no tienen una larga tradición en el ejercicio político, lo que hace que en cierto modo su posición sobre las

políticas de bienestar sea vaga. Todo ello hace difícil afirmar que la ideología de los partidos políticos dominantes pueda tener un impacto fundamental en la reforma de los sistemas de protección social durante los primeros años de la transición.

Por otra parte, la afiliación a los sindicatos desciende de manera drástica desde el inicio de la transición en prácticamente todos los países a porcentajes muy inferiores a los existentes en la Europa Occidental. De acuerdo con las estadísticas más recientes a este respecto tan sólo el 10% de la fuerza laboral en Estonia, el 9% en Lituania y el 14% en Letonia pertenecen a alguna formación sindical; mientras que en las repúblicas centroeuropeas este porcentaje se sitúa entre el 15% de Polonia y el 21% de República Checa; siendo la única excepción en este caso Eslovenia, con un nivel de afiliación sindical superior al 40% de la fuerza laboral (ETUI, 2011). Estas cifras se encuentran por debajo de los estándares de afiliación típicos de la Europa Occidental, donde el porcentaje medio de empleados afiliados a sindicatos se encuentra en torno al 50%, con cifras incluso mayores en el caso de los países escandinavos. Y a pesar de la tendencia hacia la disminución de la afiliación también está presente en Europa Occidental desde mediados de la década de los 70, esta reducción es mucho más moderada que la que se produce en la Europa Postcomunista durante la transición. Además, en la Europa Occidental esta reducción tiene un menor impacto en los estándares mínimos de las condiciones de trabajo gracias a la persistencia de unas fuertes estructuras de diálogo social tripartito entre Estado, patronales y sindicatos, además de la pervivencia de unos reglamentos legales fuertemente establecidos. Muchos estudios, por tanto, señalan la importancia de los sindicatos como elemento clave en la lucha por la expansión de los derechos sociales de los trabajadores en particular, y de los ciudadanos en general (Esping Andersen, 1990; Huber & Stephens, 1996; Korpi, 1983). En este sentido el Estado de Bienestar juega un papel fundamental a la hora de mitigar el conflicto de clases provocado por el antagonismo entre las fuerzas del trabajo y las del capital.

Durante la etapa comunista la pertenencia a una formación sindical es obligatoria para todos los trabajadores. Los sindicatos juegan un papel fundamental en la redistribución de bienes, productos y servicios, al tiempo que sirven como aparato ideológico a través del cual el comunismo transmite sus ideas y adoctrina a los trabajadores. Sin embargo, dichas formaciones nunca realizan las funciones consideradas propias de un sindicato en

el mundo occidental, tales como la negociación de salarios o la defensa de los derechos laborales, puesto que se supone que estas reivindicaciones son satisfechas ya por el propio sistema comunista. Tras el colapso del socialismo el papel de los sindicatos en estos países tiene que cambiar de manera considerable para adaptarse a las nuevas circunstancias cambiantes. Formaciones sindicales a imagen y semejanza de las existentes en los países capitalistas de occidente surgen por doquier. Sin embargo, la recuperación de los elevados niveles de afiliación existentes durante la etapa socialista no se produce nunca. Los ciudadanos de las nuevas democracias del Centro y Este de Europa no acaban de percibir los beneficios reales que supone su adhesión a una organización sindical, por lo que estas permanecen como formaciones más bien débiles debido a su escaso apoyo social. Teniendo en cuenta estos factores, es difícil sostener que los sindicatos tengan un papel clave en la zona en el desarrollo de la reforma de los sistemas de protección social.

En una línea similar se sitúan todos aquellos estudios que hacen referencia a la importancia de los grupos de interés, que a su vez vinculan de manera estrecha los conceptos de ciudadanía y sociedad civil al de Estado de Bienestar (Pierson, 2001). Sin embargo, son muchos los estudios previos sobre el desarrollo del Estado de Bienestar en la Europa Postcomunista que apuntan a la debilidad de la sociedad civil en estos países, lo que a su vez lleva a un bajo nivel de confianza en las principales instituciones del Estado (Ferge, 2001; Gellner, 1994). En este sentido, esta debilidad de la sociedad civil en la Europa Central y del Este es vista a menudo como una de las causas principales del recorte de los derechos sociales en la zona durante la transición. Así pues, a pesar de que la sociedad civil de los países postcomunistas previsiblemente ganará fuerza en el futuro, hoy en día su impacto en la expansión de los derechos sociales no es visible para muchos especialistas

Sin embargo, desde otros enfoques como la *Tesis del Industrialismo* las diferencias entre los sistemas políticos son irrelevantes, puesto que los sistemas de bienestar tienden a converger en la medida en que se van superando las diferentes etapas de la industrialización (Mishra 1976:49). Este enfoque constituye el primer intento de ofrecer una explicación empírica al desarrollo de los sistemas de protección social en la postguerra. La aportación más significativa de este enfoque se produce en los años 60, cuando Wilensky (1976) sostiene que el Estado de Bienestar constituye un componente

funcional de la nueva sociedad industrial. En este sentido, el crecimiento de los programas de seguridad social se produce paralelamente a la expansión económica o desarrollo de la industria y a las nuevas necesidades sociales derivadas de dicho desarrollo. Esto es, la sociedad fabril da lugar a nuevos riesgos que no pueden ser atajados mediante mecanismos tradicionales tales como la vecindad, la comunidad o la familia. Por ello, el Estado de Bienestar nace para dar respuesta a esta situación, convirtiéndose en un elemento funcional del sistema. Además, el gasto social se ve facilitado por el crecimiento económico derivado del desarrollo industrial. La conclusión final de la tesis del industrialismo es por tanto que la industrialización es una condición necesaria del Estado de Bienestar, que se convierte de este modo en una de las grandes uniformidades estructurales de las sociedades modernas, pronosticando la convergencia hacia amplios programas de bienestar.

La desaceleración de la producción económica y la reestructuración industrial que sigue a la caída del comunismo es sin duda un factor significativo a la hora de explicar por qué estos países tienen problemas a la hora de confluir con los países capitalistas de Occidente. En la transición hacia las economías de mercado, los países de la Europa ex comunista sufren una fuerte crisis económica que afecta a sus arcas estatales de manera muy seria, y como consecuencia de ello, a las inversiones hechas en materia de protección social. Esta crisis se produce como consecuencia de la aplicación de los ajustes estructurales necesarios para abrir las economías planificadas al mercado libre, tales como la liberalización de los precios y la privatización masiva de los activos estatales. Algunas de las consecuencias de estas reformas rápidas y simultáneas son una fuerte devaluación de las monedas estatales, el aumento de la inflación y del déficit fiscal y un abrupto decrecimiento del PIB. Esto es, a la caída pronunciada de la actividad económica, debida al estancamiento de la demanda de consumo como consecuencia de la disminución de los salarios reales, hay que unir el derrumbe de la inversión y al deterioro del déficit comercial, así como una hiperinflación durante los primeros años de la transición a la que siguen el mantenimiento de un alto crecimiento de los precios. La liberalización repentina de los precios por su parte provoca un descenso considerable de los salarios reales. Finalmente, el colapso del COMECON se manifiesta tanto en un descenso de la formación de capital como en una caída de la actividad económica más pronunciada de lo que cabía esperar.

Todo ello tiene un efecto adicional importante, como es el acusado coste social que se deriva de dicha crisis económica, y que se manifiesta en el importante aumento de la pobreza y la desigualdad, así como en el deterioro sin precedentes de los niveles de consumo per cápita y de la situación en los principales indicadores de salud. Ante esta grave situación social, la recomendación hecha desde organismos internacionales involucrados directamente en la transición, lejos de ser el aumento del gasto social para paliar el sufrimiento de la población, es la del recorte drástico de los subsidios estatales. La premisa sostenida afirma que las economías en transición no pueden permitirse un gasto social elevado, por lo que la protección ante contingencias tales como el desempleo, la vejez o la enfermedad debe trasladarse al plano de la responsabilidad individual. Esta caída de los niveles de PIB, la crisis financiera y los altos niveles de inflación durante los primeros años de la transición tiene un impacto en la asequibilidad de los sistemas de bienestar para estos países, a lo que hay que unir preocupantes factores demográficos tales como el fuerte envejecimiento de la población debido al éxodo de la población en edad laboral, y que llevan a medidas prácticamente generalizadas en la zona como la privatización parcial de los sistemas de pensiones (Fultz, 2004; Muller, 2001). Lipsmeyer (2002) refuerza este planteamiento al sostener que la crisis económica a la que se enfrentan estos países en la época de la transición tiene un importante impacto en las medidas de reforma de los sistemas de protección social. Así, sostiene que, para compensar el déficit fiscal y la inflación provocadas por la transición económica, el presupuesto dedicado a política social es recortado en aquellos países con mayores dificultades económicas y presupuestarias. Para esta autora tres son los factores que principalmente determinan la fortaleza económica de un país y por tanto su capacidad negociadora frente a las presiones externas para el recorte: la inflación, déficit y crecimiento del PIB. Katalin Botos (2003) también sostiene que aquellos países con una alta deuda externa, y por tanto en necesidad de la asistencia económica de organismos como el FMI o el BM, siguen los dictados de estas organizaciones aún cuando los mismos no se correspondan con las preferencias ideológicas de los gobiernos nacionales, intentando evitar así una crisis internacional de estos gobiernos y su rápida caída, así como la caída de los estándares de vida de la población.

Sin embargo, incluso si nos referimos a los estados de la Europa Occidental, los niveles de crecimiento económico por sí solos no pueden explicar las diferencias en materia de

bienestar existentes entre países. Desde esta teoría, es difícil explicar cómo países como los anglosajones (Reino Unido e Irlanda dentro de Europa, pero también la primera potencia económica mundial, EEUU) con una fuerte economía en constante expansión y crecimiento han optado por sistemas de bienestar de características más bien residuales, y por tanto, por la reducción del papel de Estado en las políticas sociales. Esto es, Wilensky no puede negar la evidencia de la diversidad en el esfuerzo de bienestar entre los países más industrializados, donde precisamente, siguiendo los postulados de la tesis del industrialismo, los efectos de la convergencia deberían ser más visibles. Tales diferencias permanecen estables en el tiempo entre los países ricos si nos referimos a la dispersión del gasto social. Tampoco en el caso de la Europa Postcomunista los factores económicos pueden por sí mismos explicar las diferencias existentes entre países ya que, tal como se ha mostrado, aún en un contexto de fuerte crisis económica que afecta a todos los países de la zona sin excepción, las medidas de reforma aplicadas son diversas y la rigurosidad de los reajustes muy variable entre unos y otros.

Un tercer enfoque que trata de dar una explicación satisfactoria al desarrollo de los diferentes modelos de Estados de bienestar es el de *la tesis institucionalista*, centrado en las instituciones políticas y en como éstas influyen en el diseño de las políticas sociales en la medida en que proporcionan las reglas del juego a las que los actores políticos deben atenerse (Castles, 1986, 1999). Muchos estudios señalan la importancia de analizar el impacto que tiene el Estado a través de su aparato burocrático y estructural en la configuración de las políticas de bienestar, con especial atención al impacto del corporativismo, el federalismo y la estructura constitucional (Alesina y Glaeser, 2004; Immergut, 1992 o Steinmo y Watts, 1995; entre otros). Otros planteamientos derivados de este enfoque son aquellos que hablan también del poder de la burocracia establecida en la estructura institucional, para quienes la burocracia estatal es algo más que un instrumento en manos del gobierno. Muy al contrario, para autores como Niskanen (1971) los burócratas tienen sus propios fines, entre los que se encuentran por ejemplo mejorar sus ingresos, su estatus social y su poder. En definitiva, desde esta perspectiva institucionalista las diferentes estructuras del sistema así como el poder de los burócratas inscritos en las mismas lleva a diferentes pautas emergentes de la toma de decisiones y también a un diferente acceso de los jugadores domésticos (ministros, finanzas, sindicatos) y actores internacionales. Un estudio pionero en este sentido es el

realizado por Theda Skocpol (1992), que demuestra como las élites políticas junto a destacados burócratas tienen un impacto fundamental en los programas sociales destinados a las madres y a los soldados en los Estados Unidos del periodo comprendido entre 1870 y 1930. Este estudio y otros posteriores demuestran como las políticas sociales no solamente son producto del crecimiento económico y sus consecuencias demográficas. Lejos de ello, ciertos programas sociales surgen no como resultado de una fuerte demanda de las clases sociales sobre la clase gobernante, sino más bien como consecuencia de la capacidad de los actores institucionales para elaborar y modificar dichos programas sociales, lo cual a su vez viene determinado por factores tales como las características de las instituciones gubernamentales, las normas burocráticas o las tendencias de las políticas públicas previas.

La investigación sobre la influencia de las estructuras institucionales y burocráticas en el desarrollo y reforma de los programas de bienestar permanece en gran parte subdesarrollada en la Europa postcomunista<sup>37</sup>. Algunos estudios señalan como tras la transición, la reforma de las políticas sociales se encuentra en manos de los burócratas y otras élites estatales implicadas en dicho proceso. En esta línea, Aidukaite (2003) sostiene la hipótesis de que la formulación de las políticas sociales de los países bálticos durante los primeros años de la transición está principalmente en manos de las élites burocráticas nacionales, que de este modo tienen una influencia determinante en el diseño de los programas de bienestar social, muy por encima de la ejercida por otros actores tales como los partidos políticos u otros actores sociales. Otros estudios centrados en los países de la Europa Central señalan en la misma línea como los ministros de economía y bienestar, frecuentemente defensores de perspectivas distintas acerca de cómo debe ser llevada a cabo la transformación de los sistemas de bienestar durante la transición, juegan un papel capital en la reforma de los mismos (Muller, 2001; Rys, 2001; Hass & Orenstein, 2002). De este modo, las diferencias entre países pueden ser explicadas en base a las particularidades del proceso de toma de decisiones que tiene lugar en la transición, el cual se encuentra protagonizado por grupos de especialistas que trabajan de manera bastante independiente. Y es que durante el caótico proceso de transición, pequeños grupos de especialistas tienen la responsabilidad de diseñar las políticas de protección social. Las fuentes de ayuda y asesoramiento

---

<sup>37</sup> Algunos de los estudios más importantes al respecto son los llevados a cabo por Elster (1999); Orenstein (2000) o Cook (2007) entre otros.

disponibles con las que cuentan estos grupos en cada país difieren enormemente, mientras que dichos grupos de expertos tienen una gran independencia tanto respecto de la presión parlamentaria como de la sociedad civil. Por lo general, los ideólogos de la derecha, liberales, dejan el campo de las políticas sociales para otros ideólogos de otras tendencias políticas (social demócratas y conservadores principalmente), y se centran en los aspectos macroeconómicos de la reforma. Esta autonomía supone que países que se enfrentan a problemas parecidos en la reforma opten por soluciones divergentes. Aún así, es difícil hablar de una total independencia de estos actores en el marco de una creciente globalización, donde los organismos internacionales y sus principios en el área de bienestar tienen un protagonismo cada vez mayor en la toma de decisiones a nivel nacional. Desde este punto de vista, el papel de estas élites burocráticas queda limitado por los compromisos adquiridos por estos países en materia económica tanto con la UE como con el BM y FMI, a cambio de la adjudicación de créditos de ayuda a la reestructuración.

A finales del s. XX, y en un contexto de crisis del Estado de Bienestar aparecen nuevos enfoques que hablan de la importancia que tiene en el desarrollo de los presentes programas de bienestar, las elecciones políticas previas hechas en el pasado, y que en cierto modo condicionan todo desarrollo futuro. Se trata del enfoque conocido como *Path dependence*<sup>38</sup>, el cual hace énfasis en la continuidad histórica y en la dependencia de la trayectoria anterior de los países en materia de bienestar. Desde esta perspectiva, la literatura especializada explora la importancia de los legados institucionales e históricos y la continuidad de los mismos; y cómo estos legados influyen en las opciones o posibilidades de la reforma durante la transición. Según este tipo de análisis los legados históricos pueden dar explicación a la actual estructura política e institucional de los países analizados. Desde este enfoque, por tanto, la tradición y antigüedad de las instituciones de protección social parece presentarse como un elemento clave que influye en las posibilidades o el alcance de un intento de reforma. Así, en contra de aquellos autores que hablan tras la caída del orden comunista de la existencia de un

---

<sup>38</sup> Varios autores han aplicado la teoría path dependence al desarrollo de los regímenes de bienestar entre quienes destacan las aportaciones de Ebbinghaus, Pierson, o Esping Andersen entre otros. Así, mientras que Ebbinghaus (2005) hace referencia a la probabilidad de que un evento subsecuente está relacionado con eventos previos, explicando por tanto el cambio institucional, Pierson (2004) remarca la importancia del ritmo y secuencia de ciertos hechos históricos en el desarrollo de las políticas de bienestar. Finalmente, Esping Andersen cree las fuerzas sociales y los legados históricos llevan a regímenes arraigados o bloqueos institucionales de los cuales difícilmente se puede escapar, incluso cuando estos regímenes lleven a resultados perversos.

vacío político e institucional donde los nuevos valores neoliberales son implementados con cierta facilidad, los teóricos del *path dependence* sostienen como estos principios neoliberales tienen que enfrentarse al duradero impacto de los legados históricos de la era comunista. Crawford y Lijphart (1995) señalan como las estructuras sociales, culturales e institucionales creadas bajo el régimen leninista representan en Europa Central y del Este una larga sombra sobre el presente, socavando el propio proceso de liberalización<sup>39</sup>. Otras teorías sugieren que la herencia comunista representa un elemento inhibitor del proceso de modernización, o incluso como un elemento facilitador del retorno de ciertas formas de autoritarismo político y económico<sup>40</sup>. En general, los teóricos del *path dependence* rechazan esta concepción de los legados históricos como elementos negativos inhibitorios del proceso modernizador y democrático, así como la idea anteriormente mencionada del vacío político e institucional tras la caída del comunismo. La mayoría de los autores tratan de mostrar como los estados de bienestar contemporáneos de la Europa postcomunista no son introducidos por diseño o dictado de ciertos agentes externos tales como los organismos internacionales, sino que son construidos sobre las ruinas del sistema anterior (sistema comunista), las cuales, a su vez, representan la base idónea para soluciones de tipo innovador en el campo de las políticas sociales (y no un elemento bloqueador de cualquier tipo de innovación). Desde esta perspectiva, donde los legados históricos son concebidos como oportunidades para la innovación institucional, Alfio Cerami (2006) utiliza el concepto de “developmental path dependence” para referirse al enfoque multilinear de la transformación de las sociedades postcomunistas, el cual viene determinado ciertamente por los legados históricos, pero también por un continuo proceso innovador de reconstrucción (Cerami, 2006: 60). Para este autor, en la construcción social de la Europa Central y del Este se combinan viejas ideas políticas (procedentes de las etapas pre-comunista y comunista) con las nuevas ideas surgidas en el proceso de transición. Cerami (2007) cree que es precisamente la presencia de estos elementos procedentes de tres etapas políticas diferentes, con especial atención a los elementos bismarckianos, los que explican que la mayoría de los países Centroeuropeos hayan recalibrado la orientación liberal introducida en un principio y aconsejada por los

---

<sup>39</sup> Para Pierson (2001), el path dependence juega un papel crucial en tanto que el legado político y los altos costos determinados por dicho legado, previenen cualquier intento de cambio radical.

<sup>40</sup> “Las instituciones socialistas en general, han creado un estado de ánimo y toda una serie de expectativas y supuestos que han resultado a menudo ser perjudiciales para el desarrollo del capitalismo democrático y de las instituciones civiles” (Offe, 1997: 217)

organismos internacionales, hacia un enfoque más conservador. Ello explica así el mejor desempeño de estos países en materia de política social, en relación por ejemplo a las Repúblicas Bálticas, con una escasa tradición bismarckiana de seguro social en su historia reciente, y un acervo mucho más liberal y residualista comparativamente hablando. Offe (1993, 1997) también da una importancia capital al legado bismarckiano de las repúblicas centroeuropeas. Para este autor existe una clara división en la zona entre aquellos países que en la transición pueden retomar el modelo institucional de características bismarckianas establecido en el periodo de entreguerras (como es el caso de Checoslovaquia o Hungría), y aquellos países que deben construir un sistema completamente nuevo, al no poder recurrir a este tipo de legados. Ante este hecho, parece claro pues que en el primer grupo de ellos, con una tradición de seguro social marcadamente bismarckiana y que parte del periodo de entreguerras, esta experiencia permite implementar en la transición los deseos de potenciar una economía social de mercado, y por tanto, propuestas más alejadas de las presiones liberalizadoras impuestas desde el exterior. En cambio, en el otro extremo se encuentran aquellos países que, como las repúblicas Bálticas, ante la ausencia de esa importante tradición social, no cuentan con un modelo de referencia que pueda servir de contrapeso al modelo liberal dominante. Tomasz Inglot (2007) coincide en dicho punto cuando al analizar los programas de protección social en Europa Central y del Este, cree identificar de manera clara señales específicas de continuidad entre el presente y el pasado institucional en lo que respecta al tipo de soluciones y al proceso de toma de decisiones adoptado. Para este autor existe una relación clara entre las instituciones y las políticas presentes y pasadas, lo cual hace referencia a la vitalidad de la tradición de las instituciones de bienestar en la región. En este sentido, Inglot se posiciona en contra de aquellos que hablan de la existencia de un único legado histórico común para los países postcomunistas en materia de protección social. Contrariamente, este autor hace referencia a la existencia de varias tradiciones sociales distintas que se encuentran en la base de las diferencias observadas hoy en día en la zona. Para Inglot, los legados de carácter institucional y político son capitales en la medida en que pueden llevar a una diferente estructuración del sistema y, por tanto, a diferentes procesos de toma de decisiones. Esto es, estos diferentes legados suponen diferentes grados de acceso de los diversos agentes políticos al proceso de toma de decisiones (actores políticos

nacionales, internacionales, grupos de presión, actores veto...). Cuando Inglot se refiere a los legados de tipo institucional pone el énfasis en el ritmo al cual se producen los eventos históricos cruciales (tales como la adopción de leyes fundamentales de seguridad social o la extensión de la protección a toda la población), y la secuencia de las principales etapas de desarrollo institucional bajo diferentes sistemas políticos. En cuanto a los legados políticos, Inglot sostiene que si bien se producen variaciones en los programas de bienestar a lo largo de las diferentes etapas históricas, ello no amenaza la permanencia de las características básicas del proceso de toma de decisiones y del sistema de protección social como un todo. Para Inglot, lo que se ha producido en la zona, y concretamente en los tres países que analiza en su estudio, es un ciclo de etapas alternativas de crecimiento y reducción o limitación del alcance de los sistemas de protección social. Por tanto, las diferentes trayectorias y desarrollos en materia de política social entre países, se explican en base a las diferencias en los ritmos, secuencias y duración de las crisis políticas y socioeconómicas. Sin embargo, una vez más, los legados históricos por sí solos no pueden dar explicación a la diversidad de la reforma entre los UE-8. De este modo, atendiendo a los resultados presentados anteriormente, si bien las diferencias entre repúblicas centroeuropeas y bálticas parece evidente y puede derivarse de estos diferentes legados, este enfoque no puede sin embargo dar explicación a la variabilidad de las medidas adoptadas por ejemplo entre Eslovenia y el resto de las repúblicas centroeuropeas.

En definitiva, este análisis descriptivo de las principales corrientes teóricas sobre el desarrollo y evolución de los sistemas de bienestar revela que estas necesitan ser redefinidas para poder ser aplicadas al nuevo contexto económico, político y cultural de la Europa postcomunista. Además, como conclusión es posible sostener que ninguna de las teorías descritas anteriormente puede por sí sola explicar de manera satisfactoria los cambios sucedidos en materia de protección social en la zona. Esto es, la política social ha estado determinada por una gran diversidad de fuerzas. Por lo tanto debe ser estudiada teniendo en cuenta todos los aspectos que determinan el contexto en el cual dichas políticas se desarrollan.

*2.3.2. El estudio de los regímenes de bienestar postcomunistas en la literatura actual.*

Son varias las dificultades con las que se encuentran los científicos sociales a la hora de analizar las políticas de protección social en la Europa postcomunista a partir del año 1989. Las mismas se derivan principalmente de los cambios continuos que dichos regímenes sufren a partir de la transición política y económica, y que en cierta manera determinan su carácter inestable. Tal como se ha mostrado en las páginas precedentes, la mayoría de las teorías que tratan el desarrollo y cambio de los Estados de Bienestar operan bajo la suposición de contextos políticos y económicos estables; y por tanto se muestran inefectivas a la hora de estudiar los cambios en los modelos de protección social durante la transición (periodo caracterizado por una fuerte inestabilidad económica, política y social). De este modo, más de veinte años después de dicha transición son pocos los grandes estudios comparativos que intentan construir una tipología de sistemas de bienestar en la región. Y es que son varios los problemas, así como los desacuerdos y debates que caracterizan esta tarea.

En referencia a los problemas encontrados, el primero de ellos parte de cómo analizar el carácter de los regímenes de bienestar. Dicho análisis se ha basado tradicionalmente en dos tareas básicas: aquella que se centra en el estudio del gasto social y su composición, y la que se dirige a analizar las características institucionales del sistema. Sin embargo, ambas tareas guardan ciertas dificultades aplicadas al análisis de los estados de bienestar postcomunistas. En primer lugar, el análisis del gasto social en los CEE debe ir acompañado de la consideración de la dimensión temporal de las reformas que afectan a la zona sobre todo en los primeros años, en el sentido de que existe un retraso temporal entre la implementación de una reforma social dada y su impacto en el gasto social, haciendo difícil así identificar la dirección de la reforma y sus posibles efectos (Hinrichs & Kangas, 2003). En cuanto al análisis de las características institucionales del sistema, hay que tener en cuenta que la noción de régimen de bienestar presupone la existencia de una continuidad institucional gracias a la existencia de toda una serie de complementariedades históricamente estructuradas (Hall & Soskice, 2001). Sin embargo, el paso del comunismo al capitalismo rompe esta continuidad, dando lugar a la implementación de toda una nueva estructura institucional que combina por lo

general viejos aspectos del sistema con nuevos elementos importados del exterior. En el análisis de esta especial combinación institucional y la comprensión de su especial carácter reside una de las principales dificultades a la hora de identificar tipologías o regímenes de bienestar en la zona.

Ello conduce a la problemática de los modelos a identificar, o dicho de otro modo, a la pregunta de si los UE-8 constituyen nuevas configuraciones de bienestar diferentes de las conceptualizadas hasta el momento. Existe a este respecto una clara oposición entre aquellos que defienden la postura de que estos países han evolucionado hacia alguna de las tipologías identificadas en el mundo occidental, y que por tanto, son susceptibles de ser incluidos en famosas tipologías como la de Esping-Andersen; y los que por otra parte consideran que dichos países constituyen un modelo o modelos de bienestar completamente distintos. Los primeros estudios al respecto hablan del surgimiento en la zona de un sistema de características residuales<sup>41</sup> o estado de bienestar liberal (Ferge; 1997, 2001; Standing, 1996) a imagen y semejanza del modelo existente en los países anglosajones, y que combina la asistencia social con una privatización parcial del sistema. Según estos estudios, esta reforma iría en contra de los que hasta ese momento han sido los legados del modelo social propio del comunismo, y que aboga por una amplia protección social de carácter universal. Por el contrario, Cerami (2006) habla del desarrollo en las cuatro repúblicas centroeuropeas de un modelo de bienestar de características bismarckianas, similar al modelo alemán. Este autor considera que por encima de las influencias transnacionales, el peso de los legados históricos tiene una importancia fundamental en el desarrollo de un régimen de bienestar con estas características. Sin embargo, debe destacarse como estos estudios tienden a generalizar y a tratar de homogeneizar las reformas que se producen en la zona (Aidukaite, 2009). Esta tendencia generalizadora viene provocada en parte por la falta de datos comparativos entre los UE-8, llevando así a tratar el proceso de reforma de lo social como un proceso que ha sido homogéneo.

De este modo, otros corriente de estudios sostiene la idea de que el proceso de transformación de los sistemas de protección social postcomunistas no sigue una única tendencia, y que por tanto, se produce el desarrollo de diferentes regímenes de bienestar,

---

<sup>41</sup> El residualismo (régimen de bienestar de tipo residual) se basa en la premisa de que existen dos canales naturales a través de los cuales las necesidades individuales de protección social deben ser cubiertas: el mercado y la familia. Sólo cuando estas instituciones fallan debe el estado entrar en juego y sólo de manera temporal (Kennett, 2001:79)

que incluso podrían situarse fuera de la clasificación de los estados de bienestar conceptualizados por Esping Andersen<sup>42</sup> (Deacon, 1992). Fajth (1999) sostiene a este respecto que, aunque la mayoría de los estados postcomunistas transitan desde soluciones de tipo colectivo a otras de carácter individual en el campo de la protección social, ello no quiere decir sin embargo que estos países adopten el mismo tipo de reformas. Otros estudios remarcan las diferencias existentes en el carácter de las reformas implementadas por estos países. Así, Manning (2004) señala que no sólo existen profundas diferencias en el tipo de políticas sociales implementadas, sino también en su desempeño económico y social de dichos países<sup>43</sup>. Por tanto, diferentes sistemas de protección social, pero también diferentes niveles de crecimiento económico y de desigualdad social son aparentes entre los diferentes países de la zona<sup>44</sup>. Partiendo de este planteamiento, son varios los estudios que señalan las diferencias en la reforma de lo social entre los países del Centro y Este de Europa (Aidukaite, 2006; Fodor et al, 2002).

Por su parte, autores como Kangas (1999) sostienen lo problemático de intentar clasificar a los estados postcomunistas en alguno de los modelos aplicados a los países de la vieja Europa, dado el carácter específico de su legado político e institucional. Siguiendo este planteamiento, algunas investigaciones recientes han intentado considerar los países postcomunistas como un grupo distintivo, cuyo régimen de bienestar no se encontraría dentro de las tipologías clásicas ideadas para las viejas democracias capitalistas de occidente (Aidukaite, 2003; Kaariainen y Lehtonen, 2006; van Oorschots y Arts, 2005; Wehner, *et al*, 2004). Algunos de estos estudios han creído identificar el denominado régimen postcomunista, el cual combinaría rasgos propios de los conocidos sistemas liberal y conservador-corporativista, así como también rasgos propios derivados del carácter particular de las sociedades postcomunistas (los bajos niveles de gasto social, la identificación de las políticas sociales con el pasado

---

<sup>42</sup> En 1992, Deacon sugirió una clasificación probablemente temporal de los CEE como una tipología adicional denominado estado de bienestar postcomunista conservador o corporativista. Debajo de esta denominación se encontraba un compromiso práctico e ideológico con los valores socialistas, el mantenimiento en el poder de ciertos viejos altos mandos y el acuerdo social respecto a los principales intereses de los trabajadores. Así mismo, también Esping Andersen (1996) reflejó la idea de un nuevo modelo de bienestar en la zona, si bien sugirió que las diferencias entre los países postcomunistas y los viejos estados capitalistas eran sólo de naturaleza transitoria.

<sup>43</sup> Pierson (2004) Desde esta perspectiva path dependence lo esperable sería que los legados comunistas sean lo suficientemente fuertes como para imponer un camino de desarrollo distintivo al menos en alguno de los países postcomunistas.

<sup>44</sup> Rys (2001) rechaza la idea de un estado de bienestar postcomunista distintivo debido a las amplias diferencias existentes entre estos países.

comunista o el bajo nivel de confianza de la población en las instituciones públicas). Este tipo de estudios sostienen por tanto que a pesar de la diversidad de la zona, existen numerosos rasgos comunes a nivel macro que nos permiten agrupar a estos países bajo el mismo modelo postcomunista. Aidukaite (2003) sugiere algunos de los rasgos principales de este régimen postcomunista tomando como referencia el caso de las repúblicas bálticas. Según esta autora, entre estos rasgos encontraríamos el importante rol de los programas de tipo contributivo, lo cual no es sorprendente teniendo en cuenta el papel central que juega el empleo en el sistema de protección social comunista. Sin embargo, otro rasgo fundamental de este régimen postcomunista sería el papel fundamental de la familia y el mercado como agentes proveedores de bienestar, dado el bajo nivel del gasto social existente en estos países.

A pesar de los esfuerzos anteriormente mencionados para clasificar los regímenes de bienestar desarrollados en la Europa Postcomunista después de la transición, la validez teórica y empírica de estos estudios es muy débil, dado que la mayoría de los mismos rara vez incluye a todos los países de la zona. Otro problema adicional de este tipo de estudios es el tipo de datos utilizados y los problemas de comparatividad que se derivarían de los mismos. Así pues, parece claro que es necesario avanzar en esta línea de investigación con el fin de perfeccionar este tipo de tipologías.

#### **2.4. Conclusiones**

El análisis de los sistemas de protección social de la Europa postcomunista dista mucho de estar tan sistematizado como el que hace referencia a los regímenes de la Europa Occidental. Esto es, la especial particularidad del contexto de la transición en el que se han desarrollado los sistemas de protección social de estos países hace imposible la aplicación de las teorías clásicas comparativas en política social, las cuales se muestran inapropiadas o incapaces de explicar la variabilidad intrarregional. Al mismo tiempo, todavía no se ha producido ninguna aportación teórica lo suficientemente relevante que suponga hablar de un nuevo marco de análisis específico para las regímenes de la zona. Teniendo en cuenta este hecho, esta investigación toma aquel enfoque que considera la política social como un elemento que es modelado por numerosos factores, muy especialmente en los países en transición. Por tanto es necesario adoptar un enfoque multidimensional que tenga en cuenta los aspectos económicos, políticos, culturales e históricos que caracterizan a estos países, combinados a su vez con las presiones

procedentes de la globalización y el proceso de adhesión europeo. Así pues, el estudio de los regímenes de bienestar postcomunistas es un objeto de estudio que permanece, debido a su complejidad, sin un marco de análisis específico que pueda ayudar a su comprensión. Es precisamente esta necesidad de aportar un nuevo marco de estudio una de las principales motivaciones de esta investigación.

Por otra parte, esta investigación sigue la senda de todos aquellos trabajos que conceptualizan la naturaleza de los regímenes de bienestar surgidos en los UE-8 como diferente a la de los modelos conceptualizados para las modernas sociedades capitalistas de Occidente. Sin embargo, tal como se ha señalado, la validez empírica de la existencia de un régimen o regímenes de este tipo es bastante débil, puesto que no se ha llevado a cabo ningún trabajo comparativo lo suficientemente exhaustivo que haya probado su existencia. Por ello, la reconsideración de las tipologías de regímenes de bienestar existentes es la segunda tarea pendiente para esta línea de investigación.

### III. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.

Esta investigación se centra en el análisis de la variabilidad de la reforma en el ámbito de los regímenes de protección social entre los países del Centro y Este de Europa que en el año 2004 acceden a la UE. En los capítulos precedentes se ha destacado como las circunstancias de crisis económica y fiscal que acompañan a estos países sobre todo al inicio del proceso de transición, representa un factor que ejerce una influencia clara en la reforma social y que, en cierta manera, constriñe el alcance y las posibilidades de la misma. Por otra parte, también se ha mostrado la influencia fundamental que juegan en este proceso, determinadas organizaciones financieras internacionales mediante la promoción de ideas de tipo neoliberal y el ejercicio de medidas persuasivas para la reducción de los sistemas de bienestar postcomunistas. La combinación de ambas circunstancias parecía predecir un giro de estos países hacia la implementación de un modelo de bienestar de características residuales. Sin embargo, tal como arrojan los resultados de la memoria de investigación que sirve de base para esta tesis doctoral, existen amplias diferencias en el modo en el que la reforma es llevada a cabo por los UE-8 en las tres principales áreas de bienestar (sanidad, pensiones y desempleo). Concretamente, todo parece indicar que a pesar de las difíciles circunstancias iniciales de la transición y a pesar de las presiones internacionales que empujan predominantemente hacia un sistema liberal de bienestar, la heterogeneidad entre estos países se mantiene, optando por caminos divergentes en la reforma social. Partiendo de esta base, parece que son los factores propios de cada país (endógenos) y su interacción con las presiones procedentes del exterior (factores exógenos) lo que explica la diversidad de respuestas entre países en relación a la reforma de los sistemas de protección social.

Teniendo en cuenta este planteamiento, esta investigación persigue dos grandes **objetivos**:

- Identificar la tipología de modelos de protección social desarrollada por los UE-8 durante la transición.
- Analizar la interrelación entre factores tanto de naturaleza endógena como exógena como la clave para alcanzar la comprensión de las diferencias entre estos regímenes.

Esto es, vista ya la limitación de de los intentos realizados hasta el momento desde la literatura especializada para clasificar los modelos de bienestar postcomunistas, se hace necesaria la identificación de la especificidad de dichos regímenes mediante el establecimiento de una nueva tipología. Así mismo, dada la incapacidad de los enfoques teóricos clásicos para explicar el desarrollo y diferenciación de dichos modelos, esta investigación se plantea aplicar una nueva perspectiva de análisis integradora que conjugue la capacidad explicativa de condicionantes exógenos y endógenos para analizar las diferencias existentes entre los países de la región. Con ello, la pretensión final de esta investigación es la de señalar aquellos factores endógenos (propios de cada país), que han interactuado con los condicionamientos internacionales para dar lugar a respuestas divergentes a la necesidad de la reforma social; pero sobre todo, el objetivo final es el encontrar el mecanismo por el cual estos factores o condiciones tanto internos como externos se interrelacionan entre sí orientando las acciones en materia de política social en una dirección determinada.

Por tanto, los **objetivos específicos** de esta investigación son los siguientes:

- Identificar y caracterizar la tipología o modelos de bienestar desarrollados por los UE-8, señalando aquellos aspectos específicos que diferencian dichos modelos no sólo entre si, sino también con respecto de los sistemas de bienestar de los viejos estados miembro de la UE.
- Identificar aquellos factores de carácter endógeno (propios de cada país) de tipo histórico, económico y político o político-institucional que perfilan respuestas divergentes ante presiones internacionales más o menos homogéneas.
- Analizar cual o cuales de estos factores son los determinantes, si los hubiera, buscando dar un peso específico a cada uno de los mismos en el proceso de establecimiento de la política social a seguir en un ámbito nacional dado.
- Analizar la transición de ideas desde el ámbito global al estatal y el mecanismo mediante el cual el discurso global predominante en la zona y que aboga por el recorte del gasto en protección social es adoptado de manera divergente por cada uno de los países en base a la existencia de diferentes contextos económicos, político-institucionales y sociales.

En el siguiente apartado se presentan las principales líneas de hipótesis, para a continuación describir el marco teórico que sustenta a cada una de las mismas, y que por tanto, constituyen la fundamentación teórica de esta investigación.

### **3.1. Hipótesis:**

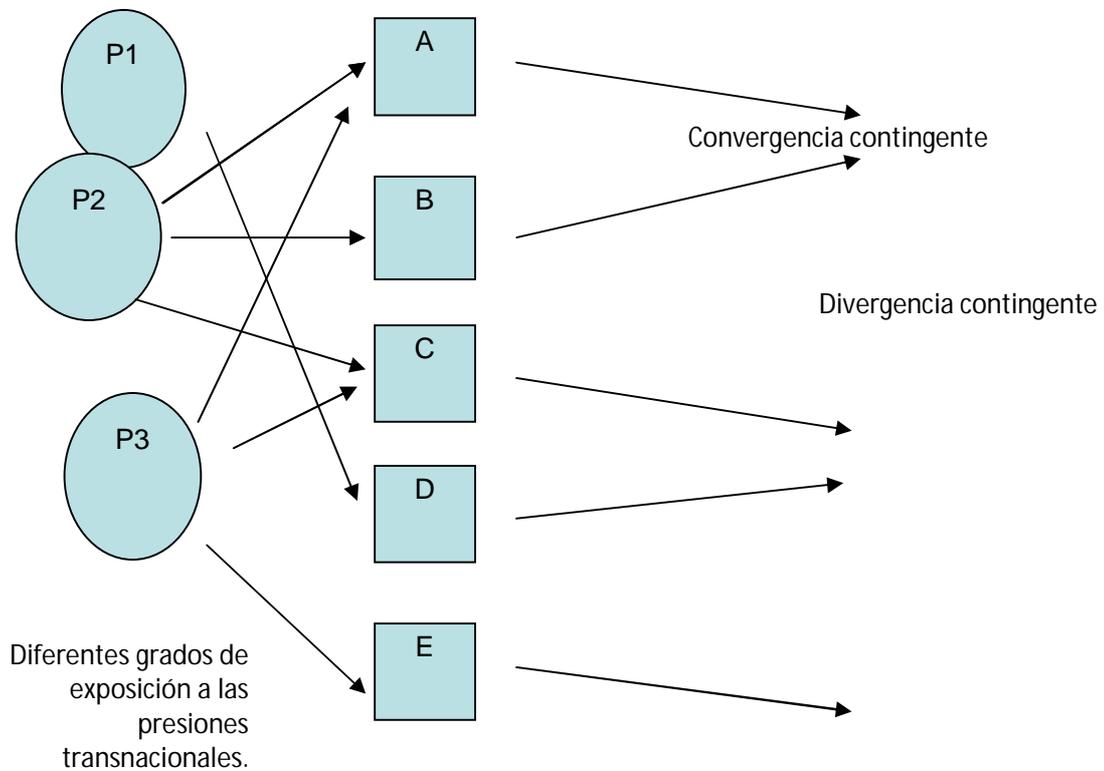
Esta investigación pretende hacer una contribución a la emergente literatura que se centra en la interacción existente entre el fenómeno de la globalización y los diferentes patrones nacionales de gobernanza política y económica. Desde inicios de los años noventa una pregunta recurrente desde la literatura especializada es la de cómo la globalización impacta en las instituciones, estrategias y desempeño de las diferentes economías políticas, y como consecuencia, en sus modelos de bienestar. Frente a todos aquellos autores que consideran la globalización como una fuerza transformadora que lleva a la convergencia hacia un modelo liberal (Gray 1998; Ohmae 2002), esta investigación se posiciona entre aquellos otros que hablan de la importancia de los factores domésticos que median con las presiones de la globalización para dar lugar a respuestas o soluciones divergentes entre países (Hay, 2004; Kitschelt, 1999,2001). Esto es, a pesar de la globalización, la diversidad ha persistido. Esta investigación pretende extender este enfoque al estudio de la Europa Postcomunista, que más que ninguna otra parte del mundo (con la excepción de América Latina) ha estado especialmente expuesta a la acción del fenómeno globalizador y de los actores transnacionales.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente dicho, la explicación de la variabilidad de la reforma de lo social en los UE-8 parte de dos líneas de hipótesis principales:

#### HIPÓTESIS 1:

*Los UE-8, en la transición del comunismo al capitalismo, han estado expuestos de manera diferente a las presiones procedentes de la globalización debido a que intervenían en contextos nacionales específicos; la interacción de presiones exógenas y condiciones endógenas, ha dado origen a diferentes modelos de producción capitalista y de bienestar.*

FIGURA 5: Hipótesis 1.



Fuente: Elaboración propia a partir de Hay (2004)

A pesar de los diferentes procesos de integración económica y de las presiones liberalizadoras ejercidas sobre los modelos de protección social, la convergencia hacia un único modelo de producción capitalista y de bienestar, es inviable por varias razones (Kitsechelt *et. al* 1999). En primer lugar, a pesar de la presión que ejerce la fuerte competitividad internacional sobre los mercados, todavía son muchos los nichos y regímenes locales de producción que están protegidos de esta exposición internacional. Por otra parte, los efectos de la internacionalización económica sobre las economías domésticas y sus regímenes de protección social difieren significativamente en base a la particular configuración institucional sobre la que se estructura el sistema productivo. De esta forma, las presiones internacionales comunes son percibidas de manera diferente por los actores políticos nacionales establecidos en esta particular configuración institucional. En este sentido, la persuasividad de las presiones internacionales como fuente de convergencia es determinada por la voluntad y la capacidad de los gobiernos nacionales para la liberalización económica y de los

sistemas de bienestar. En definitiva, esta liberalización está condicionada por los gobiernos nacionales y las diferentes capacidades institucionales, de manera que la adaptación al modelo liberal no es exclusivamente una cuestión dependiente de la lógica económica, sino que también depende de las preferencias políticas, establecidas a su vez, por una configuración institucional particular.

De esta primera hipótesis se derivan dos subhipótesis:

1.1. *Las diferencias en la reforma social durante la transición en los UE-8 se deben al surgimiento de diferentes modelos de producción capitalista, que a su vez, suponen diferentes capacidades de negociación frente a las presiones de los mercados internacionales globalizados.*

Esta subhipótesis supone conceptualizar las políticas de bienestar como un elemento intrínseco y funcional del propio sistema de producción capitalista, y por tanto considerar la variedad de modelos de producción capitalista como punto de partida para la implementación de diferentes modelos de bienestar. Desde este punto de vista, esta investigación intenta superar la tradicional conceptualización de la política social como un elemento separado o incluso opuesto al mercado. Contrariamente, desde la perspectiva defendida aquí, las políticas de bienestar o de protección social son un elemento funcional al propio sistema capitalista, contribuyendo al buen funcionamiento del mismo. Siguiendo esta lógica, y partiendo de los supuestos de la teoría de “las variedades de capitalismo”, se defiende la implementación durante la transición postcomunista de diversos modelos de producción capitalista que implican la implementación de diferentes modelos de bienestar. Y ello es así porque estos diferentes modelos de capitalismo interactúan de manera diversa con las presiones procedentes del contexto global, dando lugar a modelos más o menos dependientes de estas presiones internacionales. Por tanto, dan lugar a modelos de bienestar más o menos alejados de las ideas recogidas en la agenda neoliberal que predominan en dicho contexto global.

1.2 *La singularidad de los legados institucionales, políticos y económicos de los UE-8 ha llevado a la implementación de modelos de producción capitalista diferentes de los conceptualizados para Europa Occidental, y por tanto, al desarrollo de modelos de protección social distintos.*

Esto es, en contra de todos aquellos estudios que han tratado de clasificar a los países postcomunistas dentro de alguna de las tipologías conceptualizadas para los países occidentales, esta investigación apoya aquella otra corriente que sostiene la dificultad de aplicar estas teorías clásicas a un contexto particular como el de las transiciones postcomunistas. Y es que esta región no sólo cuenta con unos particulares legados económicos, políticos e institucionales que la alejan de la experiencia de los países capitalistas desarrollados, sino que además el particular proceso de transición supone un contexto excepcional para la construcción de una economía de mercado y de un modelo de bienestar. Debido a todas estas particularidades, las teorías “clásicas” que hacen referencia al desarrollo de diferentes modelos de bienestar y de producción capitalista en los países occidentales, tienen una capacidad explicativa limitada en el ámbito de la Europa Postcomunista. Y es que, tal como ya se ha señalado, muchas de estas teorías clásicas se limitan al análisis de dichos regímenes en contextos políticos y económicos estables; y, por tanto, se revelan inefectivas a la hora de estudiar los cambios en los modelos de protección social durante la transición (periodo caracterizado por una fuerte inestabilidad económica, política y social). También en la noción de régimen de bienestar se presupone la existencia de una continuidad institucional gracias a una serie de complementariedades históricamente estructuradas que, sin embargo, se rompe en estos países con el paso del comunismo al capitalismo. Con esta transformación se da lugar a la implementación de una nueva estructura institucional que combina, por lo general, viejos aspectos del sistema con nuevos elementos importados del exterior. Por tanto, cabe suponer que estas especiales circunstancias dan lugar al surgimiento de nuevos modelos de producción capitalista y de bienestar no conceptualizados hasta el momento.

Tabla 15: Hipótesis 1

	<b>Diferentes grados de exposición a las presiones transnacionales de los UE-8</b>
<b>Singularidades de legados institucionales, políticos y económicos de los UE-8</b>	Diferentes modelos de producción capitalista
	Modelos de protección social distintos a los de Europa Occidental

Fuente. Elaboración propia

**HIPOTESIS 2:** *El surgimiento de diferentes modelos de producción capitalista y, como consecuencia, de distintos modelos de bienestar, se explica por la existencia en cada país de diferentes condiciones de partida al inicio de la transición.*

Parece claro que las condiciones iniciales, o dicho de otro modo, los legados anteriores a la transición ejercen una influencia determinante. Tal como señala Feldman (2006, 2007), estos condicionantes iniciales proporcionan el contexto en el cual se llevan a cabo las reformas, y desde este punto de vista, constriñen las opciones disponibles a la hora de elegir el camino de la reforma. Además, desde el plano cognitivo, estos legados perfilan las creencias de los actores acerca de qué tipo de acciones deben ser tomadas y la efectividad de las mismas. Así pues, estas condiciones iniciales de partida determinan la dirección de las reformas y las diferentes respuestas nacionales a las presiones de la globalización, tanto en el plano económico, como en el plano social. En este sentido, se trata de reemplazar una concepción de los estados postcomunistas como agentes pasivos en el inicio de la transición, que se limitan a aplicar los dictados procedentes del entorno exterior, por otra en la que los actores nacionales juegan un papel clave a la hora de determinar la dirección y el alcance de estas reformas. Además, estas decisiones quedan condicionadas, a su vez, por las experiencias y legados pasados (políticos y económicos), y por la percepción de los mismos como una amenaza o ayuda para la soberanía nacional y la independencia económica. Incluso en aquellos casos en los que la reforma económica y social ha ido en la misma dirección que la dictada por los agentes transnacionales (esto es, en la dirección neoliberal); sería erróneo pensar que ello se ha debido a una simple imposición externa, sino que esta opción está condicionada en gran parte por la disposición de los actores nacionales a implementar

este tipo de reforma, en base a una serie de legados y experiencias previas que ejercen su influencia sobre las opciones de reforma disponibles y la adecuación de las mismas.

Para los objetivos de esta investigación es de importancia capital el análisis de dos tipos de legados, a partir de los cuales se plantean otras dos subhipótesis:

- a) Legados económicos: Las condiciones económicas de partida son un factor importante que condiciona, en gran medida, las posibilidades de reforma, actuando como obstaculizador fundamental frente a las presiones procedentes del exterior, si bien este factor en solitario no puede dar una explicación totalmente satisfactoria al porqué de la dirección de las reformas implementadas. En todo caso, es necesario señalar el importante papel que desempeña la situación macroeconómica de partida a la hora de influir en la dirección de ciertas reformas. La existencia de una mayor o menor crisis fiscal del Estado juega un papel fundamental, puesto que condiciona el nivel de dependencia de la economía nacional respecto de las exigencias externas. De este modo, factores macroeconómicos tales como, por ejemplo, un alto nivel de deuda externa aumentan la necesidad de atracción de capital extranjero para obtener liquidez, lo que propicia procesos privatizadores de los activos estatales en los que se privilegia a los inversores extranjeros (entrada de capital foráneo). Esta y otro tipo de medidas propiciadas por una supuesta crisis fiscal dan lugar a un capitalismo más dependiente del exterior, y por tanto, más constreñido por las influencias internacionales. Así pues se puede decir que,

*2.1 Condiciones macroeconómicas de partida críticas favorecen el surgimiento de una estructura económica y productiva más dependiente del exterior, y por tanto, más constreñida por las influencias transnacionales en la toma de decisiones relacionadas con los sistemas de bienestar.*

- b) Legados políticos: La estructura de las dimensiones o divisiones políticas sobre las que se produce la competencia electoral entre las diferentes fuerzas políticas nacionales desempeña un papel fundamental durante la transición. Por lo general, allí donde la dimensión política dominante (aquella en base a la cual el electorado decide su voto) se centra en la construcción nacional y en cuestiones

de carácter étnico, es más probable la implementación de políticas neoliberales de recorte del bienestar social. Eso se debe a que en aquellos países donde la cuestión nacional es un elemento central del discurso político, las reformas radicales aparecen como un elemento crucial de distanciamiento del antiguo sistema comunista, y por tanto, cruciales para la defensa de la independencia nacional. En cambio, allí donde la principal dimensión de la competencia electoral es una centrada en aspectos económico-redistributivos, los ajustes en los sistemas de bienestar son más difíciles de justificar ante el electorado, y por tanto, los mandatarios políticos optan prioritariamente por reformas de tipo gradual y moderado. En este sentido podemos decir que,

*2.2 La estructura de las dimensiones políticas dominantes que determinan el voto tienen un impacto fundamental en la dirección de las reformas económicas y sociales implementadas, siendo la centralidad de la dimensión económico redistributiva un factor que dificulta la implementación de medidas para la limitación de las políticas de bienestar.*

En conjunto, la segunda hipótesis busca ahondar en las raíces de la variabilidad que ha llevado a la implementación en estos países de diferentes modelos de producción capitalista, y por tanto, diferentes modelos de protección social.

Tabla 16: Hipótesis 2

		LEGADOS ECONÓMICOS	
		<i>Favorables</i>	<i>No favorables</i>
LEGADOS POLITICOS	<i>Dimensión étnico-nacional</i>	Modelo mixto Reformas contradictorias o inconsistentes	<b>Dependencia</b> <b>Radicalismo</b>
	<i>Dimensión económico-redistributiva</i>	<b>Autonomía</b> <b>Gradualismo</b>	Modelo mixto Reformas contradictorias o inconsistentes

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 16 intenta sintetizar los planteamientos expresados en esta segunda hipótesis. En la misma se refleja como la combinación de diferentes legados económicos y políticos da lugar a diferentes regímenes de producción capitalista, y por tanto, a diferentes modelos de bienestar. Por una parte, las condiciones económicas de partida de los países postcomunistas interactúan con las presiones procedentes del contexto internacional globalizado, donde, como se ha mostrado en los capítulos precedentes, existe un predominio de la agenda neoliberal que impone una ruta concreta para la reforma de los sistemas económico y de bienestar postcomunistas. El planteamiento seguido es aquel que establece que una situación económica favorable de partida tiende a bloquear la dependencia exterior y, por tanto, los intentos de reforma radical del sistema económico y de bienestar (entendidos como el paso hacia una economía de mercado cercana a los planteamientos neoliberales y, como consecuencia, hacia un sistema de bienestar basado en los principios de focalización hacia los más necesitados y privatización para el resto de colectivos sociales). En cambio, una fuerte crisis económica y fiscal de partida es una circunstancia que favorece la influencia de todos aquellos planteamientos que desde instancias internacionales abogan por dicho modelo neoliberal de mercado y el recorte del Estado de Bienestar.

Sin embargo, estas condiciones económicas de partida poco favorables no determinan por sí solas el triunfo de un planteamiento neoliberal. En un segundo nivel es el legado político el que determina la implementación o no de una reforma de carácter radical. Esto es, dadas las circunstancias favorables para el triunfo de la visión neoliberal de mercado y del Estado de Bienestar, es la dinámica de competencia electoral entre partidos dominantes la que determina o no el triunfo de estos planteamientos dominantes en el contexto internacional globalizado. Es en aquellos países donde la dimensión política dominante sobre la que se produce la competencia electoral es una centrada en aspectos económico-redistributivos donde la implementación de la agenda neoliberal se muestra más difícil, y viceversa.

En definitiva, ni legados económicos ni políticos pueden por sí solos determinar el triunfo de la agenda neoliberal, por lo que la presencia de una crisis fiscal o del predominio de legados políticos centrados en la cuestión nacional puede dar lugar a un

tipo de transición contradictorio o poco consistente donde medidas de transformación radicales y graduales sean aplicadas de manera combinada.

A continuación se desarrollan los principales elementos teóricos que fundamentan las dos líneas de hipótesis formuladas anteriormente.

### **3.2. Marco teórico.**

#### *3.2.1. Globalización y autonomía nacional: convergencia vs. divergencia. [Hipótesis 1]*

Una de las creencias más extendidas acerca de la globalización de los mercados es aquella de que este fenómeno reduce de manera ostensible la autonomía de los estados-nación, lo que los lleva a competir entre sí por los recursos económicos móviles, y como consecuencia al desmantelamiento de los Estados de Bienestar.

En la economía política, el término globalización es usado para describir tres tipos diferentes de presión sobre los estado-nación: presiones para la competitividad en el mercado internacional de bienes y servicios; para la multinacionalización de los regímenes de producción; y para la integración de los mercados financieros (Garret, 2000). Pero además de la globalización o transnacionalización de la actividad económica, las organizaciones supranacionales también sufren una importante transformación, inmiscuyéndose en aquellas competencias que hasta ahora se habían considerado propias de los Estado-nación. De este modo organizaciones tales como el FMI, el BM o la OMC (Organización Mundial del Comercio) y otros organismos regionales incrementan la frecuencia, profundidad y alcance de sus intervenciones en asuntos considerados hasta hace poco internos o propios de la soberanía nacional.

Ante esta situación, una pregunta que guía la literatura especializada en el fenómeno de la globalización y su impacto sobre los regímenes de bienestar: ¿pueden los estados de bienestar competir en este contexto internacionalizado? Para muchos la respuesta es que no, puesto que la provisión de servicios y transferencias sociales sólo puede financiarse en base al aumento de los impuestos o el endeudamiento público, lo que irremediablemente lleva a la reducción de la competitividad económica en el marco de la economía internacional. El punto de vista convencional es aquel según el cual la amenaza de retirada de la inversión extranjera lleva a los gobiernos a recortar los

impuestos y el gasto, y por tanto a la convergencia hacia un modelo de bienestar liberal o de características residuales. Es decir, se asume que el capital siempre elige irse ante un elevado gasto público.

Sin embargo, existen otro tipo de argumentos que rebaten este enfoque. Desde este otro punto de vista, no hay duda de que la internacionalización de la economía otorga un gran poder de presión a las compañías transnacionales, las cuales pueden influir de manera determinante en la política económica de los estados nación a través de las amenazas reales de salida. Sin embargo, es necesario resaltar la importancia de la especificidad histórica, institucional, política y económica del propio contexto nacional sobre el que impactan estas influencias transnacionales y como las mismas se ven mediadas por todas estas características nacionales propias, lo cual, en última instancia, mantiene la divergencia entre países. A continuación se exponen ambos argumentos.

Daniel Bell (1973) es uno de los primeros autores en señalar las crecientes dificultades del Estado-nación para hacer frente a los problemas que se derivan de una economía internacional, haciendo necesaria la intervención de una serie de organismos supranacionales. Este punto de vista considera que las políticas keynesianas son ineficaces dentro de este contexto internacional, lo que a su vez socava la legitimidad del Estado (Hirst y Thompson, 1992). Al mismo tiempo, en la política económica surge una creciente preocupación por la reducción de los costes laborales y los impuestos, debido a que la globalización altera el equilibrio entre capital y trabajo. La movilidad del capital le concede una ventaja en el nuevo contexto de apertura de las fronteras internacionales, lo que potencia una competitividad creciente entre los gobiernos nacionales por su atracción.

Según la tesis de la eficiencia, debido a esta apertura de los mercados internacionales y la absoluta movilidad de los capitales, las reglas de la actividad económica se imponen a los objetivos de los gobiernos. Los defensores de esta tesis plantean hasta tres mecanismos a través de los cuales los mercados imponen sus preferencias a los gobiernos nacionales: la intensificación del comercio transnacional y las exigencias de la competencia internacional; la globalización de la producción y las consecuencias de la relocalización de los procesos productivos; y finalmente la internacionalización de los

mercados financieros y los efectos de la movilidad de los capitales (Garrett, 1998; Baldwin & Martin, 1999; Fligstein, 1996).

Como consecuencia, algunos autores auguraron el final del Estado de Bienestar tal como se ha conocido en los últimos cincuenta años. De entre todas las previsiones realizadas sobre el futuro del Estado de Bienestar en el contexto globalizado destaca la de Jessop (1999), quien plantea la transición desde un Estado Nacional de Bienestar Keynesiano a un régimen postnacional de trabajo schumpeteriano. Esta transición se caracteriza por la estructuración del Estado en unidades organizativas a menudo informales y la descentralización de las responsabilidades en materia de política social; mientras que los objetivos de la política social se subordinan a los del mercado de trabajo y la competitividad estructural. Para Jessop (1999), el objetivo final del nuevo régimen de bienestar es promover la innovación permanente y la flexibilidad de los mercados para reforzar la competitividad estructural de la economía.

Este planteamiento lleva a la idea de convergencia de los regímenes de bienestar, la cual se expresa en la teoría de la hiperglobalización (Gray, 1998; Ohmae, 1990, 1996). Según esta perspectiva teórica, en el contexto de la globalización, los sistemas de bienestar están destinados a la convergencia al modelo neoliberal, modelo considerado superior en cuanto a la eficiencia económica. De este modo, los factores institucionales y culturales que en otros modelos explicativos median con las influencias globalizadoras dando lugar a una divergencia de caminos, en este modelo son totalmente ignorados (Hay, 2000). La globalización es, desde este punto de vista, un imperativo económico no negociable que expone a todas las economías del sistema global a presiones y desafíos prácticamente idénticos.

Un gran número de autores de un gran rango de posiciones, a veces incluso antagónicas, han suscrito esta visión de la hiperglobalización. Es el caso, por ejemplo, de la corriente neomarxista, que habla de dependencia estructural del capital que sufre el Estado (Przeworski & Wallerstein, 1988), planteamiento que a su vez es similar al de muchos de los modelos macroeconómicos de la corriente neoclásica. Desde ambos puntos de vista, existe una serie de asunciones básicas: la inversión de capital busca la maximización del beneficio y, por tanto, la inversión se produce donde el máximo beneficio está asegurado; el capital disfruta de una perfecta movilidad a coste cero; y por último, la asunción de que el capital busca asegurarse el mayor beneficio de su

inversión a través de la minimización de los costes laborales (esto es, la inversión se dirige preferentemente a donde pueda nutrirse de mano de obra barata y flexible y donde el mercado laboral se encuentre fuertemente desregularizado). Para ello el capital establece sus actividades productivas en aquellas economías que tengan estas características. Como consecuencia de ello, las políticas socialdemócratas son poco competitivas y no representan otra cosa que la pérdida de capital para sus poseedores. Partiendo de esta base, según Przeworski y Wallerstein (1988), los socialdemócratas deben comprometerse con los principios de la libertad de mercados para así evitar una fuga de capitales, lo que da lugar a la denominada teoría de la dependencia estructural, y confirma la convergencia en la política pública europea.

Sin embargo, existe una vasta literatura reciente que demuestra como los patrones de inversión de los últimos años desmienten que las políticas sociales sean desincentivadoras de la competitividad (Swank, 1998, 2002; Cooke & Noble, 1998). Más allá de los costes reales de producción, la inversión extranjera se ve influenciada por otro tipo de factores tales como: el deseo de acceder a nueva tecnología, nuevos canales de distribución o nuevos mercados (Meyer, Frank, Hironaka, Schoefer, Tuma; 1997). Por supuesto, los costes de producción son un factor fundamental para la inversión extranjera cuando hablamos de localidades con condiciones equivalentes. Sin embargo, puede haber ciertos aspectos del gasto público que favorezcan los negocios y la inversión como, por ejemplo, la inversión en educación para la formación de trabajadores altamente cualificados o la estabilidad social que proporciona un sistema de bienestar sólido. Así pues, en la era de la globalización, los gobiernos nacionales conservan una autonomía mayor de la que generalmente se ha presupuesto. .

La tesis de la eficiencia se equivoca al considerar la relación entre la política social y la eficiencia económica en términos estrictamente contradictorios. Incluso los economistas más ortodoxos admiten que el Estado de Bienestar tiene ciertos atributos atractivos para el capital. Garret (1998) señala como buena parte de la actividad del sector público sirve para mejorar el funcionamiento de los mercados internacionales e influye positivamente en el crecimiento económico. Un ejemplo lo representa el gasto educativo o la inversión en infraestructuras. Para Garret (1998), el gasto social funciona como una condición que facilita la colaboración entre los intereses del trabajo y los del capital, lo que favorece la

competitividad empresarial. Además, las decisiones políticas se toman en el marco de las instituciones políticas, y estas no siempre actúan en conformidad con las necesidades de la economía. Es necesario tener aquí en cuenta la popularidad de las instituciones del Estado de Bienestar y/o si el electorado está dispuesto a asumir una menor eficiencia económica a cambio de otros objetivos (Taylor-Gooby, 2001, 2008; George, 1998). Por tanto, el modo en el que se toman las decisiones políticas y en el que las instituciones políticas están diseñadas, tiene un impacto fundamental en los resultados de tales procesos de decisiones (Swank, 2002; Garrett, 1998; Pierson, 2001).

La perspectiva de la “ventaja institucional comparativa” es un buen ejemplo de esta visión (Helleiner, 1994). Desde este punto de vista, los efectos de las diferentes políticas dependen, en gran medida, de las instituciones preexistentes en un país concreto. Esta perspectiva, por tanto, gira en torno a la relación dinámica existente entre los regímenes nacionales político-económicos y el contexto internacional globalizado en el que estos regímenes nacionales se encuentran establecidos. Esta visión ha sido apoyada por los denominados neo-institucionalistas (Garret, 1998; Iversen & Cusack, 2000; Kitschelt et al, 1999) que contemplan modelos o variedades de capitalismo cultural, institucionalmente diferentes.

En contra de lo que sostienen los teóricos de la hiperglobalización, desde esta perspectiva, una serie de condicionantes institucionales sirven como canales de mediación en relación a las presiones homogéneas procedentes del contexto globalizado, lo que hace que estos países estén diferentemente expuestos a estas presiones. De este modo, la identificación de un conjunto de presiones internacionales comunes relacionadas con la globalización es insuficiente para asegurar la convergencia debido a que existe una diferente exposición a estas presiones. A su vez, esto conlleva la aplicación de diferentes estrategias que reflejan una diversidad de capacidades institucionales y una variedad de modos de intervención económica y gobernanza corporativa (Hollingsworth, Schmitter y Streeck, 1994).

El posicionamiento de Garret (1998) ha sido uno de los más duros en contra de los teóricos de la hiperglobalización. Desde esta perspectiva, la globalización aparece como un constreñimiento económico externo no negociable que lleva inevitablemente a la convergencia hacia el modelo neoliberal. Garret (1998) rechaza este planteamiento, demostrando empíricamente que en la medida de que la globalización parece

seleccionar determinados modelos de capitalismo sobre los demás, el principal criterio para esta selección es la coherencia o buen funcionamiento interno en materia de desarrollo económico. De este modo, el modelo socialdemócrata basado en la coordinación y el corporativismo económico, en tanto tenga un funcionamiento racional y eficiente, es valorado de igual modo que el modelo liberal por el capital y la inversión extranjera.

Hay (2010) intenta ir más allá del dualismo existente entre aquellos que predicen la convergencia como consecuencia de la globalización económica y que por tanto ignoran la particularidad de los contextos nacionales; y aquellos que enfatizan la diversidad de los modelos de capitalismo, y que por tanto tienden a ver la globalización como un conjunto de cambios comunes que se procesan de manera diferente en los distintos contextos institucionales. Frente a esta dualidad, Hay (2010) destaca el carácter contingente de cualquier proceso de convergencia y divergencia; el carácter político, y no exclusivamente económico de ciertas tendencias convergentes; y las presiones hacia la convergencia que se derivan de ciertos procesos regionales y no únicamente del proceso globalizador. Así mismo, Hay (2010) apunta al hecho de que ciertos procesos de regionalización no derivan forzosamente en procesos de convergencia. Por tanto, lo distintivo de la teoría de Hay (2010) es que rechaza privilegiar la globalización como el factor clave en los procesos de convergencia, y señala el peso de otros factores como el de ciertas tendencias a nivel nacional tales como el cambio demográfico o la dinámica de la postindustrialización. Además, los diferentes regímenes políticos y económicos están expuestos de manera variable a todos estos procesos, los cuales tienen un factor geográfico altamente selectivo. Incluso cuando diferentes modelos económicos están expuestos a retos comunes, los procesos cognitivos que filtran estos retos son identificados, entendidos y respondidos de manera diferente en base a los paradigmas y tradiciones políticas existentes en cada uno de estos modelos económicos. De esta manera, la implementación de políticas similares puede producir resultados divergentes en contextos culturales e institucionales diferentes.

Así pues, si bien en la actualidad no existe duda de que los estados postcomunistas tienen menos poder de decisión en materia económica, sería erróneo asumir que el rol del Estado nación ha sido eliminado. La implementación de diferentes modelos de

privatización, como uno de los cambios institucionales clave después del colapso del socialismo, habilita a los estados postsocialistas para ejercer una significativa influencia sobre el desarrollo de sus economías tras la transición. Esto es, el rol del estado también ha sido crucial para la liberalización económica y la desregulación, así como en la determinación del nivel de inversión extranjera recibida. Al escoger diferentes caminos para la privatización, liberalización y desregulación de la economía, los estados postsocialistas ejercen diferentes niveles de control sobre sus políticas económicas y sociales.

3.2.2. *Variedades de capitalismo y estados de bienestar: la política social como elemento funcional al sistema de producción [Hipótesis 1.1].*

La investigación sobre la existencia de diferentes variedades de producción capitalista arranca a finales de los años setenta, sobre todo a la vista de las diferentes respuestas y los diferentes comportamientos que las economías nacionales adoptan frente a la crisis económica mundial de ese momento. Así, un conjunto de autores (1970-1980) analiza el papel de las diferentes configuraciones del mercado de trabajo, el papel de las organizaciones empresariales y de las propias compañías, los sistemas de producción y de innovación, y otros elementos para comprender las diferentes experiencias que cada país estaba viviendo al enfrentar la crisis<sup>45</sup>.

Posteriormente, a partir de la década de los años noventa, una nueva línea combate la idea de la convergencia hacia el modelo capitalista neoliberal, derivada a su vez del fenómeno de la globalización. Esta perspectiva pretende demostrar cómo, pese a la creciente transnacionalización de la actividad económica, la diversidad persiste entre países<sup>46</sup>. En los últimos años, la sistematización del estudio de las variedades del capitalismo ha avanzado de manera notable, dando lugar a algunas de las aportaciones más influyentes de esta teoría como son las de Coates (2000), Amable (2003), Hay (2004) y, sobre todo, Hall y Soskice (2001). Por primera vez, estos estudios identifican un número clave de áreas institucionales cuya configuración lleva a la construcción de un determinado modelo de política económica. Algunas de las áreas clave citadas más frecuentemente por estos autores son los sistemas financieros, la estructura de las

---

<sup>45</sup> Dentro de esta primera ola de análisis de las variedades de capitalismo encontramos a: Schmitter and Lehbruch (1979); Goldthorpe (1984); Piore (1984).

<sup>46</sup> Berger & Dore (1996); Crouch & Streeck (1997); Kitschelt *et al.* (1999).

relaciones laborales o de negociación colectiva, el sistema de formación profesional en el área educativa y algunos elementos del sistema de bienestar. Otra aportación importante de estas teorías es la vuelta a la visión holística de la sociedad, al trasladar la atención desde unos cuantos elementos aislados del sistema, a la estructura institucional en su conjunto; una estructura considerada por otra parte como complementaria, dado que la lógica interna de cada uno de los elementos que la compone se refuerzan mutuamente.

En definitiva, desde esta perspectiva las economías nacionales están inscritas en configuraciones institucionales específicas en cada una de las áreas mencionadas anteriormente, las cuales se complementan entre sí dando lugar a toda una serie de ventajas y desventajas competitivas en el marco de la economía global. Otro aspecto común de la mayoría de las propuestas hechas desde esta perspectiva teórica es que todas comparten un enfoque centrado en el actor y las relaciones que se establecen entre los diferentes agentes sociales, con especial atención (sobre todo desde el enfoque de Hall & Soskice) al papel desempeñado por la empresa. Finalmente, a pesar de todos estos puntos en común, un aspecto que distancia a estos autores es el número total de tipologías identificadas: así, mientras algunos optan por un modelo bipolar (Hall & Soskice, 2001), otros, como Amable (2003) hablan de la existencia de hasta cinco variedades de capitalismo diferentes.

La propuesta de Hall y Soskice en su obra del año 2001 (*“Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage”*) ha sido reconocida por diversos autores como una de las aportaciones más influyentes dentro del campo de la economía política comparada. Estos autores identifican dos tipos de economía capitalista: las economías de mercado liberales (*LME-liberal market economies*), y las economías de mercado coordinadas (*CME-coordinated market economies*). La diferencia fundamental entre ambos tipos de economías capitalistas se basa en la diversidad de configuraciones que se presentan en cinco áreas: el sistema financiero; el sistema de relaciones laborales que establece la regulación de los salarios y las condiciones de trabajo; el sistema educativo y de formación profesional que condiciona el tipo de cualificaciones laborales con los que la futura mano de obra accede al mercado laboral; las relaciones entre diferentes firmas o compañías; y finalmente el rol de la propia empresa, como actor

central, dentro del sistema. Cada una de estas configuraciones específicas en las áreas mencionadas están interconectadas, generando lo que Hall y Soskice denominan “complementariedades institucionales”, según la cual los elementos de esta particular configuración institucional están interrelacionados y se retroalimentan entre sí dando lugar a una lógica de funcionamiento común. Así, el prototipo de una economía de mercado liberal se caracteriza por contar con mercados de trabajo flexibles y desregulados, con bajos costes de contratación y despido, con una baja afiliación a los sindicatos, una negociación colectiva descentralizada (a nivel de la empresa) y de baja cobertura. Además cuenta con sistemas educativos que promocionan la adquisición de cualificaciones profesionales de tipo general, propiciando así la movilidad en el mercado laboral. Otra característica de este prototipo liberal es la fuerte competitividad entre las diferentes empresas en el mercado, que así mismo constituye en estos sistemas la principal vía de innovación, seguido de un sistema de financiación basado en los recursos de carácter privado del mercado. Finalmente, este prototipo constituye un sistema donde las empresas compiten en mercados que cambian muy rápidamente.

Por el contrario, en el caso de una economía coordinada, las relaciones laborales se caracterizan por un papel importante de los sindicatos y de las asociaciones empresariales, además de contar con acuerdos colectivos a nivel estatal de gran cobertura. En segundo lugar, destacan los sistemas educativos que promocionan la adquisición de cualificaciones específicas de determinados sectores económicos; una relación de fuerte coordinación y/ o colaboración entre las diferentes firmas empresariales, que cooperan en el establecimiento de determinados procedimientos tecnológicos y normativos. Además cuentan con un sistema financiero donde el sector público tiene un papel importante y en definitiva, un sistema que intenta ajustarse a las necesidades específicas de las empresas.

Aunque otros autores proponen diferentes tipologías (Amable, 2003; Coates, 2001), la misma idea de complementariedad está presente en todas ellas. En definitiva, este enfoque plantea que, a fin de desarrollar y explotar ciertas competencias clave, la empresa (considerada aquí actor central del sistema capitalista) debe coordinarse con otros actores, incluyendo sus propios trabajadores, los sindicatos, el gobierno, sus clientes y sus propios competidores. En el caso de las economías liberales esta coordinación tiene lugar principalmente a través de los mecanismos que ofrece el propio

mercado, mientras que en las economías coordinadas esta relación entre los diferentes actores tiene lugar a través de mecanismos externos al propio mercado, tales como redes, asociaciones o relaciones de colaboración más o menos institucionalizadas.

Tabla 17: Modelos de producción capitalista – Hall & Soskice

	<b>Modelo liberal (LME)</b>	<b>Modelo coordinado (CME)</b>
<i>Mecanismo de coordinación</i>	Mercados competitivos/ Contratos formales	Asociación y redes profesionales
<i>Principal modo de financiación de la actividad económica</i>	Mercado de valores internacional y doméstico	Préstamos del sistema bancario domésticos/fondos propios
<i>Gobierno corporativo</i>	Control externo/ Disperso	Control interno/ Concentrado
<i>Relaciones industriales</i>	Plurales, basadas en relaciones de tipo mercantil; pocos acuerdos colectivos.	Corporativistas, consensuadas; amplios acuerdos tanto a nivel nacional como intra-sectorial.
<i>Educación y formación profesional</i>	Competencias generales; alta inversión en I+D	Fomento del desarrollo de competencias específicas.
<i>Transferencia de Conocimiento e innovación</i>	Basado en las relaciones de mercado y en los contratos formales	Importante rol de las asociaciones empresariales y joint-ventures
<i>Ventajas comparativas</i>	Innovación radical en tecnología y el sector servicios	Innovación incremental de los bienes capitales.

Fuente: Nölke & Vliegenthart (2009:680)

¿Cuáles son las implicaciones de estas teorías en lo que respecta a los Estados de Bienestar? En primer lugar, la generosidad de las políticas de bienestar deja de ser vista como un producto de la “política en contra del mercado” (como consecuencia de la movilización obrera y mediada por la competitividad electoral) para pasar a ser vista como un producto conjunto de la política y los mercados, generosidad apoyada por amplias coaliciones sociales que van más allá de la clase obrera, y que incluyen a ciertos sectores del capital y el trabajo. Desde esta visión, las políticas sociales son un elemento funcional que complementa la lógica de un determinado sistema capitalista; por lo que

también las clases capitalistas están interesadas en la producción y reproducción de este tipo de instituciones de bienestar a fin de preservar la eficiencia del sistema. En este sentido, los estados de bienestar son contruidos parcialmente por la acción de los propios empresarios o capitalistas. Desde la perspectiva de la empresa, las políticas sociales pueden mejorar la operatividad de los mercados laborales de manera notable y por tanto debe existir una complementariedad funcional entre las políticas económicas y las políticas de bienestar (Hall y Soskice 2001:50). En este punto, la teoría de las “variedades de capitalismo” confluye con la de los tres mundos del bienestar capitalista de Esping-Andersen (1990), según el cual, los diferentes modelos de bienestar (modelos liberal-anglosajón; conservador-continental y universal-nórdico) se corresponden, a su vez, con diferentes sistemas de producción capitalista. De este modo, las economías liberales están complementadas por estados de bienestar de naturaleza igualmente liberal, cuyo énfasis en las medidas de tipo asistencialista (destinadas sólo a los más necesitados) y por tanto en la restricción del acceso universal a los subsidios sociales, refuerzan la fluidez del mercado laboral, elemento utilizado por las empresas en las economías liberales para gestionar sus relaciones con el trabajo (Esping Andersen, 1993).

Respecto de las economías coordinadas, Esping-Andersen establece que, si bien a este tipo de economías les corresponde una mayor diversidad de modelos sociales (modelo continental y nórdico), todos ellos comparten una serie de aspectos comunes que refuerzan la lógica de funcionamiento de economías basadas en estrategias de coordinación. Así, las generosas tasas de reposición fuertemente ligadas a los niveles de contribuciones y por tanto, al nivel del salario anterior, de subsidios como los de jubilación o los de desempleo, son herramientas que ayudan a asegurar a los trabajadores que puedan soportar una desaceleración económica sin tener que cambiar de ocupación o sector laboral. Por tanto, son medidas que fomentan la inversión del individuo en las destrezas profesionales específicas en las que se basan la mayoría de las industrias y el sistema productivo, en general, dentro de una economía coordinada (Hall y Soskice, 2001:51).

En definitiva, el análisis de las políticas sociales de la teoría de “variedades de capitalismo” es uno que presenta a la empresa como actor clave, y que explora las diferencias entre países en lo que se refiere a la naturaleza de dicha participación en la

formulación e implementación de políticas públicas. En este sentido, es un análisis que sin duda tiende un puente entre la investigación sobre las variedades del capitalismo y aquella que hace referencia a las variedades en los sistemas de bienestar, al hacer referencia a los intereses del mercado en las políticas sociales. Parece claro que las políticas sociales crean de manera indirecta importantes ventajas institucionales para los empresarios, y que a cada perfil económico específico corresponden unos acuerdos concretos en materia de protección social que refuerzan la lógica general del sistema. Las políticas sociales o de protección social son desde esta óptica uno más de los campos institucionales que, interrelacionados entre si, crean el contexto de complementariedad que necesita un determinado modelo económico para desarrollarse.

También desde la política social comparada es muy presente el vínculo entre capitalismo y regímenes de bienestar. Este vínculo ha sido establecido principalmente desde dos perspectivas opuestas. En primer lugar, el enfoque de las teorías de la industrialización y la modernización señala la existencia de los sistemas de bienestar como una necesidad de las sociedades modernas para ajustarse a los cambios económicos y al desarrollo industrial, además de como un instrumento para promover la cohesión social. Desde este punto de vista, tal como señala Goodin (1999:22) las políticas de bienestar son, de manera paralela, un elemento de promoción de la eficiencia económica y de estabilidad y cohesión social a través de la reducción de la pobreza y de la exclusión social.

Una perspectiva cercana a este planteamiento es la “social demócrata”, desde la cual las políticas de bienestar son vistas como la concreción de una victoria histórica del movimiento obrero sobre el capital en la consecución de una serie de derechos laborales. En segundo lugar, un conjunto de enfoques consideran los regímenes de bienestar o bien como una intrusión sin principios en la economía liberal (desde la teoría neoliberal) o como un instrumento orientado a favorecer las circunstancias necesarias para la acumulación capitalista y que al mismo tiempo contiene el carácter esencialmente contradictorio desarrollado por el capitalismo, crónicamente sometido a la lógica de la crisis fiscal y administrativa (desde un punto de vista neomarxista) (Offe, 1987).

Esto es, desde las teorías marxistas, los regímenes de bienestar (históricos y contemporáneos) deben ser analizados de manera empírica como parte del sistema capitalista y de dominación de la clase obrera. En este sentido, las políticas sociales son instrumentos utilizados para alcanzar los objetivos de reproducción del capital y el trabajo y la regulación de los antagonismos inherentes al modo de producción capitalista (O'Connor, 1973). Sin embargo, desde la mayoría de estos enfoques teóricos (excepto en el caso de la posición neoliberal) la concepción del Estado de Bienestar es parecida, ya que la política social es considerada un elemento funcional del sistema capitalista, bien como elemento cohesionador (desde la perspectiva más positiva de la industrialización o de la modernización y de la socialdemocracia) o como un elemento que permite superar las contradicciones intrínsecas del capitalismo (desde la perspectiva más crítica del neomarxismo).

Esto es, ambos argumentos se aproximan de manera sorprendente, ya que el planteamiento de la industrialización y el socialdemócrata parten de una premisa básica: la política social no sólo es emancipadora del capital sino también es una condición previa para la eficacia económica, acercándose así al razonamiento marxista por el cual el valor estratégico de las políticas de bienestar social reside en que ayudan a promover la ascensión de las fuerzas productivas en el capitalismo (Esping-Andersen, 1990). En este sentido, puede decirse que el Estado de Bienestar ha sido definido en estricta conexión con el contexto industrializado en el que se ha gestado su origen. Esto es, las características del capitalismo moderno y sus contradicciones han sido tomadas como eje de análisis de los sistemas de bienestar desde las principales teorías de la política social comparada (Cerami, 2006). Por ello es lógico que el análisis de las diferencias entre los regímenes de bienestar parta del análisis de las diferencias entre los sistemas de producción capitalista, enfoque que es defendida desde esta investigación.

El primer teórico que trata de explorar y categorizar diferentes tipologías de Estados de Bienestar es Richard Titmuss (1974), quien habla de un sistema residual, un sistema industrial ("*Industrial Achievement Performance model*"), y un sistema institucional o redistributivo ("*institucional redistributive model*"). Las diferencias entre dichos modelos radican en las ideas imperantes en cada sistema acerca de la función que debe tener el Estado respecto a la protección social, más allá de la familia y el mercado. En dicho análisis, y especialmente en el caso del modelo o sistema industrial, es destacado

el importante papel que tienen las instituciones de bienestar social como complemento del sistema económico, dado que las necesidades sociales quedan cubiertas en base a los criterios de productividad económica, mérito y desempeño en el puesto de trabajo.

Este primer intento de clasificación de diferentes regímenes de bienestar es implementado de manera radical en “Los tres mundos del Estado de Bienestar capitalista” de Esping-Andersen (1990), quizá la obra de mayor impacto de las últimas dos décadas en el estudio comparativo de los sistemas de bienestar. Su enfoque parte de la posición de que gran parte de la investigación comparada sobre el desarrollo de los Estados de Bienestar ha estado mal dirigida porque se ha separado de sus fundamentos teóricos. Desde este punto de vista, este autor insta a la recuperación, tanto de la metodología, como de los conceptos de economía política con el fin de estudiar adecuadamente el Estado de Bienestar. En este sentido, es un enfoque que guarda muchos puntos en común con la perspectiva de las variedades de capitalismo. Así Esping-Andersen afirma que el Estado de Bienestar es la “principal institución en la construcción de los diferentes modelos de capitalismo en la postguerra” (1990:5). De este modo, los principales factores de variabilidad entre los diversos modelos de capitalismo son la medida y la forma en la que el Estado de Bienestar se ha convertido en “una fuerza fundamental en la organización y estratificación de las economías modernas” (1990:159).

Esping-Andersen (1990) evalúa las diferencias entre los diferentes regímenes de bienestar en base a tres dimensiones básicas (Ebbinghaus & Manow, 2001:8): a) el grado de des-mercantilización (la extensión de los derechos sociales más allá de los mecanismos del mercado); b) el sistema de estratificación (desigualdad en la distribución de la renta) y c) la especial combinación Estado-mercado-familia en la provisión del bienestar. La primera de estas dimensiones (la des-mercantilización) es quizá uno de los aportes más importantes de esta obra a la teoría de los Estados de Bienestar ya que pone en relación el sistema de bienestar con el mercado capitalista.

Según Esping-Andersen (1990), cuando los mercados se convierten en universales y hegemónicos, es cuando el bienestar de los individuos viene a depender enteramente del circuito monetario (mercantilización de lo social). Esto es, con el avance del capitalismo moderno, se produce la debilitación de las formas tradicionales de protección y

provisión social tales como la familia, la iglesia o el señor feudal. De este modo, la satisfacción de las necesidades humanas en el capitalismo moderno implica la adquisición de mercancías, lo que a su vez genera problemas de poder adquisitivo y de distribución de los ingresos (1990:57). Anteriormente, otros autores habían identificado los problemas que se derivan de la mercantilización de las necesidades y del propio trabajo. Así, Polanyi (1944) cree que esta mercantilización total de la fuerza de trabajo supone una contradicción fundamental del sistema capitalista que acaba sembrando su propia destrucción. Eso se debe a que si bien la mercantilización de las necesidades y de las personas puede fortalecer la máquina de la acumulación capitalista, esta acaba debilitando al trabajador debido a que no es una mercancía como otra más, sino que necesita sobrevivir y reproducirse. Así pues, el proceso de desmercantilización que suponen las políticas de Bienestar es, un elemento necesario para la supervivencia del propio sistema capitalista (Polanyi, 1944). La desmercantilización representa el “grado en el que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente adecuado independientemente de su participación en el mercado” (Esping-Andersen 1990:60). Por tanto, según este autor, la variabilidad entre los diferentes Estados de Bienestar viene determinada por las diferentes fórmulas para la desmercantilización que dichos modelos aplican.

La teoría de los modelos de bienestar capitalista guarda aquí un importante punto en común con el enfoque de las variedades del capitalismo: tal como aparece conceptualizado en el enfoque de Hall & Soskice (2001), el Estado de Bienestar y las políticas sociales que se derivan del mismo se revelan como un elemento funcional. Este elemento funcional evita las contradicciones intrínsecas del sistema capitalista derivadas de la mercantilización de la fuerza de trabajo, y que en última instancia puede llevar a su destrucción. Incluso desde el liberalismo radical, la adaptación de la protección social ha sido mucho más elástica de lo que normalmente se piensa, precisamente porque bajo ciertas condiciones, permite reforzar el estatus de mercancía del trabajo sin efectos sociales negativos. Por ejemplo, tal como señala Graebner (1980), las pensiones de jubilación han llegado a ser consideradas por la comunidad empresarial como una forma de hacer el mercado laboral más flexible, ya que gracias a este tipo de subsidios, los empresarios pueden deshacerse fácilmente de los trabajadores de más edad y menos eficientes.

Los derechos de desmercantilización se han desarrollado de diferentes formas en los Estados de Bienestar contemporáneos. Esping-Andersen (1990) hace referencia aquí a tres modelos: el modelo anglosajón o residual (donde existe una predominancia de la asistencia social y los derechos sociales están vinculados a la comprobación de una necesidad manifiesta); el modelo continental o conservador (donde los subsidios son totalmente dependientes del historial de aportaciones o contribuciones al sistema, y por tanto del historial laboral); y el modelo nórdico o social demócrata (que garantiza prestaciones sociales de carácter universal y gratuito). Cada uno de estos modelos representa diferentes niveles de desmercantilización, siendo el modelo social demócrata el más desmercantilizador, mientras que el modelo residual fortalece la lógica del mercado, “puesto que todos, excepto aquellos que fracasan en el mercado, son animados a contratar planes privados de protección social” (Esping-Andersen, 1990:42). Por su parte, el modelo de tipo continental, se encuentra en una posición intermedia entre el modelo residual y el social demócrata.

**Tabla 18:** Los tres mundos del Estado de Bienestar según Esping-Andersen.

<i>RÉGIMEN</i>	<i>Liberal</i>	<i>Conservador</i>	<i>Social-Demócrata</i>
<b>Des-mercantilización</b>	Baja	Media	Alta
<b>Derechos sociales</b>	Basados en la necesidad	Derivados de la actividad económica o historial de contribuciones.	Universales
<b>Provisión del Bienestar</b>	Dual (público-privado)	Predominio de los subsidios o transferencias monetarias.	Servicios públicos.
<b>Subsidios</b>	“Flat rate” (cuantía no variable)	Dependientes de las contribuciones/salario individuales.	Redistributivos

FUENTE: Ebbinghaus & Manow (2001)

Profundizando más en este enfoque (relación entre regímenes de bienestar y regímenes de producción), Esping-Andersen señala en una obra posterior (“*Fundamentos sociales de las economías postindustriales*”) como los regímenes de bienestar en las economías desarrolladas, están perfilados por un elemento fundamental del sistema de producción como es el mercado laboral (entendiendo este como la propia naturaleza del trabajo, la

composición por sexos de la fuerza de trabajo y la estructura de relaciones laborales). Las características del mismo contribuyen a la definición de los patrones de igualdad y desigualdad, en parte, porque las posibilidades de empleo establecen límites a la posibilidad de los individuos y familias para proveerse de recursos para su propio bienestar. Por otro lado, esto sucede también porque los regímenes de protección social dependen, en gran medida, de las contribuciones del grupo de población activa.

En primer lugar, Estado de Bienestar y relaciones industriales se complementan determinando así el comportamiento del mercado de trabajo. De este modo, los estados de bienestar universalistas llevan aparejada una negociación centralizada, coordinada y de ámbito nacional; mientras que los estados de bienestar residuales se caracterizan por un sindicalismo débil y descentralizado, lo cual tiene profundos efectos –en su mayoría indirectos- en los resultados del mercado de trabajo.(Esping-Andersen, 2000:30). Y es que, tal como señala este autor, cuanto mayor sean los niveles de cobertura sindical, de coordinación y de centralización, más probable es que la negociación colectiva dé como resultado un igualitarismo homogéneo y generalizado en cuanto a salarios y condiciones; y viceversa, unas estructuras muy descentralizadas, con sólo unos niveles de cobertura marginales tienden a producir mayores diferencias y mayor segmentación en las condiciones laborales.

Así pues, la centralización y la coordinación parecen ser más capaces de sustentar la igualdad salarial o unos fuertes derechos laborales sin padecer los efectos adversos del desempleo o la inflación (Esping Andersen, 2000:33). Además, diferentes regímenes de bienestar se caracterizan por diferentes niveles de participación femenina en el mercado laboral, lo que repercute claramente en la financiación para los sistemas de protección social, al mismo tiempo que se estimulan las demandas de expansión de los regímenes de bienestar, especialmente en aquellos relacionados con las tareas de cuidado familiar (day care”).

En definitiva, tal como señala Ellison (2006:17), una de las principales ventajas del modelo de análisis propuesto por Esping-Andersen (1990) es su capacidad para incorporar las características de los sistemas de producción como base constitutiva fundamental de los regímenes nacionales de protección social; o dicho de otro modo, la estrecha relación existente entre las estructuras de producción económica y el bienestar, una relación particularmente relevante en relación al análisis del impacto de la

globalización económica sobre los Estados de Bienestar. A partir de este enfoque, otros autores como Hay (2000:151) se han aventurado a sugerir como los sistemas social demócratas, históricamente caracterizados por su adherencia a estructuras económicas y de relaciones laborales fuertemente centralizadas y mediatizadas por el Estado, se ven menos afectados por las amenazas que supone la globalización y por los constreñimientos económicos que se derivan de la misma para la expansión y el crecimiento de los sistemas de bienestar.

El modo en el cual los sistemas de bienestar co-varían en relación a ciertos aspectos del capitalismo modernos sigue siendo un asunto en gran medida inexplicado por las teorías de los regímenes de bienestar. (Ebbinghaus & Manow, 2001:10). Y aunque el trabajo de Esping-Andersen (1990) abre un debate en torno a las diferentes relaciones existentes entre la organización del capitalismo avanzado y los Estados de Bienestar modernos, otro tipo de vínculos entre ambas esferas (más allá de la relación existente entre política social y mercado de trabajo) necesitan ser explorados. Hasta el momento, sólo ciertos estudios, han hecho referencia a este debate<sup>47</sup>.

Así, la literatura centrada en el estudio del corporativismo señala de manera reiterativa el vínculo existente entre dicho corporativismo y generosas políticas de bienestar, si bien se centran casi de manera exclusiva en las relaciones de carácter institucional existentes entre el gobierno nacional y los diferentes agentes sociales. Sin embargo, recientemente, han surgido las primeras teorías que analizan de manera sistemática la relación entre las variedades de capitalismo y la diversidad de los regímenes de bienestar. Las tres aportaciones más destacadas, y a las que se hace referencia aquí, son las realizadas por Ebbinghaus & Manow (2001); Kitschelt (1999) y Huber & Stephens (2001).

Comenzando por Huber & Stephens (2001), su propuesta de integración parte de una conceptualización paralela de los regímenes de producción capitalista y de los regímenes de bienestar, los cuales son considerados el resultado de una configuración política e institucional específica. Su tesis central es que en el conjunto de un país, ciertos aspectos del Estado de Bienestar se corresponden con determinados aspectos específicos del régimen de producción. No obstante estos autores rechazan establecer

---

<sup>47</sup> Hollingsworth & Boyer (1998: 447-9)

una correspondencia total entre una determinada configuración del bienestar y un régimen de producción específico. Muy contrariamente, destacan la variabilidad existente entre los diferentes regímenes de bienestar respecto a la homogeneidad de sus regímenes productivos, siendo los sistemas socialdemócrata y liberal más homogéneos (esto es, que tiende con más frecuencia al mismo modelo productivo) que el régimen conservador o cristiano-democrático, que se muestra mucho más heterogéneo en las características de su sistema de producción capitalista.

Así, algunas de las características del sistema productivo de los regímenes de bienestar social-demócrata son sus altos índices de asociación sindical y negociación centralizada, altos niveles de participación femenina en el mercado laboral, una alta compresión salarial, y un destacado papel del Estado en la economía. Por su parte, los estados de bienestar liberales se caracterizan justamente por los valores contrarios (bajos niveles de asociación sindical y de cobertura de la negociación colectiva; una moderada participación femenina en el mercado laboral; y una escasa intervención del Estado en la economía). Finalmente, los estados de bienestar conservadores o cristiano demócratas se sitúan en algún lugar intermedio entre ambos extremos, si bien más cercanos al modelo socialdemócrata que al liberal. Su variabilidad interna es mayor, aunque a grandes rasgos se puede hablar de las siguientes características: una fuerza sindical moderada, alta cobertura de la negociación colectiva, concertación a nivel sectorial, bajos niveles de participación femenina en el mercado laboral y un papel modesto del Estado en la economía.

En este sentido, y utilizando la terminología aplicada por Hall y Soskice (2001), se establece un vínculo claro, entre las economías de mercado liberales o des-coordinadas (esto es, donde la intervención de sindicatos, patronales, Estado, u otro tipo de agentes sociales en las decisiones de tipo económico son vistas como impedimentos o barreras para la libre operación del mercado) y los regímenes de bienestar de tipo residual o liberal. Por su parte, los regímenes de tipo socialdemócrata y continental se corresponden mayoritariamente con modelos productivos de carácter coordinado; esto es, regímenes productivos en los cuales sindicatos, Estado y patronal tienen un papel clave a la hora de organizar el proceso formativo de la mano de obra; compartir y potenciar la innovación tecnológica en el ámbito productivo, en la organización de la provisión de servicios para la importación y exportación, y en el asesoramiento en lo

que se refiere a actividades de I+D y relacionadas con la innovación productiva. Sin embargo, Huber & Stephens (2001) introducen aquí una innovación al establecer una distinción clara dentro de las economías de tipo coordinado entre el patrón seguido por el modelo escandinavo y el de la Europa continental. Si en el primer caso el Estado tiene un rol central en la coordinación de la actividad económica, no es así en el caso de los países continentales, donde generalmente esta coordinación es llevada a cabo en el nivel industrial, siendo el papel estatal más moderado.

Ya con anterioridad a Huber & Stephens, Kitschelt *et al.* (1999b) establecen esta diferenciación entre las economías coordinadas/ concertadas a nivel nacional y aquellas coordinadas a nivel industrial, las cuales relacionan a su vez con los países nórdicos (y por tanto con los regímenes de carácter social demócrata) y los países continentales (regímenes de carácter conservador), respectivamente. La diferencia fundamental entre ambos modelos se encuentra también según este autor en el papel desempeñado por el Estado, el cual es mucho más activo en el caso de las economías concertadas a nivel nacional; mientras que en el caso del modelo de concertación a nivel industrial el rol estatal es mucho más discreto.

En todo caso, ambos tipos de modelos productivos coordinados se oponen a las economías liberales o descoordinadas, presentes en los países con regímenes de bienestar de características liberales o residuales que se caracterizan por el discreto papel desempeñado por los agentes de concertación social, como por ejemplo los sindicatos, considerados obstáculos en la implementación de las decisiones de carácter empresarial. En definitiva, para Kitschelt (1999) es clara la correspondencia o afinidad entre los diferentes regímenes de producción y los modelos de protección social. En este sentido, si bien las economías concertadas a nivel sectorial están más cercanas a las economías concertadas a nivel nacional que al modelo de producción liberal o no coordinado, ambos subtipos de economías coordinadas (CME) difieren en lo que respecta a sus regímenes de bienestar. Y es que, aunque ambos grupos cuentan con generosos sistemas de protección social, los sistemas de bienestar demócrata cristianos o conservadores son más intensivos en transferencias sociales que en servicios, mientras que los regímenes socialdemócratas muestran justo la tendencia inversa.

Por lo demás, los regímenes conservadores se encuentran a medio camino entre los regímenes liberal y socialdemócrata en lo que se refiere a los niveles de redistribución y desmercantilización. El enfoque de Kitschelt es novedoso en el sentido de que explica el surgimiento de un sistema de producción capitalista específico, y su correspondiente modelo de bienestar, en base a una especial configuración de clases sociales, que dan lugar a unos particulares valores, instituciones y actores corporativos, que acaban influyendo en el surgimiento de un determinado régimen de producción y de bienestar. En realidad, no se trata de una explicación muy diferente de aquella dada por Esping Andersen (1990) a la hora de conceptualizar el surgimiento de sus tres modelos de bienestar capitalista. No obstante, si bien el avance introducido por Kitschelt (1999) consiste en vincular, en paralelo al desarrollo de estos sistemas de bienestar, un particular modelo de producción capitalista.

De este modo, los sistemas de producción y de bienestar liberales se desarrollan en contextos sociales caracterizados por una temprana abolición de las sociedades gremiales y por la ausencia de graves divisiones socioculturales de carácter religioso, étnico, regional o lingüístico. Esta cuestión propicia que la lucha política se centre en aspectos económicos o distributivos. En el caso de las economías concertadas a nivel sectorial (correspondientes con regímenes de características conservadoras), la existencia de fuertes divisiones culturales y la pervivencia de estructuras de producción gremiales han dado lugar a sistemas políticos tripartitos donde los partidos de centro de base religiosa o populista se convierten en los actores clave. Finalmente, en el caso de las economías concertadas a nivel nacional y de regímenes de tipo universal, su desarrollo viene dado en contextos donde una alianza política roja/verde (obrera/agrícola) ha dado lugar a principios de colectivismo y solidaridad interclasista que permiten la aplicación de soluciones de tipo redistributivo, tanto en el ámbito económico, como en el de la política social.

Por último, Ebbinghaus & Manow (2001) se proponen explorar más a fondo la relación sistemática existente entre los sistemas de producción capitalista y los regímenes de bienestar, más allá del vínculo existente entre los sistemas de protección social y el mercado laboral o la estructura de relaciones laborales, relación que ha sido mayoritariamente utilizada por otros autores para explotar la conexión entre regímenes de producción y de bienestar. Para estos autores, la principal razón para la falta de

atención académica sobre los vínculos existentes entre ambas esferas se debe al hecho de que generalmente el Estado de Bienestar ha sido conceptualizado como una limitación para el mercado, o porque, tal también señala Esping-Andersen (1990), las políticas sociales han sido percibidas de manera predominante como un elemento de confrontación del binomio “política-mercado”. En definitiva, la importancia del Estado de Bienestar y su impacto sobre los sistemas nacionales de producción ha tendido a ser subestimada.

Con anterioridad, Manow (citado por Pierson, 2001) había señalado como los diferentes regímenes de bienestar han contribuido significativamente a la emergencia de distintos perfiles económicos en las sociedades industriales avanzadas, subrayando así la importancia de comprender los lazos existentes entre los regímenes de producción y trabajo, por una parte, y los sistemas de protección social, por otra. Manow (Pierson, 2011) intenta romper con la concepción del régimen de bienestar como un elemento contrario a la lógica del mercado que dificulta la competitividad internacional de las economías nacionales desde dos puntos de vista.

En primer lugar, generosos programas de protección social pueden mejorar dicha competitividad y constituir una ventaja institucional para dichas economías facilitando, por ejemplo, la especialización económica en nichos de mercado especiales, en tanto que fuertes instituciones de protección social reducen el coste o riesgo que supone para las compañías la inversión en activos específicos. Por otra parte, Manow (Pierson, 2011) también cree que en aquellos estados de bienestar donde existe una estrecha relación entre producción y protección, se reduce de manera considerable la movilidad de las empresas o su relocalización en el extranjero, dado que cuando la ventaja comparativa de una empresa se basa en una determinada configuración institucional, los incentivos para la movilidad son menores. En cambio, en aquellos regímenes donde no existe este vínculo entre producción y protección (sistemas liberales o residuales), los ajustes a las presiones del mercado toman la forma de recortes del sistema de bienestar. Así pues, a menudo, en las economías coordinadas, los sindicatos defienden los arreglos existentes en materia de protección social frente a las presiones del mercado globalizado, no sólo porque estos son beneficiosos para el trabajador, sino también para las propias compañías.

Ebbinghaus y Manow (2001) hablan en su obra conjunta de los posibles puntos de conexión entre los sistemas de protección social y tres áreas de la política económica: el sistema de relaciones laborales (actores corporativos como el Estado, los sindicatos y las patronales; las leyes y acuerdos gobernando las condiciones laborales; los acuerdos y negociaciones colectivas, etc...); el sistema de producción y el régimen de empleo (la organización social del proceso de producción y las estrategias de empleo de las empresas); y por último el sistema financiero y de financiación empresarial (el modo en el que los mercados financieros estarían organizados, las compañías son controladas y las inversiones son financiadas).

En referencia al sistema de relaciones laborales, la principal aportación de esta obra señala el impacto considerable que los procesos de negociación colectiva (convenios salariales) tienen sobre las políticas sociales, dado que el salario constituye la base para las contribuciones al sistema de bienestar, si bien lo contrario también es aplicable (esto es, las políticas sociales pueden afectar o determinar las negociaciones o convenios colectivos). Aunque parezca que en dichas negociaciones los sindicatos siempre defienden un Estado de Bienestar de tipo universal y la patronal defiende recortes de los derechos sociales, estas preferencias pueden cambiar dependiendo de la composición social de los miembros de estas organizaciones y la interacción estratégica entre estos actores (Mares, en Ebbinghaus y Manow, 2001). Otro aspecto a destacar aquí es la importancia de la participación en los sindicatos y su densidad a la hora de determinar el grado de intervención estatal en las relaciones laborales. En general, sindicatos y patronal tienen un papel fuerte y ejercen influencia sobre las políticas sociales en la medida en que tienen un papel institucionalizado (Crouch, 2001).

Respecto del régimen de empleo y producción, la política social afecta a los costes laborales y por tanto altera los incentivos del trabajo, pero en contra de lo tradicionalmente sostenido, estos costes pueden representar no sólo constreñimientos, sino también incentivos (altos costes sociales pueden potenciar una estrategia de producción basada en una especialización de calidad y flexible). Por otra parte, lo contrario también se produce; es decir, ciertos aspectos del mercado laboral como el desempleo estructural, supone un gran constreñimiento o barrera para la expansión del sistema de bienestar. Otro aspecto a tener en cuenta guarda relación con la forma en que los sistemas de producción nacional reaccionan al pasar de una economía industrial a

una economía de servicios ya que eso depende, en gran medida, de la arquitectura institucional del régimen de bienestar y su sistema de relaciones industriales. Ello es así porque el sistema de bienestar tiene una importante función en lo que se refiere a la estabilización, mantenimiento y mejora del sistema de producción mediante la provisión de una mano de obra cualificada con las competencias requeridas por el sistema productivo para ser competitivo, y cubierta contra toda una serie de riesgos sociales tales como los accidentes, la enfermedad o la vejez. En este sentido, se presupone que cuanto mayor sea el número de subsidios ofrecidos por el sistema de protección social, mayor es la predisposición del trabajador a adquirir competencias específicas relacionadas con la actividad sectorial de una empresa concreta, lo cual da lugar al desarrollo de una mano de obra altamente cualificada con unas competencias específicas, fomentando la competitividad nacional en nichos de producción específicos en el marco de una economía globalizada.

En definitiva, todas estas aportaciones tienen como objetivo brindar claridad a la interconexión existente entre dos áreas que hasta recientemente han sido tratadas y analizadas independientemente la una de la otra, a saber: la teoría de la economía capitalista y la política social. Sin duda, la aportación más importante de este tipo de enfoque es el poder prever las consecuencias que tiene para la justicia social el desempeño económico de un país determinado; o dicho de otro modo, cómo de un determinado modelo económico y productivo se derivan ciertas pautas o principios en el área de lo social.

*3.2.3. La singularidad del modelo económico y social postcomunista.  
[Hipótesis 1.2]*

Desde el inicio de las transiciones postcomunistas, son varios los enfoques que intentan aplicar la perspectiva de la teoría de las variedades del capitalismo al caso concreto de los países del Centro y del Este de Europa. Este planteamiento enfocado en el caso concreto de los estados postcomunistas, toma especial significado por varias razones. En primer lugar, supone reconocer como la transición económica, lejos de llevar a un mismo modelo económico (modelo neoliberal impulsado por los principales agentes internacionales presentes en la zona durante dicha transformación) da lugar a diferentes modelos de economía capitalista, los cuales se caracterizan por diferentes

configuraciones institucionales, diferentes modelos de producción, diferentes grados de exposición a las dinámicas del mercado internacional globalizado, y por tanto, diferentes modelos de bienestar. En segundo lugar, el reconocimiento de esta variabilidad de los sistemas capitalistas y, por tanto, de los modelos de bienestar en la zona implica reconocer diferentes puntos de partida desde la etapa comunista. En este sentido, asumir la diversidad del sistema socialista es el paso previo para comprender que la globalización actúa de modo diverso en cada uno de los países de la zona. En definitiva, este enfoque trata de acabar con la creencia común de la homogeneidad primero del sistema socialista, y posteriormente del capitalismo implementado en la Europa Postcomunista, una visión que dificulta enormemente la comprensión de la variabilidad de los estados de bienestar en la zona.

Sin embargo, muchos son los autores que señalan como el enfoque clásico de las variedades de capitalismo presenta importantes limitaciones a la hora de analizar la diversidad de sistemas capitalistas en aquellos países no pertenecientes a la órbita de la OCDE (por ejemplo, en países de América Latina, o los países de la Europa Postcomunista). En el caso concreto de los países de la Europa Central y del Este existen dos puntos de profundo desacuerdo por los cuales estos enfoques se consideran inapropiados para el análisis de las economías ex socialistas. En primer lugar, existe un acuerdo generalizado entre los autores que analizan las variedades de capitalismo en la Europa Postcomunista sobre el hecho de que estos países configuran una nueva tipología de capitalismo diferente de las conceptualizadas por Hall & Soskice (2001)<sup>48</sup> u otros como Amable (2003).

Desde este punto de vista, las diferentes clasificaciones propuestas por estos autores aparecen como simplificadoras de la realidad, al centrarse única y exclusivamente en los países de la OCDE. Bohle y Greskovits (2007) hablan del surgimiento de tres nuevos tipos de capitalismo en la Europa Central y del Este (el neoliberal simple, el neoliberal implícito y el neocorporativista), mientras que Nolke & Vliegthart (2009) identifica a estos países bajo un único nuevo modelo (economías de mercado dependientes). Finalmente, otros estudios centrados en estudios de caso específicos también conceptualizan nuevas modalidades capitalistas, como es el caso del estudio llevado a

---

<sup>48</sup> Mientras que algunos autores insisten en hablar de la convergencia de algunos de los países postcomunistas hacia el modelo de capitalismo coordinado o corporativista (CME) (McMenanim; 2004; Lane, 2005); otros hablan de una convergencia hacia el modelo liberal (LME) (Cernat, 2002; Crowley, 2005); mientras que una tercera corriente habla del surgimiento de un sistema híbrido que combina las características de ambos modelos (Palda, 1997; Neumann & Egan, 1999; Iankova, 2002; King & Sznajdez, 2006).

cabo por King (2002)<sup>49</sup>. Este autor analiza los casos concretos de Polonia y Rusia y diferencian entre un “capitalismo liberal” y un “capitalismo patrimonial” respectivamente. A pesar de ello, no todos los autores rechazan la comparación con las variedades de capitalismo presentes en el mundo occidental, o a identificar ciertas tendencias de evolución hacia alguna de las categorías de capitalismo presentes entre los países de la OCDE. Así, Lane (2005) plantea una proximidad (aunque con ciertas desviaciones<sup>50</sup>) entre el tipo de capitalismo desarrollado por los nuevos miembros de la UE y el capitalismo corporativista de la Europa Continental; mientras que Fieldmann (2006) toma el marco desarrollado por Hall y Soskice (2001) para analizar las diferencias entre Estonia y Eslovenia, dos ejemplos de una economía liberal y una economía coordinada, respectivamente.

La segunda desviación o desacuerdo respecto de las teorías de las “variedades de capitalismo” es la que hace referencia a los factores explicativos de dicha variabilidad. Tal como se ha señalado anteriormente, la configuración institucional específica de cada país toma un papel relevante a la hora de explicar la diversidad de los modelos económicos. Sin embargo, tal como destacan Bohle & Greskovits (2007) o Nolke y Vliegenthart (2009) entre otros, la teoría de Hall & Soskice (2001) da por sentada la configuración estatal que impacta en el comportamiento de las empresas y en las diferentes estrategias adoptadas por las economías nacionales para afrontar los retos de competitividad de la economía global. Sin embargo, en los países de Europa Central y del Este estas instituciones capitalistas se desarrollan de manera reciente a partir de las ruinas del comunismo (Stark, 1996), y por tanto, su influencia en la determinación de un modelo económico concreto es menor.

Es por ello que es necesario, desde esta óptica, prestar atención, más que a las estructuras institucionales, al papel desempeñado por los actores políticos y económico. Por otra parte, también es necesario tener en cuenta como el surgimiento de las instituciones capitalistas en los países postcomunistas está mediada, en gran parte, por las influencias internacionales y transnacionales, que tienen un papel clave en la

---

<sup>49</sup> King (2002:28) “Existe una variedad patrimonial de capitalismo dependiente de la exportación de las materias primas y que produce una involución de tipo económica; y una variedad liberal de capitalismo dependiente de la importación de capital económico y exportación de manufacturas, y que conduce al desarrollo económico”.

<sup>50</sup> Según Lane (2005), las principales diferencias entre el capitalismo postcomunista y el modelo continental son la fuerte intervención estatal en la economía, la baja acumulación de capital y una exposición mucho mayor a lo global del capitalismo de los UE-8.

determinación de los modelos económicos adoptados por estos países, y por tanto, también en los modelos de bienestar<sup>51</sup>. Esto es, la mayoría de los enfoques más relevantes dentro de la teoría de las variedades de capitalismo asumen la existencia previa y el poder explicativo de una serie de instituciones nacionales consolidadas y establecidas por el paso del tiempo, que además pueden soportar las presiones globales que empujan hacia la uniformidad. Sin embargo, esta hipótesis no se sostiene en el caso de los países postcomunistas, dado que muchas de las instituciones que coordinan sus actividades económicas bajo el capitalismo no existen con anterioridad a la transición económica del comunismo. Más bien, tal como se ha señalado anteriormente, su emergencia y consolidación está influenciada por factores de carácter transnacional (Bohle & Greskovits, 2007:464).

De este modo, el incorporar las influencias transnacionales en el estudio de las variedades de capitalismo, contribuye a crear una “nueva literatura sobre la interacción entre el capitalismo nacional y las redes de producción globales” (Lane, 2008). Sin embargo, tal como reconocen estos autores, ello no responde a la pregunta de por qué diferentes países se embarcan en diferentes reformas que finalmente llevan a modelos económicos divergentes. Estas diferencias entre países se hacen evidentes desde el primer momento de la transición, comenzando por las diferentes velocidades con las que se implementan las reformas necesarias para dar el paso desde una economía dirigida a una de mercado, permitiéndonos hablar de países que adoptan medidas más y menos radicales en dichas reformas.

En este sentido, son diversos los autores que buscan identificar aquellos factores de carácter interno que interactúan con los factores procedentes del exterior para dar lugar a la diversidad entre países. Así, King (2002), desde una perspectiva sociológica, propone una alternativa a la teoría económica neoliberal a la hora de explicar las divergencias entre países. Según este autor, la estructura de clases dominante en el momento de la transición (la especial configuración entre la burocracia del partido, los tecnócratas y los intelectuales) influye en la evolución hacia un determinado tipo de capitalismo. Por su parte, Fieldman (2006) presta especial atención a dos tipos de factores en el surgimiento de estas variedades de capitalismo: el legado institucional

---

<sup>51</sup> Según Lane (2008), la incorporación de las influencias transnacionales (y en particular, del rol de las corporaciones transnacionales) en aquel enfoque que tradicionalmente tiende a considerar el sistema económico como un sistema cerrado, contribuye al desarrollo de una literatura emergente sobre la interacción entre el capitalismo nacional y las redes internacionales de producción.

heredado y las decisiones políticas estratégicas de los primeros momentos de la transición en relación a los procesos de privatización y de política monetaria. Finalmente, Bohle & Greskovits (2007) en la ausencia de actores nacionales sociales y económicos fuertes, proponen la capacidad del Estado para intervenir en la transformación de la economía como el elemento clave a tener en cuenta. Para estos autores, dicha capacidad del Estado está determinada por factores tales como el tipo de capital de entrada así como la dotación institucional con la que parte un determinado país en el momento del inicio de su transformación hacia una economía de mercado. Así pues, países que cuenten con una capital de entrada que se regule exclusivamente por las fuerzas del mercado internacional con poco margen de acción por parte del Estado y donde la estructura institucional deba ser reconstruida, muestran una escasa capacidad de acción frente a las influencias transnacionales.

En este sentido, la capacidad del estado es un factor clave a tener en cuenta, pero ¿capacidad estatal para qué? Aquí Bohle y Greskovits (2007) plantean cinco áreas para diferenciar los modelos de capitalismo: la mercantilización de la economía (caracterizada por diferentes niveles de liberalización, privatización y construcción de instituciones orientadas al mercado); la estabilidad política y el grado de democratización; la transformación industrial (el tipo de inversión extranjera atraída); la estabilidad macroeconómica y la cohesión social (determinada por el nivel de protección social existente). A su vez, el diferente desempeño de cada uno de los tres regímenes está determinado por dos tipos de factores: las elecciones políticas iniciales y los legados del comunismo, por una parte, y las influencias transnacionales, por otra.

En cierto sentido, el enfoque de las teorías del capitalismo aplicado a las economías ex socialistas se aleja de una visión quizá excesivamente centrada en el papel de las instituciones nacionales, y de una perspectiva de la construcción de los mercados nacionales, absolutamente “path dependence”. En esta línea, la principal aportación de aquellos autores que pretenden estudiar las variedades de capitalismo en la Europa post comunista es la de identificar si las decisiones políticas iniciales y los legados del pasado juegan un papel importante a la hora de determinar el tipo de modelo económico a desarrollar. No obstante, estos factores son mediados por una serie de influencias

transnacionales que acaban por perfilar la forma en la que dicha transformación económica es llevada a cabo.

Así pues, se trata de un enfoque que pretende escapar del “path dependence” o historicismo que busca explicar los cambios acontecidos en los países de la zona en base a los legados institucionales presentes en los mismos. Además, este enfoque rechaza la tesis de la globalización, según la cual los influjos internacionales llevan a la homogeneidad en la zona. Es por ello que se trata de un enfoque altamente atractivo y en consonancia con la posición defendida desde esta investigación, basada en la integración de dos tipos de factores explicativos para la variabilidad en la reforma post comunista: los factores de carácter exógeno (las influencias transnacionales procedentes de toda una serie de organismos internacionales con un papel destacado en la transición de estos países, además del rol de las firmas multinacionales) y factores de carácter endógeno propios de cada país (legados institucionales, políticos y económicos que determinaron la situación de partida de estos países al inicio de la transición).

¿Qué hay respecto de la diversidad de los modelos de protección social en la Europa post socialista y su relación con la diversidad de modelos capitalistas existentes en la zona? Comenzando por el planteamiento de Bohle y Greskovits (2007), ambos autores reconocen que superpuesta a la diversidad de los modelos económicos identificados en la zona, existe una clara variabilidad de esfuerzos institucionales a la hora de mantener los sistemas de bienestar. Estos autores parten de la teoría de la “gran transformación” de Polanyi (1957), donde el régimen capitalista es el producto de una doble dinámica contradictoria en el uso del poder del estado: la construcción de las economías del mercado y, de manera simultánea, la preservación de la cohesión social.

De este modo, la construcción de los regímenes post socialistas está conducida por los compromisos y los conflictos entre “dos principios organizativos de la sociedad: el liberalismo económico que guía el establecimiento e institucionalización de los mercados, y el principio de protección social, que busca la conservación del hombre y la naturaleza así como una organización productiva (Polanyi, 1957:132). Así, dentro de los UE-8, las repúblicas bálticas (identificadas como economías neoliberales simples por estos autores) aparecen como los Estados de Bienestar menos generosos de la zona, mientras que Eslovenia, país identificado con una economía corporativista, cuenta con un Estado de Bienestar más desarrollado. Finalmente, los países Bisagra (etiquetados

como economías de neoliberalismo implícito) se encuentran en una situación intermedia.

La política social aparece como un elemento funcional más del sistema, también desde una perspectiva económica, aunque con matices. Si en la visión de Hall y Soskice (2001) y otros autores de las teorías del capitalismo comparado los Estados de Bienestar son instrumentos utilizados por los principales actores del sistema (en este caso las empresas), para lograr la máxima eficiencia en el marco de la competitividad del mercado; desde la óptica de Bohle y Greskovits (2007), estas políticas sociales son un instrumento del sistema, concretamente al servicio del Estado considerado el actor central en las economías post socialistas (debido a la ausencia de fuertes actores sociales o económicos). Así, la principal función de estas políticas es alcanzar la máxima eficiencia del sistema, pero esta vez mediante el logro de la máxima cohesión social y la estabilidad política; o dicho de otro modo, la minimización del riesgo de un descontento social que pueda bloquear las necesarias reformas de ajuste económico.

*3.2.4. El contexto económico como elemento crucial: la relación entre crisis fiscal y reforma estructural. [Hipótesis 2.1]*

A principios de los años noventa, Leszek Balcerowicz, ministro de economía polaco durante la transición e impulsor de las medidas de choque en su país (Plan Balcerowicz), enfatiza la importancia de utilizar aquel periodo de “políticas excepcionales” para implementar reformas de tipo radical. Según su planteamiento, y siguiendo a lo señalado por la teoría de la disonancia cognitiva de Leon Festinger (1962), la gente es más propensa a cambiar sus actitudes y su comportamiento si son confrontados con cambios radicales en un ambiente que ellos consideran irreversible que si estos cambios son graduales. Así, según los partidarios del “Consenso de Washington”, la severidad de la crisis y la nueva esperanza de libertad había preparado a las poblaciones de estos países para hacer sacrificios a corto plazo que llevarían a largo plazo a toda una serie de beneficios.

La relación entre la agenda liberal para la reforma y la creciente transnacionalización ha sido objeto de análisis recurrente de la literatura especializada en economía política. Desde principios de los años ochenta son muchos los especialistas que señalan los

aspectos potencialmente adversos de la globalización sobre el contrato social. Desde este punto de vista, se tiende a considerar la globalización como un fenómeno que expone directamente a los hogares y a los individuos a un mayor riesgo y vulnerabilidad. Al mismo tiempo, al potenciar la movilidad internacional del capital, debilita la capacidad de negociación de los sindicatos y los partidos laboristas, mermando así la capacidad de los grupos más expuestos a la acción del capital para protegerse a sí mismos. Otros enfoques más ideológicos plantean la difusión de las ideas de tipo liberal a través de las instituciones financieras internacionales, que utilizan sus programas de ayudas bilaterales o multilaterales con diferentes países o regiones además del establecimiento de acuerdos de comercio como herramientas de negociación en la búsqueda de la imposición de su visión neoliberal. (Deacon, Hulse & Stubbs, 1997; Deacon, 2000).

Sin restar importancia a la influencia de la globalización en la marcha de la reforma social, son muchos los autores los que señalan que los efectos de la apertura económica sobre las políticas nacionales están restringidos y determinados por toda una serie de condicionantes propios de cada país. Entre estos condicionantes se incluye el rendimiento general de la economía nacional, las estrategias de desarrollo de la misma y los recursos fiscales disponibles (Garret 1998, 2000; Iversen & Cusack, 2000; Swank 1998, 2002). En el caso de los estados postcomunistas, Bohle & Greskovits (2007:103) también señalan como la capacidad estatal para conseguir una cierta estabilidad macroeconómica y un crecimiento económico sostenido durante la transición es un elemento crucial que determina la naturaleza del modelo económico establecido.

Esto es, el desempeño económico es un factor que afecta a la política social a través de dos canales. En primer lugar, un crecimiento económico sostenido potencia la continuidad de las políticas o un proceso incremental de relativa reforma económica. Tal como señalan Haggard & Kauffman (2008) altos niveles de crecimiento permiten al gobierno mantener o expandir los compromisos sociales adquiridos. En este sentido, condiciones económicas favorables refuerzan la posición de todos aquellos actores (políticos individuales, partidos, ministros o grupos de interés) defensores de la expansión de los compromisos sociales del Estado. En particular, lo esperable es que un crecimiento económico robusto refuerce el papel de los representantes sindicales frente a las empresas.

Los países que experimentan un amplio crecimiento y una moderada inflación no sufren presiones excesivas para estabilizar su situación económica o llevar a cabo reformas estructurales mayores (incluyendo aquellas relacionadas con la provisión de las políticas de protección social). Incluso, cuando un nuevo programa de protección social introducido recientemente se encuentra bajo dificultades financieras, o se presenta como económicamente insostenible, las tasas de crecimiento económico general debilitan la urgencia de la reforma. Lo contrario es, en cambio, cierto en época de crisis económica. Es decir, una situación de desaceleración económica o de crisis limita la capacidad gubernamental para gastar, generando presiones para el recorte fiscal y estimulando la implementación de reformas más radicales y socialmente disruptivas que tienen importantes implicaciones para el modelo de bienestar establecido. En segundo lugar, el desempeño económico afecta directamente a la capacidad fiscal del Estado. Los constreñimientos de tipo fiscal asociados con etapas de crisis y los intentos de estabilización reducen inmediatamente la habilidad de los gobiernos para hacer creíbles los compromisos de expansión o mantenimiento de las estructuras de protección social.

En principio, los impuestos pueden ser aumentados para este objetivo, pero estos esfuerzos tienen claras limitaciones políticas (Bird & Oldman, 1990). A corto plazo, los gobiernos deben intentar evadir estos constreñimientos a través de más subidas de impuestos o el crecimiento de la inflación. Sin embargo, dada la debilidad del sistema impositivo, la economía sumergida y la limitada capacidad de endeudamiento exterior, el margen de maniobra para llevar a cabo este tipo de medidas es mucho más limitado en las economías en transición que en los países capitalistas desarrollados (Wibbels, 2006). Abundante literatura explora bajo qué condiciones son más probables medidas de ajustes económicos, y los costes políticos que este tipo de medidas implican (Aesina & Drazen, 1991; Laban & Sturzenegger, 1994; Drazen, 2004). Según la mayoría de estos estudios, los incentivos para ajustar son especialmente fuertes en los países que experimentan una inflación alta, o hipertensión (Drazen & Grilli, 1998; Bruno & Easterly, 1996) la cual erosiona la renta real de las clases media y trabajadora y golpea duramente a los más pobres.

En estas circunstancias tan desfavorables, los beneficios políticos de la estabilización – incluso donde impliquen ajustes en el gasto social- pueden fácilmente superar las preocupaciones acerca de las consecuencias redistributivas de la reforma (Alesina & Rodrik, 1994; Remmer, 2002). El argumento de fondo es aquel que sostiene que la pérdida de bienestar extremo que afecta a cada agente como consecuencia de la crisis económica y fiscal se ve compensada por las pérdidas asociadas a una reforma radical del sistema y que pudieran implicar la pérdida de derechos sociales o laborales (Williamson, 1994; Haggard & Kaufman, 1995). Dicho planteamiento parte de la hipótesis formulada por Drazen & Grilli (1998) denominada “beneficio de la crisis”, la cual sostiene que bajo las condiciones de una crisis financiera, se produce con toda seguridad una reforma radical; o dicho de otro modo, las reformas radicales son factibles bajo condiciones críticas, cuando los grupos de interés puedan ser fácilmente debilitados. Para estos especialistas, las crisis financieras juegan un papel clave en la medida en que facilitan la aceptación por parte de ciudadanos y líderes políticos de fuertes medidas de ajuste económico.

Desde este punto de vista, y teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento, las crisis pueden ser conceptualizadas como momentos de inflexión, interrupciones que representan una congelación de los discursos contemporáneos y de las prácticas comunes, ofreciendo la oportunidad de cuestionar principios dados por sentado hasta ese momento. Las crisis también pueden perturbar el consenso hegemónico, cuestionar los discursos dominantes, y permitir nuevas preguntas, nuevos discursos y voces emergentes hasta ese momento marginadas acerca de cómo debe estructurarse el sistema económico y social. Así pues, las crisis pueden suponer un desafío a los enfoques teóricos dominantes y conducir a un cambio de paradigma en la manera en que los procesos sociales, políticos y económicos deben ser concebidos.

De este modo, independientemente de la orientación política de los gobiernos al mando, lo esperable es que en tiempos de crisis exista una fuerte presión para aplicar medidas de estabilización y para llevar a cabo reformas estructurales tanto del sistema económico como del modelo de protección social. Así mismo, la literatura especializada señala como en las particulares circunstancias de una crisis macroeconómica, los parlamentos están más predispuestos a delegar la responsabilidad de la toma de decisiones en el poder ejecutivo. Además, los gobiernos también son más propicios a

delegar la formulación de ciertas medidas políticas en los tecnócratas de los ministerios de economía y de los bancos centrales, que como consecuencia ganan influencia frente a otras figuras políticas como los ministerios de asuntos sociales (Nelson, 1990; Haggard & Kaufman, 1992).

Por otra parte, en este tipo de circunstancias crece la influencia de organizaciones financieras internacionales tales como el FMI o el Banco Mundial (Bird, 2001; Stone, 2002; Vreeland, 2003). Otros autores señalan como la influencia de las organizaciones financieras internacionales, principales impulsoras de las medidas de reforma radical, es mayor cuanto mayor sea el nivel de endeudamiento externo de una economía nacional dada (Müller, 1999). Un fuerte endeudamiento o en general, una situación económica crítica, amplían las probabilidades de intervención de las agencias internacionales en el proceso de reforma, donde su capacidad de influencia está determinada por participación como acreedores en mucho países durante la transición económica. Debido a que bajo dichas circunstancias de fuerte endeudamiento o crisis financiera estos países necesitan de créditos de ayuda de los organismos internacionales, ello les obliga a implementar las recomendaciones de dichos organismos. Esto es, el soporte técnico y financiero para la transición solo está disponible a cambio de la implementación de reformas radicales del sistema económico y de protección social. Y este tipo de reformas es más plausible en la medida en que los actores que abogan por dicho tipo de reformas tienen un papel importante en el proceso de transición. Esto es así preferentemente en épocas de desequilibrios financieros y alto nivel de endeudamiento externo. Katalin Botos (2005) sostiene que aquellos países con una alta deuda externa, y por tanto en necesidad de asistencia económica por parte de organismos como el FMI o el BM, siguen los dictados de estas organizaciones aún cuando los mismos no se corresponden con las preferencias ideológicas de los gobiernos nacionales, intentando evitar así una crisis internacional y su rápida caída, así como el desplome de los estándares de vida de la población.

Los tecnócratas domésticos e internacionales típicamente establecen como máxima prioridad la estabilización económica, el ajuste de la balanza de pagos y llevar a cabo la primera ronda de reformas o ajustes que incluyen medidas tales como una mayor liberalización del mercado. Así mismo, desde finales de los ochenta, tanto las

organizaciones financieras internacionales como los tecnócratas reformistas han estado ampliamente comprometidos con la reforma del sistema de protección social, siendo una de las líneas generales de la agenda neoliberal. Su atención se centra en las grandes áreas de la política social, esto es, aquellas que concentran el mayor porcentaje del gasto social total, particularmente el sistema de pensiones y el sistema sanitario (World Bank, 1996), aunque los esfuerzos para la reforma se han extendido frecuentemente a otras áreas de los sistemas de bienestar tales como la prestación de servicios sociales.

Estas reformas cuentan con el apoyo de buena parte del sector privado, que incrementa su poder de negociación a través del llamado “efecto amenaza” (Freeman, 1995; Choi, 2006). Según esta perspectiva, la transnacionalización de la economía posibilita que las empresas puedan ejercer presión sobre los gobiernos nacionales mediante la amenaza de trasladar o externalizar la producción al extranjero para conseguir una reducción de los costos laborales. Este recurso al “efecto amenaza” es favorecido por los cambios en la regulación que facilitan la movilidad de los capitales financieros establecida por organismos internacionales tales como la OMC (Organización Mundial del Comercio) (Crotty, Epstein y Kelly, 1998; Rodrick, 1997). Además, numerosos estudios han analizado el impacto que tiene la inversión extranjera directa en las condiciones de trabajo y los salarios, así como las relaciones de negociación que se establecen bajo estas circunstancias entre las empresas y los sindicatos (Rodrick, 1997; Zaho, 1995). Estos estudios conceptualizan la salida de la inversión extranjera como una estrategia o instrumento utilizado por las empresas como arma de presión para negociar con los sindicatos. En general, los resultados de estos estudios destacan como este tipo de presiones tienden a tener un impacto negativo en el nivel de los salarios y las condiciones de trabajo, si bien el papel de los sindicatos y su fortaleza es fundamental para mitigar este efecto. Entre los actores que aumentan su poder de negociación están las empresas de seguros privados, las industrias farmacéuticas y segmentos del sector financiero, entre otros. Pero las reformas mercantilizadoras y privatizadoras del bienestar también alteran las preferencias de los principales sectores económicos surgidos durante las reformas. A medida que estos sectores están cada vez más expuestos a las presiones de la competitividad internacional y doméstica, establecen como principal prioridad las reformas que reduzcan los costes laborales e incrementen la flexibilidad del mercado de trabajo.

Evidentemente, un desempeño económico pobre y los problemas de carácter social que ello genera ejercen cierta presión para el aumento del gasto social. Hasta finales de los noventa, sin embargo, la crisis y la reforma económica debilitan los sindicatos, los partidos de izquierdas y otros grupos que históricamente han capitaneado la lucha por la expansión del sistema de bienestar. Es decir, los intereses de clase organizados son golpeados por la debilidad estatal, el descenso del empleo formal y el consiguiente crecimiento de la actividad económica sumergida, y por la erosión de los lazos corporativos que unen los sindicatos al estado, lo que los provee de la base institucional a través de la cual ejercen su influencia.

*3.2.5. Las dimensiones de la competencia electoral entre partidos políticos y su impacto sobre la reforma del modelo económico y social. [Hipótesis 2.2]*

La ciudadanía es el actor político clave en el contexto democrático y representativo, y por tanto, cualquier tipo de reforma implementada está en gran medida supeditada a las preferencias políticas de los ciudadanos. Los partidos políticos, como agentes políticos que buscan maximizar sus posibilidades de voto para llegar al poder, adaptan enormemente su discurso político a las preferencias de los votantes. Ello es especialmente importante en el caso de la Europa postcomunista, donde las formaciones políticas, en la mayoría de los casos, recién creadas, no cuentan con una trayectoria electoral que les asegure la identificación con ciertos sectores sociales y con ciertos tipos de intereses, dando lugar a una base electoral estable.

La competencia electoral se estructura en torno al concepto de dimensión política, que incluye una serie de principios en base a los cuales los ciudadanos constituyen sus preferencias en materia de voto. En la medida en que la base del juego político es la competencia electoral entre diferentes opciones por llegar al poder, y en la medida en que esta reelección se basa a su vez en la popularidad o simpatía de los votantes hacia una opción política dada, los políticos son reacios a tomar medidas que puedan resultar impopulares o que puedan tener un alto coste político. Este puede ser el caso de las medidas de ajuste económico impuestas a los UE-8 desde instancias internacionales, y que suponen diferentes medidas de recorte social. Sin embargo, dependiendo de las características del sistema de competencia electoral propio de cada país o dependiendo de qué dimensión electoral sea la más relevante en este juego electoral, determinadas

medidas tienen un mayor o menor coste para los partidos políticos. En todo caso, tal como se ha señalado anteriormente, ello no quiere decir que las condiciones externas al propio sistema político no tengan influencia (cambios demográficos, tecnológicos, económicos) o que la dinámica de la competencia electoral pueda explicar por sí sola los resultados de las reformas.

Según las teorías clásicas de ciencia política (Lipset, 1981; Lipset & Rokkan, 1967), el voto es una expresión de posición social y de unos valores e intereses asociados a dicha posición, donde los partidos desarrollan sus programas electorales, orientándolos hacia la satisfacción o expresión de dichos intereses. Partiendo de esta base, varios autores identifican diferentes etapas en el desarrollo de estas divisiones sociales. Concretamente, la primera etapa de esta evolución comprende una división de tipo preindustrial donde los procesos de construcción del Estado nación y su separación de la iglesia, unido a los conflictos de tipo nacional, dan lugar a una serie de divisiones sociales y políticas basadas principalmente en la religión, la nacionalidad y las diferencias centro-periferia (Lipset & Rokkan, 1967). Una segunda fase comprende la etapa de la industrialización, donde los conflictos de clase y el surgimiento de los movimientos sindicales constituyen las principales fuentes de movimiento político. Una tercera y cuarta etapa son propuestas como resultado de la acción del Estado en la producción de diferentes divisiones de intereses (por ej. Empleo público vs. Empleo privado; la aparición de determinados sectores sociales dependientes de la acción protectora del Estado; y el surgimiento de una división postindustrial como consecuencia de la expansión educativa, el desarrollo de la economía de servicios y la aparición de los valores post-materialistas) (Inglehart, 1990). Sin embargo, a pesar de estos cambios, muchos estudios coinciden en señalar la importante influencia que en la determinación de las diferentes divisiones sociales siguen teniendo factores como la religión o la clase social en muchos países.

En base a estas etapas se ha desarrollado un enfoque teórico centrado en identificar las dimensiones que configuran el espacio electoral (Lijphart, 1984). Así, la mayoría de los estudios clasifican las democracias occidentales en base a dos grandes dimensiones: la dimensión derecha-izquierda y la dimensión libertaria-autoritaria (Lijphart, 1994; Knutson, 1988, 1989). La dimensión derecha-izquierda se vincula a la distribución de los ingresos y de la riqueza, y es el terreno sobre el que mayoritariamente se produce la

competitividad electoral. La dimensión libertaria-autoritaria, por su parte, implica todos aquellos problemas relacionados con los aspectos normativos de la democracia: las libertades individuales y la libertad de asociación y opinión. Sin embargo, tradicionalmente, esta es una dimensión secundaria a la hora de estructurar la disputa electoral entre las diferentes formaciones políticas. Por otra parte, otra serie de nuevos valores como la tolerancia, los derechos de la mujer o la libertad individual, están reestructurando la agenda política de las sociedades occidentales (Inglehart, 1990).

Cuando nos referimos a la estructura del sistema de competencia electoral entre partidos de los países postcomunistas de la Europa Central y del Este, existen tres visiones en competencia. En primer lugar nos encontramos la perspectiva denominada como “*Missing middle*” o también conocida como de “*tábula rasa*” que sugiere la ausencia de dimensiones estructuradoras del voto como consecuencia a su vez de la ausencia de divisiones sociales, dando lugar a su vez a una alta volatilidad. Este punto de vista, niega la existencia de una diversidad estructural en la articulación de los regímenes postcomunistas. Además, postula que una serie de condiciones propias de estos países hacen improbable la creación de partidos políticos que participen en una competencia programática, representen y den forma a conflictos de interés existentes en la sociedad, uniéndose con los partidos en competencia con el objetivo de lograr una gestión política eficaz. Ello es consecuencia de las políticas igualitarias practicadas durante el comunismo, que han inhibido la formación de clases sociales, llevado a su vez a la inhibición de la formación de identidades sociales en torno a las cuales pudieran estructurarse los intereses políticos (Whitefield, 1993; Remington, 1994). Es decir, las sociedades comunistas dan lugar a la creación de una estructura social igualitaria, relativamente homogénea, que impide que, con el surgimiento de la democracia, los actores sociales formulen intereses económicos individuales o colectivos. De este modo, en una sociedad atomizada y donde no existen relaciones de clase, es difícil la constitución de grupos de interés. Al mismo tiempo, para las élites políticas resulta difícil defender enfoques económicos alternativos, debido a los imperativos de estabilización económica y fiscal, imperativos impuestos y reforzados por el FMI y por los gobiernos extranjeros, las instituciones de crédito y potenciales inversores privados.

Así, los partidos parecen defender intereses electorales concretos durante las campañas electorales, pero, como consecuencia de las presiones internacionales, ignoran estos compromisos después de haber ganado las elecciones. Ello da lugar a una falta de confianza generalizada de los votantes y de decepción con el sistema democrático, fenómeno que se manifiesta en una baja lealtad a una opción política dada, y la alta volatilidad del voto. En definitiva, los partidos postcomunistas no pueden diversificar sus posiciones programáticas de manera creíble debido a que los imperativos internacionales por la liberalización económica obligan a los partidos a seguir idénticas políticas económicas una vez alcanzan el poder ejecutivo. En este sentido, la teoría de la “*tábula rasa*” implica presuponer que las políticas económicas y sociales no pueden variar entre países. Sin embargo, las evidencias empíricas muestran como las políticas de estabilización económica y las estrategias de privatización varían de forma sustancial, no sólo entre países, sino entre gobiernos de diferente composición ideológica, contradiciendo así los fundamentos de esta perspectiva teórica. Así pues, parece claro que los diferentes procesos democráticos entre países dan lugar a diferentes resultados políticos y económicos.

Desde una perspectiva totalmente opuesta a la teoría de la “*tábula rasa*”, un segundo enfoque, denominado el *enfoque de la modernización* sostiene que el impacto de la modernización económica conlleva al surgimiento de diferentes intereses de clase en la sociedad comunista. Esto es, la sociedad industrial genera estructuras ocupacionales y estructurales similares a las existentes en las sociedades capitalistas, de tal modo que podemos hablar de la existencia de una serie de divisiones sociales que hacen a los individuos conscientes de sus intereses, y por tanto, capaces de situarse en el continuo derecha-izquierda una vez se produce la transición hacia una sociedad democrática y hacia una economía de mercado. Este enfoque de la modernización sugiere que las pautas de competencia electoral entre países postcomunistas y países occidentales son muy similares, apuntando a la existencia de una dimensión izquierda-derecha producto de divisiones socio-económicas entre diferentes sectores de la población (Remington, 1994). Según Mateju, Rehakova y Evans (1999) existen, al menos, cuatro procesos en las sociedades postcomunistas durante la transición que refuerzan los intereses de clase en términos de derecha-izquierda.

- La emergencia de una clase de propietarios y empresarios.
- El incremento de la conciencia de clase de los trabajadores, privados del estatus especial del que disfrutaban en la etapa comunista.
- La creciente desigualdad económica.
- El fortalecimiento de los valores materialistas, como consecuencia de la rápida transición hacia una economía de la abundancia.

Finalmente, un tercer enfoque, denominado *enfoque comparativo*, señala la importancia de las diferencias sociales, institucionales y culturales existentes entre los estados postcomunistas y en como estas diferencias influyen en las estructuras de intereses. Así mismo, este enfoque sugiere como el proceso modernizador no es un proceso uniforme en toda la región, sino que existen diferencias importantes entre países en la forma en cómo dicho proceso se lleva a cabo. Por tanto, las diferencias existentes entre los países de la zona en materia de patrones de articulación de intereses dependen, no tanto de diferentes niveles de desarrollo, como del impacto que este proceso modernizador tiene sobre las diferentes estructuras sociales, institucionales y culturales. Estas diferencias reflejan la variedad de percepciones subjetivas que se tiene sobre la historia y la política, los derechos, creencias, valores, etc. La teoría y las evidencias aportadas desde esta investigación apoyan este tercer enfoque. Entender, por tanto, el patrón de competencia electoral entre partidos requiere, en primer lugar, identificar la/s dimensión/es sobre las que se estructura el voto bajo diferentes condiciones; y, en segundo lugar, identificar las características estructurales que conforman la base para las actitudes sociales ante determinados problemas.

Tres son los autores que más se han centrado en el estudio de los sistemas electorales de la Europa Postcomunista desde esta tercera perspectiva comparativista, si bien desde enfoques distintos. Entre estos autores cabe destacar a Herbert Kitschelt (1999a) por una parte, y Geoffrey Evans y Stephen Whitefield (1993) por otra.

Kitschelt (1999) adopta este enfoque comparativista, aunque su teoría tiene varias limitaciones. Para Kitschelt (1999), la competencia electoral entre partidos en la Europa

Central y del Este tiene una base socioeconómica, debido al conjunto de oportunidades que la transición hacia la economía de mercado supone para las diferentes posiciones dentro de la estructura ocupacional de las sociedades comunistas. Diferentes experiencias asociadas a la transición económica perfilan las preferencias de estos individuos en el eje derecha-izquierda. Algunas de estas experiencias son el paro, bajos salarios reales, las limitaciones que suponen contratiempos económicos como altos niveles inflacionarios, etc.

Así mismo, este autor asume que aquellos individuos que acceden al sector privado tienen diferentes actitudes y desarrollan diferentes intereses con respecto a aquellos que siguen dependiendo de la protección del Estado. En este sentido, las estrategias privatizadoras cumplen un papel clave a la hora de crear posiciones políticas diferenciadas. Además, sostiene que el apoyo a la economía de mercado depende, en gran medida, del nivel de desarrollo económico alcanzado por los diferentes países y por el tamaño de los diferentes sectores económicos, jugando un papel especial la disminución del tamaño de sectores de influencia tradicional, como el agrícola. Para Kitschelt (1999), estas bases sociales se ven reforzadas con el paso del tiempo y con el desarrollo de la mercantilización. Una diferencia fundamental entre el eje derecha-izquierda postcomunista respecto del mismo eje en los países occidentales es la identificación de la derecha con posiciones cosmopolitas y libertarias, frente a una izquierda que tiende hacia posiciones de tipo autoritario y particularistas (nacionalismo, anti-mercado). Aunque este autor reconoce la existencia de otro tipo de divisiones o ejes de competencia electoral, estos siempre están subordinados al eje socioeconómico<sup>52</sup>. Esto es, para Kitschelt (1999), la estructura social tiene un papel mediador importante en la definición de las preferencias políticas de los ciudadanos si bien reconoce que existen profundas diferencias entre países. En todos ellos la dimensión económica (reforma económica/proteccionismo social vs. Partidarios del mercado liberal) tiene un papel clave, pero es la combinación en cada país de esta división socioeconómica con las otras divisiones electorales la que da lugar a configuraciones nacionales específicas en materia de competencia electoral entre partidos.

---

<sup>52</sup> Kitschelt; Mansfeldova, Markowski y Tóka (1999a), hablan de 5 tipos de divisiones sociales y electorales clave en los sistemas postcomunistas: división política (anticomunistas vs. Partidarios viejo régimen); división económico-distributiva (perdedores vs. ganadores reforma económica); división socio-cultural (liberalismo vs. autoritarismo); división nacionalistas vs. cosmopolitas; y división étnica. La división económico-distributiva tendría siempre un papel clave o tendería a ser la división dominante.

Sin embargo, y aunque la división socioeconómica tiene sin duda un papel importante en el juego de competencia electoral dentro de la Europa Postcomunista, para autores como Evans & Whitefield (1993) otras divisiones de carácter social o cultural pueden ser clave en la configuración del panorama electoral. Para Evans & Whitefield (1993) dos factores básicos determinan las características del sistema de competencia electoral entre partidos: el desarrollo económico por una parte, y los niveles de homogeneidad étnica y el estatus histórico del Estado, por otro. Dependiendo de la presencia o ausencia de estos factores condicionantes, surgen dos categorías o ejes de competencia electoral entre países: eje socioeconómico y un eje étnico-nacional. Cuando exista una base socioeconómica para la competencia electoral entre partidos, esta se produce sobre el eje izquierda-derecha, mientras que cuando exista una base étnica (esto es, la existencia de una importante división étnica) esta competencia se produce sobre un eje nacional-cosmopolita. Finalmente, en aquellos casos donde existan limitaciones severas para la aparición de cualquier base o dimensión clara, ello puede dar lugar a una dinámica de competencia electoral caracterizada por políticas de tipo populista, provocando a su vez una alta volatilidad de la intención de voto.

Evans y Whitefield (1993) aceptan, por tanto, las premisas centrales del análisis de Kitschelt (1999) al señalar como los patrones de competencia electoral entre partidos en la zona son específicos de cada país, y que implican al menos tres dimensiones: socioeconómica, étnica (en estados multiétnicos) y una dimensión valencia (en estados con una alta volatilidad electoral, donde no es posible identificar claras bases para la competencia electoral). No obstante, estos autores disienten en la preeminencia absoluta de la dimensión económico-distributiva respecto de otras divisiones configuradoras del juego electoral. Para muchos países de la zona la presencia de importantes minorías étnicas o de la cuestión de construcción nacional como consecuencia de un proceso de independencia, puede dejar la dimensión socioeconómica en un segundo plano en la dinámica de competitividad electoral. Por tanto, su aportación fundamental en relación a la teoría de Kitschelt (1999) es señalar como además de la clásica división socioeconómica propia de los sistemas de partidos occidentales, la Europa Postcomunista se ve atravesada por otro tipo de articulaciones de intereses (aquellas que reflejan una división étnica y los conflictos regionales y el creciente nacionalismo). En este sentido, Evans & Whitefield (1993) destacan como la competencia electoral entre

partidos se basa en criterios socioeconómicos, étnicos o populistas dependiendo de las características particulares existentes en cada uno de estos países.

### **3.3. Metodología:**

En este último apartado del Diseño de la Investigación se describen las principales características de la metodología utilizada en el análisis empírico. En primer lugar se hace referencia a las fases de dicho análisis y como cada una de las mismas intenta dar respuesta a las preguntas de la investigación; en segundo lugar se lleva a cabo una descripción de las técnicas de análisis utilizadas para esta finalidad; y en tercer lugar se procede a la justificación de la muestra y del tipo de variables que forman parte del análisis de la investigación.

#### *3.3.1. Fases del análisis empírico:*

El análisis empírico de la presente investigación consta de dos fases que se corresponden con dos planos del análisis y con dos estrategias metodológicas diferentes, dado que sus objetivos también son distintos.

Una primera fase tiene como primer objetivo describir la variabilidad de los sistemas de protección social en la zona a partir de la variabilidad de los modelos de capitalismo, y establecer una relación significativa entre ambas tipologías. Un segundo objetivo de esta primera fase de la investigación es situar a los ocho países objeto de estudio en el contexto de la UE. Por ello, la muestra considerada en esta primera fase del análisis tiene en cuenta no sólo a los UE-8, sino al resto de países miembros de la Unión Europea (con la excepción de los dos países ex socialistas no considerados en este análisis, Rumanía y Bulgaria; y de Chipre, Malta y Luxemburgo<sup>53</sup>). En el siguiente apartado se ahonda en las razones teóricas y metodológicas para la inclusión en esta fase del análisis del conjunto de los países de la UE teniendo en cuenta que el objeto de estudio se restringe a los UE-8.

La perspectiva adoptada en esta primera fase del análisis es una de carácter macroestructural o de comparativa a gran escala entre los 22 países europeos a través de un análisis cuantitativo. Con ello se pretende obtener una primera perspectiva de la

---

<sup>53</sup> Rumanía y Bulgaria son los únicos países postcomunistas miembros de la UE no incluidos en esta investigación, debido a que su incorporación a la UE se produce de manera más tardía (2007) y también porque el ritmo de la transición ha sido también muy diferente al de los UE-8. Por su parte, Chipre, Malta y Luxemburgo son excluidos del análisis debido a su escaso peso poblacional a fin de evitar cualquier tipo de distorsión en el análisis estadístico de la variabilidad entre países.

situación de estos países en el contexto de la Unión e identificar la existencia de una correlación significativa entre sistemas de capitalismo y sistemas de protección social.

Sin embargo, esta primera aproximación cuantitativa no permite profundizar en el origen de esta variabilidad interregional, el cual es el otro gran objetivo de esta investigación. Para ello, una segunda fase del análisis se traslada desde esta perspectiva macro estructural a un segundo plano, microestructural en el que, desde una perspectiva cualitativa, se proceda al análisis comparativo de casos representativos de la variabilidad captada en la primera fase del análisis. Esta segunda etapa busca profundizar en la naturaleza de estos regímenes, en los factores que han determinado la conformación de los mismos y en las relaciones existentes entre sistemas de protección social y de producción capitalista.

A continuación se hace una descripción de las diferentes técnicas de análisis utilizadas en cada una de estas fases y su idoneidad para la consecución de los objetivos marcados en cada una de las mismas.

### *3.3.2. Diseño metodológico:*

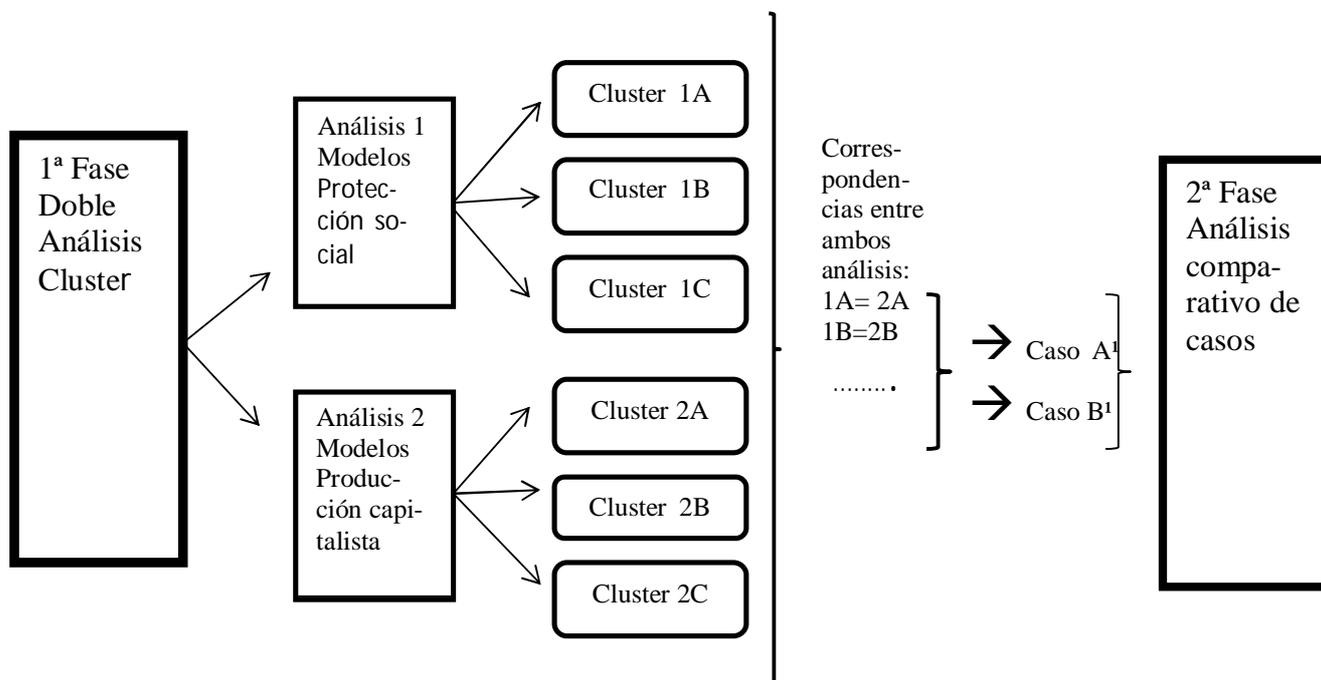
Tal como se ha señalado en el anterior apartado, responder a los objetivos planteados en esta investigación ha requerido un análisis en dos fases, en el cual se produce una transición desde un plano macro a un plano micro. Obviamente, estos dos planos requieren de técnicas de análisis diferentes que se adapten a los objetivos contenidos en cada una de estas fases. Por tanto, el diseño metodológico se basa en métodos mixtos que pretende combinar los tipos de datos obtenidos con técnicas cuantitativas y cualitativas, de manera que la información obtenida en unas y otras técnicas no se superpone, sino que es complementaria, ya que apunta a diferentes dimensiones del análisis.

Existen diferentes métodos de integración metodológica que buscan, desde un enfoque mixto, combinar las ventajas de los métodos cuantitativos y cualitativos en un solo enfoque metodológico. El método utilizado en este caso es el de combinación (Bericat, 1998), también conocido como articulación por encadenamiento (Callejo & Viedma, 2006) o diseño secuencial (Creswell, 2009). El mismo se describe como la acción de integrar subsidiariamente un método en una segunda fase del análisis (en este caso un

método cualitativo) con el objeto de fortalecer la validez de los resultados obtenidos por otro método en una primera fase (en este caso concreto, método cuantitativo). De esta manera, en el presente diseño metodológico la segunda fase, situada en el plano de lo micro y de carácter cualitativo tiene como objetivo ahondar en las características y orígenes de las relaciones observadas en la primera fase de carácter cuantitativo y situada en un plano macro. Así, los datos obtenidos a partir de esta segunda fase complementan y a la vez refuerzan los resultados de la primera fase del análisis.

A continuación se hace una descripción y una justificación de la idoneidad de cada una de las técnicas utilizadas en estas dos fases complementarias, a saber: análisis factorial, de conglomerados y de regresión lineal en la primera fase (aquella que hace referencia al plano macro) y el análisis de casos desde una perspectiva comparada en la segunda fase (la que se centra en el plano micro). Cabe destacar como la aplicación de estas técnicas se produce de manera secuencial de forma que los resultados derivados de cada una de las mismas están relacionados de manera intrínseca. Esto es, se trata de una cadena de análisis en la que cada uno parte de los resultados derivados del análisis anterior. De este modo, el análisis factorial es el primer eslabón de esta cadena, ya que del mismo se derivan las dimensiones a partir de las cuales se realiza el análisis de conglomerados. Posteriormente, estos mismos factores o dimensiones son las variables utilizadas en el análisis de regresión. Finalmente, el análisis de casos desde una perspectiva comparada también está interrelacionado de manera inevitable con los resultados de esta primera fase del análisis, dado que la elección de los casos a analizar depende totalmente de los resultados derivados del análisis clúster.

FIGURA 6: Diseño metodológico



- Análisis factorial: Uno de los principales objetivos de esta investigación es el de conocer que tipología de sistemas de protección social y de producción capitalista que han desarrollado los UE-8 con posterioridad a la transición. Para ello, se ha procedido a la recogida de datos de carácter cuantitativo en un total de 31 variables que hacen referencia a aspectos clave de dichos regímenes (15 de ellos hacen referencia al carácter de los sistemas de protección social y 16 variables al carácter del sistemas de producción capitalista). El objetivo final es el de poder identificar tipologías en base a los valores que toman los UE-8 en cada una de estas variables. Sin embargo, si queremos caracterizar de manera adecuada las tipologías obtenidas, tan interesante como ver el valor de cada una de estas variables, es ver el patrón complejo de relaciones que se establecen entre las mismas y cómo se estructuran de manera subyacente los datos. Por ello, con anterioridad a ese análisis clúster, ha sido necesario realizar un doble análisis factorial (uno para cada uno de los dos conjuntos de 15 y 16 variables respectivamente) a fin de descubrir las dimensiones que conforman estas variables, lo que posteriormente ha permitido describir la naturaleza de las tipologías que

muestra el análisis de conglomerados. El análisis factorial es, por tanto, una técnica de reducción de datos que sirve para encontrar grupos homogéneos de indicadores a partir de un conjunto numeroso de variables. Estos grupos homogéneos se forman con las variables que correlacionan entre sí con el objetivo de buscar el número mínimo de dimensiones capaces de explicar el máximo de información contenida en los datos. Se utiliza sobre todo en aquellos casos donde se tiene un número elevado de variables y se quiere reducir la complejidad de los datos mediante la identificación de un número relativamente pequeño de factores. Y si bien en este caso el número de indicadores no es excesivamente elevado (15 variables en el análisis de los sistemas de bienestar y 16 en el análisis de los modelos de capitalismo) al realizar un análisis factorial como paso previo al análisis clúster, se evita el riesgo de incluir en dicho análisis de conglomerados variables correlacionadas y que por tanto, puedan aportar información redundante al modelo; además de solucionar el problema de trabajar con variables medidas en diferentes unidades métricas.

El análisis factorial puede realizarse a través de diferentes métodos, de los cuales, el seleccionado aquí es el de componentes principales, desarrollado por Hotelling en 1933, y actualmente uno de los métodos más utilizados en la investigación social. Este tipo de análisis tiene como objetivo no tanto reducir el número de variables como simplificar la estructura de los datos transformando las variables en unos pocos componentes principales que sean combinaciones lineales de estos indicadores. Además, este tipo de análisis no requiere de ninguna hipótesis previa respecto de la estructura subyacente de las variables, sino que simplemente busca la mejor combinación lineal de las mismas, por lo que se adapta perfectamente a nuestra investigación. Por tanto, este análisis factorial es la primera fase del análisis y un paso previo necesario al análisis de conglomerados y al de regresión lineal, dado que los mismos toman como variables los factores o dimensiones extraídos desde este análisis factorial.

- Análisis de conglomerados/Análisis cluster: Una vez obtenidas las dimensiones que caracterizan los sistemas de protección social y de producción capitalista, el siguiente paso ha sido clasificar los 22 países de la

Unión Europea considerados aquí (entre los que se encuentran los UE-8) según el comportamiento de los mismos en una serie de variables, que en este caso son los factores o dimensiones identificados en el análisis factorial. La técnica utilizada para ello es el análisis de conglomerados que proporciona un análisis de carácter descriptivo de los países incluidos en la muestra en relación al fenómeno analizado (esto es, la variabilidad de los sistemas de protección social y de modelos de capitalismo) mediante su clasificación en grupos homogéneos. Por tanto, el objetivo final de esta técnica es clasificar los casos (países) en el menor número posible de grupos (conglomerados o clústers) mutuamente exclusivos y exhaustivos.

Atendiendo a las técnicas de agrupación utilizadas para establecer los conglomerados, en esta investigación se aplica el método jerárquico, en el cual, tras efectuar la agrupación, es el propio investigador el que debe decidir el número de grupos que desea incluir. Esta es la técnica más adecuada cuando se cuenta con una muestra de casos pequeños, tal como sucede en esta investigación, donde se cuenta con una muestra inicial de tan solo 22 países. Así mismo, el método de agrupamiento seleccionado es el Método de Ward y la medida de distancia aplicada es la distancia euclídea al cuadrado.

- Análisis de regresión lineal: Una vez identificados los regímenes de bienestar y de capitalismo existentes en la zona a través del análisis de conglomerados, y una vez caracterizados los mismos a través de los valores que toman en las dimensiones identificadas mediante el análisis factorial, el siguiente paso es establecer hasta qué punto ambos tipos de regímenes están relacionados. Esto es, de lo que se trataría aquí es la de poder establecer una relación significativa entre variedades de capitalismo y regímenes de bienestar; es decir, demostrar de manera empírica que a determinados modelos de producción capitalista corresponden a arreglos específicos en materia de protección social. La técnica más adecuada para este fin es el análisis de regresión lineal, el cual se utiliza para estudiar la relación entre variables, si bien en el presente modelo empírico son las dimensiones extraídas del análisis factorial las variables consideradas en la regresión. El análisis de regresión lineal explora y cuantifica la relación entre una variable

dependiente o criterio (Y) y una o más variables llamadas independientes o predictoras ( $X_1, X_2 \dots X_k$ ) con el objetivo de poder desarrollar una ecuación lineal con fines predictivos.

Tal como se ha señalado anteriormente, se considera como variable independiente o predictora, los modelos de capitalismo, mientras que la variable dependiente está conformada por los sistemas de protección social. Esto es, la premisa básica de esta investigación es que la variabilidad de los sistemas de protección social entre países se debe a la existencia en los mismos de diferentes modelos de producción capitalista. Por ello, la variable dependiente es cada una de las dimensiones que conforman los diferentes modelos de protección social, mientras que las variables independientes son las dimensiones que caracterizan los modelos de capitalismo. En este sentido, se han realizado tantas regresiones lineales como variables dependientes existen en el análisis, que en este caso corresponde al número de dimensiones de los sistemas de protección social identificadas en el análisis factorial.

-Análisis de casos desde una perspectiva comparada: Esta técnica es el principal instrumento metodológico en la segunda fase del análisis en la que se busca ahondar en la naturaleza de las relaciones causales identificadas en el análisis de regresión lineal, así como en el origen de la variabilidad entre países. Esta técnica de tipo cualitativo permite, en definitiva, profundizar en los vínculos entre las diferentes variables más allá de las correlaciones estadísticas, para explicar los mecanismos o factores que están detrás de determinadas magnitudes cuantitativas. Además, un análisis de tipo cuantitativo, macroestructural como el aplicado en la primera fase del presente análisis, no puede captar de manera satisfactoria toda una serie de variables microsociológicas difícilmente reducibles a indicadores cuantificables, que operan en los fenómenos aquí descritos. Por ello, para superar las limitaciones de las técnicas cuantitativas aplicadas en la primera fase del análisis, es necesaria la introducción en esta segunda fase, de una técnica de tipo cualitativo como el análisis de casos desde una perspectiva comparada.

En primer lugar, cabe destacar como el estudio de casos tiene una amplia tradición en la Sociología. Autores como Weber y Durkheim se han basado en esta técnica para producir conocimiento sociológico; si bien otros autores no considerados propiamente como sociólogos, recurrieron a ella con anterioridad.

En segundo lugar es necesario apuntar como, en contra de lo que se suele pensar, el estudio de casos no sólo es un análisis de tipo descriptivo apropiado para investigaciones de tipo exploratorio, sino que también puede ser una técnica de tipo analítico que permita inferir conclusiones y hacer generalizaciones sobre el fenómeno analizado; y por tanto, confirmar o no una determinada teoría o hipótesis (Coller, 2005).

El análisis comparativo de casos es la técnica idónea para el estudio del que se ocupa esta investigación, en tanto que se muestra ideal para solucionar el problema de la complejidad causal de los fenómenos sociales. Este análisis se basa en el uso de unidades o casos concretos para explicar e interpretar variaciones macrosociales mediante el control de una serie de variables difícilmente controlables a través de estudios de tipo macroestructural. Esto es, esta técnica nos permite acercarnos a procesos tales como la toma de decisiones o la conducta de determinados actores, fenómenos difícilmente observables desde un planteamiento meramente cuantitativo.

En dicho análisis, identificar las similitudes y las diferencias de las unidades o casos específicos en el fenómeno observado es precisamente lo que ayuda a su comprensión. El método comparativo se basa en la lógica (y no en la estadística) para centrarse en las similitudes y diferencias de los casos analizados, dando lugar, a través de la lógica inductiva, a una explicación e interpretación de los fenómenos macrosociales (Caïs, 1997).

En general, según el objeto de estudio, los investigadores sociales enfatizan las similitudes y/o las divergencias entre los sistemas, que a su vez pueden buscarse en contextos similares o diferentes. En este caso, el objetivo es enfatizar las diferencias entre casos que, en apariencia, parten de un contexto similar en lo que se refiere a los ajustes en materia económica y de política social de la

transición. Para ello se han seleccionado como estudios de casos aquellos países que se han revelado como claramente opuestos en el análisis de tipo cuantitativo. El objetivo es, por tanto, observar cuáles son las diferencias que han llevado a estos países a resultados diferentes en materia de producción capitalista, y por tanto, de protección social, cuando parten de un contexto bastante similar (proceso de doble transición desde una economía planificada a una de mercado, y desde un sistema político autoritario a uno democrático; así como influencias internacionales similares que empujaban hacia el recorte en gasto social). Más concretamente, el objetivo es el de corroborar la segunda hipótesis: esto es, los factores explicativos a estas diferencias son aquellos políticos y económicos específicos de cada contexto nacional particular, que al interactuar con aquellas influencias de carácter supranacional, dan lugar a respuestas divergentes en materia de protección social.

En el estudio de casos pueden utilizarse diferentes tipos de materiales que irían desde la entrevista semiestructurada, al análisis de contenido, pasando por la observación participante. En esta investigación, la fuente principal de la cual se ha extraído la información para el análisis comparativo son documentos de tipo académico de autores relevantes que hacen referencia a los casos analizados en relación con el fenómeno observado desde esta investigación. Se trata, por tanto, de la revisión de fuentes secundarias que permitan analizar aspectos del fenómeno estudiado no reflejados por el análisis cuantitativo, además de corroborar algunas ideas o hipótesis derivadas de dicho análisis. Por tanto, se trata de una herramienta que ayuda a complementar y profundizar en la información obtenida a partir de los datos estadísticos que se derivan del análisis macroestructural.

### *3.3.3. Diseño muestral, selección de variables y fuentes de datos.*

El objeto de estudio de esta investigación, tal como ya se ha señalado, son los ocho países ex socialistas que en el año 2004 acceden a la Unión Europea denominados como UE-8. Sin embargo, la necesidad de contextualizar estos ocho países en el marco de la Unión Europea ha llevado a la introducción en la primera fase del análisis de 14 países de Europa Occidental (todos los que conforman la UE, con la excepción de Malta, Chipre y Luxemburgo, debido a su escaso peso poblacional). Ello permite comparar no

sólo a estos ocho países entre sí, sino también respecto de los países de Europa Occidental, y comprobar hasta qué punto la Europa Post-comunista tiende hacia la integración con el resto de la UE en materia de política social mediante la adopción de modelos de protección social similares a los encontrados en los países occidentales, o si por el contrario, la transición en el bloque post-comunista conduce a la implementación de nuevos modelos sociales. En este sentido, la inclusión de la mayoría los países de la UE en el análisis es muy pertinente en tanto que permite situar a los UE-8 en el plano internacional y ver sus diferentes tendencias respecto de tipologías de bienestar y modelos de capitalismo ya conceptualizados en la literatura. Por otra parte, la inclusión de la mayoría de los estados miembros de la UE en el análisis, también es pertinente desde un punto de vista metodológico, dado que permite aumentar el escaso tamaño muestral que hubiera supuesto el análisis de tan solo ocho casos, con todos los problemas de aplicabilidad de las técnicas de análisis estadístico que ello hubiera supuesto (sobre todo en el caso del análisis factorial).

En definitiva, incluir finalmente 14 países miembros de la UE junto a los UE-8 se justifica desde una doble vertiente teórica y metodológica. En primer lugar, es una inclusión que encuentra su justificación en la necesidad de contextualizar el análisis de los modelos de capitalismo y de los sistemas de protección social desarrollados en estos ocho estados postcomunistas tras la transición; y en segundo lugar supone una medida de carácter metodológico en tanto que permite aumentar el tamaño muestral para la aplicación de una serie de técnicas estadísticas que hubiese sido imposible utilizar sobre una muestra que contase con tan solo ocho casos.

Por lo que respecta al número de casos contemplados en la segunda fase del análisis (estudio de casos desde una perspectiva comparada), el mismo no debe ser muy elevado, dado que uno de los puntos fuertes de este tipo de análisis es el análisis de manera pormenorizada y en profundidad de todos los aspectos clave relacionados con el fenómeno objeto de estudio. Por ello, el número de casos escogidos ha sido finalmente de tres países representativos de la variabilidad existente en la zona. La elección de estos tres casos para su análisis comparativo depende de los resultados derivados del análisis de conglomerados, dado que el mismo es el que indica la existencia de diferentes agrupaciones y de una variabilidad manifiesta entre los UE-8. La idea en esta

última fase del análisis es la de seleccionar tres casos representativos de tres tendencias halladas en la zona, las cuales a su vez representan trayectorias de la reforma social opuestas o lo más divergentes posible. Sin embargo, en la elección de estos tres países también han pesado otro tipo de requisitos. En primer lugar, los casos seleccionados debían ser, dentro de la variabilidad que representan en materia de protección social, comparables entre sí. Esto es, aparte de las similitudes contextuales que todos estos países comparten (etapa socialista seguida de un doble proceso de transición económica y política caracterizada por una fuerte intervención de los organismos internacionales), debían ser países similares en tamaño poblacional, así como con un índice de desarrollo humano y de crecimiento económico parecidos. Además, puesto que el análisis comparativo de estos países se hace a partir del análisis documental de otros estudios e investigaciones, así como a partir de fuentes de datos secundarias, es importante que la selección de casos tenga en cuenta en qué medida estos países han sido trabajados anteriormente por la literatura especializada. Por todo ello, los países seleccionados han sido finalmente Estonia, Eslovaquia y Eslovenia. En el capítulo referente al análisis comparado de estos tres países se especifican más detalladamente, las características concretas que hacen a estos países los más idóneos para este tipo de análisis.

Una condición esencial del análisis factorial, que supone el primer paso del proceso analítico planteado desde esta investigación, es que todas las variables a analizar tengan una determinada homogeneidad temática, que conformen un grupo coherente y susceptible de ser captado mediante unas dimensiones comunes o factores. Por ello, la determinación de las variables a incluir ha sido una decisión de carácter fundamental que ha estado precedida de un pormenorizado análisis de la literatura relevante sobre sistemas de bienestar por una parte y variedades de capitalismo por otra.

Por otra parte, la elección de las fuentes de datos de las cuales han sido extraídos los diferentes indicadores utilizados en este análisis también ha sido fundamental. Dada la dificultad para encontrar series completas de datos para algunos de estos países, la tarea ha sido dificultosa y ha implicado el uso de diversas fuentes especializadas. En el caso de aquellos indicadores descriptivos de los sistemas de protección social la mayoría de los datos han sido extraídos de Eurostat y la Organización Mundial de la Salud. En cuanto a los indicadores que hacen referencia a las tasas de reposición de las pensiones y los subsidios de desempleo, debido a la dificultad para encontrar datos comparativos fiables

sobre los países de la zona en algunas de las fuentes de datos más utilizadas, ha sido necesario recurrir a estudios especializados como el informe realizado por Allianz (2005) en el caso de las pensiones y a la base de datos creada por el proyecto NEUJOBS de la Universidad de Leiden en el caso de los subsidios por desempleo. Por lo que respecta a los indicadores descriptivos de los sistemas de producción capitalista, las principales fuentes utilizadas han sido Eurostat, Banco Mundial y Banco Europeo para la Construcción y el Desarrollo (BERD). Así mismo, también se ha recurrido al uso de fuentes especializadas para la recogida de datos específicos, como aquellos relacionados con la participación sindical y la negociación colectiva (ETUI/Worker-participation.eu) o las exportaciones complejas (UN International Merchandise Trade Statistics)<sup>54</sup>. Para evitar los problemas derivados de utilizar diferentes fuentes de datos e indicadores con diferentes unidades de medición, se ha aplicado la estandarización con el programa SPSS de la base de datos construida.

Finalmente, respecto del periodo de referencia que se ha tenido en cuenta a la hora de enfocar el presente análisis, este se sitúa en la etapa inmediatamente posterior a la incorporación de estos países en la UE en el año 2004, que es considerado generalmente el final de la etapa de la transición. Esto es, el objetivo de esta investigación es el de mostrar una foto fija de los sistemas de protección social de los UE-8 una vez finalizada la transición, a fin de mostrar el impacto que dicho proceso ha tenido en la zona. Por otra parte, este análisis ha querido evitar el efecto distorsionador que puede suponer el impacto de la actual crisis económica internacional desarrollada sobre todo a partir del año 2008, y que sin duda está modificando las pautas existentes en la zona en materia de política social. Por ello, es en este espacio temporal que va desde la entrada en la UE en el año 2004 hasta el inicio de la crisis económica en el año 2008, donde se sitúa el presente análisis. Generalmente, y donde ha sido posible, los datos recolectados para el análisis estadístico son los del año 2007, si bien en algunos indicadores esto no ha sido posible debido a la no disponibilidad de series de datos continuas. En estos casos, el año de referencia ha sido el más cercano al 2007 posible dentro del mencionado periodo temporal.

A continuación se expone una breve descripción de las variables seleccionadas y la justificación teórica existente para la inclusión de las mismas.

---

<sup>54</sup> Ver definición de los indicadores y referencia detallada de las fuentes de datos utilizadas en Anexos

### 3.3.3.1. ANÁLISIS CUANTITATIVO: Variables y fuentes de datos

#### Indicadores de los sistemas de protección social:

El conjunto final de variables consideradas para caracterizar los sistemas de bienestar ha sido un total de 15, las cuales se encuentran divididas en cuatro grandes bloques temáticos. En primer lugar se encuentran aquellos indicadores que hacen referencia a la desigualdad social y de género; mientras que en segundo lugar se encuentran aquellos aspectos relacionados con las condiciones de vida de la población, y que generalmente suelen ser considerados como resultados directos de la acción del Estado de bienestar o, al menos, condiciones fuertemente influenciadas por la misma. Un tercer bloque intenta ahondar en la dimensión de género. Finalmente, un cuarto bloque engloba aquellas variables que hacen referencia a la generosidad del sistema, de las cuales ciertas variables reflejan un plano más general del sistema (niveles totales de gasto social), mientras que otras se centran en tres áreas específicas de la protección social, a saber: sanidad, pensiones de jubilación y subsidios por desempleo, en las cuales se concentra gran parte del gasto social total.

#### Desigualdad social y de género:

1. Coeficiente de Gini. (*Eurostat*)
2. Riesgo de pobreza después de realizadas las transferencias sociales. (*Eurostat*)
3. Gender pay gap (diferencia salarial entre géneros). (*Eurostat*)

El primer grupo de variables hace referencia directa a los resultados estratificadores de la acción del sistema de bienestar y su impacto en las desigualdades sociales. Desde que el Estado de Bienestar puede ser considerado como el conjunto de aquellos mecanismos destinados a contrarrestar la acción del mercado mediante una serie de medidas de protección social y una acción de carácter redistributivo, la medida en que las acciones del estado benefactor tienen un impacto en los niveles de pobreza y de desigualdad social (incluyendo también aquí la dimensión de género) es un aspecto crucial en la caracterización de los sistemas de protección social. Numerosos estudios muestran como países con regímenes de características residuales, tales como EEUU, presentan una desigualdad excepcionalmente grande entre las clases sociales, así como un riesgo

de pobreza mayor que el encontrado en países con sistemas de características universalistas. De hecho, el buen desempeño de los países nórdicos en estos indicadores es frecuentemente atribuido a la efectividad de sus sistemas de bienestar (Esping-Andersen, 1990). En otras palabras, se ha demostrado como, a pesar de que la posición en el mercado laboral es un factor determinante a la hora de aumentar las diferencias entre las clases sociales, los regímenes de bienestar juegan un papel capital en la reducción de estas diferencias. En referencia a la Europa Central y del Este, son también muchos los estudios que demuestran cómo sin la acción del Estado de Bienestar, estas serían sociedades mucho más desiguales y empobrecidas (Cerami, 2006).

En cuanto a la desigualdad de ingresos en función del género, desde la literatura especializada se señala cómo las políticas de los regímenes de bienestar tienen una importancia capital en la autonomía económica de las mujeres, no sólo en lo que respecta a su acceso al mercado laboral, sino también en la posición que ocupan dentro del mismo, lo que tiene un claro impacto en su nivel de ingresos (Gornick & Meyers, 2004). Y ello es así porque las políticas de género de incorporación en el mercado laboral y aquellas que buscan la conciliación de la vida laboral y familiar acaban teniendo un impacto clave en la manera en la que se lleva a cabo la incorporación de las mujeres en el mundo laboral en relación a la posición y al rango salarial (Mandel & Shalev, 2009; Mandel, 2010).

Esping-Andersen (1990) o Hubber & Stephens (2001) son tan sólo algunos de los teóricos del Estado de Bienestar en reflejar cómo diferentes regímenes de bienestar se caracterizan por desiguales niveles de participación femenina en el mercado laboral y también por diferentes niveles salariales. De este modo, los regímenes nórdicos se caracterizan precisamente por una alta participación de la mujer en el mercado laboral, que se ve favorecida por una política más restrictiva en la contratación de mano de obra foránea durante la etapa de expansión económica que comienza en los años sesenta. Por otra parte, esta dinámica se ve reforzada por el hecho de que muchos de los puestos de trabajo públicos originados en los países escandinavos como consecuencia de la expansión del Estado de Bienestar son cubiertos, a su vez, por mujeres. Al mismo tiempo, estos mismos regímenes apoyan la igualdad de clase mediante la protección de los trabajadores, elevando los niveles salariales, lo que beneficia enormemente a las

mujeres. Ello contrasta con la dinámica de los regímenes liberales, donde aunque la tasa de participación femenina en el mercado laboral es elevada, ésta tiende a concentrarse en el sector servicios, caracterizado por bajos salarios y condiciones laborales más precarias, dando lugar así a una estructura laboral dual y desigualitaria. Por su parte, en los regímenes continentales, estas diferencias salariales son menores, si bien ello se logra a costa de la baja participación femenina en el mercado laboral, provocada por la importación de mano de obra extranjera (Mandel & Shalev, 2009).

Condiciones sociales:

4. Esperanza de vida al nacer (*OMS- Organización Mundial de la Salud*)

5. Tasa de mortalidad infantil (*OMS- Organización Mundial de la Salud*)

Son numerosas las investigaciones que muestran como las condiciones de salud de la población (representadas aquí por las variables 4 y 5) varían enormemente de un régimen de bienestar a otro (Bambra, 2006; Eikemo *et al.*, 2008; Navarro *et al.*, 2006; Chung & Muntaner, 2007). Estas diferencias son explicadas en base a las diferencias en los niveles de generosidad, desmercantilización y universalismo de las prestaciones sociales entre los diferentes regímenes de bienestar. Así, las poblaciones de países con regímenes de bienestar socialdemócratas muestran un mejor estado de salud que por ejemplo las poblaciones de los regímenes neoliberales. La mayoría de estos estudios señalan el papel primordial que juegan políticas tales como el acceso universal a la sanidad, una alta tasa de empleo femenino (lo que asegura un mayor porcentaje de recursos públicos); altos subsidios por desempleo o subsidios a madres solteras o divorciadas, así como políticas activas a favor del pleno empleo, sobre todo entre las mujeres.

Dimensión de género

6. Tasa de empleo femenino. (*Eurostat*)

7. Porcentaje de menores de 3 años en servicios de cuidados formales.

(*TransMonee Database*)

Por lo que respecta a la dimensión de género y las políticas sociales que giran en torno a la misma, estas cuestiones representan un aspecto central de los sistemas de bienestar.

En este sentido, no cabe duda de que las políticas sociales tienen un impacto fundamental en la tasa de participación femenina en el mercado laboral. Autores como Lewis (1992) o más recientemente Walter Korpi (2000) señalan la existencia de amplias diferencias en lo que respecta a las políticas de género entre las diferentes tipologías de bienestar señaladas por Esping-Andersen (1990). Estas diferencias se deben a las diferentes concepciones políticas acerca de la familia y como debe estructurarse el trabajo de cuidados dentro de la misma. La tasa de empleo femenino se ve afectada por las características del núcleo familiar, tales como la presencia de hijos y la edad de los mismos. Concretamente, la presencia de hijos pequeños u otros familiares dependientes es un factor que condiciona de manera evidente la incorporación femenina al mercado laboral.

En este sentido, el apoyo institucional mediante la prestación de servicios de cuidados a la infancia (variable 7) significa una clara apuesta del sistema de bienestar por la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Ello sugiere, si bien no demuestra, que medidas de este tipo aumentan la tasa de participación femenina en el mercado laboral. Este supuesto funciona relativamente bien si nos referimos a los países europeos. Así, los países nórdicos, con altos índices de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, presentan numerosas políticas de igualdad de género y de apoyo al modelo de familia con doble fuente de ingresos, así como también con una gran oferta de servicios de cuidados a la infancia y a la tercera edad (Huber & Stephens, 2001). En definitiva, dos indicadores como la tasa de empleo femenina y la tasa de participación de los menores de 3 años en servicios públicos de cuidados señalan, de manera implícita, el compromiso del sistema de bienestar con la participación de la mujer en el mercado laboral y la igualdad de género.

Generosidad del sistema:

8. Gasto gubernamental total como % del PIB. (*Eurostat*)
9. Gasto total en protección social como % PIB. (*Eurostat*)
10. Gasto público total en sanidad como % PIB. (*OMS*)

11. Copagos del paciente (*out-of-pocket-payments*) como % del gasto sanitario total. (*OMS*)
12. Tasas de reposición (*replacement rates*) de las pensiones por jubilación (*Allianz Global Investors*).
13. Índice de generosidad de las pensiones por jubilación (coeficiente entre el gasto público total en pensiones como % del PIB y la proporción de población mayor de 65 años) (*Eurostat*)
14. Tasas de reposición de los subsidios por desempleo (*Neujobs Project/ Universiteit Leiden*).
15. Índice de generosidad de los subsidios por desempleo (coeficiente entre el gasto público en desempleo como % del PIB y el desempleo registrado representado como porcentaje de la población activa). *Eurostat*

Finalmente, si nos referimos a las características específicas de los sistemas de bienestar, se ha intentado ir más allá de los simples indicadores de niveles de gasto social y gubernamental. Para ello se han incorporado otro tipo de variables, como aquellas que intentan desagregar el gasto social total por un parte, y aquellas que vinculan gasto social con los niveles de necesidad social manifiesta o que hacen referencia a los derechos sociales reconocidos por el sistema. La finalidad es obtener una estimación más precisa de los niveles de generosidad del sistema, mediante la combinación de ambos tipos de variables.

Los niveles de gasto social son considerados tradicionalmente como un indicador fundamental sobre todo en aquellos estudios comparativos de carácter cuantitativo que tienen como objetivo analizar el desarrollo de los sistemas de bienestar (Castles, 1999; Huber & Setphens, 2001). Esto es, en tanto los niveles de gasto social no sean malinterpretados como indicadores absolutos de la generosidad de los regímenes de bienestar, un análisis cauteloso de estos niveles de gasto gubernamental y social puede ser ciertamente un instrumento importante, y en muchos casos indispensable a la hora de comparar los diferentes regímenes de bienestar y su evolución a lo largo del tiempo. Para ello, un importante recurso es el análisis del gasto social mediante su

desagregación en los diferentes programas sociales (sanidad, desempleo, pensiones) o teniendo en cuenta su composición (aporte público/privado/copagos).

Sin embargo, son numerosos los estudios que indican como el gasto social por sí solo no puede captar la esencia del Estado de Bienestar (Esping-Andersen, 1990). Tan importante como “cuanto” se gasta es el “cómo”. En este sentido, es importante que el análisis de los sistemas de bienestar combine los datos de gasto social con otros indicadores tales como aquellas variables que hagan referencia a las necesidades estructurales del sistema (como por ejemplo la tasa de desempleo o la estructura de edad de la población en el caso de las pensiones) o aquellos factores relacionados con los derechos sociales (como los niveles de reposición de los subsidios o las condiciones de elegibilidad que regulan el acceso a los programas sociales) (Kangas & Palme, 2007).

#### Indicadores de los modelos de producción capitalista:

Respecto del análisis centrado en los modelos de capitalismo, este se ha basado en el tipo de variables propuestas desde la literatura clásica de Variedades de Capitalismo-VoC- (Amable, 2003; Coates, 2000; Hall & Soskice, 2001), y también en aquella literatura especializada y focalizada en las variedades de capitalismo desarrolladas en la Europa postcomunista (Bohle & Greskovits, 2007a, 2007b, Feldman, 2006; King, 2002, 2007; Lane *et al*, 2007; o Nolke & Vliegenthart, 2009). Es por ello que las dieciséis variables seleccionadas finalmente no solo hacen referencia a algunas de las dimensiones más frecuentemente mencionadas en la teoría de VoC (sistema de relaciones laborales, sistema financiero o sistema educativo/formativo), sino que también se refieren a otros aspectos como el nivel de transnacionalización (o apertura) de las economías nacionales, factor considerado clave para caracterizar el modelo económico de la Europa postcomunista.

##### *Relaciones laborales:*

1. Índice de rigidez en el empleo. (*Banco Mundial*)
2. Cobertura de la negociación colectiva. (*ETUI/ work-participation.eu*)
3. Densidad de la sindicalización. (% población activa) (*ETUI/ work-participation.eu*)
4. Gasto público en políticas de trabajo como % PIB. (*Eurostat*)

Un importante contexto institucional en el estudio de la diversidad capitalista es el mercado laboral y cómo este se regula. Existen diferentes aspectos a tener en cuenta, de los cuales este análisis refleja tres. El primero de ellos es la protección al empleo, esto es: la medida en que la contratación y el despido son acciones o decisiones fáciles de tomar y que implican bajos costes para el empleador, o si por el contrario, el empleo se encuentra protegido haciendo estas acciones más difíciles de implementar, lo que implica una menor flexibilidad del mercado laboral. Esta es la dimensión indicada por la variable 1 (Índice de rigidez en el empleo).

Una segunda dimensión se refiere a todos aquellos aspectos vinculados a las relaciones laborales, las cuales se consideran que impactan de manera fundamental en el desempeño macroeconómico de las economías nacionales. Así, por ejemplo, un bajo nivel de desempleo ha sido tradicionalmente atribuido a la existencia de un cierto corporativismo en la relación trabajadores-empresa, y a la existencia de altos niveles de negociación colectiva. De este modo, se han considerado indicadores como la cobertura de la negociación colectiva y la participación sindical. Finalmente, un tercer aspecto es aquel que hace referencia a la dimensión institucional de los mercados laborales, o dicho de otro modo, en qué medida los gobiernos están comprometidos con la intervención en el mercado de trabajo. Esta dimensión es captada parcialmente en este análisis por la variable 4, que se refiere al nivel de gasto público en políticas de empleo.

*Sistema educativo-formativo:*

5. Participación en actividades de formación continuada (lifelong learning) como porcentaje de la población activa de entre 25 y 64 años. (*Eurostat*)
6. Empresas ofreciendo formación continua a sus trabajadores como porcentaje total empresas. (*Eurostat*)
7. Estudiantes en formación profesional como porcentaje estudiantes educación secundaria. (*Eurostat*)
8. Gasto público en educación como porcentaje PIB. (*Eurostat*)

El sistema educativo presenta numerosas complementariedades con el mercado de trabajo y el sistema económico en general. En primer lugar, parece claro que el sistema educativo tiene un papel clave a la hora de dar respuesta a las competencias y

capacidades requeridas por el sistema productivo. Por otra parte, también parece claro que la acumulación de conocimiento lleva a la innovación y al progreso tecnológico, lo cual tiene un claro impacto en el nivel del crecimiento económico (Amable, 2005). Existen diferentes aspectos a la hora de analizar la complementariedad existente entre el sistema educativo y el sistema productivo, de los cuales aquí se han considerado tres.

En primer lugar, se ha tenido en cuenta el nivel de diferenciación o estratificación del sistema entre el sistema general de educación y el sistema de formación profesional (porcentaje de estudiantes en formación profesional como porcentaje de estudiantes de secundaria); así como la medida en que las empresas ofrecen formación continuada a sus trabajadores (variable 6). Precisamente la comparación entre estos dos indicadores proporciona pistas acerca de si la formación profesional es proporcionada a través del sistema educativo formal o si las empresas tienen un papel clave en la misma.

Un segundo aspecto a tener en cuenta es aquel que analiza en qué medida el sistema es financiado de manera pública o privada (gasto público en educación como porcentaje del PIB). Finalmente, se ha pretendido captar el grado de innovación y la medida en que, como consecuencia de la misma, los trabajadores deben llevar a cabo actividades de formación continuada (lifelong learning), que a su vez representan el motor de acumulación del conocimiento y de innovación.

*Sistema productivo:*

9. Tasa total de impuestos (incluidas contribuciones sociales) como porcentaje del capital empresarial. (*Banco Mundial*)
10. Coste total de la puesta en marcha de un negocio (*Start a Business index*) como porcentaje del capital empresarial. (*Banco Mundial*)
11. Gasto en I+D (Investigación y Desarrollo).(*Eurostat*)
12. Exportaciones complejas como porcentaje total exportaciones.(*UN International Merchandise Trade Statistics*)

La dimensión más fundamental a la hora de establecer diferencias entre los diferentes modelos de capitalismo es aquella que hace referencia al sistema productivo propiamente dicho (esto es, a la regulación del proceso de producción y del mercado de

productos). Dentro de la misma se han considerado dos aspectos: en primer lugar se ha intentado captar el grado de intervención pública, bien sea mediante el establecimiento de procesos administrativos para el establecimiento de un negocio (Start a business index), o mediante la imposición de tasas sobre la actividad productiva (Tasa total de impuestos). En segundo lugar se han considerado indicadores que contemplan la estructura productiva del sistema, y más concretamente el nivel de innovación y complejidad de la misma (variables 11 y 12).

Según autores como Gourevitch (1986:222-223), los diferentes sectores productivos difieren en su propensión para establecer un compromiso entre el capital y fuerza de trabajo, el cual es indispensable para el establecimiento de políticas laborales inclusivas. Siguiendo esta línea Bohle & Greskovits (2006) proponen que los empleados de sectores complejo y que cuentan competencias profesionales específicas son más propensos a conseguir sus demandas laborales que los trabajadores de sectores no especializados con mano de obra poco cualificada. Así mismo Hall & Soskice (2001) también identifican un fuerte vínculo entre las políticas de protección social, el nivel de centralización de la negociación colectiva y el nivel y composición de las competencias profesionales requeridas por los principales sectores de la economía nacional. Por tanto, el tipo de sector productivo también condiciona la capacidad de los trabajadores para organizarse colectivamente, de ahí la importancia capital de su análisis: la acción colectiva de los trabajadores es mucho más probable que tenga lugar en aquellos sectores intensivos en el uso de mano de obra cualificada (Shafer, 1994).

*Sistema financiero:*

13. Inversión extranjera como porcentaje del PIB (BERD)
14. Bancos de propiedad extranjera como porcentaje del total de activos bancarios.(BERD)
15. Ratio de capitalización bursátil porcentaje del PIB. (BERD)
16. Crédito interno al sector privado porcentaje del PIB (BERD)

Finalmente, el sistema financiero presente importantes diferencias entre los distintos modelos productivos. Esta variedad va aquí más allá de la oposición dicotómica entre aquellos modelos de capitalismo cuya principal fuente de financiación es el sistema bancario propia de los mercados de tipo coordinado (variable 16, crédito interno al

sector privado) y aquellos basados en el mercado de valores, que es la forma de financiación propia de los mercados liberales (variable 15, ratio de capitalización bursátil) (Amable, 2003; Hall y Soskice, 2001). En este sentido, se ha añadido a los indicadores tradicionalmente considerados desde las teorías clásicas de variedades de capitalismo, dos variables que intenta captar el nivel de transnacionalización de la actividad económica (variables 13 y 14). Este es un aspecto importante a tener en cuenta sobre todo cuando nos referimos a las economías postcomunistas, donde la inversión extranjera tiene desde la transición un papel fundamental (Bohle y Greskovits; 2006, 2007; Nolke & Vliegenthart, 2009).

### 3.3.3.2. ANÁLISIS CUALITATIVO: Variables y fuentes de datos

Tal como se ha señalado anteriormente, el análisis de casos llevado a cabo desde esta investigación se centra en la exploración de dos aspectos o factores que explican la divergencia del modelo económico y social implementado por estos países: el legado económico heredado de la etapa comunista y la situación macroeconómica de partida a la que se enfrentan los países en transición; y, por otra parte, el sistema político, y más concretamente, las dimensiones sobre las que se produce la competencia electoral. Para el análisis de ambos factores se ha realizado una revisión de la literatura especializada con especial atención a tres periodos clave de la historia de estos países: el periodo precomunista o también denominado periodo de entreguerras; el periodo comunista y la propia transición. La exploración de la literatura especializada proporciona pistas sobre los aspectos a tener en cuenta a la hora de realizar este análisis. A continuación se especifican el tipo de variables o dimensiones sobre las que se basa el mismo.

#### Análisis del legado económico / situación macroeconómica a inicios de la transición:

El desempeño económico de los países postcomunistas al inicio de la transición es ampliamente tratado por la literatura especializada, la cual ha sido explorada en esta segunda fase del análisis. Frecuentemente dicha literatura cita una serie de indicadores básicos que describen la situación macroeconómica que atraviesan estos países al inicio de la transición. Algunos de ellos han sido utilizados en este análisis comparativo a fin

de ilustrar las diferencias entre los tres casos abordados. Concretamente, han sido cinco los indicadores utilizados:

1. Crecimiento PIB: Indica la tasa anual de crecimiento del producto interior bruto en la moneda local, que a su vez señala el valor bruto agregado de toda la producción nacional, incluidos impuestos, y restando cualquier subsidio no incluido en el valor de los productos.
2. Inflación anual: Refleja la variación anual porcentual en el coste para el consumidor medio de la adquisición de una cesta de bienes y servicios.
3. Renta per cápita: Es el PIB nacional dividido entre la población total, y por tanto, estima la riqueza económica de un país.
4. Tasa de desempleo: Tasa de población activa de un país (tasa de personas incorporadas al mercado laboral).
5. Déficit público: Se produce cuando los gastos que concreta el Estado son superiores a sus ingresos durante un cierto periodo temporal. El déficit público es por tanto el balance de las diversas administraciones públicas de un país.

La base de datos de la cual se han extraído los valores de estos diferentes indicadores es la World Development Indicators Database<sup>55</sup> del Banco Mundial, que a su vez se nutre de las bases nacionales de datos y de los archivos de Datos del Fondo Monetario Internacional.

#### Análisis del sistema político-electoral / competencia electoral entre partidos:

El objetivo de la segunda parte del análisis comparativo de casos ha sido el de identificar las bases de la competencia electoral entre partidos y los conflictos dominantes que estructuran las opciones de voto.

Partiendo de las aportaciones de algunos de los teóricos que han hecho un análisis más exhaustivo del sistema de partidos postcomunista (principalmente Kitschelt, 1999; Evans & Whitefield, 1993; entre otros) se pueden deducir la existencia de dos grandes divisiones que guían el presente análisis, y que según las características estructurales de cada uno de los países de la zona, se combinan de forma diferente para dar lugar a un

---

<sup>55</sup> <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

modelo particular de competencia electoral. En primer lugar es posible hablar de una dimensión socio-económica que abarca a los partidarios del mercado libre vs. los partidarios de un estado intervencionista con un papel importante del Estado de bienestar. En la misma dimensión se pueden integrar así mismo la dimensión anticomunistas vs. Partidarios del viejo sistema y la dimensión autoritarismo – liberalismo, a las que hace referencia Kitschelt (1999). Y es que en el contexto de la Europa postcomunista lo más habitual es encontrar como las posiciones de derechas o de libre mercado se ven así mismo reforzadas por un marcado anticomunismo con unos valores liberales o individualistas; mientras que, por el contrario, las posiciones de izquierda, sobre todo cuanto más extremas sean, tienden a identificarse con una defensa sino total al menos parcial de ciertos aspectos del viejo régimen y unos valores autoritarios que priman lo colectivo sobre lo individual. La segunda gran división a la que se refiere esta investigación es la dimensión étnico-nacional que agrupa dos dimensiones diferentes conceptualizadas tanto por Kitschelt como por Whitefield y Evans (Hlousek & Kopecek, 2005). Y es que por lo general, los conflictos étnicos tienden a generar conflictos entre identidades, dando lugar a la preeminencia de las cuestiones de tipo nacionalista. Por tanto, estas son las dos grandes dimensiones de las que parta el análisis de la estructura de la competencia electoral de los países seleccionados en el análisis comparativo.

**Tabla 19:** Ejes/ Dimensiones predominantes de competencia electoral en los UE-8

<i>Divisiones/ Ejes competencia electoral</i>	<i>Cuestiones clave controvertidas</i>	<i>Partidos formados</i>
Eje socioeconómico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfrentamiento entre los ganadores y perdedores de la transición económica.</li> <li>- Disputa sobre la forma y el ritmo de la transición económica.</li> <li>- Pervivencia de la división de clase propietarios-clase obrera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formaciones liberales-conservadoras.</li> <li>- Partidos socialdemócratas (excomunistas)</li> <li>- Re-establecimiento de formaciones social-demócratas o socialistas históricas.</li> </ul>
Eje étnico-nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de una minoría étnica o de una región con una identidad propia.</li> <li>- Existencia de otra nación conceptualizada como el enemigo tradicional.</li> <li>- Disputa sobre el carácter del régimen (inclusivo vs. etnocéntrico)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partidos/movimientos de minorías nacionales.</li> <li>- Formaciones regionales</li> <li>- Formaciones nacionalistas.</li> </ul>

Fuente: Hlousek & Kopecek (2005)

La dimensión socioeconómica en la Europa postcomunista no puede ser reducida a la división entre propietarios y clase obrera propuesta por Lipset & Rokkan (1967), sino que esta división está relacionada con la separación existente entre los ganadores y los perdedores de la transición. Esta división se ve reforzada por las disputas en torno al modelo de privatización y liberalización de la economía, la protección social prestada por el Estado, etc... Los conservadores y liberales defensores de una rápida transformación, ocupan un lado de esta división socioeconómica, mientras que los partidos social-demócratas, partidarios de una transición más gradual se encuentran en el lado contrario.

Por su parte, la división étnico-nacionalista se forma en base a las diferentes identidades existentes dentro de las naciones y entre los diferentes grupos étnicos, las cuales se basan en diferencias religiosas o lingüísticas (Elster, Offe, Preuss, 1998: 249). En este sentido, es una división que tiende a polarizar de manera irreconciliable una comunidad política determinada. La situación étnica de la Europa Central y del Este es complicada debido a los resentimientos históricos y a una larga tradición de opresión nacional y étnica en muchos países. En este sentido, la imagen de un “enemigo nacional tradicional” se convierte en un arma política muy poderosa. Sin embargo, contrariamente a las predicciones, parece que con el avance de la transición esta última dimensión no ha perdido preeminencia a favor de la dimensión socioeconómica. En este sentido, numerosos estudios señalan como los partidos basados en la identidad étnica son mucho más comunes que aquellos basados en las diferencias de clase socioeconómica en toda la región. El populismo político –entendido como la ideología que llama a la protección del hombre de la calle ante los infortunios económicos (supuestamente causados por las reformas introducidas para el beneficio de pequeñas élites), a menudo se une al particularismo étnico y religioso o incluso a la xenofobia, estando presente en Europa Central y del Este desde el inicio de la transición (Evans y Whitefield, 1993).

La exploración de la literatura relevante sobre la evolución política de los tres casos de estudio ha permitido identificar los conflictos o temáticas dominantes en las etapas pre-comunista, comunista y durante el periodo de la transición. Estos conflictos han sido fundamentales a la hora de construir las prioridades políticas y, por tanto, a la hora de determinar las opciones de voto y las dimensiones electorales relevantes. Este análisis

ha incluido así mismo la exploración de los principales resultados electorales de las elecciones parlamentarias ocurridas desde el inicio de la transición y hasta el año 2008 aproximadamente. Estos datos han permitido identificar las fuerzas políticas dominantes durante el periodo de transición y su orientación ideológica. Para ello se han hecho uso de dos importantes fuentes de datos: la European Elections Database (EED)<sup>56</sup>, desarrollada por el NSD (Norwegian Social Science Data Services), y la Parliament and Government Composition Database (ParlGov)<sup>57</sup>, promovida por el Centro para la Investigación en Política Social (ZES) de la Universidad de Bremen. La primera de estas bases de datos ofrece información sobre los resultados electorales de estos países, mientras que la segunda de ellas complementa esta información con aquella otra que hace referencia a la orientación ideológica de las diferentes formaciones políticas en estos países.

---

<sup>56</sup> [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/)

<sup>57</sup> <http://www.parlgov.org/stable/about.html>

#### **IV. ANÁLISIS CUANTITATIVO**

##### **4.1. Introducción: Hacia el establecimiento de nuevos regímenes de protección social y de producción capitalista en el seno de la Europa de los 25.**

El análisis de las tipologías de los sistemas de protección social desarrollados en la Europa post-comunista tras la transición ha sido objeto de numerosos estudios en las últimas dos décadas. Tal como se ha señalado anteriormente, esta línea de investigación tiende hacia la división en dos grandes bloques o corrientes: la de aquellos teóricos que hablan del surgimiento en los UE-8 de tipologías de sistemas de protección social similares a los existentes en las viejas democracias capitalistas (generalmente haciendo referencia a la existencia de un modelo liberal en las repúblicas bálticas y un modelo conservador-continental en los países Bisagra), frente a aquellos otros que prefieren hablar del surgimiento de un nuevo modelo o modelos de protección social postcomunistas. La primera de estas tendencias es quizás la predominante en la literatura especializada. Y a pesar de que los intentos de tratar de analizar los países postcomunistas como regímenes de protección social con unas características distintivas han crecido de manera exponencial en los últimos años, la validez teórica o empírica de la mayoría de estos estudios es débil porque, tal como ya se ha señalado, la mayoría de ellos no incluyen a todos los países de la región.

El objetivo principal de la primera parte del análisis de esta investigación es la de identificar mediante un análisis cuantitativo a nivel macro la existencia en los UE-8 de regímenes de bienestar propios y diferentes de los conceptualizados para la Europa Occidental en tipologías como la de Esping-Andersen (1990). Para ello, el análisis realizado no sólo incluye a los UE-8, sino también a 14 países miembros de la UE con anterioridad a 2004 (en definitiva todos los que conformaban la Europa de los 25, con la excepción de Malta, Chipre y Luxemburgo). Así mismo, esta parte del análisis no sólo busca demostrar el carácter distintivo de los modelos de bienestar desarrollados tras la transición, sino también la existencia de diferentes modelos de reforma dentro de la zona, acabando así con la imagen de homogeneidad que muchas veces se ha presupuesto a la hora de hablar de la reforma de lo social en los UE-8.

Es necesario recordar, así mismo, como otro objetivo fundamental de esta investigación es hallar una explicación satisfactoria al surgimiento de diferentes modelos de bienestar

en la Europa Postcomunista. En este sentido, la primera hipótesis que guía esta investigación parte del supuesto de que dicha variabilidad puede ser explicada en gran parte por el surgimiento tras la transición de diferentes tipos de economías capitalistas. Por ello, un paso previo a la comprensión del surgimiento de diferentes modelos de protección social en la Europa Postcomunista, es el comprender los orígenes y la existencia de diferentes modelos de producción capitalista en la región, los cuales han determinado las posibilidades y el alcance de las reformas en materia de protección social. Por ello, con anterioridad a la búsqueda de la identificación de los modelos de bienestar característicos de los UE-8, este análisis contiene una primera exploración macro sobre la muestra de 22 países mencionados anteriormente, centrado en la identificación de los regímenes de producción capitalista implementados en cada uno de ellos. Los supuestos básicos de los que parte este análisis son similares a los que fundamentan el análisis de los regímenes de protección social: esto es, la existencia en los UE-8 de modelos de producción capitalista diferentes de los encontrados en Europa Occidental, así como de una variabilidad manifiesta de modelos de capitalismo. Así, frente a aquellos trabajos que intentar enmarcar los estados postcomunistas dentro de alguna de las grandes variedades de capitalismo identificadas para la Europa Occidental (generalmente dentro del modelo de economías de mercado liberales, frente a las economías de mercado coordinadas, utilizando la terminología de Hall & Soskice-2001) esta investigación sigue los pasos de todos aquellos otros trabajos que, contrariamente, hablan del surgimiento tras la caída del bloque comunista de diferentes regímenes de producción capitalista con unas características únicas que los diferencian claramente de los modelos existentes en los países occidentales (Bohle & Greskovits, 2007; King, 2002; Nolke & Vliegthart, 2009).

En resumen, el objetivo final de esta primera fase del análisis es identificar una tipología de regímenes de producción capitalista y de protección social en la Europa de los 25 que muestre la singularidad de los modelos económico y social desarrollados en los UE-8, así como la correspondencia entre ambos tipos de modelos.

Esta fase del análisis se divide a su vez en dos pasos. En primer lugar se ha procedido a la identificación de las diferentes dimensiones que conforman los regímenes de producción capitalista y de protección social a partir de las correlaciones existentes

entre las variables seleccionadas para caracterizar ambos tipos de regímenes. Para ello, tal como se ha descrito en el capítulo de metodología se ha llevado a cabo un doble análisis factorial (uno para cada uno de los dos conjuntos de variables considerados, esto es, el utilizado para caracterizar los modelos de producción capitalista y el que hace referencia a los modelos de protección social). La identificación de las dimensiones subyacentes a las variables que caracterizan a los sistemas de capitalismo y a los de protección social no sólo es una herramienta que permite caracterizar estos regímenes de manera más cómoda (dado que el análisis factorial es una técnica de reducción de datos que posibilita la extracción de las dimensiones latentes de un conjunto más o menos numeroso de variables en forma de unos pocos factores ), sino que además es un paso necesario para construir el concepto de sistema de producción capitalista y de protección social con el que se ha trabajado desde esta investigación. Un segundo paso consiste en realizar un doble análisis clúster en base a las puntuaciones de cada uno de estos países en las dimensiones extraídas, a fin de poder establecer agrupaciones significativas que lleven a la identificación de una tipología de sistemas de producción capitalista y otra de modelos de protección social.

#### **4.2. Sistemas de producción capitalista en los UE-22: Dimensiones subyacentes y modelos identificados.**

El análisis factorial sobre las 16 variables que hacen referencia a los regímenes de producción capitalista ha dado lugar a los siguientes resultados.

El criterio más comúnmente utilizado para la extracción de un número óptimo de factores es aquel que se basa en los autovalores de los mismos (selección de sólo aquellos factores con autovalores superiores a uno). El número de factores extraídos ha sido de tres, si bien el número de factores con autovalores superiores a uno es de cuatro. Sin embargo, puesto que uno de estos factores estaba compuesto por una única variable, a fin de optimizar la identificación de las diferentes dimensiones, se ha decidido forzar el análisis para la obtención de tan sólo tres factores o dimensiones. Estos tres factores explican el 68% de la varianza total existente entre los regímenes de producción capitalista de los 22 países analizados. En tanto estamos ante un análisis de tipo

jerárquico, el primer factor tiene un peso capital, al ser el que explica un mayor porcentaje de esta varianza. En el caso de los tres factores extraídos en este análisis, el primero de ellos explica un 33% de la varianza total entre países; mientras que el segundo y tercer factor explican un 22 y un 13% respectivamente.

**Tabla 20: Varianza total explicada-Capitalismo (Análisis factorial)**

**Total Variance Explained**

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	6,562	41,010	41,010	6,562	41,010	41,010	5,228	32,674	32,674
2	2,494	15,590	56,600	2,494	15,590	56,600	3,454	21,587	54,261
3	1,793	11,206	67,806	1,793	11,206	67,806	2,167	13,545	67,806
4	1,248	7,798	75,604						
5	,943	5,897	81,500						
6	,757	4,734	86,234						
7	,603	3,767	90,001						
8	,376	2,349	92,351						
9	,338	2,116	94,467						
10	,278	1,735	96,202						
11	,173	1,080	97,282						
12	,170	1,063	98,345						
13	,113	,706	99,051						
14	,064	,399	99,450						
15	,063	,395	99,845						
16	,025	,155	100,000						

Extraction Method: Principal Component Analysis.

La matriz de componentes rotada (Tabla 21) permite visualizar la contribución de cada una de las variables originales a los factores extraídos (en este caso tres). Como ya se ha señalado anteriormente, la identificación de las variables que conforman cada uno de los factores extraídos es un paso fundamental para la caracterización de los mismos y para la buena definición de lo que esta dimensión está representando o mostrando.

Tabla 21: Matriz de componentes rotada-Capitalismo

	Componente		
	1	2	3
Bancos propiedad extranjera. % activos bancarios. 2006	-.896	,132	
Cobertura de la negociación colectiva. 2008	,843		,332
Gasto público en educación secundaria. PPA por estudiante. 2005	,796	,424	,282
Capitalización bursátil. % PIB 2005	,772	,297	
Gasto público en políticas de empleo (% PIB) 2007	,757	,154	,274
Gasto en I+D. % del PIB. 2007	,653	,465	,413
Inversión extranjera. % PIB. 2003- 2007.	-.613		,143
Crédito interno al sector privado. % PIB. 2005	,591	,442	-.448
Empresas ofreciendo formación continuada como % total empresas. 2005	,311	,784	,308
Lifelong learning. 2007	,495	,708	
Start a business index (% del capital empresarial) 2007	-.150	-.704	
Tasa total impuestos (% del capital empresarial). 2007	,269	-.650	,469
Índice de rigidez en el empleo. 2007. WB	,254	-.636	-.274
Densidad de la sindicalización ( % población activa) 2008	,458	,483	,389
Estudiantes de formación profesional como % estudiantes secundaria. 2007	,215		,772
Exportaciones complejas. % exportaciones totales. 2007		,233	,607

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

a. La rotación ha convergido en 4 iteraciones.

A continuación se presenta una descripción pormenorizada de las tres dimensiones extraídas del análisis factorial.

#### *4.2.1. Dimensión 1: Dependencia exterior vs. Intervención estatal.*

*Bancos propiedad extranjera. % activos bancarios. 2006*  
*Cobertura de la negociación colectiva. 2008*  
*Gasto público en educación secundaria. PPA por estudiante. 2005*  
*Capitalización bursátil. % PIB 2005*  
*Gasto público en políticas de empleo (% PIB) 2007*  
*Gasto en I+D. % del PIB. 2007*  
*Inversión extranjera. % PIB. 2003- 2007.*  
*Crédito interno al sector privado. % PIB. 2005*

Agrupar a 8 de las 16 variables analizadas, y explica un 33% de la varianza total entre países, y por tanto, es un factor fundamental a la hora de analizar la varianza que reflejan las agrupaciones que se obtendrán a partir del análisis de conglomerados.

Esta dimensión pone en relación características fundamentales del sistema financiero como son el volumen de activos bancarios de propiedad extranjera, el tamaño de la inversión extranjera, el crédito interno a la actividad productiva o el ratio de capitalización bursátil, con los niveles de gasto en instituciones públicas de educación superior, I+D y políticas públicas de empleo, así como también con los niveles de cobertura de la negociación colectiva.

La tabla de componentes (Tabla 21) nos permite observar como todas las variables que componen este factor tienen un aporte positivo, a excepción de dos de ellas (activos bancarios de propiedad extranjera y la inversión extranjera), que por tanto guardan una relación negativa con el resto de los indicadores. En este sentido, cuanto mayor es la presencia de capital extranjero (bien a través de la propiedad de los activos bancarios o a través de la inversión directa) menor es la de otros modos de financiación del sistema

como el crédito doméstico o la capitalización bursátil; y menor es también la cobertura de la negociación colectiva y el gasto público en educación, I+D y políticas de empleo.

Por una parte es obvio que en tanto la entrada de capital extranjero en una economía dada sea la forma de financiación predominante (bien sea a través de la inversión extranjera directa o a través de la compra de los activos bancarios nacionales) menor es el volumen de financiación procedente de otras fuentes como pueden ser el crédito interno al sector privado o el mercado de valores.

Por otra parte, el establecimiento de una relación inversa entre el volumen del capital extranjero de entrada y la cobertura de la negociación colectiva tiene varias implicaciones. En primer lugar supone retomar todas aquellas teorías que hablan de cómo la hegemonía de las compañías multinacionales constituye una amenaza para la regulación laboral (Tilly, 1995; Castells, 2000) debido a los efectos destructivos que éstas ejercen en aspectos tales como las estructuras nacionales de negociación colectiva (presiones para una descentralización del sistema hacia el nivel de la empresa e introducción de un recorte de estos convenios colectivos en favor de una mayor competitividad). El poder persuasivo de las compañías multinacionales y de la inversión extranjera que se sitúa detrás de las mismas sobre una economía nacional dada está determinado en gran medida por las reglas del libre movimiento de capitales y la consiguiente amenaza de relocalización en tanto que las exigencias de una menor regulación del mercado laboral y una mayor flexibilidad no sean cumplidas (Crouch, 2004; Hyman, 2001).

Estos resultados también suponen un apoyo más a todos aquellos trabajos de investigación que sostienen cómo un alto nivel de negociación colectiva, y por tanto de coordinación de las relaciones laborales, tiende a reducir el atractivo de una economía como destino de la inversión extranjera directa (Naylor & Santoni, 2004). Esta misma lógica es la que explica así mismo la existencia de una relación inversa entre inversión extranjera directa y gasto público en políticas de empleo. En la medida en que la entrada de capital extranjero está favorecida por una mayor flexibilidad del mercado laboral, no es extraño que economías con altos volúmenes de inversión extranjera cuenten así mismo con bajos niveles de gasto público en políticas de empleo, o lo que es lo mismo, con una escasa intervención institucional en el mercado de trabajo.

Finalmente si nos referimos a la relación inversa entre inversión extranjera directa y gasto público en I+D y educación superior, esta puede explicarse en base a diversos argumentos. En primer lugar, parece claro que en la medida que el capital extranjero directo es la principal fuente de financiación de una economía nacional, constituye así mismo también la principal fuente de innovación y desarrollo (I+D). Esto es, la entrada de un alto volumen de inversión extranjera ha sido considerada tradicionalmente, sobre todo desde aquellos planteamientos de tipo neoliberal, como un elemento altamente beneficioso que potencia el crecimiento y el desarrollo de la economía receptora, en tanto que la misma aporta no sólo recursos de tipo económico sino también conocimiento y recursos de tipo tecnológico. Sin embargo, en tanto que este conocimiento y tecnología son importados y, por tanto, no generados en la economía receptora, la inversión extranjera se convierte en la principal fuente de innovación y desarrollo, sustituyendo y desincentivando así la propia inversión nacional en I+D. En segundo lugar, la inversión extranjera directa no sólo atrae nueva tecnología y conocimiento al país receptor sino que además contribuye a la acumulación de capital humano mediante el aumento de la demanda de mano de obra cualificada, creando así un incentivo para participar en la educación superior, lo cual a su vez debe tener un impacto claro en el volumen de gasto público en educación. Sin embargo, la relación descrita aquí es aquella que señala como a mayor volumen de inversión extranjera directa menor es el volumen de gasto público en educación superior. Ello sugiere que esta relación entre la IED (inversión extranjera directa) y la acumulación de capital humano no es tan directa como se ha señalado, o que al menos esta depende en gran medida del tipo de inversión extranjera del que se esté hablando y del tipo de economía receptora. Así, la inversión extranjera horizontal (aquella donde las empresas multinacionales duplican el mismo tipo de actividades en diferentes economías receptoras) tiene un impacto mucho más determinante que aquella de carácter vertical (donde las empresas deslocalizan sus etapas productivas en diferentes países). Por lo general, en los países en desarrollo no existe una relación significativa entre IED y acumulación del capital humano, dado que las empresas multinacionales tienden a situar en estos países las fases de producción menos especializadas y en las que, por tanto, esta acumulación de conocimientos no es necesaria, lo que a su vez desincentiva la inversión pública en educación superior y por tanto reduce el volumen de gasto público en dicha

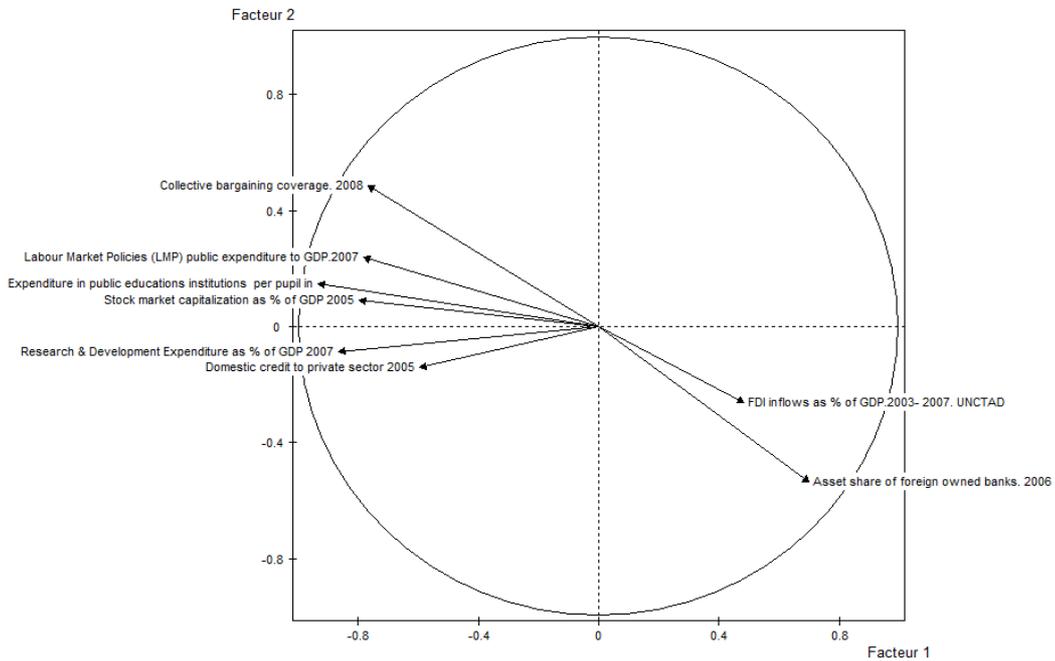
materia. Así pues, parece que el tipo de inversión extranjera predominante captada en este análisis es un tipo de inversión de carácter vertical, la cual se sitúa predominantemente en las economías en desarrollo (economías postcomunistas), lo que explica la existencia de esta relación inversa entre inversión extranjera directa y gasto público en educación.

En definitiva, esta parece ser una dimensión centrada en el equilibrio entre la influencia de la inversión extranjera y la propia capacidad de intervención y regulación estatal en la economía. Así a mayor presencia de capital extranjero, menor es la presencia de otro tipo de fuentes de financiación de carácter predominantemente nacional (crédito interno al sector privado; capitalización bursátil); pero también menor es la capacidad estatal de intervención en el mercado (bajos niveles de gasto público en políticas de empleo, bajo nivel de cobertura de la negociación colectiva) y menor su papel en el campo de la innovación y el desarrollo (bajos niveles de gasto en educación superior y en I+D).

Esta es una dimensión o eje que separa aquellas economías fuertemente dependientes del exterior de aquellas claramente coordinadas y donde las instituciones públicas tienen un importante papel tanto en la regulación del sistema productivo como en su impulso.

El siguiente gráfico ofrece una proyección de las variables sobre los ejes factoriales, en el cual las flechas han de interpretarse como la dirección de crecimiento de las variables en el espacio factorial. El Factor o Dimensión 1 aparece reflejado en el eje de las X, y por tanto, su lectura es horizontal.

FIGURA 7: Dimensión 1- Capitalismo / Relación de las variables en el plano factorial.



#### 4.2.2. Dimensión 2: Flexibilidad vs. Rigidez del sistema productivo

*Empresas ofreciendo formación continuada como % total empresas. 2005*

*Lifelong learning. 2007*

*Start a business index (% del capital empresarial) 2007*

*Tasa total impuestos (% del capital empresarial). 2007*

*Índice de rigidez en el empleo. 2007.*

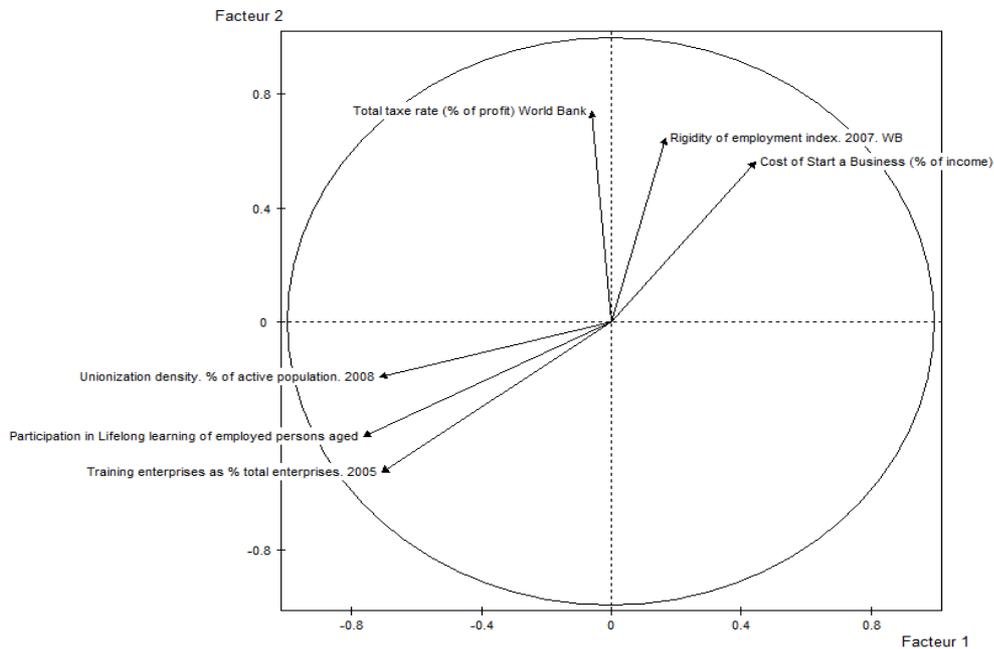
*Densidad de la sindicalización (% población activa) 2008*

Esta segunda dimensión abarca 6 de las 16 variables analizadas, y explica un 22% de la varianza total. Se caracteriza por poner en conexión aspectos relacionados con los costes de producción (tasa total de impuestos, coste de puesta en marcha de un negocio) con aspectos clave de las relaciones laborales (índice de rigidez en el empleo, la tasa de

sindicalización) y aspectos de la esfera formativa (la tasa de participación en actividades de formación continuada o empresas ofreciendo formación a sus trabajadores). Se puede decir que se trata de una dimensión centrada en la flexibilidad del sistema productivo, tanto en lo que se refiere a su capacidad para reducir costos (tasa de impuestos, coste de puesta en marcha de un negocio); como para flexibilizar las relaciones laborales (índice de rigidez en el empleo y tasa de sindicalización) o su capacidad de innovación y de adaptación de las empresas y los trabajadores a estos cambios (empresas ofreciendo actividades formativas o trabajadores que participan en actividades de formación continua). En cuanto al tipo de relación que se establece entre dichas variables, el índice de rigidez en el empleo, el coste de la puesta en marcha de un negocio y la tasa total de impuestos sobre el capital se relacionan de manera inversa con el porcentaje de la población activa que participa en algún tipo de actividad de *lifelong learning*, las empresas ofreciendo formación continuada a sus trabajadores y la tasa de sindicalización. Ello quiere decir que cuanto mayor sea la tasa de impuestos, mayores son también los costes para el establecimiento de un negocio, y mayor también es el índice de rigidez en el empleo; mientras que menores tienden a ser las actividades de formación continuada de la mano de obra tanto dentro como fuera de la empresa y también menor tiende a ser la tasa de sindicalización. Ello, por tanto, rebate la idea comúnmente sostenida de los actores sindicales como un elemento inmovilista que fomenta la rigidez de las relaciones laborales, y que por tanto se sitúa en contra de su flexibilización.

Este factor o dimensión 2 se sitúa en el eje Y, y por tanto, su lectura es vertical.

FIGURA 8: Dimensión 2- Capitalismo/ Relación de las variables en el plano factorial.



#### 4.2.3. Dimensión 3: Especialización productiva.

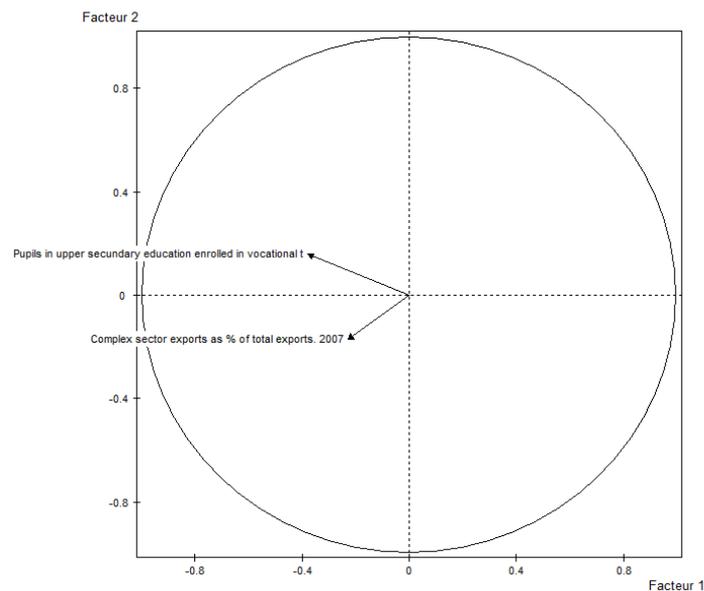
*Estudiantes de formación profesional como % estudiantes secundaria. 2007*

*Exportaciones complejas. % exportaciones totales. 2007*

La última de las dimensiones o factores cuenta con tan sólo 2 variables, las cuales explican un 13% de la varianza total. Esta dimensión habla de la especialización del sistema productivo, y pone en relación directa las exportaciones complejas con el número de estudiantes de secundaria en formación profesional. En este sentido parece que a mayor especialización productiva mayor también es el porcentaje de estudiantes recibiendo formación específica en algún tipo de oficio. Ello parece lógico si se tiene en cuenta que la producción de estas manufacturas complejas (incluye la actividad productiva de sectores químicos y de maquinaria y equipamiento) requiere de una formación específica de los operarios implicados en su producción.

Este tercer factor se representaría en un eje Z, que constituye el fondo del espacio factorial. Sin embargo, el gráfico representado en la Figura 9 no es de tipo tridimensional, sino bidimensional, a fin de facilitar la lectura de este factor. Por ello, este eje Z no aparece representado en este gráfico.

FIGURA 9: Dimensión 3 – Capitalismo / Relación de las variables en el plano factorial

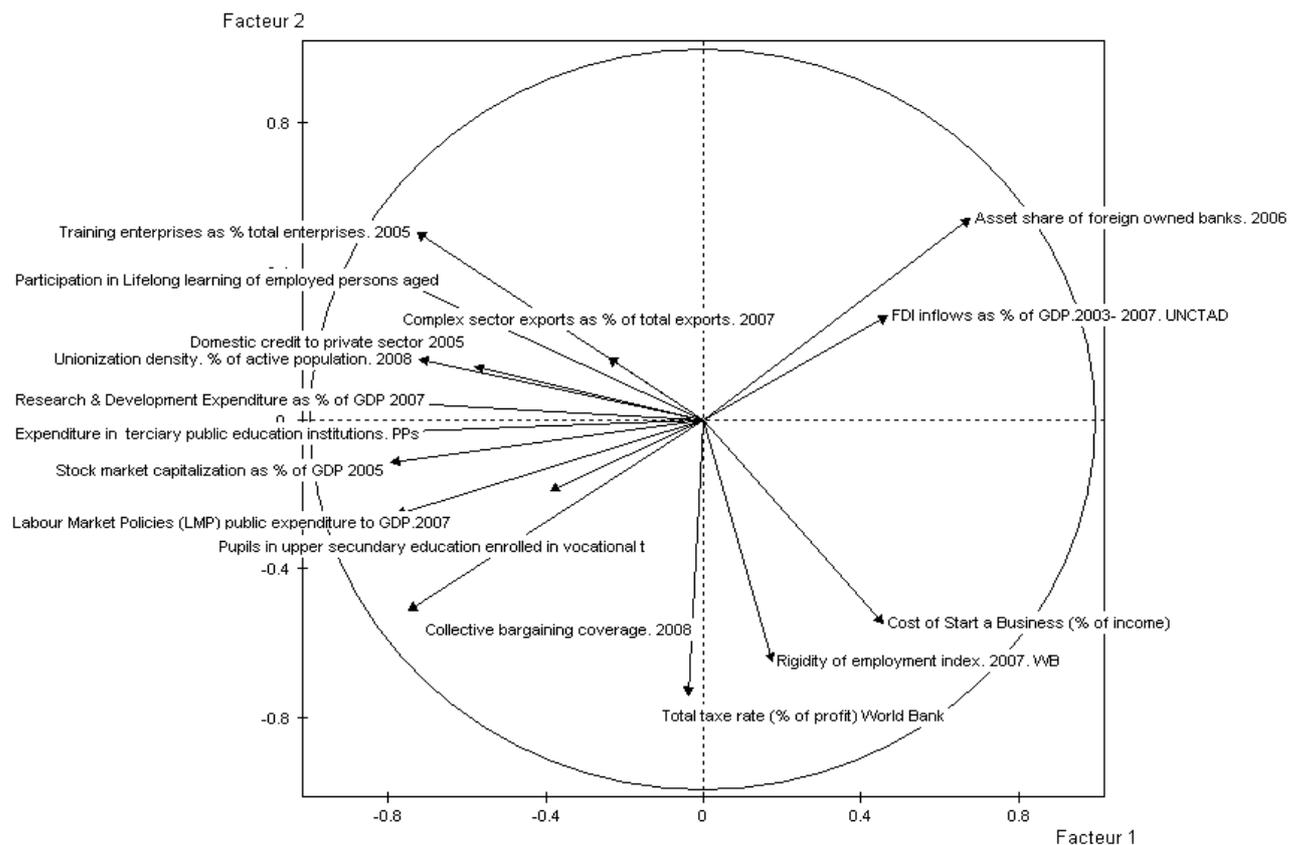


#### 4.2.4. Modelos de producción capitalista en los UE-22.

Un gráfico de representación espacial de los ejes factoriales donde se sitúan todas las variables que conforman las diferentes dimensiones descritas hasta el momento permite observar el patrón de variación que dichos ejes factoriales representan. Así se observa como a mayor presencia de capital extranjero (inversión extranjera directa, activos bancarios de propiedad extranjera), menor es el nivel de regulación de las relaciones laborales (porcentaje de sindicalización, cobertura de la negociación colectiva), menor es la intervención pública en la regulación del mercado (gasto público en políticas laborales) y menor es en general la inversión en formación e innovación (gasto público en I+D; gasto público en educación superior, % empresas implicadas en actividades de formación continua; % de la población activa participando en actividades de *lifelong learning*; porcentaje de estudiantes en formación profesional). Así mismo parece que la mayor presencia de capital extranjero también supone una menor especialización

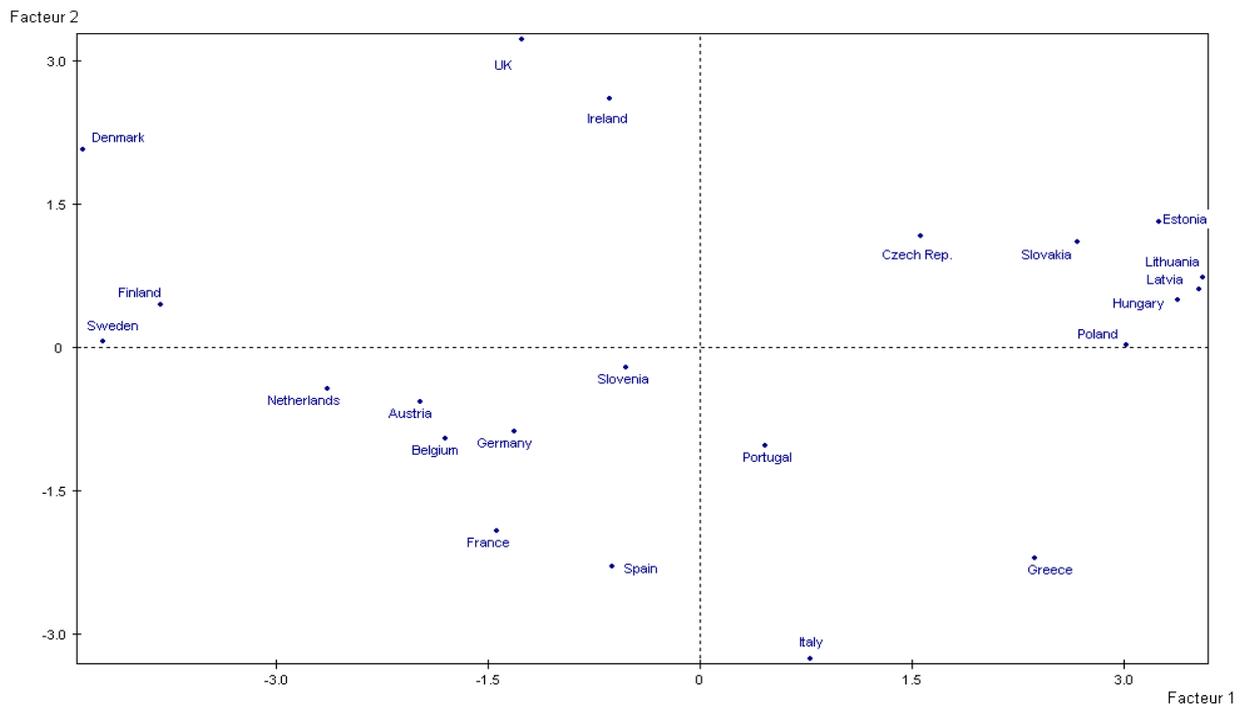
productiva (exportaciones complejas como % PIB), lo cual puede ser indicativo de que la mayoría de la inversión extranjera captada desde este análisis es de tipo vertical. En este tipo de inversión, las compañías transnacionales deslocalizan sus diferentes fases productivas, situando en las economías en desarrollo aquellos procesos en los que no existe innovación tecnológica y que requieren de una escasa especialización de su mano de obra, lo que desincentiva la inversión pública en educación y en I+D en los países receptores. Por otra parte también se observa como a mayores costes de producción (tasa total de impuestos, costes de puesta en marcha de un negocio) y mayor rigidez del empleo; menor es la flexibilidad y la capacidad de innovación de una economía (menores niveles de inversión en I+D, menor nivel de exportaciones complejas y menor nivel de actividades de formación continua tanto dentro como fuera de la empresa).

FIGURA 10: Variedades de capitalismo/ Relación de las variables en el plano factorial.



A continuación se muestra la proyección de los países sobre los ejes factoriales; esto es, su posición teniendo en cuenta la puntuación de cada uno de los mismos en los factores o dimensiones identificados. Los países cercanos son aquellos que muestran valores parecidos, mientras que los que se encuentran más alejados del origen de coordenadas son los que presentan un perfil más alejado del perfil medio. Así, los países mediterráneos o del sur de Europa se caracterizan principalmente por la rigidez de su sistema productivo y por los altos costos tanto fiscales (tasa total de impuestos) como de puesta en marcha de un negocio. Por su parte, los países postcomunistas destacan por la presencia un volumen elevado de inversión extranjera directa y de activos estatales de propiedad extranjera, lo cual señala que el capital extranjero en estos países no sólo es la principal fuente de financiación, sino también la principal fuente de innovación, lo que convierte a estas economías en altamente dependientes del exterior para su desarrollo y crecimiento. Por lo que respecta a los países nórdicos, estos se sitúan como aquellas economías más flexibles y donde la formación continua de sus trabajadores y la innovación (gasto en I+D) ocupan un lugar clave; mientras que las economías continentales (entre las cuales se encuentra también a Eslovenia) se caracterizan por un alto nivel de coordinación, con una financiación principalmente dependiente del crédito interno al sector privado y del mercado de valores, y con una gran regulación de las relaciones y del mercado laboral. Finalmente los países anglosajones (Reino Unido, Irlanda) se sitúan a medio camino entre la flexibilidad e innovación de los mercados nórdicos y la desregulación y dependencia del capital extranjero de las economías postcomunistas.

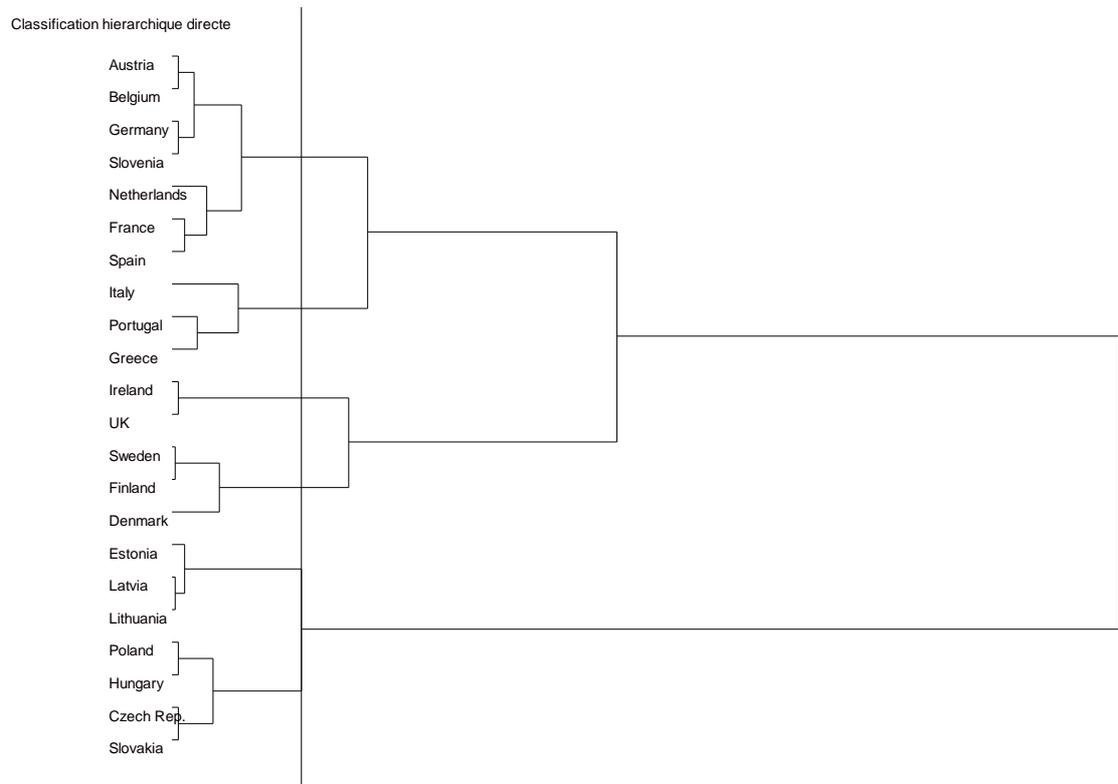
FIGURA 11: Variedades de capitalismo en los UE-22 / Plano factorial (I)



Para seguir ahondando en las diferencias entre países y poder identificar diferentes tipologías en base a las dimensiones descritas, se ha procedido a la realización de un análisis clúster o de conglomerados en base a las puntuaciones de cada país en los factores extraídos del análisis factorial de componentes principales. El resultado derivado de dicho análisis ha dado lugar a un total de 6 agrupaciones o regímenes de producción capitalista. La constitución específica de estas agrupaciones es la siguiente:

- Régimen Continental: Incluye a Alemania, Austria, Bélgica, Holanda, Francia, España y la república ex soviética de Eslovenia.
- Régimen Mediterráneo: Incluye todos los países del Sur de Europa (Italia, Grecia, Portugal), con la excepción de España, que tal como se ha señalado, se agrupa con los países continentales.
- Régimen Anglosajón: Constituido por Irlanda y Reino Unido.
- Régimen Nórdico: Incluye a Dinamarca, Finlandia y Suecia.
- Régimen Bisagra: Aquí encontramos a las 4 repúblicas ex comunistas centroeuropeas (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia).
- Régimen Báltico: Incluye, tal como su propio nombre indica, a las tres repúblicas bálticas (Estonia, Letonia y Lituania).

FIGURA 12: Dendograma / Variedades de capitalismo en los UE-22.



Dentro de aquellos grupos conformados mayoritariamente por los países de la Europa Occidental se diferencian dos grandes tendencias que parecen guardar cierta relación con la famosa tipología de Hall y Soskice (2001), a saber: economías con un alto grado de coordinación o regulación interna, pero con mayor nivel de rigidez sobre todo en lo que se refiere a los costes laborales y de producción (países mediterráneos y continentales); frente a las economías más claramente liberales, mucho más flexibles y orientadas a la innovación (países liberales y nórdicos). Y mientras que la principal diferencia entre los países de la Europa Postcomunista parece estribar en la tercera dimensión que hace referencia a la estructura productiva (las repúblicas bálticas presentan un menor nivel de especialización de su actividad industrial); el punto de división entre estos países y el resto de Europa se sitúa en la primera dimensión, que es aquella que muestra el mayor nivel de dependencia de la inversión extranjera de estos países, y como consecuencia, la escasa intervención estatal de los mismos en la economía.

Tabla 22: Características de los regímenes capitalistas de los UE-22

	Capitalismo Nórdico	Capitalismo Liberal	Capitalismo Continental	Capitalismo Mediterráneo	Capitalismo Bisagra	Capitalismo Báltico
<b>Dimensión 1: Dependencia exterior/Intervención estatal</b>	Crédito interno/Alta capitalización bursátil  Intervención gubernamental alta  Gasto alto en innovación	Crédito interno alto/Alta capitalización bursátil  Escasa intervención gubernamental  Gasto alto en innovación	Crédito interno al sector privado/ Alta capitalización bursátil  Intervención gubernamental alta  Gasto alto en innovación	Crédito interno al sector privado  Intervención gubernamental media  Gasto bajo en innovación	Dependencia inversión extranjera.  Escasa intervención gubernamental  Gasto bajo en innovación	Dependencia inversión extranjera  Escasa intervención gubernamental  Gasto bajo en innovación
<b>Dimensión 2: Flexibilidad-rigidez sistema productivo</b>	Flexibilidad alta	Flexibilidad alta	Flexibilidad media (altos costos laborales/formación continua)	Baja	Media-Baja	Media-Baja
<b>Dimensión 3: Especialización productiva</b>	Alta	Alta	Alta	Baja	Alta	Baja

Fuente: Elaboración propia.

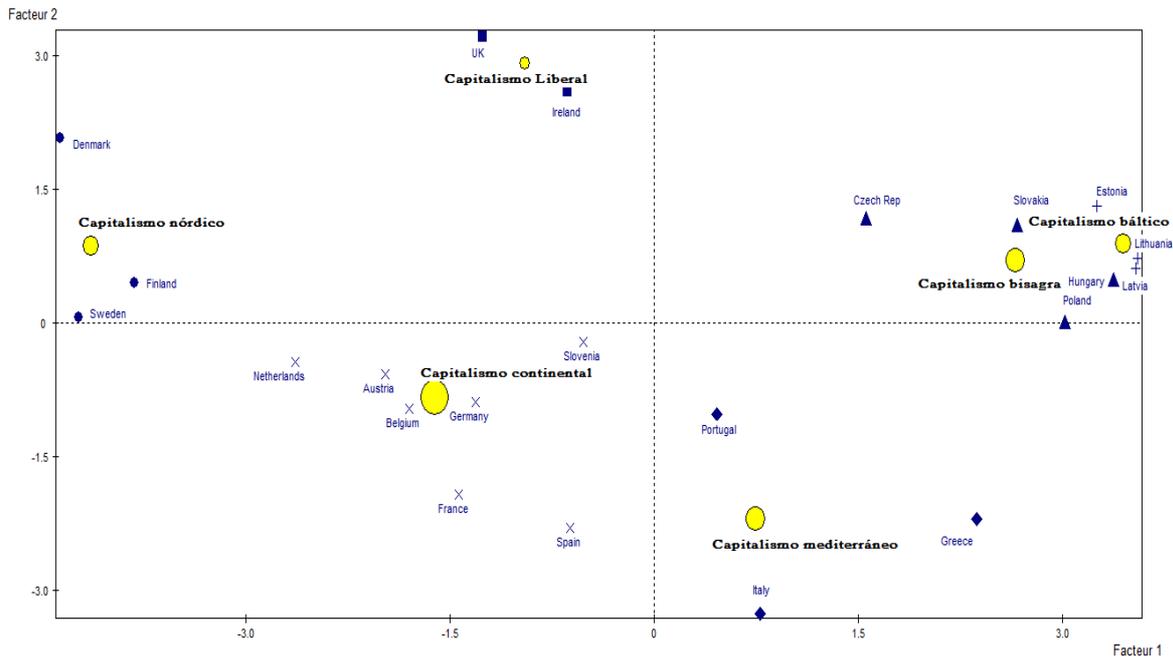
Es obvio que todas las economías europeas se encuentran actualmente condicionadas por el mercado global. Sin embargo, esta dependencia es en el caso de la Europa postcomunista mucho mayor desde tres aspectos clave. En primer lugar, si se hace referencia a la principal fuente de inversión en la economía nacional, esta parece ser en estos países el capital extranjero, no sólo por los altos niveles de inversión extranjera como % del PIB (presente también en muchas economías occidentales) sino también debido a que otras importantes fuentes de financiación como el sector bancario se encuentran en estos países también dominado por el capital extranjero (una media del aproximadamente 80% del total de los activos bancarios de las repúblicas bálticas eran en el año 2007 de propiedad extranjera, mientras que en los países Bisagra este porcentaje era del 78%). De este modo los niveles de crédito doméstico al sector privado son en estos países los más bajos de toda Europa. Por último, otra importante fuente de financiación como es el mercado de valores (capital en economías como las nórdicas o las liberales) tienen en la Europa postcomunista una presencia testimonial (el mercado de valores representaba en estos países en el año 2007 apenas un 22% del PIB en las repúblicas Bálticas y un 33% en los países Bisagra frente al 96% de los países liberales o el 125% de los nórdicos). Así pues, el capital extranjero es en este modelo de capitalismo postcomunista la principal fuente de financiación y también de innovación,

dados los bajos niveles de gasto en I+D de la zona, lo cual hace a estas economías altamente dependientes del mercado global o al menos, mucho más dependientes que el resto de países europeos. En este sentido, se puede señalar la existencia en la zona de un capitalismo de tipo dependiente, en la línea de lo señalado por autores como Nolke & Vliegenthart (2009). Como contrapartida, otra característica destacada de este capitalismo postcomunista son los bajos niveles de intervención estatal en la economía, expresados a través del escaso gasto público en políticas de empleo o la baja cobertura de los convenios de negociación colectiva, así como también una escasa inversión pública en innovación y desarrollo (bajo gasto en educación superior y en I+D). En cuanto a la segunda dimensión (Flexibilidad-Rigidez del sistema productivo) tanto el modelo Bisagra como el modelo Báltico se muestran como modelos con una flexibilidad media-baja, dado que si bien los costes fiscales y de puesta en marcha de un negocio no son de los más altos de Europa, aún es escaso el porcentaje de trabajadores que reciben formación continua o las empresas que ofrecen dicha formación a sus trabajadores.

Tabla 23: Regímenes de capitalismo en los UE-22/ Valores promedio.

	RÉGIMEN NÓRDICO	RÉGIMEN LIBERAL	RÉGIMEN CONTINENTAL	RÉGIMEN MEDITERRÁNEO	RÉGIMEN BISAGRA	RÉGIMEN BÁLTICO
<i>Inversión extranjera (% PIB)</i>	2,78	4,17	3,93	2,24	8,4	7,75
<i>Bancos extranjeros (%activos bancarios)</i>	28,5	46,75	17,37	24,53	77,72	80
<i>Crédito interno al sector privado (%PIB)</i>	136,3	193,05	123,92	120,53	47,77	80,96
<i>Tasa capitalización bursátil (%PIB)</i>	124,93	96,4	89,45	64,9	33,35	21,66
<i>Gasto I+D(%PIB)</i>	3,21	1,55	1,73	0,99	0,88	0,83
<i>Exportaciones complejas (%exportaciones)</i>	46,96	60,8	52,37	37,56	58	31,3
<i>Tasa total impuestos (%capital empresarial)</i>	45,2	32,3	54,37	56,53	48,15	43,36
<i>Coste puesta en marcha negocio (Index)</i>	0,53	0,19	6,72	15,13	13,42	2,66
<i>Lifelong learning</i>	25,26	15,75	12,32	4,1	5,62	7,3
<i>Empresas ofreciendo formación continua</i>	82,66	83,5	68,85	39,33	54	49,66
<i>Estudiantes FP (%estudiantes secundaria)</i>	61,8	36,27	64,47	48,76	60,32	38,93
<i>Gasto público en educación(por alumno en PPA)</i>	12146,7	8653,05	9597,15	6481,93	5580,1	3524,8
<i>Cobertura convenio colectivo</i>	86,66	39	85,42	78,33	35	23
<i>Tasa sindicalización</i>	70	29,5	27,41	24,8	19,5	14,33
<i>Gasto políticas laborales (%PIB)</i>	2,2	1,05	2,06	1,04	0,68	0,34
<i>Índice de rigidez en el empleo.</i>	26,66	7	39,71	43,66	20,75	45

FIGURA 13: Variedades de capitalismo en los UE-22/ Plano factorial (II)



### 4.3. Sistemas de protección social en los UE-22: Dimensiones subyacentes y modelos identificados.

El análisis factorial sobre los 15 indicadores de los regímenes de protección social mencionados en el capítulo de metodología ha dado lugar a los siguientes resultados. Tomando como criterio de selección los autovalores, el número de factores extraídos ha sido de cuatro. Estos cuatro factores explican un 79% de la varianza total de las variables originales

Tabla 24: Varianza total explicada-Protección social (Análisis factorial)

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	6,753	45,017	45,017	6,753	45,017	45,017	4,353	29,018	29,018
2	2,336	15,576	60,593	2,336	15,576	60,593	3,580	23,865	52,884
3	1,519	10,126	70,719	1,519	10,126	70,719	2,004	13,361	66,244
4	1,212	8,079	78,798	1,212	8,079	78,798	1,883	12,554	78,798
5	,845	5,636	84,433						
6	,610	4,064	88,497						
7	,513	3,423	91,920						
8	,354	2,359	94,279						
9	,266	1,775	96,054						
10	,231	1,540	97,595						
11	,141	,937	98,532						
12	,103	,688	99,220						
13	,055	,366	99,586						
14	,043	,290	99,876						
15	,019	,124	100,000						

Extraction Method: Principal Component Analysis.

La matriz rotada de la estructura factorial permite ver las correlaciones entre las variables originales y cada uno de los factores extraídos, y por tanto observar por qué variables está constituida cada una de estas dimensiones. El identificar la composición de cada uno de estos factores es un paso indispensable para la buena identificación de la naturaleza de la dimensión y la descripción de lo que dicha dimensión representa. A continuación se realiza un análisis detallado de cada uno de los factores/dimensiones finalmente extraídos.

Tabla 25: Matriz de componentes rotados-Protección social.

	Componente			
	1	2	3	4
% Menores de 3 años en servicios de cuidados formales. 2007	,859		-,160	,175
Esperanza de vida al nacer.2007	,780	,433	,231	
Gasto público en Sanidad como % del PIB.	,731	,561		
Índice de generosidad de los subsidios de desempleo.	,723	,182	-,233	
Gasto total en protección social. % del PIB.	,718	,619	,142	,110
Tasas de mortalidad infantil.	-,663	-,413		,268
Copagos como % del Gasto sanitaria total.	-,557	-,484	,292	,406
Riesgo de pobreza después de transferencias sociales.		-,784	,533	
Índice generosidad pensiones jubilación	,229	,780	,269	,108
Coefficiente de Gini.	-,299	-,743	,433	,154
Gasto gubernamental total como % del PIB	,521	,639	,185	,187
Tasa de empleo femenina.	,393		-,782	
Gender pay gap.	-,177		-,719	-,167
Tasa reposición subsidios desempleo.				,936
Tasa reposición pensiones jubilación.	,267	,257	,229	,776

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

a. La rotación ha convergido en 15 iteraciones.

*4.3.1. Dimensión 1: Gasto social- condiciones de vida de la población.*

*% Menores de 3 años en servicios de cuidados formales. 2007*

*Esperanza de vida al nacer.2007*

*Gasto público en Sanidad como % del PIB.2007*

*Índice de generosidad de los subsidios de desempleo.2007*

*Gasto total en protección social. % del PIB. 2007*

*Tasas de mortalidad infantil.2007*

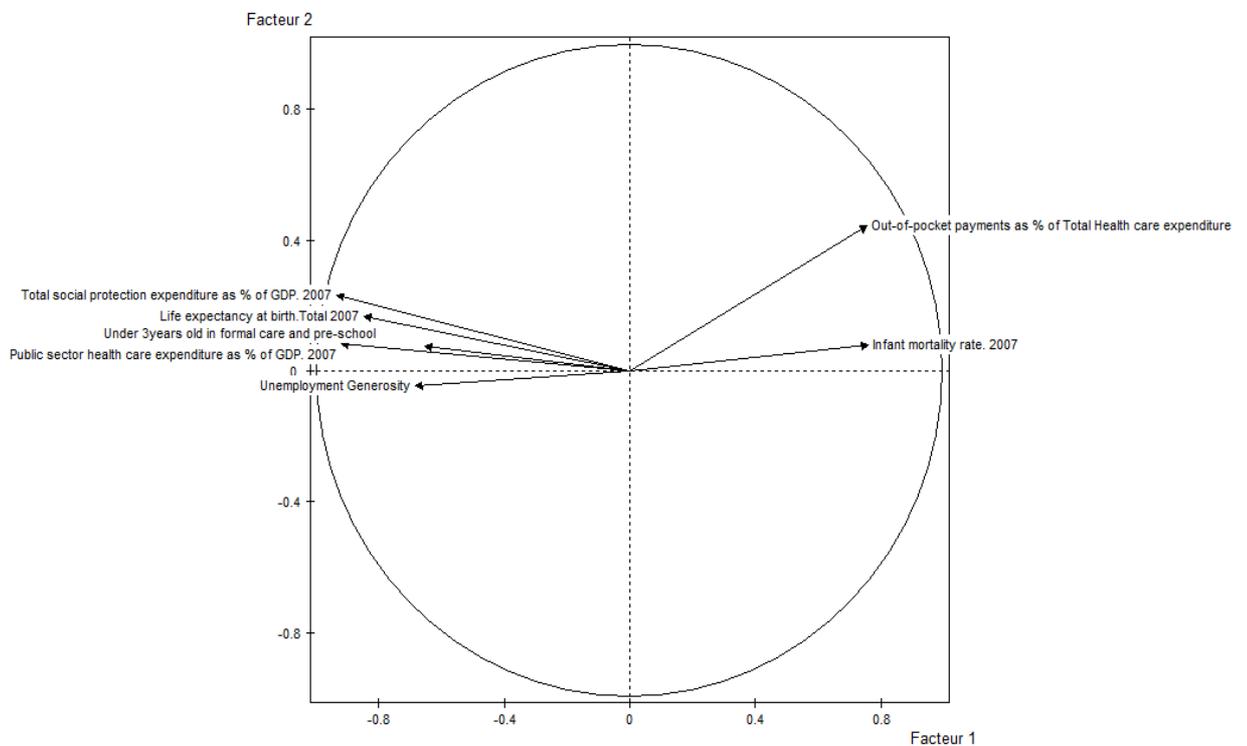
*Copagos como % del Gasto sanitaria total. 2007*

Contiene 7 de las 15 variables introducidas en el análisis y por tanto, es la dimensión con mayor peso. Esta importancia se refleja en el porcentaje de la varianza total que es explicada por este factor, el cual es de un 29%. En esta dimensión las variables “esperanza de vida”, “mortalidad infantil” y “menores de 3 años en servicios de cuidados formales” correlacionan de manera clara con el “gasto total en protección social”, “gasto público en sanidad”, el “índice de generosidad de los subsidios por desempleo” y con el nivel de “copago del sistema sanitario”. Por tanto, estos tres indicadores de las condiciones de vida de la población están correlacionados directamente con todas aquellas variables incluidas en el análisis que se refieren de un modo u otro al nivel de gasto (con la excepción del “índice de generosidad del sistema de pensiones”). Dos variables (mortalidad infantil y copagos en el sistema sanitario) guardan una relación inversa con el resto de indicadores (a mayor nivel de gasto social y de esperanza de vida, menor nivel de mortalidad infantil o viceversa; y en el caso de los copagos, a mayor nivel de los mismos, menor nivel de gasto social, menor esperanza de vida al nacer y mayor mortalidad infantil). En este sentido, las correlaciones halladas en esta dimensión corroboran todas aquellas teorías que señalan cómo las diferencias en materia de condiciones de salud de la población se explican en base a los diferentes niveles de generosidad y desmercantilización que suponen las prestaciones sociales entre los distintos regímenes de protección social. Por otra parte, los servicios de

cuidados formales a la infancia aparecen también correlacionados de manera clara con los niveles de gasto social, y no con la tasa de participación femenina en el empleo como era de esperar; lo cual puede estar indicando como medidas públicas de apoyo al cuidado de la infancia no están influyendo en la tasa de empleo femenino; mientras que la implementación efectiva de este tipo de servicios depende de manera clara de los recursos disponibles por el Estado, expresados de manera implícita por el nivel general de gasto. Así pues, este primer factor señala una clara relación entre niveles de gasto en general y condiciones de vida de la población.

El siguiente gráfico ofrece una proyección de las variables sobre los ejes factoriales, donde este Factor 1 está representado en el eje de las X, siendo su lectura de tipo horizontal. Las flechas han de interpretarse como la dirección de crecimiento de las variables en el espacio factorial. Se observa así la relación inversa entre las variables porcentaje de copago en el sistema sanitario y mortalidad infantil con el resto de variables.

FIGURA 14: Dimensión 1- Protección social/ Relación de las variables en el plano factorial.



4.3.2. *Dimensión 2: Gasto social- Desigualdad social:*

*Riesgo de pobreza después de transferencias sociales.*

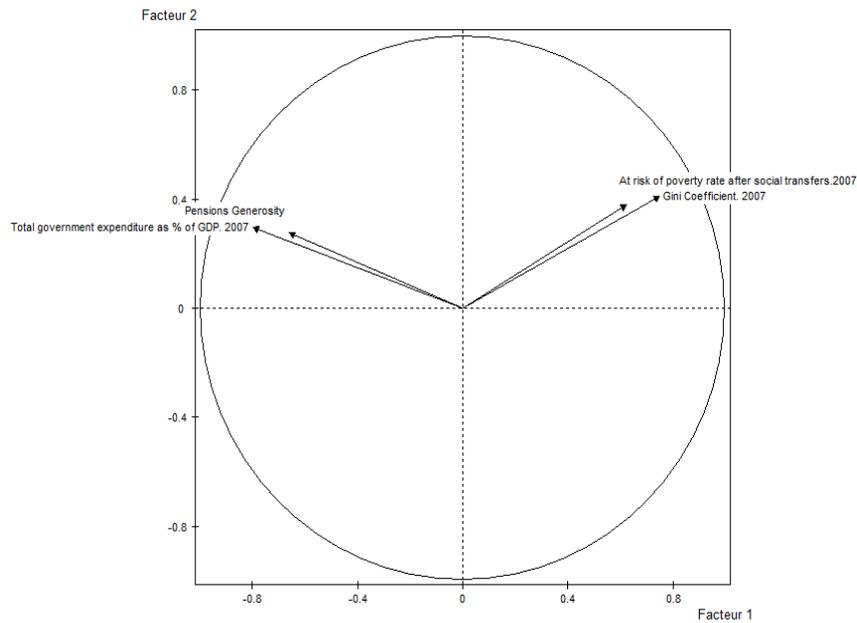
*Índice generosidad pensiones jubilación*

*Coefficiente de Gini.*

*Gasto gubernamental total como % del PIB*

Este factor explica el 24% de la varianza y está conformado por 4 de las 15 variables analizadas. Esta dimensión pone en relación aquellas variables que hacen referencia a la desigualdad social (pobreza tras transferencias sociales y coeficiente de Gini) con el Gasto gubernamental total y el índice de generosidad del sistema de pensiones. Se trata por tanto de una dimensión que hace referencia al impacto de la acción del Estado de Bienestar en las desigualdades sociales. De este modo, la matriz de correlaciones muestra una relación de carácter inverso por la que a mayor gasto gubernamental y a mayor nivel de generosidad del sistema de pensiones, menor es el riesgo de pobreza tras transferencias sociales y menor es también el coeficiente de Gini. La relación inversa entre el riesgo de pobreza tras transferencias sociales y el Coeficiente de Gini con el índice de generosidad del sistema de pensiones pone de relieve una vez más la importancia del sistema de pensiones a la hora de reducir los niveles de pobreza y desigualdad de la tercera edad, uno de los grupos sociales con mayor riesgo de exclusión social en la Europa de los 25. Por otra parte, parece claro que el gasto gubernamental tiene efectos directos e indirectos sobre los niveles de pobreza y desigualdad social. Los efectos directos vienen derivados del gasto tanto en políticas de empleo como aquellas directamente relacionadas con el sistema de bienestar; mientras que los efectos indirectos se derivan del gasto estatal en infraestructuras, investigación o educación, indicadores directamente relacionados con el crecimiento económico que, a su vez, lleva al desarrollo local y por tanto a mayores oportunidades de empleo. De este modo si el primer factor establece el nexo gasto social-condiciones de vida; este segundo factor establece el nexo gasto social-desigualdad social. Por tanto, es una dimensión que hace referencia a los efectos estratificadores de la acción de los sistemas de bienestar.

FIGURA 15: Dimensión 2- Protección social/ Relación de las variables en el plano factorial.



#### 4.3.3. Dimensión 3: Género.

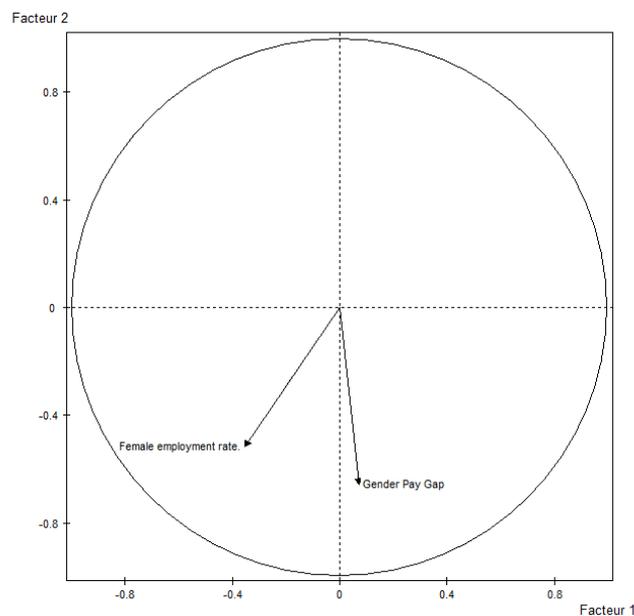
Tasa de empleo femenina.

Gender pay gap.

Este factor estará claramente centrado en la dimensión de género, al conformarse por las únicas dos variables incluidas en el análisis que hacen referencia a este respecto, a saber: la diferencia salarial entre sexos (*Gender Pay Gap*) y la tasa de participación femenina en el mercado laboral. Estas dos únicas variables explican un 13% de la varianza, lo cual habla de la importancia de la citada dimensión de género a la hora de definir los modelos de protección social. La relación que se establece entre estas dos variables es directa, lo cual quiere decir que a mayor participación en el mercado laboral mayor es también la diferencia salarial entre géneros. Ello puede deberse al hecho de que, tal como indican numerosos estudios especializados, las mujeres trabajan más a tiempo parcial que los hombres. El trabajo a tiempo parcial no sólo supone un salario más bajo por el número de horas trabajadas, sino que además suele concentrarse en determinados sectores u ocupaciones donde los salarios son más bajos y las

oportunidades de formación y ascenso laboral limitadas. Así pues, mientras que parece que son las mujeres las que ocupan mayoritariamente este tipo de empleos, ello inevitablemente aumenta la brecha salarial entre hombres y mujeres. En este sentido, la relación directa establecida entre el ratio de participación femenina en el mercado laboral y la diferencia salarial de género indicando como una mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo no reduce las diferencias salariales entre géneros, sino que contrariamente, la aumenta, dado que las mujeres se están incorporando a los puestos peor pagados.

FIGURA 16: Dimensión 3 – Protección social/ Relación de las variables en el plano factorial.



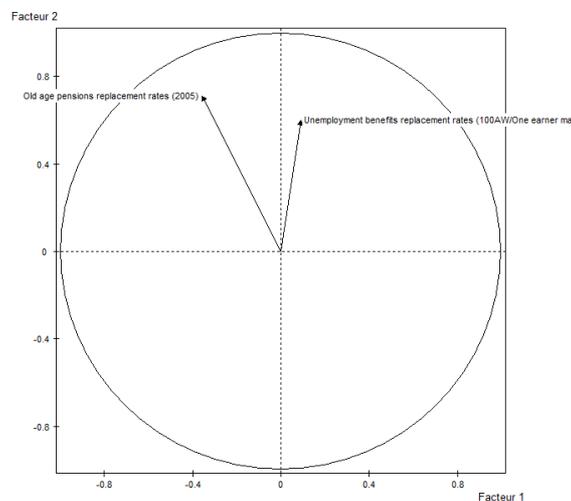
4.3.4. *Dimensión 4: Generosidad del sistema.*

*Tasa reposición subsidios desempleo.*

*Tasa reposición pensiones jubilación.*

Finalmente, el cuarto y último factor se refiere a la generosidad del sistema por lo que respecta a las tasas de reposición de los subsidios, y por tanto, reúne a las variables tasa de reposición de los subsidios de desempleo y de las pensiones de jubilación. El porcentaje de la varianza explicado por el mismo es del 12.5% del total. Las tasas de reposición es la proporción de la renta media anterior a la percepción de un subsidio que es sustituida por el mismo (Esping-Andersen, 1990; Korpi & Palme, 2003). Desde este punto de vista se puede considerar que este indicador proporciona una medida del nivel de bienestar que es proporcionado por los programas de subsidios, y por tanto, como ya se ha señalado, un importante indicador del nivel de generosidad de dicho sistema. El análisis de las tasas de reposición de dos importantes programas como las pensiones de jubilación y los subsidios por desempleo permite de este modo complementar la información que proporcionan los simples niveles de gasto social. Por tanto, el hecho de que indicadores de gasto social y de generosidad del sistema conformen dimensiones distintas de los sistemas de bienestar y que, por tanto, no correlacionen de manera significativa entre sí, confirma cómo altos niveles de gasto social no tienen por qué suponer altos niveles de generosidad del sistema.

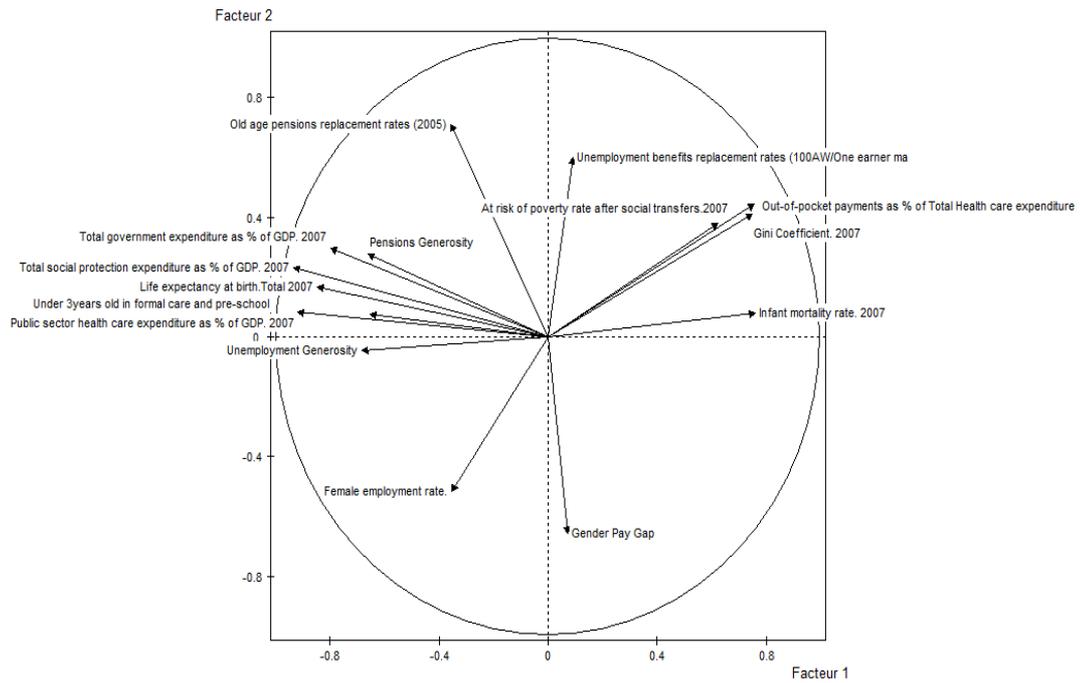
FIGURA 17: Dimensión 4- Protección social / Relación de las variables en el plano factorial.



#### 4.3.5. *Modelos de protección social en los UE-22.*

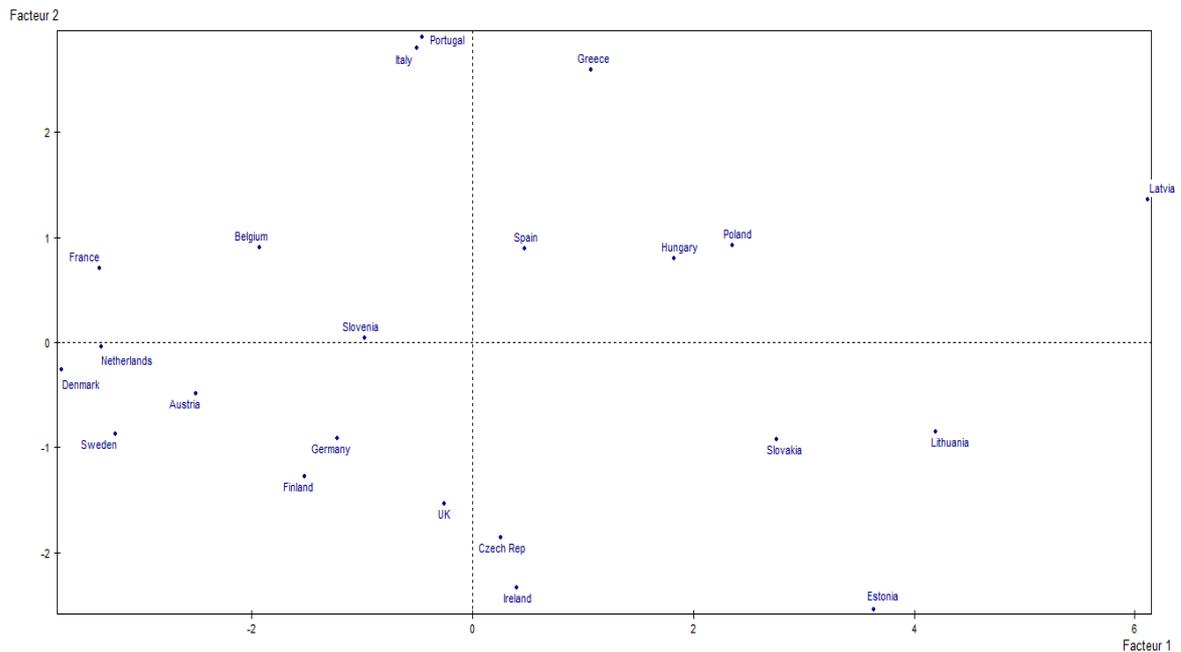
Un gráfico de proyección espacial de los ejes factoriales donde se sitúan todas las variables permite analizar la dirección de las correlaciones existentes entre las variables que conforman las diferentes dimensiones descritas. Así, es posible observar como a mayores niveles de gasto público (gasto gubernamental total, gasto sanitario, gasto total en protección sanitaria...), mayor generosidad del sistema (índices de generosidad y mayores tasas de reposición de los sistemas de pensiones y de subsidios por desempleo), y también mayor esperanza de vida al nacer y de menores de 3 años en cuidados formales. El crecimiento del gasto gubernamental y en protección social también disminuye las desigualdades sociales (Coeficiente Gini y Pobreza después de transferencias sociales), así como también los copagos sanitarios y la mortalidad infantil. Sin embargo, no se observa una relación directa entre el crecimiento del gasto social y el nivel de generosidad de los subsidios de desempleo y pensiones, lo cual prueba como ya se ha mencionado anteriormente, que un elevado gasto social no tiene por qué traducirse en una mayor generosidad del sistema. Además, la posición de las variables que hacen referencia a la dimensión de género en el plano factorial, muestran como una mayor participación femenina parece reducir los índices de desigualdad social y de copago, puesto que una mayor participación femenina en el mercado laboral también supone mayores recursos económicos para el sistema de protección social. Sin embargo, una mayor participación femenina también parece significar una reducción de las tasas de reposición de los subsidios, lo cual de manera implícita puede estar señalando como los salarios femeninos tienden a ser más bajos, y por tanto a reducir la media de estas tasas de reposición.

FIGURA 18: Sistemas de protección social/ Relación de las variables en el plano factorial.



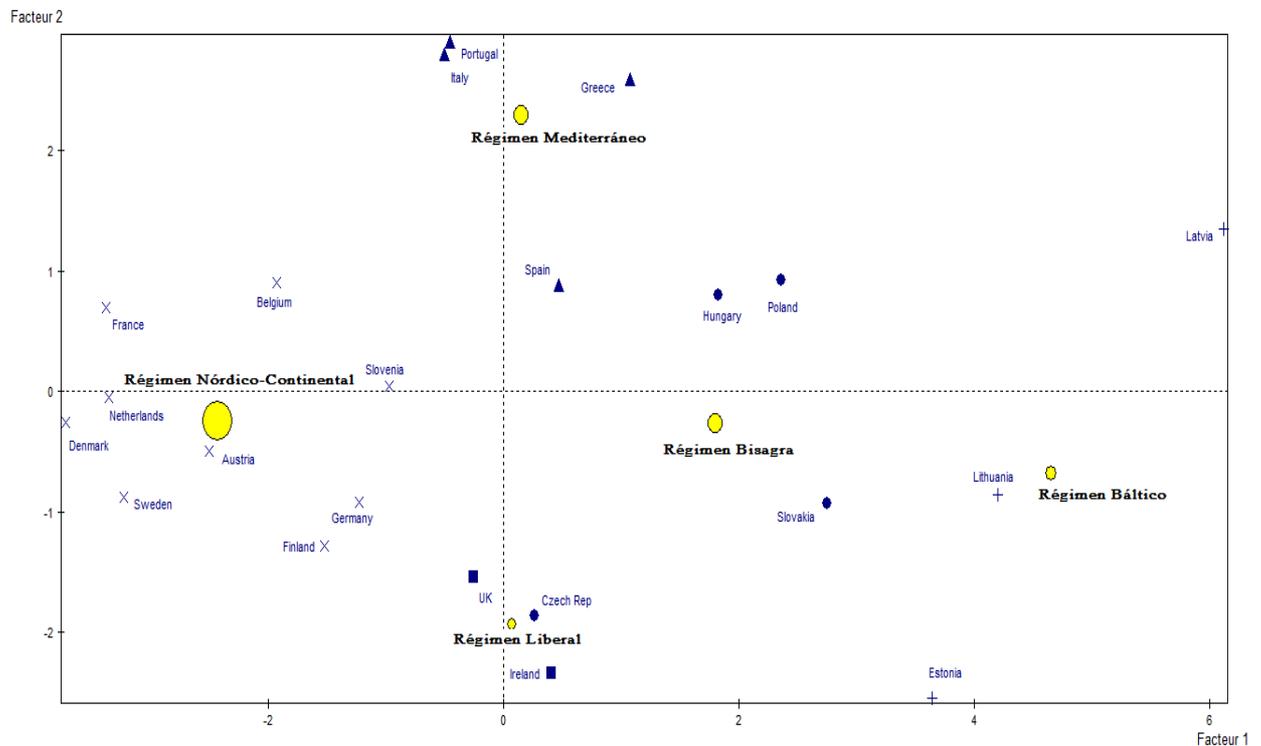
A continuación se muestra la proyección de los países sobre los ejes factoriales; esto es, su posición teniendo en cuenta la puntuación de cada uno de los mismos en los factores o dimensiones identificados.

FIGURA 19: Regímenes de protección social en los UE-22/ Plano factorial (I)



La primera observación destacable es cómo existe una diferenciación clara entre los países postcomunistas de los países occidentales (con la excepción de Eslovenia); si bien ciertos países del Sur de Europa (España y Grecia) y los denominados países liberales anglosajones (Reino Unido e Irlanda) se muestran también cercanos a la Europa Postcomunista. Debe resaltarse como República Checa es el país del Centro y Este de Europa más cercano al eje de los estados occidentales, con la excepción de Eslovenia. La posición de cada uno de los países sobre los ejes factoriales también indica cuáles son sus características más destacadas. De este modo es posible identificar a la mayoría de los países del Este y del sur de Europa como los más desigualitarios, y que por tanto cuentan con mayor riesgo de pobreza, un mayor índice de Gini y de mortalidad infantil, de copagos en el sistema sanitario y mayor desigualdad de salarios entre géneros. Por su parte, los países nórdicos y continentales se sitúan opuestamente como aquellos con mayores niveles de gasto social y de generosidad de sus sistemas de bienestar, mientras que las mayores tasas de participación femenina en el mercado laboral caracterizan a países como Reino Unido. Finalmente, los países anglosajones y del Sur de Europa parecen situarse en un punto intermedio entre los países nórdicos y continentales, y los estados postcomunistas.

FIGURA 20: Regímenes de protección social en los UE-22/ Plano factorial (II)

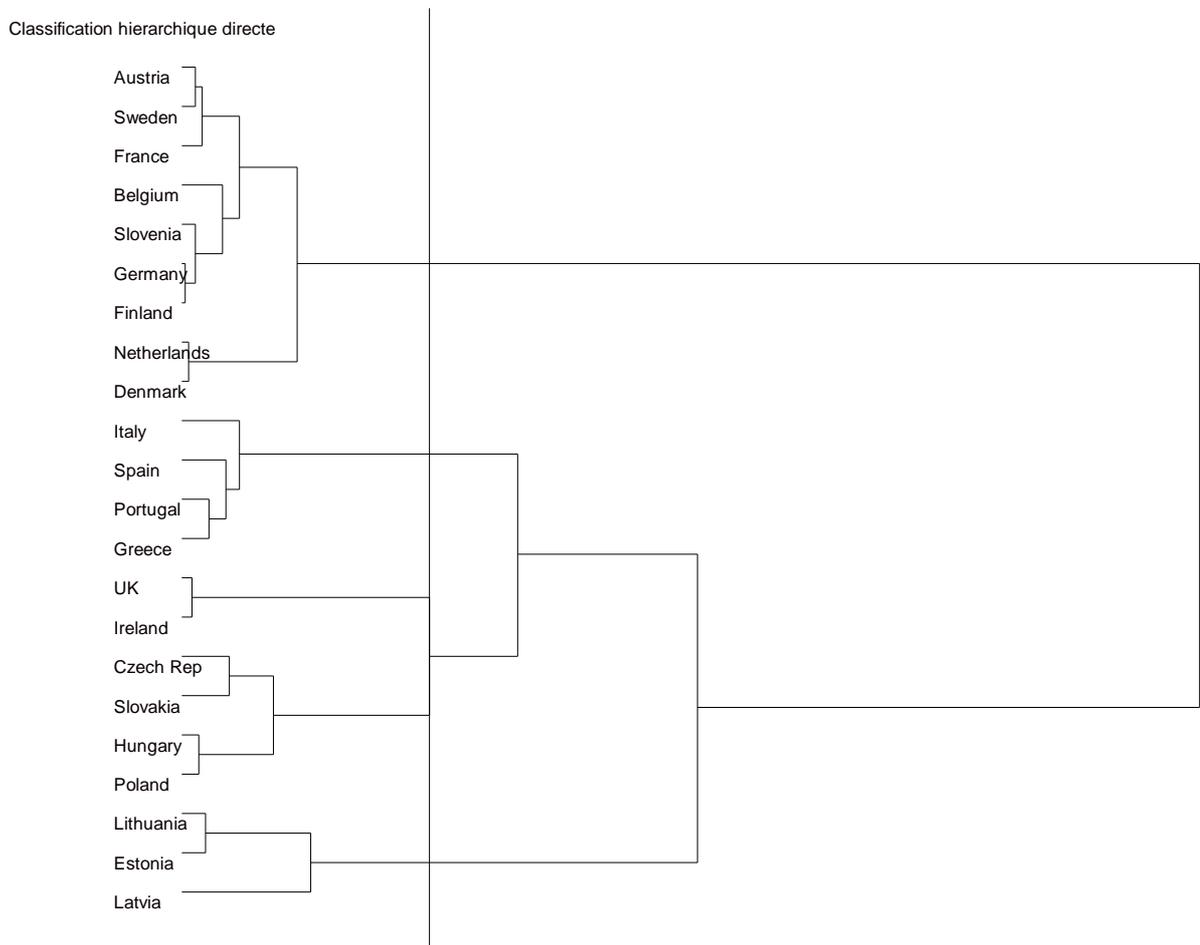


Para profundizar en las semejanzas y similitudes entre países se ha llevado a cabo un análisis de conglomerados. Esto es, una vez identificados los factores que caracterizan la relación entre las variables existentes, se ha realizado un análisis clúster utilizando las puntuaciones de cada uno de los países en dichos factores, y por tanto, su posición en el espacio factorial. Considerando la matriz de distancias y el mayor salto existente entre las mismas, es posible identificar 5 agrupaciones claras.

- **Cluster 1: Régimen Nórdico-Continental.** Incluye 9 países: los tres nórdicos (Dinamarca, Suecia y Finlandia), cuatro representantes del clásico modelo continental (Alemania, Austria, Bélgica, Francia y Holanda), y la única ex república socialista que se agrupa con países de Europa Occidental (Eslovenia).
- **Cluster 2: Régimen Liberal.** Conformado por los dos países anglosajones (Irlanda y Reino Unido).

- **Cluster 3: Régimen Mediterráneo.** Incluye a todos los países del sur de Europa (España, Italia, Grecia y Portugal).
- **Cluster 4: Régimen Bisagra.** Conformado por todas las ex repúblicas socialistas del centro de Europa, a saber: República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia.
- **Cluster 5: Régimen Báltico.** Conformado por las tres ex repúblicas soviéticas del Báltico (Estonia, Letonia y Lituania)

FIGURA 21: Dendograma/ Regímenes de protección social en los UE-22



Una primera conclusión a extraer es que a excepción de Eslovenia (encuadrada dentro del modelo nórdico-continental de bienestar), el resto de países postcomunistas aquí analizados constituyen modelos de protección social totalmente diferentes de los hasta

ahora conceptualizados tradicionalmente para Europa Occidental, contradiciendo así ciertos análisis que situaban a estos países dentro de alguna de las tipologías ideadas por Esping-Andersen (mayoritariamente dentro del estado de bienestar liberal o residualista). Por otra parte, es destacable como el presente análisis identifica de manera clara para los países de Europa Occidental las tipologías básicas de EB, si bien aquí los países nórdicos y continentales no aparecen diferenciados claramente en dos categorías o tipologías distintas. En todo caso, está claro, que con la excepción de Eslovenia (que se encuentra agrupado en la tipología nórdico-continental), el modelo social desarrollado por las repúblicas postcomunistas se aleja de cualquiera de estos regímenes clásicos dando lugar a dos modelos propios y diferenciados de los existentes en el resto de Europa. ¿Cuáles son las características de estos dos nuevos modelos postcomunistas?

**Tabla 26:** Regímenes de protección social en los UE-22/ Valores promedio.

	<i>Régimen Nórdico-Continental</i>	<i>Régimen Liberal</i>	<i>Régimen Mediterráneo</i>	<i>Régimen Bisagra</i>	<i>Régimen Báltico</i>
<i>Coefficiente de Gini</i>	25,38	32,20	33,85	30	35,76
<i>Riesgo de pobreza tras transferencias sociales</i>	12,16	18,15	19,5	13,87	19,90
<i>Esperanza de vida al nacer</i>	80,03	79,81	80,40	75,04	71,80
<i>Tasa de mortalidad infantil</i>	3,42	3,9	3,5	5,41	6,54
<i>Menores de 3 años en cuidados formales</i>	36	32,45	33,21	6,65	17,36
<i>Gasto total en protección social como % PIB</i>	27,67	22,10	25,28	18,72	12,6
<i>Gasto público en sanidad % PIB</i>	7,37	6,5	6,58	5,20	4,06
<i>Copagos en el sistema sanitario (% gasto sanitario total)</i>	12,96	10,65	24,08	22,15	29,86
<i>Tasa reposición subsidios desempleo</i>	60,37	34,5	65,40	55,50	66,00
<i>Tasa reposición pensiones jubilación</i>	80,41	40,50	90,7	64,05	57,90
<i>Gasto gubernamental total</i>	48,05	39,85	44,98	42,22	35,46
<i>Índice generosidad pensiones jubilación</i>	0,725	0,57	0,681	0,67	0,36
<i>Índice generosidad subsidios desempleo</i>	0,25	0,19	0,22	0,075	0,063
<i>Gender pay gap</i>	19,11	19,10	12,22	17,70	22,10
<i>Tasa participación femenina mercado laboral</i>	66,72	63,05	53,28	53,55	64,16

Teniendo en cuenta lo ya observado respecto de la posición de estos países en el gráfico espacial de los ejes factoriales (Figuras 19 y 20), y analizando los valores promedio de estas tipologías en cada una de las variables que constituyen las dimensiones o factores (Tabla 26), la principal brecha entre la Europa Postcomunista y la Europa Occidental parece encontrarse en los niveles de generosidad del sistema tanto en lo que se refiere a los niveles de gasto social como en la generosidad de la cuantía de los subsidios. Por tanto, la clave para la diferenciación entre Europa Occidental y la Europa Postcomunista en materia de protección social parece encontrarse en la primera y cuarta dimensión (las que hacen referencia al impacto del sistema de bienestar en las condiciones de vida de la población y a los niveles de reposición de la renta anterior de los subsidios, respectivamente). Es decir, los UE-8 presentan en general bajos valores de gasto total en protección social, de gasto público en sanidad pública, de gasto gubernamental total y unas bajas tasas de reposición de los subsidios por jubilación y desempleo; así como también unos altos niveles de copago en su sistema sanitario. En parte, como consecuencia de ello, las condiciones sociales de la población se encuentran más de dos décadas después del inicio de la transición todavía visiblemente deterioradas, tal como indican la baja esperanza de vida y las altas tasas de mortalidad infantil. Sin embargo, existen diferencias notables entre el modelo Bisagra y el Báltico en las otras dos dimensiones, que hacen referencia a la desigualdad social y a la cuestión de género. Respecto de la segunda dimensión (aquella que hace referencia a los efectos estratificadores del sistema de bienestar) mientras que el modelo báltico se asemeja a los países anglosajones tanto en los altos índices de desigualdad social como en su bajo nivel de gasto gubernamental y del índice de generosidad del sistema de pensiones; el régimen Bisagra presenta unos índices de desigualdad medios y unos niveles de gasto gubernamental y de generosidad del sistema de pensiones similares a los del modelo mediterráneo. Finalmente, en cuanto a la dimensión de género, la participación laboral femenina es mucho más alta en el modelo Báltico (con unos valores cercanos al modelo liberal o incluso al nórdico-continental) pero también con unos altos niveles de desigualdad de ingresos entre géneros; mientras que el modelo Bisagra tiende aquí de nuevo a acercarse más al modelo mediterráneo, con unas bajas tasas de participación de la mujer en el mercado laboral, pero también una menor desigualdad de salarios.

En definitiva, las dos variantes de la reforma post comunista de lo social en los UE-8 representan en general un modelo de bienestar de mínimos, con bajos niveles de generosidad y unas condiciones sociales visiblemente más deterioradas que en el resto de Europa. Sin embargo, internamente, es posible hablar del régimen Báltico como la expresión radical de esta tendencia general en la zona, mientras que el modelo Bisagra tiende a compartir ciertos rasgos con el modelo mediterráneo o incluso con el modelo nórdico-continental. De este modo, si habláramos de un continuo que situase de mayor a menor generosidad los sistemas de bienestar europeo, el modelo báltico se sitúa como contrapunto al modelo nórdico-continental.

**Tabla 27:** Características de los regímenes de protección social de los UE-22

	RÉGIMEN NÓRDICO-CONTINENTAL	RÉGIMEN MEDITERRÁNEO	RÉGIMEN LIBERAL	RÉGIMEN BISAGRA	RÉGIMEN BÁLTICO
DIMENSIÓN 1: <i>Gasto social- condiciones sociales</i>	Gasto social alto /Bajo copago.  Alta esperanza vida/Baja mortalidad infantil	Gasto social alto/ Alto copago  Alta esperanza vida/ Baja mortalidad infantil	Gasto social medio/ Copago Bajo  Alta esperanza vida/Baja mortalidad infantil	Gasto social bajo/Copago alto.  Baja esperanza vida/ Alta mortalidad infantil	Gasto social bajo/ Copago alto  Baja esperanza vida/ Alta mortalidad infantil
DIMENSIÓN 2: <i>Gasto social- desigualdades sociales</i>	Bajo coeficiente Gini/Bajo riesgo pobreza.  Alto gasto gub./Alta generosidad pensiones	Alto coeficiente Gini/Alto riesgo pobreza.  Gasto gub. Medio/Generosidad media pensiones.	Alto coeficiente Gini/Alto riesgo pobreza.  Bajo gasto gub./Baja generosidad pensiones.	Alto Coeficiente Gini/Bajo riesgo pobreza.  Gasto gub.medio/Genero sidad media sistema pensiones.	Alto coeficiente Gini/Alto riesgo pobreza.  Gasto gub.bajo/ Baja generosidad pensions
DIMENSIÓN 3: <i>Género</i>	Alta participación femenina mercado laboral/Alto Gender Pay Gap.	Baja participación femenina en mercado laboral /Gender pay gap medio	Alta participación femenina/Alto Gender Pay Gap.	Baja participación femenina en mercado laboral /Gender pay gap medio	Alta participación femenina mercado laboral/Alto Gender Pay Gap.
DIMENSIÓN 4: <i>Generosidad EB</i>	Altas tasas reposición subsídios.	Altas tasas reposición subsídios.	Bajas tasas reposición subsídios.	Bajas tasas reposición subsídios	Bajas tasas reposición subsídios.

Fuente: Elaboración propia

#### 4.4. ¿Hacia la construcción de un nuevo concepto de capitalismo y protección social?

A partir de los resultados del análisis son varias las conclusiones a extraer. En primer lugar, el análisis factorial ha permitido identificar las dimensiones subyacentes al concepto de Estado de Bienestar y de régimen de producción capitalista propuestos por

esta investigación, a partir de las variables previamente seleccionadas para la caracterización de los mismos. De este modo, el concepto de sistema de bienestar se rige en base a cuatro dimensiones básicas: el eje gasto social-condiciones de vida de la población, el eje gasto social-efectos estratificadores del sistema, la cuestión de género y la generosidad del sistema. El siguiente cuadro muestra los componentes internos de estas dimensiones en términos de inputs/outputs (medidas directas del estado de bienestar y los efectos que producen). Como se puede observar, los inputs y los outputs de la tercera y cuarta dimensión respectivamente aparecen señalados en cursiva, puesto que no se encuentran reflejados de manera directa en este análisis. Sin embargo, su inclusión en este cuadro explicativo permite señalar lo que implícitamente estas dos dimensiones están mostrando: esto es, los niveles de participación femenina en el mercado laboral y el tamaño de la brecha salarial entre géneros de manera indirecta señala la efectividad del sistema a la hora de potenciar la conciliación de la vida laboral y familiar, así como también políticas de igualdad entre géneros; mientras que los niveles de reposición de los subsidios señalan de manera implícita el nivel de desmercantilización que supone el sistema, o lo que es lo mismo, la capacidad del individuo para vivir al margen del mercado de trabajo dentro de un sistema de bienestar dado.

**Tabla 28:** Dimensiones del sistema de protección social.

	<b>INPUTS</b>	<b>OUTPUTS</b>
<b><i>DIMENSIÓN 1:</i></b> <i>Gasto social-condiciones de vida.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gasto total en protección social.</li> <li>- Gasto sanitario.</li> <li>- Copago en el sistema sanitario.</li> <li>- Índice generosidad sistema desempleo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esperanza de vida al nacer.</li> <li>- Mortalidad infantil.</li> <li>- Menores de 3 años en servicios de cuidados formales.</li> </ul>
<b><i>DIMENSIÓN 2:</i></b> <i>Gasto social-efectos estratificadores.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gasto gubernamental total.</li> <li>- Índice de generosidad sistema pensiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desigualdad Social (Coeficiente de Gini)</li> <li>- Riesgo de pobreza después de transferencias sociales.</li> </ul>
<b><i>DIMENSIÓN 3:</i></b> <i>Género.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Políticas conciliación vida laboral-vida familiar.</i></li> <li>- <i>Políticas de igualdad.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa participación femenina en el mercado laboral.</li> <li>- Gender pay gap.</li> </ul>
<b><i>DIMENSIÓN 4:</i></b> <i>Generosidad.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de reposición de los subsidios (desempleo, pensiones)</li> </ul>	<i>Desmercantilización</i>

Fuente: Elaboración propia

Por lo que respecta al concepto de sistema de producción capitalista, el mismo queda definido a partir de tres dimensiones claras: el control interno del mercado (o por el contrario, su dependencia del exterior); el grado de flexibilidad-rigidez del sistema

productivo; y finalmente la especialización productiva de la economía. El siguiente cuadro explica las características generales de estas tres dimensiones tomando dos modelos ideales que representarían los extremos de cada una de las mismas.

**Tabla 29: Dimensiones del sistema de producción capitalista.**

	<b>A</b>	<b>B</b>
<b>DIMENSIÓN 1: Control interno- dependencia exterior.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rol predominante del capital extranjero (inversión extranjera directa y activos bancarios en manos de capital foráneo).</li> <li>- Escasa intervención gubernamental del mercado (bajo gasto en políticas públicas de empleo; baja cobertura de los convenios de negociación colectiva).</li> <li>- Escasa inversión pública en innovación ( I+D y educación superior)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Financiación predominantemente interna (crédito interno al sector privado; mercado de valores; activos bancarios en manos del capital nacional).</li> <li>- Rol activo del sector público en la regulación del mercado (elevado gasto en políticas públicas de empleo; alta cobertura de los convenios de negociación colectiva).</li> <li>- Alta inversión pública en innovación (I+D; educación superior)</li> </ul>
<b>DIMENSIÓN 2: Flexibilidad-rigidez.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escasos costes fiscales ( baja tasa total de impuestos sobre capital; bajo coste puesta en marcha de un negocio)</li> <li>- Bajos costos laborales (bajo índice de rigidez en el empleo; baja densidad sindicalización).</li> <li>- Capacidad de adaptación (importancia de la formación en el puesto de trabajo y de las actividades de “lifelong learning”)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Altos costes fiscales (elevadas tasa total de impuestos sobre el capital; elevados costos de puesta en marcha de un negocio).</li> <li>- Altos costos laborales ( alto índice de rigidez en el empleo; alta densidad sindicalización).</li> <li>- Baja inversión privada en formación continua.</li> </ul>
<b>DIMENSIÓN 3: Especialización productiva.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategias de producción basadas en habilidades generales que puedan ser utilizadas en diferentes puestos de trabajo; especialmente indicadas para el empleo del sector servicios.</li> <li>- Programas educativos centrados en la certificación de estas competencias generales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategias de producción que dependen de una fuerza de trabajo altamente cualificados o en el uso extensivo de mano de obra con conocimientos específicos de la industria o empresa.</li> <li>- Dependencia de los sistemas de educación y formación profesionales capaces de proporcionar a los trabajadores con estas habilidades específicas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar estos análisis parecen confirmar gran parte de los supuestos contenidos en la hipótesis uno y sus correspondientes subhipótesis: la existencia en los UE-8 de modelos de producción capitalista y de protección social diferentes de los existentes en Europa Occidental. Tanto en el análisis de los modelos económicos desarrollados en la zona, como en aquel centrado en descubrir las características de los regímenes de protección social implementados por estos países, los resultados han arrojado la existencia de dos variantes idénticas: un modelo que se ha denominado Bisagra (que incluye a las cuatro repúblicas centroeuropeas de R. Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia); y el modelo Báltico (compuesto por las tres repúblicas bálticas, a saber, Estonia, Letonia y Lituania). Estos modelos tienen unas características propias y

específicas, que tal como han mostrado los resultados de este análisis, los alejan de los regímenes clásicos existentes en Europa Occidental, que por otra parte, este análisis también ha replicado casi de manera exacta (modelo nórdico o socialdemócrata, continental o conservador, liberal o anglosajón y mediterráneo). Esta correspondencia prácticamente exacta entre modelos de producción capitalista y regímenes de protección social lleva a concluir que, efectivamente, parece haber una asociación entre el tipo de sistema de protección social desarrollado por un país determinado y el tipo de capitalismo imperante en el mismo. Más concretamente, lo que el doble análisis clúster ha mostrado es que países con un similar modelo de protección social, tienden asimismo a tener un similar modelo de capitalismo, dando lugar a la correspondencia de las agrupaciones que se han observado. De este modo, se confirma en parte la hipótesis primera o de partida, que es aquella que presupone la existencia de una fuerte asociación entre el tipo de modelo capitalista implementado en un país dado y el modelo de bienestar desarrollado en el mismo. Más específicamente, esta hipótesis considera como variable dependiente el régimen de protección social y como independiente el modelo de producción capitalista, presuponiendo que dimensiones o aspectos de estos modelos de producción como el nivel de transnacionalización de su economía y el grado de coordinación interna de las relaciones industriales determinan arreglos específicos en materia de protección social. Sin embargo, este primer paso del análisis no es suficiente todavía para corroborar de manera total este supuesto, dado que si bien ha mostrado la existencia de una correspondencia entre modelos de bienestar y modelos de producción capitalista, el análisis de conglomerados no es capaz por sí sólo de señalar ni la intensidad de esta relación, ni su dirección, ni mucho menos cómo interactúan las diferentes dimensiones señaladas entre sí. Para ello es necesario llevar a cabo una segunda fase del análisis, la cual busca profundizar en la naturaleza de estas relaciones, mediante la aplicación de una técnica de análisis específica a este respecto: la regresión lineal múltiple.

#### **4.5. Explicando la variabilidad de regímenes de bienestar entre los UE-8: diferentes regímenes de producción capitalista como origen de la diversidad.**

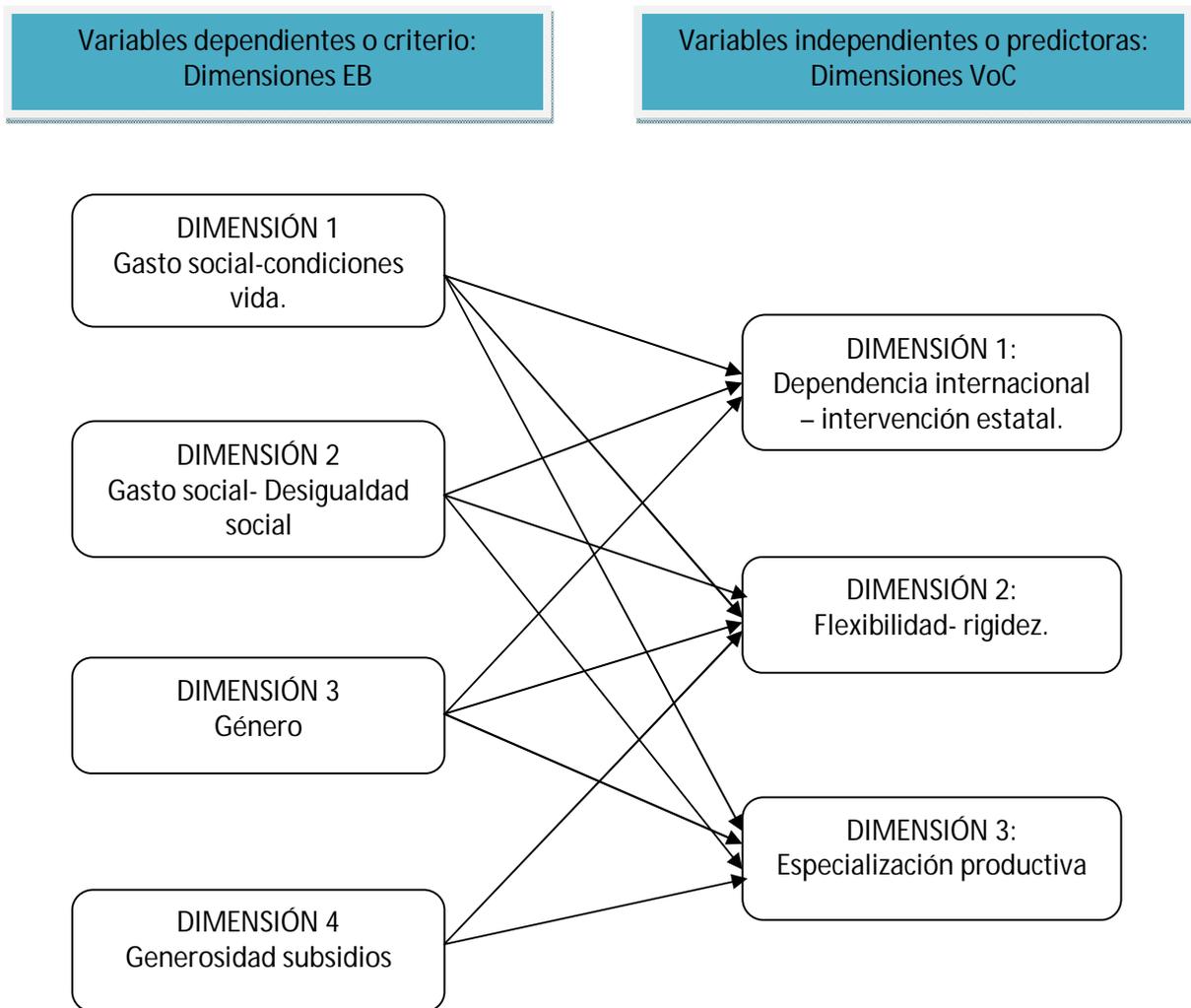
La primera fase del presente análisis ha sido reveladora desde diferentes puntos de vista. En primer lugar ha probado la existencia en los UE-8 no solo de una notable variabilidad interna (existencia de dos modelos diferentes de protección social y también de dos modelos de producción capitalista homónimos), sino que además ha apuntado a la particularidad de estos modelos respecto de los conceptualizados para Europa Occidental. En definitiva es un análisis que ha mostrado como la transición en estos países ha dado lugar al surgimiento de dos nuevas tipologías de regímenes de protección social y dos nuevas variedades de capitalismo con unas características propias que las diferencian claramente de los modelos de bienestar clásicos definidos por Esping-Andersen (modelo continental, nórdico, mediterráneo y liberal) y de los sistemas de producción capitalista conceptualizados por Hall & Soskice (2001); Amable (2003) y otros. En segundo lugar, el hecho de que a cada régimen de protección social corresponda un régimen de producción capitalista homónimo (misma composición interna y, por tanto, misma denominación) parece apuntar a la existencia de una relación particular entre ambos tipos de regímenes.

Para ahondar en esa relación y probar la hipótesis 1.1 (esto es, que el tipo de régimen capitalista existente en un país dado determina el tipo de modelo de protección social que se desarrolla dentro del mismo) es necesario analizar la relación existente entre los factores que determinaban la existencia de un determinado régimen de capitalismo y de un modelo de bienestar concreto. La técnica que permite esto es la regresión lineal múltiple, que explora la relación entre una variable dependiente o criterio (en este caso, los factores o dimensiones de los regímenes de protección social) con el conjunto de las tres variables independientes o predictoras (los factores o dimensiones conformadores de los modelos de capitalismo).

La forma de proceder es realizar un análisis de regresión por cada una de las cuatro variables dependientes o criterio (dimensiones de los regímenes de protección social) para observar cual es su grado de relación con las tres variables independientes o predictoras (factores de los regímenes de producción capitalista), lo cual supone un total de cuatro análisis de regresión lineal múltiple. Los resultados derivados de estos cuatro

análisis proporcionan dos tipos de datos. En primer lugar indican la existencia o no de una relación significativa entre las dimensiones que caracterizan los sistemas de protección social y aquellas que caracterizan los modelos de capitalismo; lo cual permite afirmar si efectivamente el carácter del sistema de producción capitalista determina las características del sistema de bienestar. En segundo lugar, este cuádruple análisis de regresión permite describir de manera precisa la estructura subyacente de la relación existente entre EB y modelos de capitalismo, al señalar como estas dimensiones interactúan entre sí.

FIGURA 22: Análisis factorial (Variables criterio vs. variables predictoras)



Fuente: Elaboración propia.

4.5.1. *Análisis de regresión lineal 1: Dimensión 1 Regímenes protección social.*

El primero de los cuatro análisis de regresión lineal múltiple es aquel que pone en relación la primera de las dimensiones que define a los regímenes de protección social (Gasto social-condiciones de vida) con las 3 dimensiones o factores identificados dentro del análisis de las variedades de capitalismo. El objetivo es observar que parte de la varianza de la variable dependiente (esta primera dimensión de los regímenes de protección social) es explicada por los 3 factores que caracterizan los modelos de producción capitalista, así como cuál de ellos presenta una capacidad explicativa superior en relación a la variable dependiente.

Para ello es necesario observar el valor que toma el coeficiente de determinación  $R^2$  (o

Tabla 30: Resumen modelo factorial/ Dimensión 1- Protección social (1)

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,901 <sup>a</sup>	,812	,780	,46863	,812	25,875	3	18	,000	2,258

a. Variables predictoras : FAC3\_VoC Especialización productiva, FAC2\_VoC Flexibilidad vs. Rigidez, FAC1\_VoC Dependencia exterior vs. Intervención estatal.

b. Variable dependiente: FACWR1 Gasto social-Condiciones sociales

cuadrado del coeficiente de correlación múltiple). Esta es una medida de bondad ajuste del modelo de gran aceptación en el contexto del análisis de regresión y que toma valores entre 0 y 1 (0 cuando las variables son independientes y 1 cuando entre ellas existe una relación de dependencia perfecta).

La primera información obtenida se refiere al coeficiente de correlación múltiple (R) y su cuadrado, que tal como se ha señalado, expresa la proporción de varianza de la variable dependiente que está explicada por las variables independientes. En este caso, R toma un valor muy alto (ya que su valor máximo es 1) y  $R^2$  indica que el 81,2% de la variación de la dimensión Gasto social-condiciones de vida está explicada por las tres dimensiones que definen un modelo de producción capitalista. Sin embargo, la tabla de correlaciones parciales (que expresa el grado de correlación existente entre la variable dependiente con cada una de las tres variables independientes tras eliminar el efecto

debido a terceras variables) indica que tan sólo la primera de las variables independientes (la primera dimensión del modelo de capitalismo, esto es, dependencia internacional-intervención estatal) guarda una relación significativa con esta variable dependiente. Ello por tanto quiere decir que el valor alto que toma  $R^2$  se debe prácticamente de manera exclusiva al efecto de esta primera variable independiente, dado que las otras dos variables independientes no correlacionan de manera significativa con la variable dependiente. Así pues, lo más recomendable en este caso es repetir este primer análisis de regresión, pero ahora tan sólo utilizando una única variable independiente (esto es, la primera dimensión de modelos de capitalismo, que es la única que ha mostrado correlacionar de manera significativa con la primera dimensión de protección social).

**Tabla 31: Tabla de correlaciones parciales / Dimensión 1 – Protección social.**

		FACWR1 Gasto social- Condiciones de vida	FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	FAC2_VoC Flexibilidad- rigidez	FAC3_VoC Especialización sistema productivo
<b>Pearson Correlation</b>	FACWR1 Gasto social- Condiciones de vida	1,000	,852	,265	-,122
	FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	,852	1,000	,000	,000
	FAC2_VoC Flexibilidad- rigidez	,265	,000	1,000	,000
	FAC3_VoC Especialización sistema productivo	-,122	,000	,000	1,000
<b>Sig. (1-tailed)</b>	FACWR1 Gasto social- Condiciones de vida	.	,000	,116	,294
	FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	,000	.	,500	,500
	FAC2_VoC Flexibilidad- rigidez	,116	,500	.	,500
	FAC3_VoC Especialización sistema productivo	,294	,500	,500	.
N	FACWR1 Gasto social- Condiciones de vida	22	22	22	22

FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	22	22	22	22
FAC2_VoC Flexibilidad-rigidez	22	22	22	22
FAC3_VoC Especialización sistema productivo	22	22	22	22

Tabla 32: Resumen modelo regresión / Dimensión 1 – Protección social (II)

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,852 <sup>a</sup>	,726	,713	,53594	,726	53,112	1	20	,000	1,899

a. Predictors: (Constant), FAC1\_VoC Dependencia exterior vs. Intervención estatal

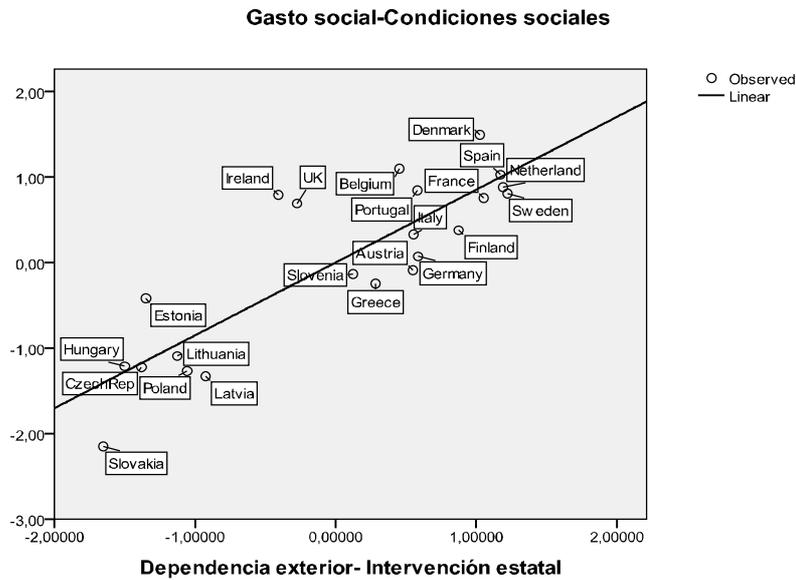
b. Dependent Variable: FACWR1 Gasto social-Condiciones sociales

De nuevo se ha obtenido un alto valor de R cuadrado (72,6%) si bien este se ha reducido en un 10% tras haber eliminado del análisis dos de las 3 variables independientes. Por su parte, el valor de R cuadrado ajustada (corregida según el número de variables independientes) sigue siendo muy alto (71.3%). El nuevo análisis de regresión indica así que sólo la variable conservada (Dependencia exterior-Intervención estatal) es capaz de explicar el 71% de la varianza de la variable dependiente (la dimensión de los regímenes de protección social Gasto social-condiciones de vida). Es necesario recordar que esta primera dimensión de los regímenes de protección social es a su vez aquella con un mayor peso factorial de las 4 dimensiones extraídas, y por tanto, la que explicaba un porcentaje mayor de la varianza entre países en materia de protección social. En este sentido, el encontrar que esta importante dimensión de los sistemas de bienestar se encuentra tan claramente correlacionada con la primera de las dimensiones que define los sistemas de producción capitalista (y por tanto, la dimensión también con más peso explicativo de la variabilidad del sistema capitalista entre países) es un importante primer paso para confirmar la hipótesis 1.1 de esta investigación, esto es, como las características específicas del sistema de producción capitalista determinan la existencia de una configuración determinada en materia de protección social.

F es el coeficiente entre la variación explicada por el modelo y la variación no explicada (la residual), y su valor debe ser superior a 1. En este caso F toma un valor muy alto de 53,1. Además, la significación de este modelo contrasta la hipótesis nula de que el modelo de regresión lineal no se ajusta a los datos o lo que es lo mismo, que no hay relación estadísticamente significativa entre las variables al tomar un valor inferior a 0.05. Así pues es posible rechazar la hipótesis nula, afirmando que en este caso el modelo de regresión lineal se ajusta a los datos. Finalmente, es necesario analizar uno de los supuestos básicos del modelo de regresión lineal: la independencia de los residuos. Si el estadístico de Durbin-Watson toma valores entre 1,5 y 2,5 se puede asumir dicha independencia. En este caso, este supuesto básico de independencia se cumple, dado que el estadístico Durbin-Watson toma un valor de 1,899.

A continuación es necesario analizar el gráfico de la recta de regresión y el diagrama de dispersión de los 22 casos sobre la misma. Dicho gráfico permite obtener una visión sobre la forma que adopta la relación entre estas dos variables, así como cuantificar el grado de relación lineal existente entre estas dos variables para cada uno de los 22 casos teniendo en cuenta el grado en que cada uno de los mismos se ajusta a la línea de regresión o se aleja de la misma. Se puede observar así como la recta de regresión hace en general un seguimiento bastante bueno de los datos, si bien, algunos casos parecen alejarse más de la misma, o lo que es lo mismo, alejarse de los valores pronosticados por la recta de la regresión (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca o Eslovaquia). También se puede observar cómo, una vez más, los UE-8 (con la excepción de Eslovenia) aparecen también sobre la recta de regresión como un grupo perfectamente diferenciado del resto de Europa.

FIGURA 23: Recta de regresión- Diagrama dispersión/ Análisis Factorial 1



La dimensión de los regímenes de bienestar Gasto social-condiciones de vida describe, tal como ya se ha señalado, la relación por la cual a menor gasto social (bien sea gasto total en protección social, sanitario, en desempleo, y por tanto, mayores copagos privados por ejemplo en la sanidad) peores condiciones sociales (menor esperanza de vida, mayor mortalidad infantil y menor porcentaje de menores de 3 años en cuidados informales). Por su parte, la dimensión de variedades de capitalismo Dependencia exterior-intervención estatal describe como a mayor presencia de capital extranjero (bien fuera mediante inversión directa o la propiedad de activos bancarios) menor era la presencia de otras fuentes de financiación como el crédito doméstico o la capitalización bursátil, pero menores son también el rol de las instituciones públicas en la regulación del mercado y en el impulso de la actividad económica (bajos niveles de gasto público, de cobertura de la negociación colectiva, de inversión en I+D y en educación superior). Lo que el presente análisis de regresión muestra al poner en relación estas dos dimensiones es como, dicho a grandes rasgos, aquellos países con bajos niveles de gasto social (y como consecuencia con las peores condiciones sociales) son así mismo aquellos con una mayor presencia de capital extranjero y menor cobertura de la negociación colectiva, además de menor gasto público en I+D, educación superior y políticas laborales. Este es concretamente el caso de los países Bisagra y de las repúblicas Bálticas, que tal como puede apreciarse en la representación gráfica de la

línea de regresión, aparecen en el extremo inferior de esta recta, separados del resto de Europa. Teniendo en cuenta que la variable predictora es la dimensión dependencia exterior-intervención estatal, ello puede estar indicando como a mayor presencia de capital extranjero y a mayor dependencia del mismo para la financiación de la actividad productiva, no sólo menor es el papel del estado en la intervención del sistema, sino que así mismo menor es el nivel de gasto total, y por tanto, menor el tamaño del régimen de protección social. Ello parece indicar que en la medida en que la economía nacional esté mediatizada por la presión internacional a través de una mayor dependencia de la inversión extranjera, mayores son las presiones para una reducción del rol del Estado y de su intervención no sólo en el ámbito económico, sino también en el plano social.

#### *4.5.2. Análisis regresión lineal 2: Dimensión 2 Regímenes protección social.*

La segunda variable dependiente del análisis es la dimensión 2 de regímenes de bienestar, que hace referencia a la relación gasto social-desigualdad social. Al realizar una regresión lineal entre esta y las tres variables independientes (las tres dimensiones que definen el sistema de producción capitalista) los resultados muestran R cuadrado toma un valor 53,4% con un nivel de significación del 0,01. Sin embargo, otra vez la práctica totalidad del peso de esta relación viene establecida por una única dimensión de las tres consideradas como variables independientes. En este caso se trata de la dimensión 3 de variedades de capitalismo, que hace referencia al nivel de especialización del sistema productivo, la cual, tal como muestra la matriz de correlaciones, es la única que establece una relación significativa con dicha variable dependiente.

Tabla 33: Tabla de correlaciones parciales/ Dimensión 2- Protección social

	FACWR2 Gasto social-Desigualdad social 1	FAC1_VoC Dependencia exterior-Intervención estatal	FAC2_VoC Flexibilidad-rigidez	FAC3_VoC Especialización sistema productivo
<b>Pearson Correlation</b>	1,000	,250	-,002	,733
FACWR2 Gasto social-Desigualdad social 1				
FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	,250	1,000	,000	,000
FAC2_VoC Flexibilidad-rigidez	-,002	,000	1,000	,000
FAC3_VoC Especialización sistema productivo	,733	,000	,000	1,000
<b>Sig. (1-tailed)</b>	.	,131	,496	,000
FACWR2 Gasto social-Desigualdad social 1				
FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	,131	.	,500	,500
FAC2_VoC Flexibilidad-rigidez	,496	,500	.	,500
FAC3_VoC Especialización sistema productivo	,000	,500	,500	.
N	22	22	22	22
FACWR2 Gasto social-Desigualdad social 1				
FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	22	22	22	22
FAC2_VoC Flexibilidad-rigidez	22	22	22	22
FAC3_VoC Especialización sistema productivo	22	22	22	22

Repitiendo el análisis de regresión lineal considerando esta vez una única variable independiente, los resultados muestran que el valor de R cuadrado ajustada apenas ha variado, y que esta única dimensión de variedades de capitalismo (especialización productiva) explica el 51,5% de la varianza de la dimensión de regímenes de bienestar Gasto social-Desigualdad Social. Así mismo este modelo de regresión también cumple los criterios relacionados con el estadístico F (cuyo valor debe ser mayor a 1, en este caso 23.27) y el de la independencia de los residuos (al tomar el estadístico Durbin-Watson un valor comprendido entre 1.5 y 2.5). Finalmente el nivel de significación

también se encuentra por debajo del 0.05, indicando por tanto que el modelo de regresión lineal se ajusta a los datos.

**Tabla 34: Resumen modelo regresión/ Dimensión 2- Protección social.**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,733 <sup>a</sup>	,538	,515	,69664	,538	23,272	1	20	,000	2,156

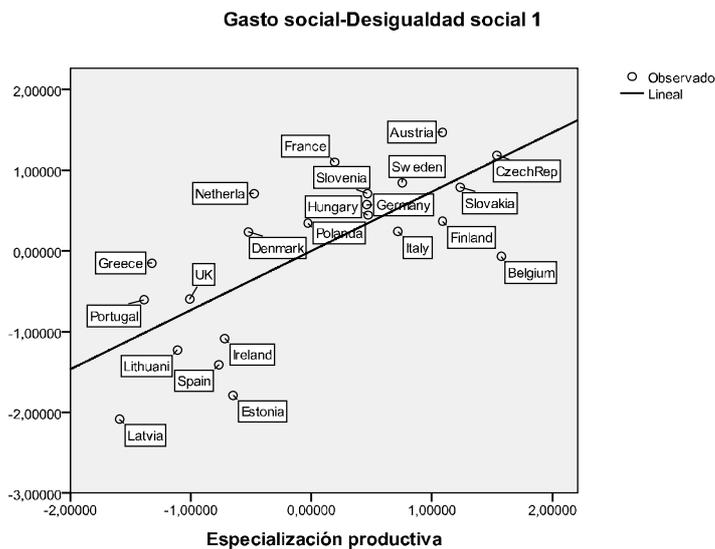
a. Variable predictora: (Constant), FAC3\_VoC Especialización sistema productivo

b. Variable dependiente: FACWR2 Gasto social-Desigualdad social

La variable predictora (Especialización productiva) establece una relación directa entre el porcentaje de exportaciones complejas y el número de estudiantes de FP (a mayor complejidad productiva mayor es también la especialización profesional de los trabajadores). Más concretamente, es posible sostener que esta es una dimensión que establece una clara separación entre dos tipos de estrategias productivas: aquella basada en el uso extensivo de mano de obra con conocimientos específicos de la industria o empresa, y que por tanto es dependiente de un sistema de formación profesional capaz de dotar a los trabajadores con estas habilidades específicas; y una estrategia basada en habilidades generales que puedan ser utilizadas en diferentes puestos de trabajo (especialmente indicadas para economías basadas en el sector servicios). Por su parte, la variable dependiente (Gasto social-desigualdad) vinculaba un mayor gasto gubernamental y en el sistema de pensiones a menores tasas de pobreza y una menor desigualdad social (coeficiente de Gini). Al poner en relación estas dos dimensiones se observa como aquellos países con una mayor especialización productiva tienden asimismo a tener mayores niveles de gasto gubernamental y menores tasas de pobreza y de desigualdad social. Tal como se observar en la representación gráfica de la recta de regresión, las repúblicas bálticas, países del sur de Europa como España, Grecia y Portugal y las economías liberales son los países con una menor especialización manufacturera (por tratarse de economías más centradas en el sector servicios, como es el caso de Reino Unido e Irlanda y de los países del Sur, o en la producción de manufacturas básicas en el caso de las Repúblicas Bálticas) y también con menores

niveles de gasto gubernamental y mayor tasa de pobreza y de desigualdad social. En general, ello prueba como la mayor especialización del puesto de trabajo (con todas las necesidades de formación en unas competencias específicas que ello requiere) lleva generalmente a una mayor capacidad negociadora de esta mano de obra y a unas condiciones laborales mejores que las de aquellos sectores no especializados (manufacturas básicas, sector servicios). En este sentido, puede explicarse porqué países con una menor especialización productiva cuentan con menores niveles de gasto social y mayores índices de desigualdad y de pobreza. Sin embargo, la naturaleza predictiva de esta relación debe tomarse con prudencia, dado que la variable predictora solamente explicaba un 50% de la varianza de la variable dependiente.

FIGURA 24: Recta de regresión-Diagrama dispersión/ Análisis Factorial 2



#### 4.5.3. Análisis regresión lineal 3: Dimensión 3 Regímenes protección social.

Por lo que respecta a la Dimensión 3 o dimensión de género de los sistemas de bienestar también guarda una correlación significativa con tan sólo una de las tres variables independientes, en este caso la dimensión de variedades de capitalismo que hace referencia a la flexibilidad-rigidez del sistema productivo.

Tabla 35: Tabla de correlaciones parciales / Dimensión 3- Protección social

	FACWR3 Género	FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	FAC2_VoC Flexibilidad-rigidez	FAC3_VoC Especialización sistema productivo
<b>Pearson Correlation</b>	1,000	,034	-,630	-,050
FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	,034	1,000	,000	,000
FAC2_VoC Flexibilidad-rigidez	-,630	,000	1,000	,000
FAC3_VoC Especialización sistema productivo	-,050	,000	,000	1,000
<b>Sig. (1-tailed)</b>	.	,440	,001	,412
FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	,440	.	,500	,500
FAC2_VoC Flexibilidad-rigidez	,001	,500	.	,500
FAC3_VoC Especialización sistema productivo	,412	,500	,500	.
N	22	22	22	22
FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	22	22	22	22
FAC2_VoC Flexibilidad-rigidez	22	22	22	22
FAC3_VoC Especialización sistema productivo	22	22	22	22

Más concretamente, el cuadro resumen del modelo indica que dicha dimensión de variedades de capitalismo (Flexibilidad-rigidez del sistema productivo) explica cerca de un 36.7% de la dimensión de Género de los sistemas de bienestar (Valor de R cuadrado ajustada).

Tabla 36: Resumen modelo regresión / Dimensión 3 – Protección social

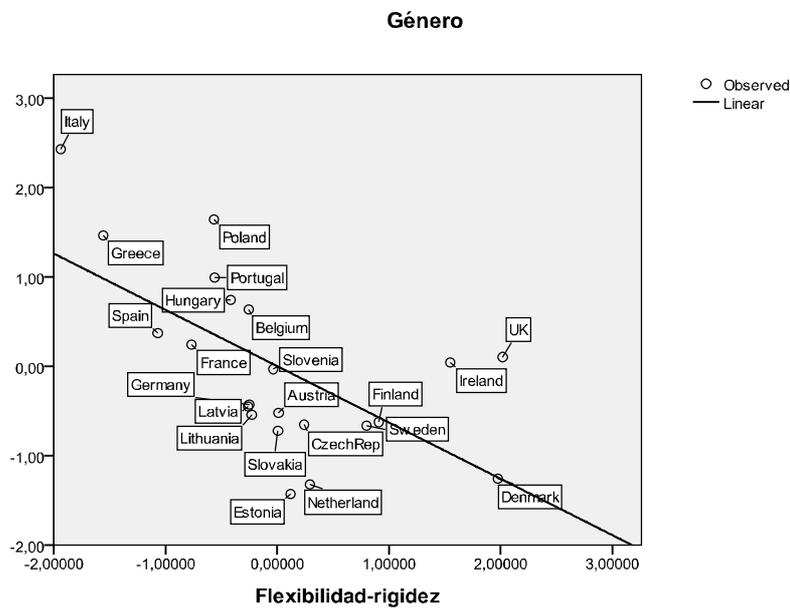
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,630 <sup>a</sup>	,397	,367	,79588	,397	13,153	1	20	,002	1,722

a. Variable predictora: (Constant), FAC2\_VoC Flexibilidad-rigidez

b. Variable dependiente: FACWR3 Género

Una de las principales características de esta relación es que parece que la participación femenina en el mercado laboral es mayor cuanto mayor es la flexibilidad del sistema, entendiendo esta como unos bajos costos fiscales y laborales y la importancia de la formación continua de los trabajadores. Este es el modelo seguido por los países liberales y el modelo nórdico continental tal como indica el gráfico de la recta de regresión; mientras que el modelo mediterráneo y los países Bisagra han seguido una tendencia opuesta. Por su parte, las repúblicas Bálticas representan un caso especial, dado que si bien los costes de producción son bajos (bajas tasas y bajos costes para la puesta en marcha de una empresa), el índice de rigidez en el empleo es elevado y hay escasa actividad formativa (bajos porcentajes de participación en actividades de *lifelong learning*, y pocas empresas ofreciendo formación continuada a sus trabajadores). Ello puede en parte, estar relacionado con la escasa especialización productiva a la que ya se ha hecho referencia anteriormente, ya que las economías bálticas son economías basadas en manufacturas de tipo básico. Por otra parte, el hecho de la tasa de participación femenina sea mayor en países con economías más flexibles, con un papel importante del sector servicios (economías liberales, y parcialmente nórdicas) o en sectores de escasa especialización (economías bálticas) explica la existencia de una relación directa entre tasa de participación femenina y la diferencia de salario entre género. Esto es, a mayor participación femenina, mayor es esta diferencia salarial, lo que puede estar indicando que las mujeres ocupan los peores puestos de trabajo o los peor pagados.

FIGURA 25: Recta de regresión-Diagrama dispersión/ Análisis Factorial 3



Finalmente, la última dimensión que conforma los regímenes de protección social (aquella que hace referencia la generosidad del sistema) parece ser la única que no correlaciona de manera significativa con ninguna de las tres dimensiones de variedades de capitalismo consideradas aquí como variables independientes.

Tabla 37: Resumen modelo regresión/ Dimensión 4- Protección social

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,564 <sup>a</sup>	,318	,204	,89221	,318	2,794	3	18	,070	2,206

a. Variables predictoras: (Constant), FAC3\_VoC Especialización sistema productivo, FAC2\_VoC Flexibilidad-rigidez , FAC1\_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal

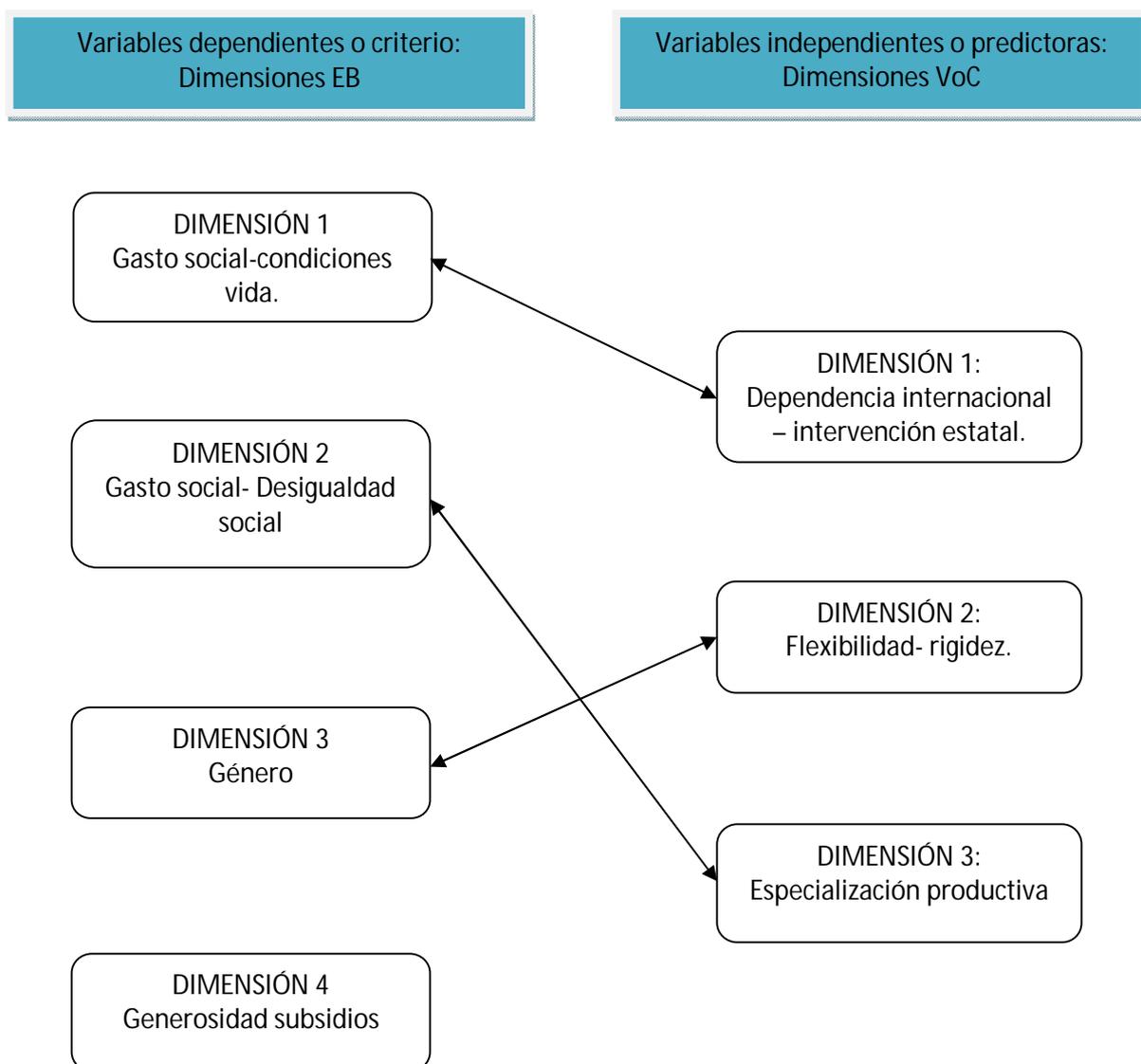
b. Variable dependiente: FACWR4 Generosidad del sistema de protección social

Tabla 38: Tabla de correlaciones parciales/ Dimensión 4 - Protección social

		FACWR4 Generosidad del EB	FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	FAC2_VoC Flexibilidad- rigidez	FAC3_VoC Especialización sistema productivo
Pearson Correlation	FACWR4 Generosidad del EB	1,000	,279	-,411	-,267
	FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	,279	1,000	,000	,000
	FAC2_VoC Flexibilidad- rigidez	-,411	,000	1,000	,000
	FAC3_VoC Especialización sistema productivo	-,267	,000	,000	1,000
<b>Sig. (1-tailed)</b>	FACWR4 Generosidad del EB	.	,105	,029	,115
	FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	,105	.	,500	,500
	FAC2_VoC Flexibilidad- rigidez	,029	,500	.	,500
	FAC3_VoC Especialización sistema productivo	,115	,500	,500	.
N	FACWR4 Generosidad del EB	22	22	22	22
	FAC1_VoC Dependencia exterior- Intervención estatal	22	22	22	22
	FAC2_VoC Flexibilidad- rigidez	22	22	22	22
	FAC3_VoC Especialización sistema productivo	22	22	22	22

Los resultados del análisis muestran por tanto como las tres primeras dimensiones de las cuatro que definen aquí el concepto de Estado de Bienestar guardan una relación significativa con alguna de las tres dimensiones que constituyen un modelo de producción capitalista. Ello quiere decir que una importante parte de la varianza total de los UE-8 en materia de protección social puede estar explicada por el modelo de producción capitalista implementado en cada uno de ellos.

**FIGURA 26:** Relaciones significativas entre las dimensiones definitorias del régimen de bienestar y el sistema de producción capitalista.



Fuente: Elaboración propia

#### **4.6. Discusión de los resultados: el modelo Báltico, el modelo Bisagra (dos nuevos modelos de producción capitalista y de bienestar en Europa) y la excepcionalidad del caso esloveno.**

Los resultados de esta primera fase del análisis rebaten de manera clara uno de los supuestos más comúnmente asumidos respecto de la trayectoria de los estados postcomunistas después de la transición: su deriva hacia la construcción de un sistema liberal como consecuencia de las fuertes presiones internacionales procedentes tanto de las organizaciones financieras internacionales como de la inversión extranjera directa. Y si bien el modelo Bisagra y el modelo Báltico guardan ciertas similitudes entre este modelo liberal o anglosajón (sobre todo en el caso del modelo Báltico<sup>58</sup>) que son las que precisamente han llevado comúnmente a esta afirmación, también son importantes las diferencias existentes con este modelo, tal como demuestra esta investigación. Con respecto del modelo de producción capitalista, la dependencia extrema de la inversión extranjera, que además controla de manera clara los activos bancarios, es la seña de identidad del modelo Báltico y Bisagra, frente a los altos niveles de capitalización bursátil o de crédito interno al sector privado del modelo liberal. Así mismo, otra importante diferencia que se deriva de este primer rasgo es su escasa inversión en I+D y en educación, puesto que la división internacional del trabajo y del sistema productivo, permite a las compañías transnacionales mantener todas aquellas actividades altamente especializadas e innovadoras en sus sedes mundiales o cuarteles generales, externalizando hacia los países del Este las fases más rutinarias de este proceso productivo<sup>59</sup>. De esta forma, dada la poca actividad innovadora no existe la necesidad de establecer una alta inversión en un sistema educativo que dote a los trabajadores con una serie de competencias generales o en un sistema de formación profesional que ofrezca un formación sectorial específica. Ello explica el bajo gasto público en educación y las bajas tasas de participación en el sistema de formación profesional, lo cual diferencia de manera clara a las economías postcomunistas de las economías

---

<sup>58</sup> Algunos de los autores que han clasificado a los países bálticos como una variable del modelo liberal han sido Feldman (2006) o Lane & Myant (2007).

<sup>59</sup> “Mientras que las economías liberales han desarrollado su principal ventaja competitiva en torno a industrias radicalmente innovadoras, los países postcomunistas más cercanos a estos postulados liberales se han especializado en sectores poco innovadores o especializados (low-tech/low-skill). Esto es, el carácter semi-periférico de muchas de las economías postsocialistas debe ser tenido en cuenta a la hora de conceptualizar sus diferencias respecto del modelo liberal o entre las diferentes economías de la zona” Bohle & Greskovits (2007:93)

coordinadas y liberales. Lo mismo sucede con respecto a las relaciones industriales: las multinacionales no necesitan mercados altamente flexibles para adquirir innovación, sino que un nivel medio de flexibilidad en este tipo de economías es lo óptimo, puesto que permite a las multinacionales retener la capacidad de ajustar el nivel de empleo a la demanda con el fin de evitar el exceso de fluidez en el mercado laboral de personal especializado. Además, las bajas tasas de sindicalización o de cobertura de los convenios colectivos, muy por debajo incluso de las encontradas en el modelo liberal junto con la mayor rigidez del mercado laboral son otro rasgo distintivo que se deriva de la particularidad histórica e institucional de los países postcomunistas y que por tanto los separa irremediamente del modelo liberal<sup>60</sup>.

Por lo que respecta a los modelos de protección social Báltico y Bisagra, tal como se ha señalado, los mismos se diferencian tanto de los países liberales como del resto de la Europa Occidental por sus bajísimos niveles de gasto social y de generosidad de los subsidios, lo que tiene su repercusión en unos indicadores demográficos claramente deteriorados (baja esperanza de vida y alta tasa de mortalidad infantil). Por tanto, los resultados de esta investigación no sólo rebaten la teoría de la hiperglobalización o de la convergencia, sino que además, confirman los supuestos de la subhipótesis 1.2: cómo la particularidad de la trayectoria y por tanto de los legados históricos de la Europa Postcomunista conducen a la construcción de modelos de protección social y de producción capitalista diferentes a los conceptualizados para la Europa Occidental, coincidiendo así parcialmente con autores como Nolke & Vliegenthart (2006), Feldman (2006) o Bohle & Greskovits (2006; 2007).

Sin embargo son varias las diferencias que separan los resultados de esta investigación de los supuestos defendidos por estos autores. En el caso de Nolke & Vliegenthart (2006) si bien acertaron al hablar de la particularidad de de la Europa Postcomunista y de la dependencia de estos países respecto de la inversión extranjera (llegando a hablar de sistemas de capitalismo dependientes con, como consecuencia, sistemas de protección social minimalistas) se equivocaron al equiparar a todos los países de la zona bajo un único modelo, con la excepción de Eslovenia. Tal como los resultados de esta

---

<sup>60</sup> Nolke & Vliegenthart (2006) señalan también como este aspecto constituye una de las ventajas institucionales del capitalismo en los países postcomunistas, o economías de “capitalismo dependiente”, a la hora de atraer la inversión extranjera, puesto que las compañías transnacionales necesitan un bajo coste laboral, por lo que no permiten instituciones costosas tales como acuerdos colectivos exhaustivos o incómodos procedimientos de despido.

investigación muestran, repúblicas bálticas y países centroeuropeos presentan amplias diferencias que nos permiten hablar de dos modelos de producción capitalista y de protección social, y no de un único modelo. Mientras que los países Bisagra y Eslovenia se han convertido en exportadores de industrias intensivas en capital y mano de obra cualificada (automóvil, electrónica, maquinaria y farmacéutica), los países bálticos están atrapados en una división tradicional del trabajo con los países del Oeste (textiles). Así, con los países Bisagra y Eslovenia compitiendo con países occidentales tales como Irlanda, España o Portugal, o incluso Alemania o Austria, los principales competidores de las repúblicas bálticas son las economías del sur (Marruecos, Turquía, y especialmente China) (Bohle & Greskovits, 2006). Ello se traduce también en amplias diferencias en referencia a los regímenes de protección social: la mayor tasa de ocupación femenina de los regímenes bálticos, así como los mayores niveles de desigualdad social (coeficiente de Gini y pobreza después de transferencia sociales). Por lo que respecta a Feldman (2006) si bien acertó al identificar a Eslovenia como un claro ejemplo de una economía coordinada propio de países como Alemania o Francia (utilizando la terminología de Hall & Soskice) falló al atribuir a Estonia las características del modelo liberal por las razones expuestas anteriormente. Finalmente, en el caso de Bohle y Greskovits (2006, 2007) la coincidencia es grande al identificar, tal como ha hecho este análisis, tres modelos de producción capitalista y de protección social en la zona, si bien en el caso concreto de Eslovenia estos autores prefieren hablar de un modelo neocorporativista, más que de un modelo corporativista o coordinado propiamente dicho. Así mismo, su identificación de las repúblicas bálticas como los regímenes de protección social menos generosos de la zona y de Eslovenia como el más desarrollado, constituyendo los países Bisagra un punto intermedio entre ambos extremos, coincide en gran medida con la visión sostenida desde este análisis.

El otro gran supuesto comprobado por el análisis de esta investigación es el contenido en la subhipótesis 1.1: la correspondencia entre sistemas de producción capitalista y de bienestar, como consecuencia de la funcionalidad de las políticas de protección social para el propio sistema productivo. Y es que dada la dependencia de la inversión extranjera de ambos tipos de economía (báltico y bisagra) la ventaja competitiva de la que parten es una mano de obra formada y de bajo coste (Nolke & Vliegthart, 2009). Por tanto, un bajo gasto en protección social es un elemento que complementa el carácter de los modelos de capitalismo existentes en la Europa postcomunista. Esta

relación es demostrada a través de los resultados del análisis de regresión que señala una estrecha relación entre aquel factor del sistema de capitalismo que habla de la dependencia exterior/intervención estatal y factor del sistema de bienestar que se refiere a los niveles de gasto social y las condiciones de vida de la población. Y es que según los resultados de esta correlación, a mayor nivel o presencia de inversión extranjera menor es el nivel de gasto social, y viceversa. Así mismo, la mayor especialización productiva de los países Bisagra explica las divergencias de su modelo de bienestar respecto a los países bálticos. De este modo, sus políticas de pensiones más generosas tienen la función de promocionar la inversión de los trabajadores en el desarrollo de todas aquellas competencias específicas para el sector o la empresa en cuestión. Este aspecto a su vez explica los menores niveles de desigualdad en el caso de los países Bisagra, así como también otras características como el menor grado de participación femenina en el mercado laboral.

A continuación se señalan las claves del modelo báltico y el modelo bisagra, así como las razones por las que Eslovenia puede ser considerado un ejemplo del modelo continental.

#### *4.6.1. Modelo Báltico*

Aquellos expertos que hablaban de la similitud entre los países bálticos y el régimen liberal al principio de la transición han reconocido con el paso de los años la existencia de importantes diferencias que llevan a hablar de un nuevo modelo de capitalismo y, por tanto, de protección social. En primer lugar, está claro que el sistema financiero báltico está mucho menos desarrollado que aquel de los países liberales, sobre todo en lo que se refiere a los bajos niveles de capitalización bursátil (del 21,6 % en el año 2007 frente al 96,4% del modelo liberal). Así mismo, la estructura de propiedad del capital es también muy diferente dado la alta concentración de capital en manos de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que a su vez emplean a un alto porcentaje de la población ocupada. Además, tal como también sucede con el resto de los países de la zona, las repúblicas bálticas importan más capital del que exportan lo que ha llevado a un cierto subdesarrollo económico y a la escasa capacidad de innovación (el porcentaje de inversión extranjera directa era en el año 2007 del 7.75% del PIB en el modelo báltico, mientras que en modelo Liberal era del 4.17%). Autores como Norkus (2008)

reconocen como estos países denominados semi-desarrollados (UE-8) no pueden competir en el proceso de difusión de innovación tecnológica. Y si bien los países bálticos no son economías innovadoras, cuentan con otras ventajas competitivas tales como la producción intensiva en industrias poco especializadas o complejas (bienes agrícolas, textiles, madereros, etc...). Tal como muestra el presente análisis, las exportaciones complejas representan en estos países tan sólo un 31.3 % de las exportaciones totales. En definitiva, el modelo productivo báltico tiene una alta dependencia del capital extranjero, si bien la inversión foránea es aquí menor de la presente en los países Bisagra. Pero la principal diferencia respecto de los vecinos centroeuropeos no es solamente el volumen de esta inversión extranjera, sino también la composición de la misma. Por lo que respecta a la regulación del mercado laboral, las repúblicas bálticas son muy liberales y flexibles. A este respecto estos países presentan por ejemplo una de las tasas impositivas sobre el capital empresarial más bajas de toda Europa (tan sólo un 43.36%, sólo superada por el régimen liberal con un 32.3%). Las relaciones laborales se presentan también poco reguladas, con una escasa cobertura de los convenios colectivos (la más baja de Europa, con un 23%) y una bajísima tasa de sindicalización (14.33%). A diferencia de sus vecinos centroeuropeos los niveles de protección del empleo y del desempleo son mucho menores, las relaciones laborales son mucho más liberales y la formación está orientada hacia la formación en competencias muy generales. La ventaja competitiva del sistema productivo báltico se sitúa por tanto en el sector servicios y en manufacturas no complejas que utilizan una mano de obra no cualificada y la desregulación laboral. En definitiva, los rasgos definitorios del sistema báltico son el alto grado de propiedad extranjera (sobre todo en lo que se refiere al control de los activos bancarios y de las grandes multinacionales) y a la gran presencia de pymes en el mercado doméstico, un mercado financiero subdesarrollado, los bajos niveles de innovación y de inversión en I+D (0.83% del PIB); un sistema formativo orientado a la formación en competencias generales, un bajo nivel de gasto social (12.6% del PIB), un mercado laboral flexible, la baja lealtad del empleado, y la alta desigualdad social (coeficiente del Gini de 35.76%). Todos estos aspectos son complementarios entre sí, en consonancia con el espíritu de la teoría de las variedades de capitalismo: así en tanto que las inversiones extranjeras y domésticas no están orientadas hacia actividades económicas complejas o de alto valor añadido, los costes laborales deben ser bajos y el mercado laboral muy flexible, suponiendo ello un bajo

gasto en protección social. En este entorno, los empleados tienen pocos incentivos para invertir en competencias específicas, y por tanto, al contrario que en las economías liberales, los gobiernos no tienen la capacidad o la motivación para apoyar un gasto alto en educación pública en competencias generales (el gasto público en educación también es el más bajo de Europa, mientras que la participación en programas de formación profesional es de tan sólo el 38.93% de los estudiantes de secundaria). Además, las principales actividades productivas de las economías de los países bálticos no requieren de una alta protección macroeconómica. Por otra parte, dado el bajo nivel de complejidad de dichas actividades y de la flexibilidad del mercado laboral, los empresarios locales son menos sensibles a los daños causados por los cambios en las dinámicas del mercado: los inversores extranjeros pueden fácilmente dejar el país y encontrar otros mercados, mientras que los empresarios domésticos pueden bajo malas condiciones económicas recortar fácilmente los salarios, liquidar su negocio o exportar hacia otros mercados (sencillo en el caso de manufacturas básicas estandarizadas, al contrario de lo que sucede producciones de carácter complejo). Más que políticas de carácter proteccionista, el sistema báltico requiere de una cierta estabilidad macroeconómica y el establecimiento de unas instituciones legales formales (políticas monetarias estrictas) la cual es favorecida por los bajos niveles de gasto social y un tipo de cambio fijo.

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, la residualidad del sistema báltico de bienestar tiene una funcionalidad clara para su sistema productivo. Esto es, los bajos costos sociales en estos países suponen una ventaja competitiva para sus economías, centradas en la producción de manufacturas básicas y en el sector servicios, en tanto que este tipo de actividad económica necesitan de mercados muy flexibles y desregulados para poder competir y atraer la inversión extranjera. Los países bálticos se encuentran a la cola de Europa en lo que a niveles de gasto social se refiere. De este modo el gasto total en protección social en el año 2007 es el más bajo de la Europa de los 25, con un 12.6% del PIB. El gasto sanitario también se presenta como el más bajo (4% del PIB) frente a un elevadísimo nivel de copago (29% del gasto sanitario total). Así mismo, otros indicadores como el gasto gubernamental total o las tasas de reposición e índices de generosidad del sistema de pensiones, no sólo se encuentran por debajo de la media de la Europa Occidental, sino también por debajo de los niveles encontrados en el

modelo Bisagra. Como consecuencia, encontramos la tasa de mortalidad infantil más elevada y la esperanza de vida más baja de toda la Europa de los 25. Las características específicas del sistema productivo báltico también tienen otro tipo de impacto social. Tal como muestran los resultados del segundo análisis de regresión, el nivel de especialización productiva tiene un impacto fundamental en los niveles de desigualdad social. Así, un sistema productivo poco especializado y basado en el uso de mano de obra poco cualificada o con competencias de tipo general que es fácilmente sustituible, lleva a unas condiciones laborales mucho más precarias e inestables. Ello tiene una consecuencia clara en lo que se refiere a los niveles de cohesión social, dado que las tasas de pobreza y desigualdad social tal como muestra este análisis son las más altas de toda Europa, diferenciándose también en este aspecto de los países Bisagra. Así, en el año 2007, el coeficiente de Gini era de un 35.76%, mientras que la tasa de pobreza después de realizadas las transferencias sociales era de casi un 20%. Finalmente, esta estructura productiva altamente flexible propicia una alta participación femenina en el mercado laboral, lo cual puede explicar de manera indirecta otros indicadores del sistema de bienestar como el porcentaje menores de 3 años en servicios de cuidados formales, que es mayor en el modelo báltico que en el bisagra. Por otra parte, teniendo en cuenta la precariedad de las condiciones laborales de los sectores económicos predominantes en la economía báltica (manufacturas básicas y servicios) y la alta feminización de dichos sectores, explican de manera indirecta el elevado nivel de diferencia salarial entre géneros.

El sistema de seguridad social en los países bálticos está gestionado básicamente por el Estado, sin bien la iniciativa privada ha empezado a incrementarse en los últimos años. El sistema de asistencia social cubre principalmente a la infancia y a las familias con hijos, los discapacitados, y todos aquellos que no tienen derecho a una pensión contributiva. Así mismo, existen ciertos subsidios sujetos al nivel de renta para las familias con menos recursos. Los servicios sociales, por su parte, están poco desarrollados, a pesar del gran progreso realizado en los últimos años. Así pues, Estonia, Letonia y Lituania han adoptado un sistema de seguridad social de seguro con algunos elementos de focalización. La elegibilidad de los subsidios está basada en las contribuciones así como en la necesidad comprobada de los beneficiarios. De esta manera, aquellos que no paguen contribuciones o no estén en una situación de necesidad comprobada no tendrán derecho en el futuro a una pensión de jubilación. El sistema ha

cambiado pues enormemente desde su transición del socialismo hacia un sistema mucho menos universal y comprensivo (Aidukaite, 2003).

Como conclusión podríamos decir que la principal ventaja del modelo báltico es la flexibilidad, lo que permitiría a estos países en épocas de crisis recortar los gastos y los salarios, redirigir sus ventas hacia nuevos mercados. Ello se vería facilitado por la ausencia de sindicatos poderosos. Así mismo, los bajos niveles de gasto social hacen que estas economías en épocas de crisis se vean menos condicionadas por las cargas presupuestarias.

#### *4.6.2. Modelo Bisagra*

El modelo Bisagra o de las cuatro grandes repúblicas centroeuropeas (República Checa, Eslovaquia, Polonia y Hungría) representa un interesante punto intermedio entre el liberalismo y la flexibilidad del modelo báltico y la coordinación que, tal como se mostrará, es el sello de identidad del modelo productivo esloveno.

Sin embargo, comenzando a describir este modelo productivo por las características del sistema financiero, las repúblicas centroeuropeas aparecen como un caso extremo de penetración de la inversión extranjera directa (8.4% del PIB en el año 2007), por encima de incluso del modelo báltico. Con todo, el subdesarrollo del sistema financiero es aquí mayor (con un 33.35% de capitalización bursátil frente al 21.6% de los países bálticos) y también un menor control extranjero de los activos bancarios. Además, las repúblicas Bisagras también parecen invertir más en I+D (un 0.88% del PIB frente al 0.83% del modelo báltico). Este ligero incremento de la inversión en innovación y desarrollo puede explicarse en parte por una estructura productiva mucho más compleja, especializada en la producción de bienes industriales en los sectores químico o automovilístico. Ello se refleja en un elevado porcentaje de exportaciones complejas (58%) que acerca a las repúblicas bisagra a la estructura productiva de los países más avanzados. Como consecuencia de ello la participación en los programas de formación profesional de las escuelas técnicas es aquí mucho mayor y similar a los niveles encontrados en el modelo continental (60.32% de los estudiantes en secundaria superior, casi el doble de la tasa encontrada en los países Bálticos). En este sentido, la motivación

gubernamental para invertir en educación y en la formación en toda una serie de competencias específicas es también aquí mayor, lo que se refleja en un gasto público en educación más elevado. Así pues, el modelo Bisagra comparte con el modelo báltico el dominio del capital extranjero y el subdesarrollo del sistema financiero pero con una estructura de producción compleja similar a la Eslovenia y los países industrializados avanzados.

Por lo que se refiere a la regulación de las relaciones laborales, las repúblicas centroeuropeas representan de nuevo un punto intermedio. Y si bien las tasas de sindicalización y de cobertura de los convenios colectivos son mayores que en el modelo báltico (19.5% y un 35% respectivamente) están lejos de encontrarse a nivel de los niveles presentes en Eslovenia. En definitiva, el modelo Bisagra se diferencia del modelo Báltico no tanto por la ausencia de corporativismo sino más bien por un corporativismo liderado por el Estado, utilizando la descripción aportada por Schmidt (2006), y que se caracteriza por un modelo consultivo donde el Estado consulta a los actores sociales pero no negocia con ellos seriamente (Ebbinghaus, 2005). Es decir, los actores carecen en los estados Bisagra de la capacidad de ser verdaderos actores corporativos tanto en la formación como en la implementación de políticas públicas, dado que a menudo la prioridad fue dada a las medidas de estabilización macroeconómica. Con todo el gasto en políticas laborales y por tanto, la intervención y regulación del Estado en las relaciones laborales es aquí mucho mayor que en las repúblicas bálticas.

Un sistema productivo mucho más especializado requiere naturalmente de un sistema de protección social generoso que motive a los trabajadores a invertir en la formación de competencias sectoriales específicas. Sin embargo, la fuerte dependencia del capital extranjero supone un elemento limitador del gasto social total, puesto que los inversores foráneos están interesados en una mano de obra formada pero con bajos costes laborales. La combinación de ambos aspectos ha dado lugar al sistema de protección social bisagra, contradictorio en algunos aspectos y a medio camino entre la residualidad de los países bálticos y la generosidad del modelo esloveno. Así todos los niveles de gasto social, aunque por encima de los encontrados en el modelo báltico, siguen estando muy por debajo de la media de los UE-15, a pesar de las aspiraciones universales del modelo bisagra. Esto es la fuerte presencia de la inversión extranjera

directa empuja hacia la reducción de los costes sociales; si bien la predominancia de una estructura productiva basada en la producción de bienes complejos y por tanto, de una mano de obra con competencias específicas, lleva a mayores concesiones en el plano social. Así, el gasto total en protección social, aunque por debajo de la media de los países occidentales, es en el año 2007 de un 19% del PIB, muy por encima del gasto social del modelo báltico. También el gasto sanitario y gubernamental es más elevado, mientras que el copago sanitario se muestra inferior al encontrado no sólo en los países bálticos, sino en regímenes como el Mediterráneo. Las pensiones de jubilación juegan aquí un papel clave a la hora de fomentar la inversión en competencias específicas. De este modo el índice de generosidad y la tasa de reposición de las pensiones de jubilación, no sólo doblan los indicadores del modelo bisagra, sino que supera así mismo los niveles encontrados en el modelo liberal. Ello obviamente tiene un impacto positivo en las condiciones sociales de la población, donde los indicadores de esperanza de vida y mortalidad infantil tienen un comportamiento mejor que en caso de los países bálticos. Así mismo, esta mayor generosidad del sistema de protección social reduce perceptiblemente las desigualdades sociales. En este sentido, tanto el coeficiente de Gini como el riesgo de pobreza detectados para el año 2007 en los países Bisagra no sólo tienen valores inferiores que los correspondientes a los países Bálticos sino que también son inferiores a los valores del modelo Mediterráneo y en el modelo Liberal. Ello demuestra una vez más como el nivel de especialización productiva tiene un impacto positivo en términos de cohesión social, en tanto que una mano de obra especializada de la cual no se puede prescindir fácilmente puede ejercer una presión mayor para la mejora de las condiciones laborales, incluidos los beneficios sociales derivados de las mismas. En este sentido, las economías de los países Bisagra son menos flexibles que las economías bálticas. Ello así mismo repercute en los niveles de participación femenina en el mercado laboral, que como muestran los datos es inferior para el modelo Bisagra.

En general, el sistema de protección social del modelo Bisagra sigue la lógica del modelo bismarckiano (acceso fuertemente ligado a la pertenencia a un colectivo laboral específico), si bien las aspiraciones universalistas siguen persistiendo en muchos aspectos. El acceso a las pensiones está regulado por el pago de las contribuciones, pero estas también son aseguradas para aquellos de otra forma quedarían desprotegidos

(Wagener, 2002). Lo mismo se aplica al sistema sanitario; la asistencia sanitaria se proporciona en base a el pago de un seguro, pero el estado a menudo cubre el déficit de los seguros sanitarios, asegurando así mismo la asistencia a colectivos como los desempleados, estudiantes, niños, pensionistas y personas en situación de necesidad (Cerami, 2006). Así pues, el sistema de protección social de los países centroeuropeos puede ser descrito como una fusión de diferenciación y ecualización. Como ejemplo se encuentra el sistema de pensiones de la República Checa, cuya cuantía se calcula en base a dos criterios: una cuantía fija que se deriva del derecho de ciudadanía y un segundo componente relacionado con el nivel de ganancias y el estatus profesional. El primero de estos componentes, por tanto, juega un papel ecualizador a expensas de las clases medias y altas. Otro ejemplo de las aspiraciones de tipo universalista lo encontramos en el sistema sanitario húngaro, donde la mayoría de los servicios sanitarios están cubiertos por el sistema de salud obligatorio, por lo que existe muy poco campo para la cobertura adicional de los sistemas privados. Para Kornai (2001) el sistema de sanidad húngaro actual cuenta con algunas características propias de un sistema socialista de mercado. En Polonia, por una parte los subsidios de desempleo son de cuantía fija, pero sin embargo existe un sistema de seguridad social diferenciado para colectivos como los granjeros. Finalmente en Eslovaquia parece que el objetivo del nuevo sistema de pensiones es animar a la diversidad profesional, pero el sistema todavía conserva aspiraciones universales. De este modo, el artículo 39 de la Constitución Eslovaca afirma el derecho de unos recursos materiales adecuados para los pensionistas y la garantía de una renta mínima (MISSOC, 2006). Por lo que respecta al sistema de financiación, la principal tendencia para ser la rápida evolución hacia desde la responsabilidad estatal en la financiación del sistema de protección social al aumento progresivo de las contribuciones y la gradual ecualización entre lo aportado por empleadores y empleados. Teniendo en cuenta la estructura de las tasas, las contribuciones están en Hungría al mismo nivel que los UE-15, mientras que en República Checa, Eslovaquia y Polonia serían ligeramente superiores.

#### *4.6.3. El modelo continental (Eslovenia).*

Uno de los puntos que identifica a Eslovenia como una economía continental es el alto grado de coordinación de la estructura de relaciones laborales concertada entre los

diferentes actores sociales. Un aspecto de esta coordinación es el porcentaje de sindicalización de los trabajadores eslovenos (30% del total de trabajadores), uno de los más altos de todos los países postcomunistas. Significativo es el hecho de que el sindicato más antiguo, con raíces en el antiguo régimen socialista, guarda todavía un papel predominante (ZSSS-Asociación Eslovena de Sindicatos Libres) con una tasa de afiliación de cerca del 50% de trabajadores sindicalizados. Además, la importancia de pequeños sindicatos o asociaciones industriales ha crecido a lo largo de la transición. La transformación de estos sindicatos en auténticas organizaciones de intereses los ha convertido en instituciones más poderosas y efectivas (Stanojevic, 2000). Así, algunos sindicatos como los de los doctores son conocidos por su fortaleza y por tener un importante impacto en la negociación salarial en el sector público. Otro elemento esencial de esta estructura de concertación son los consejos de trabajadores, existentes en la mayoría de las empresas eslovenas. Este es, por tanto, otro ejemplo de alto grado de coordinación institucional, similares a las existentes en países como Alemania. Esta estructura se completa con la pertenencia obligatoria de las empresas a la cámara de comercio, responsable de la negociación salarial<sup>61</sup>. Eslovenia es de hecho el único país de la transición que tiene un acuerdo bipartito vinculante a nivel central y nacional (Ladó, 2002), además de ser frecuentes los acuerdos tripartitos con el gobierno. Eslovenia fue el primer país de la transición en establecer el derecho a la libertad de la negociación colectiva en 1989. Además, el nivel de cobertura de los convenios de negociación colectiva tal como muestra nuestro análisis está cercano al 100% (96%). Estos acuerdos establecen unas bases mínimas respecto de las condiciones salariales por sectores, así respecto a ciertos requerimientos en materias tan importantes como la seguridad laboral. Así pues una de las principales características del modelo esloveno de capitalismo es el enfoque consensuado y coordinado de las relaciones laborales y el amplio diálogo social entre patronales, sindicatos y gobierno. Los países más cercanos a este respecto son Bélgica y Austria, ejemplos típicos de economías coordinadas (Cazes & Nesperova, 2007).

Otro rasgo característico del modelo productivo esloveno es el gran énfasis puesto en la formación profesional en competencias específicas de ciertos sectores o industrias. Por

---

<sup>61</sup> Esta pertenencia obligatoria ha sido muy popular entre las grandes empresas eslovenas, mientras que ha sido una medida criticada por las pequeñas y medianas organizaciones

lo que se refiere al sistema de formación profesional bajo el comunismo es bastante similar al existente en las economías: las grandes empresas colaboran con las escuelas técnicas públicas a fin de formar a los alumnos en competencias clave para las empresas. Junto a la caída de la mayoría de las principales empresas estatales al inicio de la transición, las escuelas técnicas pierden la oportunidad de formar a sus alumnos apropiadamente, por lo que el sistema de formación profesional tiene que ser replanteado. Este nuevo sistema toma la base del sistema socialista y establece un sistema dual de aprendizaje al estilo alemán, donde los alumnos son formados en las escuelas y en las propias empresas, adquiriendo de esta forma competencias específicas de las propias industrias (Gerzina et al. 2000). El sistema público de formación profesional es dirigido de manera coordinada entre el Estado, la Cámara de Comercio, la Cámara de Artesanos y los sindicatos, existiendo fuertes intentos de fortalecer la relación entre el sistema formativo-educativo y las necesidades del sistema productivo. La participación en este tipo de programas educativos es elevado, representando un 71.4% de los alumnos en educación secundaria superior.

Las relaciones empresariales en las economías coordinadas se caracterizan por la cooperación de las firmas en diferentes áreas, como por ejemplo la difusión de nuevas tecnologías o la inversión en investigación y desarrollo, que es llevada a cabo de manera conjunta a través de las mismas (Hall & Soskice, 2001). Debido al control estatal, este tipo de relaciones empresariales no son posibles, y la inversión en I+D es dirigida por las autoridades centrales (Kornai, 1992). Después de la retirada de la planificación centralizada, las empresas deben encontrar nuevas formas de cooperar. Y si bien la confianza necesaria para desarrollar este tipo de relaciones está todavía por alcanzar su máximo desarrollo en Eslovenia (Czaban et al. 2003), la infraestructura institucional mencionada anteriormente fomenta este tipo de cooperación dada la fuerza de las cámaras de comercio y las asociaciones empresariales. El gasto en I+D en Eslovenia ha crecido de manera progresiva en los últimos años hasta situarse en el año 2010 en el 2 % del PIB. Así mismo, la estructura productiva del sistema esloveno es similar a la de la mayoría de los países occidentales, con el menor porcentaje de exportaciones de productos o manufacturas básicas de la Europa Postcomunista (menos del 10% de las exportaciones totales). Finalmente, un último rasgo que separa a la ex república yugoslava del resto de los UE-8 son sus bajos niveles de dependencia del capital extranjero.

Este sistema productivo se ve perfectamente complementado por un generoso sistema de protección social. Las bases del sistema son un seguro obligatorio basado en la colaboración social. Este es el principal instrumento que asegura a los trabajadores y sus familias (en el caso de las pensiones por discapacidad y el subsidio por desempleo). Por su parte el sistema sanitario se basa en el principio de solidaridad, los derechos humanos y la igualdad. Estos instrumentos complementan el sistema de asistencia social, orientado hacia aquellos que no pueden entrar en el mercado laboral o se encuentran excluidos del mismo por una larga temporada. Este instrumento se basa en el principio de comprobación de los medios de vida y está cada vez más vinculado al principio de activación. En el campo de las pensiones y del sistema sanitario, junto a los sistemas obligatorios, encontramos sistemas de seguro privado de carácter complementario. Sin embargo, la red de instituciones públicas todavía ocupa un papel central en la provisión de los diferentes servicios sociales que son accesibles a todos los ciudadanos en términos equitativos, a pesar de la creciente importancia del sector privado. Además, la familia, como la unidad informal más importante de provisión de bienestar, es apoyada por una serie de políticas públicas familiaristas.

En definitiva, en el caso esloveno, el importante papel jugado por los sindicatos y las asociaciones empresariales con una amplia estructura de negociación colectiva se complementa con un generoso sistema de seguridad social. Ello proporciona a los trabajadores y a los empresarios incentivos para invertir en competencias específicas, que por otra parte el reformado sistema de formación profesional puede proporcionar. En la esfera de las relaciones empresariales se ven favorecidas por esta infraestructura de cooperación.

#### **4.7. Conclusiones:**

Esta primera fase del análisis de naturaleza cuantitativa ha permitido corroborar los supuestos contenidos en la hipótesis 1 y las subhipótesis 1.1 y 1.2. Esto es, los UE-8 han desarrollado diferentes modelos de producción capitalista que interactúan de manera divergente con el mercado global internacionalizado, en tanto que sus diferentes estructuras productivas condicionan su poder de negociación. Así mismo, queda probado como esta diferente estructura productiva condiciona también enormemente la naturaleza de los sistemas de protección social, en tanto que los mismos han de

adaptarse a la naturaleza y necesidades específicas del sistema productivo dentro del cual se inscriben. Por otra parte, queda demostrado así mismo como el grupo de los UE-8, con la excepción notable de Eslovenia, constituyen dos nuevos modelos de producción capitalista y de protección social, diferentes de aquellos existentes en la Europa Occidental: el modelo Báltico y el modelo Bisagra. Estos modelos cuentan con toda una serie de atributos propios, derivados a su vez de las características específicas del contexto postcomunista.

Los países bálticos se diferencian por sus mercados radicalmente liberalizados y el estado de bienestar menos generoso de los nuevos países miembros de la UE. Su integración en la economía global se ha realizado a través de industrias tradicionales e intensivas en mano de obra controladas por multinacionales preferentemente de materias primas y servicios relacionados con esta actividad. Al igual que sus exiguos estados de bienestar, las políticas industriales de los países bálticos también son minimalistas, con bajas tasas de impuestos y la ausencia de cualquier tipo de medida de carácter proteccionista, además de una política fiscal y monetaria altamente restrictiva que busca el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y política. Por otra se ha privilegiado la entrada de los inversores foráneos que en cierta manera han tenido un papel central en las reformas del país. Un buen ejemplo de estas políticas ha sido el modelo de privatización implementado en estos países, el cual se ha orientado en gran medida a la captación de la inversión y adquisición por parte del capital extranjero. Como consecuencia, en los sectores estratégicos de sus economías, los estados bálticos han dado la bienvenida a la entrada del capital y el control extranjero. De este modo las economías bálticas se han integrado en la parte inferior de la división internacional del trabajo, caracterizada por mercados flexibles, salarios bajos y una intervención pública mínima en el empleo y las condiciones de trabajo.

Desde un punto de partida mucho más ventajoso, los países Bisagra también han tenido una exitosa transición hacia el capitalismo, si bien el sistema socioeconómico resultante difiere del sistema báltico en varios aspectos: en primer lugar, los países centroeuropeos ofrecen a la población una mayor protección social como compensación por los costes sociales derivados del duro proceso de transición; y, en segundo lugar, mientras que para los países bálticos la estabilidad macroeconómica ha sido el principal objetivo, los países Bisagra han tenido como principal prioridad el desarrollo industrial. El

establecimiento de toda una serie de instituciones y políticas orientadas hacia la atracción de la inversión extranjera ha hecho que las compañías transnacionales se hayan convertido en estos países en el principal motor de la reestructuración. El éxito relativo de la transformación de los países Bisagra se refleja en su estructura de exportaciones, que se asemeja a la de las economías avanzadas occidentales. Por lo que respecta a la transformación de sus sistemas de bienestar, la misma ha sido resultado más de los planes de las élites políticas (las cuales llevaron a cabo una reforma dirigida desde arriba) que el resultado de una negociación entre todos los actores políticos y sociales relevantes, tal como por ejemplo sí sucedió en Eslovenia. El principal objetivo de esta reforma ha sido compensar a la población por la dureza de las transformaciones económicas. Sin embargo, se ha evitado dar voz institucional a los sindicatos o a otros representantes de los grandes perdedores de este proceso de reforma, puesto que se temió que estos pudieran bloquear las reformas (Balcerowicz, 1995). Al mismo tiempo, desde mediados de los noventa, los países Bisagra han basado parte de sus esfuerzos en atraer la inversión extranjera. De este modo, las concesiones que los países Bisagra han tenido que hacer por una parte a los sectores más damnificados por el proceso de transición en forma de generosas políticas sociales, y por otra, las concesiones realizadas para atraer la inversión extranjera, han acabado por modelar el carácter más inestable del modelo bisagra de producción capitalista y de bienestar, que parece encontrarse a medio camino entre el neoliberalismo de los países bálticos y el corporativismo de Eslovenia.

De todos los nuevos estados miembros, Eslovenia sobresale por su éxito simultáneo tanto en el plano social como en el económico (alta cohesión social, estabilidad macroeconómica). Eslovenia, por tanto, representa una excepción entre los países del Centro y Este de Europa dado que su exitosa transformación ha tenido como protagonistas a las instituciones y actores políticos nacionales, dando lugar a un estado de bienestar y un modelo de capitalismo continental. Esta transformación, ha estado dirigida principalmente por las decisiones conscientes tomadas de manera consensuada por los principales actores institucionales (empleados, empresarios, partidos políticos y expertos), lo que ha dado lugar a una estructura estatal corporativista. Desde un inicio, los reformistas tuvieron claro que no sólo la estabilidad macroeconómica llevaría al éxito del nuevo estado económico y social (Lindstrom, 2005). De esta forma, la reforma

económica ha sido llevada a cabo de una manera muy gradual (liberalización y privatización). La apertura al capital extranjero ha sido lenta y reacia a dejar entrar a los inversores extranjeros en sectores clave como la banca, frenando así la dependencia nacional de las multinacionales y el capital foráneo.

## **V. ESTUDIO COMPARATIVO DE CASOS: ESTONIA, ESLOVAQUIA Y ESLOVENIA.**

### **5.1. Introducción.**

Hasta el momento, los resultados del análisis cuantitativo parecen corroborar el primero de los dos supuestos generales de los que parte esta investigación. Esto es, de los resultados derivados del doble análisis cluster parece desprenderse que los UE-8 han conformado modelos de protección social y de producción capitalista radicalmente diferentes de los existentes en los países occidentales, apoyando así la hipótesis sobre la singularidad de los legados procedentes de la etapa comunista y como estos han dado lugar al surgimiento de nuevos regímenes o modelos. Además, la correspondencia encontrada entre los modelos de protección social y aquellos de producción capitalista unida a los resultados del análisis de regresión hablan de la existencia de una relación significativa entre regímenes de producción y modelos de protección social. Esto es, el análisis de conglomerados ha mostrado como países con un modelo de protección social similar tienden así mismo a conformar un mismo modelo de capitalismo, y viceversa. Por otra parte, los resultados del análisis de regresión lineal muestran cómo las tres primeras dimensiones de las cuatro que definen aquí el concepto de régimen de protección social guardan una relación significativa con alguna de las tres dimensiones que constituyen o definen el concepto de régimen productivo. Ello quiere decir que una parte significativa de la varianza total de los UE-8 en materia de protección social está explicada por el modelo de producción capitalista implementado en cada uno de estos países. De esta forma se corrobora de manera definitiva la hipótesis 1.1 de esta investigación, a saber, aquella que sostiene cómo la variabilidad de los sistemas de protección social en la Europa Postcomunista viene influenciada por la implementación durante la transición de diferentes modelos de producción capitalista. O dicho de otro modo, es el modelo de capitalismo específico implementado durante la transición el que determina el tipo de modelo social construido en las repúblicas ex socialistas tras la caída del régimen comunista. Sin embargo, poco se ha explicado hasta el momento acerca de las raíces de esta variabilidad. Tal como se ha descrito anteriormente, el análisis cuantitativo ha ayudado a definir los principales rasgos que caracterizan a estos regímenes a través del establecimiento de toda una serie de relaciones estadísticas

significativas. Sin embargo, se hace necesaria una segunda fase cualitativa del análisis que ayude a profundizar en el origen de la diversidad de la reforma económica y social descrita por la esta primera fase analítica. Precisamente, este es el objetivo del segundo supuesto o hipótesis de esta investigación, el cual sostiene que las condiciones de partida o el contexto específico de cada uno de estos países en el momento del inicio de la transición, condiciona las posibilidades y el alcance de las reformas, interactuando con las influencias procedentes del exterior para dar lugar a la divergencia de acciones y soluciones entre países. Probar este supuesto o hipótesis es el objetivo de esta segunda fase del análisis, consistente en un estudio comparativo de casos. Esto es, a través del análisis comparativo de un subconjunto del total de países representativos de la variabilidad de la reforma social y económica en la zona, se intentará mostrar como los legados anteriores a la transición propios de cada país y el contexto específico al inicio de esta transición, condicionan las opciones de la reforma, todo ello en interacción con los condicionantes internacionales que han tenido una influencia principalmente homogeneizadora en la zona. Más concretamente, la segunda hipótesis habla del papel fundamental de dos tipos de legados: el legado económico y político, los cuales, tal como se señala a continuación, condicionan la situación macroeconómica de partida y el carácter del sistema nacional de competencia electoral. El supuesto de base del que parte esta segunda fase del análisis es aquel que sostiene que estos legados influyen en la capacidad y la propia disposición de los actores nacionales para implementar un tipo de reforma dado, ya que estos legados y experiencias previas perfilan las posibilidades de la reforma (legado económico), pero también la disponibilidad de los actores para implementar determinadas medidas consideradas como impopulares en base al cálculo de los costes electorales que las mismas pueden tener (legado político). Así pues, el objetivo de esta segunda fase del análisis consiste en identificar las diferencias en los legados económicos y políticos de tres casos representativos de la variabilidad de los UE-8, analizando como dichos legados condicionan el proceso de decisiones respecto de la reforma económica y social durante la transición. Se trata aquí por tanto de hacer un estudio histórico para reconstruir cual es la situación económica y política de estos tres países con anterioridad a la transición, y como ésta da lugar a un contexto específico en el momento en que dicha transición se inicia, condicionando de este modo las posibilidades de dicha reforma.

Como se ha especificado en el capítulo de metodología, el tipo de material utilizado para el presente análisis comparativo de casos son principalmente fuentes secundarias de información. Más concretamente, este análisis comparativo se centra en dos tipos de fuentes secundarias: por una parte se lleva a cabo una revisión de la literatura más relevante producida sobre la temática que ocupa estas páginas y que hace referencia a los tres países analizados; y por otra parte se ahonda en fuentes de tipo estadístico para ilustrar los argumentos aquí sostenidos con datos cuantitativos pormenorizados que puedan ayudar a explicar la naturaleza de los legados económicos, políticos e institucionales de cada uno de los tres casos analizados.

Este capítulo se estructura del siguiente modo: en primer lugar se presentan los tres casos seleccionados y se justifica su relevancia e idoneidad para un análisis comparativo con las características anteriormente descritas, para posteriormente proceder a presentar los resultados del análisis y las conclusiones más relevantes que se pueden extraer del mismo.

## **5.2. Eslovenia, Eslovaquia y Estonia. Justificación de su idoneidad.**

El principal objetivo de este estudio es el de mostrar a través del análisis comparado y pormenorizado de estos tres países, como los legados históricos propios de cada uno de ellos junto con el contexto político y económico específico en el que se produce el inicio de la transición, condicionan de manera clara las opciones de la reforma económica y social y por tanto la trayectoria de la misma. Así pues se trata de explicar esta diversidad en clave de las diferencias entre los legados históricos propios de cada país. En este sentido, la principal razón para la elección de los tres países seleccionados para el estudio comparativo es su representatividad de la diversidad de la reforma social y económica en Europa Central y del Este, en la medida en la que los mismos representan los tres modelos de protección social y de capitalismo hallados en la primera parte del análisis para los UE-8, a saber: el modelo Bisagra (Eslovaquia), el modelo Báltico (Estonia) y el modelo continental (Eslovenia). La presunción principal que guía esta fase del análisis es aquella por la cual se considera que esta diversidad de modelos sociales y productivos se corresponde a su vez con una diversidad de legados políticos y económicos que explican y, por tanto, están en la base de esta diversidad de

la reforma social y económica que representan estos tres países. En este sentido, el objetivo final es el de poder llegar a ciertas conclusiones acerca de los orígenes de los sistemas de bienestar y de capitalismo existentes en estos tres países, que permitan llegar a hacer ciertas generalizaciones extrapolables al resto de países de la zona.

Sin embargo, existen otra serie de factores que han sido tenidos en cuenta a la hora de seleccionar estos tres casos concretos. Esto es, de alguna forma, dentro de la diversidad que representan, estos tres países deben guardar una cierta similitud que permita su estudio comparativo. En primer lugar, al igual que el resto de los países postcomunistas analizados desde esta investigación, estos tres estados tienen una trayectoria histórica paralela. Todos ellos son sometidos a un régimen comunista autoritario después de la II Guerra Mundial y hasta finales de los ochenta-principios de los noventa. A partir de ese momento se ven inmersos en un proceso de doble transición económica y política que culmina con su entrada en la Unión Europea en el año 2004. Este proceso de transición, así mismo, está fuertemente determinado por toda una serie de agentes supranacionales que ejercen su influencia de manera directa e indirecta sobre el proceso de reformas. Aquí es necesario hacer referencia a organismos tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Unión Europea; que tal como se ha señalado anteriormente, son los actores supranacionales con más peso en la transición postcomunista de los países del Centro y Este de Europa. Estos influjos, tal como se ha descrito ya, tienen un fuerte componente neoliberal en la medida en que promueven el recorte de los sistemas de bienestar y la introducción de una economía de mercado de libre competencia. En ambos casos, estas recomendaciones están dirigidas a la reducción del papel regulador del Estado. Estas influencias son relativamente homogéneas en la zona y, por tanto, constituyen un elemento común a la trayectoria de estos países<sup>62</sup>. Pero además, existen otra serie de características que unen a estos tres casos y los hacen idóneos para su comparativa.

En primer lugar es obligado hablar de aspectos de tipo demográfico. En los tres casos nos encontramos ante pequeñas repúblicas con un tamaño poblacional similar, con Estonia y Eslovenia, que han mantenido una población aproximada de 1.3 y 2 millones de habitantes respectivamente durante las últimas dos décadas; mientras que Eslovaquia

---

<sup>62</sup> Ver puntos 2.3 y 3.4 del Capítulo II (Contexto) sobre el análisis de las influencias transnacionales y el proceso de adhesión en la UE respectivamente, y su papel en la reforma económica y social de los UE-8.

es la más poblada de las tres, con cerca de 5 millones y medio de habitantes<sup>63</sup>. Por otra parte, hay muchas similitudes en su historia más reciente, aparte de las ya mencionadas y que comparten con el resto de los UE-8. No ha sido hasta principios de los noventa, una vez caído el bloque comunista, cuando estos tres países obtienen su independencia (Estonia y Eslovenia lo hacen en el año 1991, con la desintegración de la URSS y de Yugoslavia respectivamente; mientras que Eslovaquia hace lo propio en 1993, al separarse de la República Checa). Durante la etapa socialista, constituyen las tres regiones más desarrolladas de la zona. Estonia cuenta con anterioridad a la ocupación soviética con un ritmo de crecimiento similar al de países vecinos como Suecia o Finlandia (Raun, 2001); y a pesar de que dicha ocupación repercute negativamente en este ritmo de crecimiento, ésta sigue siendo una de las zonas más desarrolladas de toda la URSS (Erixon, 2008). También Eslovenia es una de las regiones económicamente más pujantes de toda la antigua República Federal Yugoslava, en parte gracias a su peculiar economía socialista de mercado, que le permite mantener un importante flujo comercial con los países occidentales (Kracun, 2013; Pleskovic & Sachs, 1994). Finalmente Eslovaquia, como parte de la desaparecida Checoslovaquia (estado satélite bajo la influencia de la Unión Soviética) tiene también una economía mucho más avanzada que la de sus vecinos de la Europa Oriental (Dyba & Svenjar, 1994). Así mismo, sus positivos indicadores macroeconómicos a lo largo de la transición les han permitido establecerse como importantes economías de la nueva Europa de los 27, comparables en muchos aspectos a las de otros estados miembros más antiguos, como los del Sur de Europa. Este buen desempeño económico les ha llevado a ser los tres primeros y únicos países hasta el momento del desaparecido bloque comunista en adoptar la moneda única (Euro), lo cual implica cumplir con los rigurosos criterios de Maastricht que imponen límites en términos de inflación, tipos de interés, déficit público y deuda pública. Eslovenia es el primero de estos tres países en incorporarse al euro en el año 2007, seguido de Eslovaquia en el 2009 y finalmente Estonia, en enero de 2011.

Independientemente de todas estas similitudes, estos tres nuevos estados miembros de la UE parece que han apostado por diferentes dinámicas de transformación de sus sistemas económicos y sociales mediante la aplicación y ejecución de diferentes tipos de

---

<sup>63</sup> Datos extraídos de Eurostat, 2012 (indicador Población por Sexo y Edad)

regulación socio-económica. El presente análisis intenta mostrar como estas variaciones son en parte explicadas por los legados históricos que configuraron las condiciones existentes al inicio de la transición. Más concretamente este análisis explora los legados de tipo económico (cuales son las condiciones económicas de partida y como ello influye en la mayor o menor independencia respecto de las presiones transnacionales, entendiendo por estas tanto la presión de los organismos económicos supranacionales como aquella ejercida por el capital y la inversión extranjera), y los legados de tipo político (dinámica de competitividad electoral o estructuración de los diferentes partidos y actores políticos en base a una serie de dimensiones relevantes).

### **5.3. Hacia una explicación de la variabilidad entre países.**

Tras el colapso del comunismo surge la cuestión de cómo la transición hacia una economía de mercado debe ser llevada a cabo. Esta elección determina en buena parte también la forma en que se lleva a cabo la reforma de los sistemas de protección social. El mapa de la transición es en gran medida elaborado desde occidente, donde las principales organizaciones económicas supranacionales tienen un papel predominante. El denominado “Consenso de Washington” es aquí clave, así como las instituciones conformadoras de dicho consenso, BM y FMI principalmente, las cuales toman la delantera a la hora de sentar las bases de cómo debe ser llevada a cabo la transición, si bien muchos gobiernos occidentales se ven implicados en la misma a través de toda una serie de acuerdos bilaterales. Las características del denominado Consenso de Washington ya han sido descritas con anterioridad<sup>64</sup>, por lo que se señalan aquí simplemente sus características principales, como los cuatro principios básicos en los cuales se fundamentan todas sus iniciativas en el marco de la Europa Postcomunista: estabilización, liberalización, privatización y reestructuración. Otra de sus características fundamentales y que también condiciona el carácter de sus políticas en la zona es la exclusión del estado como actor que pudiera jugar un papel clave en la recuperación económica o en la construcción del mercado. Esta deliberada eliminación del Estado como agente fundamental de la transición se convierte en un elemento popular en muchos países en transición. De este modo, la ascendencia y popularidad del enfoque neoliberal es enorme en la región (Ferge, 1997).

---

<sup>64</sup> Ver apartado 2.3 del Capítulo II (Contexto).

Sin embargo, tal como se desprende de los resultados de este y otros estudios, el alcance de estas influencias de tipo neoliberal ha sido diverso entre países. Dicha diversidad está representada aquí por las diferencias existentes entre el modelo continental representado por Eslovenia y el modelo báltico representado por Estonia. Estos modelos pueden considerarse como extremos u opuestos en el tipo de reformas implementadas, siendo el modelo báltico el que más se acerca a las reformas de tipo neoliberal potenciadas desde el contexto internacional mientras que Eslovenia representa la tendencia opuesta, con unas reformas mucho más moderadas tendientes hacia la implementación de una economía coordinada en la que el Estado posee un papel clave como agente regulador junto a otros actores sociales.

Una de las principales aportaciones que pretende hacer esta investigación es precisamente la de mostrar como los actores nacionales poseen la capacidad de aceptar o bloquear el tipo de reforma aconsejada desde el exterior en base a toda una serie de factores que condicionan su capacidad de negociación frente a los organismos supranacionales. En esta investigación, en primer lugar se hace referencia a la importancia de la situación macroeconómica de partida y en cómo esta puede favorecer o bloquear las reformas impuestas desde la agenda global. En esta línea se encuentran autores como Haggard & Kaufman (2008), quienes atribuyen un papel clave a los estreñimientos económicos y fiscales. Así, países afectados por una grave crisis económica se ven impelidos a la implementación de soluciones de tipo radical como las propuestas imperantemente desde el contexto internacional en la Europa Postcomunista, mientras que aquellos menos afectados por dicha crisis o que logran mantener un cierto crecimiento económico pueden permitirse mantener los compromisos adquiridos en materia de protección social o expandirlos, todo ello independientemente de la orientación política de los gobiernos en el poder. Ferge (1997) también apunta al deterioro de la situación económica como un elemento interno que potencia el poder del discurso neoliberal y la introducción de reformas de carácter radical. Tal como muestra el presente análisis, este planteamiento se muestra altamente satisfactorio a la hora de explicar la excepcionalidad del caso de Eslovenia respecto del resto de los UE-8. En el caso de la ex república yugoslava parece claro que la mejor situación económica de partida ha jugado un papel clave a la hora de favorecer una transición mucho más moderada tanto en lo que respecta a las reformas del sistema productivo como en el

caso de los sistemas de protección social. Sin embargo, este enfoque es incapaz de explicar por qué Repúblicas Bálticas y países Bisagra acaban constituyendo diferentes modelos de producción capitalista, y como consecuencia, diferentes modelos de protección social. Parece que, a pesar de la fuerte crisis económica que atenaza a estos países durante los primeros años de la transición, las repúblicas centroeuropeas se muestran mucho más moderadas en sus reformas y más generosas por lo que respecta a su gasto social si lo comparamos con el proceso de transición radical implementado en los países bálticos. La clave se encuentra pues en explicar cómo en un contexto común de fuerte presión internacional hacia la implementación de reformas de tipo neoliberal y de fuerte crisis económica y fiscal, ciertos gobiernos nacionales se alejan de las premisas impuestas desde el contexto internacional para implementar soluciones más moderadas o una transición de tipo gradual que implican sistemas de protección social más generosos. En este sentido, esta investigación pretende mostrar como dadas unas circunstancias propicias para reformas de tipo radical y la victoria de los planteamientos de carácter neoliberal, son los legados de tipo político y la dinámica de la competencia electoral entre partidos los que condicionan la dirección de las reformas. Esto es, generalmente la pregunta a la que diferentes estudios han intentado dar respuesta es aquella de por qué no existe recorte del gasto social y fuertes medidas de ajuste económico en países bajo una gran presión económica y financiera. Son numerosas las teorías que señalan como las situaciones de crisis económica justifican medidas excepcionales de ajuste. Ante este tipo de situación de presión fiscal, el argumento esgrimido por las autoridades para justificar medidas de ajuste económico y de recorte fiscal es la de que el Estado no puede permitirse políticas sociales más generosas y que además debe acometer políticas de reajuste económico, aún cuando estas impliquen un temporal empeoramiento de las condiciones de trabajo para la mayoría de la población (flexibilización del mercado laboral, aumento del paro, reestructuración económica etc...)<sup>65</sup>. Por tanto, un contexto de crisis económica no sólo sirve como instrumento de presión desde los organismos internacionales hacia los gobiernos nacionales para aplicar una reforma estructural económica y social, sino que también sirve como instrumento de justificación de los gobernantes hacia los ciudadanos. Y ello es así porque estas medidas de ajuste económico y social suelen ser altamente impopulares, puesto que

---

<sup>65</sup> Esta es la postura defendida por la mayoría de las teorías presentadas en el punto 4.6 del marco teórico de esta investigación, y que pone en relación la crisis fiscal del Estado y la reforma estructural del sistema de protección social.

suponen fuertes costes para la mayoría de la población. En este sentido, las fuerzas políticas deben asegurarse que estas medidas impopulares no supongan unos costes electorales que no puedan asumir, dado que es necesario recordar que los partidos políticos son principalmente actores que buscan maximizar sus opciones de voto. Así pues, una vez hecho este razonamiento, la pregunta que es necesario plantearse, no es tanto por qué los gobiernos nacionales no responden a las presiones procedentes del exterior propiciadas por el contexto de crisis económica y fiscal, sino más bien que es lo que lleva a estos gobiernos a no persuadir a sus ciudadanos con medidas de ajuste económico y fiscal. Todo ello parece indicar así que ciertos contextos nacionales son más propicios a poder justificar estas medidas de ajuste por la situación de crisis económica que otros. O dicho de otro modo, todo parece indicar que en ciertos contextos nacionales, estas medidas de ajuste económico y social tienden a tener un coste electoral más alto, y por tanto, los gobernantes son más reacios a implementar estas medidas, aún cuando el contexto de crisis económica y de presión internacional empuje hacia la aplicación de las mismas. ¿Qué hace pues que en ciertos países estas medidas de ajuste sean consideradas como poco tolerables por el ciudadano medio aún cuando nos encontremos en un contexto de fuerte crisis? La respuesta parece estar así en los legados políticos propios de cada uno de estos países, y más concretamente en las dimensiones políticas en las cuales los ciudadanos se proyectan a la hora de decidir su voto. Aquí los legados de tipo político cobran un papel clave al condicionar la estructura del sistema de competencia electoral durante la transición. Las diferentes experiencias políticas anteriores a la democracia (etapa pre-comunista y comunista) afectan los patrones de competitividad electoral entre partidos y de representatividad política, dando lugar a diferentes procesos de agregación de intereses y de toma de decisiones colectiva, lo cual da lugar a su vez a diferentes tipos de políticas económicas y sociales.

Estos argumentos parten de aquel planteamiento que considera la política como un negocio multidimensional donde la visibilidad y la importancia dada a ciertas dimensiones sobre otras, afecta de manera significativa al juego de la competitividad electoral y por tanto, al tipo de políticas implementadas por las fuerzas en el poder. La hipótesis sostenida desde esta tesis es aquella que establece como, dada una situación favorable para el recorte social como la de un contexto de crisis económica y fiscal, es la dinámica de competencia electoral entre partidos y la dimensión predominante en la

misma, la que condiciona a los actores políticos en el poder para persuadir a los ciudadanos con medidas impopulares de ajuste económico y recorte social (Hipótesis 2.2). De este modo, es en aquellos países donde la competencia electoral entre las diferentes fuerzas se base en una dimensión económico-redistributiva donde este tipo de medidas tienen un fuerte impacto o coste electoral, y por tanto, donde los gobiernos son más reacios a implementar este tipo de medidas de ajuste radical, o en todo caso, llevan a cabo reformas más moderadas o de tipo gradual (Modelo Bisagra/Eslovenia). Sin embargo, en aquellos países donde la competencia electoral se base principalmente en otro tipo de dimensión (básicamente una dimensión étnico-nacional, donde prime una cuestión de construcción nacional) donde las fuertes medidas de ajuste económico encuentran un ambiente propicio para su justificación, y por tanto tienden a recolectar un menor rechazo social, y por tanto menores costes electorales. En este tipo de sistema electoral, los gobiernos se sienten más legitimados y seguros a la hora de implementar este tipo de medidas de ajuste radical (modelo Báltico/Estonia). Y ello es así porque en este tipo de contexto político, el sentimiento nacionalista funciona como un elemento sustitutivo de las políticas sociales en su función de instrumento cohesionador para el mantenimiento de la paz social.

A continuación se desarrollan todos estos argumentos de manera pormenorizada. Para explicar su lógica y funcionamiento concreto se ha procedido a la comparación de los tres casos de estudio mediante la exploración de sus respectivos legados políticos y económicos. Ello nos permite entender el origen de las diferencias en la situación económica de partida en la transición, y la base de las diferencias en la estructura del sistema de competencia electoral, lo que en última instancia, lleva a la comprensión del origen de las diferencias de los modelos de capitalismo y de protección social entre países.

#### **5.4. La importancia de los legados económicos y la situación macroeconómica de partida: la excepcionalidad del caso esloveno.**

La caída del muro de Berlín se ha convertido con el paso de los años en el símbolo que marca el colapso del bloque comunista y el levantamiento del telón de acero. Y aunque los eventos de 1989 y 1990 son de una importancia trascendental para el cambio político y económico en la Europa central y del Este, el paso del socialismo al capitalismo es mucho más gradual y complejo. El sistema socialista está caracterizado

por toda una serie de estructuras sociales, una particular distribución del poder y unos valores culturales adheridos que no pueden ser borrados de la noche a la mañana. Y si bien es cierto que es muy común oír que el socialismo cae en el año 1989, este momento tan sólo es la culminación de un proceso de crisis que empieza a gestarse casi 20 años antes. Por todo ello este apartado comienza describiendo la naturaleza del sistema económico socialista y las características concretas que lo llevan a entrar en crisis, para continuar con la presentación de la situación en la zona a inicios de la transición, y como esta explica en parte las diferentes entre países en lo que respecta al carácter de las opciones tomadas durante la reforma.

El socialismo es un sistema institucional socialmente construido caracterizado por la supremacía del Partido Comunista, la ideología Marxista-Leninista, la propiedad colectiva de los medios de producción y una economía planificada por el poder central, que es desarrollado en los países de la Europa Central y del Este después de la II Guerra Mundial. En Yugoslavia sin embargo, los comunistas se alejan pronto de Moscú, llevando a cabo su propia revolución socialista, con unas características muy específicas. Este aspecto, tal como se muestra en las siguientes páginas, marca la particular evolución del socialismo yugoslavo.

La institución básica de poder en el régimen socialista es el Partido Comunista, que es un sistema de partido único con un poder autocrático. En este sentido, es posible sostener que el Estado está subordinado al Partido. Ello significa también que ningún asunto estatal está libre de la política, ya que en realidad todos los aspectos de la sociedad están subordinados a las metas planteadas por el Comunismo. La ideología Marxista-Leninista es la que determina dichas metas y como estas deben guiar la organización social del sistema socialista (Bandelj, 2008:31). Por lo que respecta a la idea de progreso económico, los partidos comunistas dan prioridad al desarrollo de una economía de producción industrial a gran escala, con especial énfasis en las industrias manufactureras y extractivas. Para favorecer esta idea de desarrollo, son necesarios tres importantes principios: la abolición de la propiedad privada (nacionalización de los medios de producción); la planificación centralizada de la economía (el partido establece los objetivos económicos, planifica la producción, fija los precios y determina

las inversiones); y en último lugar, el establecimiento del empleo universal (garantizando así a todo ciudadano un puesto de trabajo) (Kornai, 1992:54).

Otro rasgo fundamental del sistema es la focalización de los fondos públicos hacia la inversión en la industria pesada y al desarrollo de grandes obras públicas. Así mismo la industria militar es fuertemente potenciada, de tal modo que sectores como el del hierro y de la construcción de maquinaria pesada reciben una importante financiación pública, mientras que otros sectores como la agricultura son considerados retrasados o reaccionarios y, por tanto, de poco valor. De este modo, los salarios y el consumo privado son contenidos a fin de beneficiar la inversión en el gasto militar. Ello lleva al empobrecimiento de las condiciones de vida laborales y a una desmoralización generalizada de los trabajadores, que en última instancia explica su baja eficiencia o rendimiento. Otro problema derivado es lo que Kornai (1992) denomina como “*soft budget constraints*” (restricciones presupuestarias blandas o muy permisivas) para referirse al hecho de cómo muchas compañías públicas en las economías socialistas no pueden cubrir sus gastos a través de sus ingresos y su dotación inicial, por lo que el Estado interviene constantemente para cubrir este déficit. Por tanto, se trata de empresas que debido a su lógica de funcionamiento, no pueden mantener su actividad sin intervención estatal. De este modo, se eliminan los incentivos para que las compañías reduzcan sus costes convirtiéndolas en económicamente eficientes. La planificación y el control son puestos en marcha para alcanzar la racionalidad y evitar las ineficiencias asociadas con las fluctuaciones del mercado. De este modo, la racionalidad del sistema socialista y del capitalismo se separan de manera irremediable, sobre todo en lo que se refiere a su principal objetivo (los beneficios en el caso del capitalismo, y la redistribución e igualdad en el caso del socialismo). Por tanto, debido a estos diferentes objetivos, las empresas operan bajo condiciones diferentes. Tal como señala el economista Janos Kornai (1992) la diferencia clave se encuentra en las restricciones presupuestarias existentes para las firmas en un sistema y en el otro. Y es que mientras que las empresas capitalistas luchan para maximizar sus beneficios, y por tanto operan bajo duras restricciones presupuestarias; las empresas socialistas operan bajo restricciones presupuestarias permisivas o blandas que permiten que si dichas empresas tienen mayores costes que beneficios puedan seguir operando, dado que el Estado siempre saldrá en su rescate económico.

A pesar de todos estos rasgos comunes, la experiencia socialista y sus aspectos económicos y políticos varían ampliamente entre países. Dos son los factores que contribuyen a la diferenciación entre los diferentes sistemas socialistas: la fuente del poder político y el carácter de la organización económica. En términos políticos es necesario recordar cómo el lugar de nacimiento del dominio del Partido Comunista es la Unión Soviética, y que el establecimiento de los Partidos Comunistas de Checoslovaquia, Hungría y Polonia ha estado controlado por la propia URSS, después de que sus tropas ocuparan estos países a finales de la II Guerra Mundial. De este modo, los soviéticos tienen un fuerte control sobre el sistema político de estos países, los cuales funcionan como estados satélites de la Unión Soviética. La trayectoria del Partido Comunista yugoslavo es, sin embargo, diferente. Tal como ya se ha señalado, el comunismo no es impuesto por la URSS en ninguna de las repúblicas yugoslavas, sino que su toma de poder es el resultado de luchas políticas internas tras la caída del fascismo, después de la II Guerra Mundial. El Partido Comunista Yugoslavo se levanta bajo el mando de Josip Broz Tito, quien debido a sus diferentes visiones políticas desafía a Stalin y rompe con la Unión Soviética en el año 1948. En términos económicos, el hecho diferenciador que separa a la República Federal Yugoslava del resto de la órbita comunista encabezada por la URSS es la distinción entre la planificación centralizada de los últimos frente al sistema yugoslavo de auto gestión de los trabajadores que se instaura en el país a partir del año 1965. Denominado socialismo de mercado o economía de autogestión socialista, este sistema se caracteriza por la descentralización de la planificación económica y de la toma de decisiones, si bien retiene la propiedad colectiva de los bienes, aunque substituyendo la propiedad estatal por la propiedad social y colectiva. Ello significa en la práctica que la economía está dirigida por las llamadas “comunidades de trabajo”, y que en cada empresa, el consejo de los trabajadores tiene responsabilidades de gestión de la producción. Así mismo, la República Federal Yugoslava también mantiene un patrón de comercio particular y diferente al resto de la Europa comunista, puesto que sus relaciones comerciales están mucho más orientadas hacia los países capitalistas que hacia el resto de economías del bloque socialista. En este sentido cabe destacar como Yugoslavia nunca forma parte del Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON), organización formada en torno a la URSS y que fomenta las relaciones comerciales entre los estados de la esfera socialista.

Pero por encima de la estructura de propiedad y control del sistema yugoslavo, lo realmente diferenciador de este sistema respecto de las economías estalinistas es el hecho de que sus empresas están mucho más orientadas hacia las relaciones de mercado. Las compañías yugoslavas establecen relaciones comerciales con clientes en los países capitalistas y gozan de una flexibilidad considerable a la hora de establecer sus precios. En general, no estamos ante una economía de escasez crónica tanto en el sector industrial y en los mercados de consumo, sino que los productos y las materias primas están mayoritariamente disponibles. Ello contrasta ampliamente con las características de las economías socialistas que en general siguen los preceptos de la planificación centralizada de la economía impuesta por el poder soviético y la supremacía del aparato político en la toma de las decisiones (Horvat, 1976).

La economía socialista deja una serie de legados problemáticos que explican en parte su estancamiento a partir de los años 70 y los problemas a los que se enfrentan estos países en su transición hacia la economía de mercado. Entre estos legados se encuentran la extrema centralización de las decisiones económicas y la asignación centralizada de los recursos, que en la práctica se revela demasiado inflexible y rígida para cumplir las expectativas de la población, así como para hacer frente a las situaciones de cambio o incertidumbre. Otras graves disfunciones son la distorsión de los precios, la ineficiencia económica de muchas empresas o problemas de riesgo moral como la falta de incentivos de los trabajadores (Kornai, 1992).

Con anterioridad a los años 70, las economías socialistas mantienen unas cifras de crecimiento espectaculares, incluso durante la década de los 30, cuando el mundo capitalista sufre una de sus mayores recesiones. A mediados de los 50, las nuevas economías socialistas crecen a un ritmo de 10% por año, si bien muchos expertos han señalado como estas cifras han sido realmente exageradas, y que las cifras reales no habrían sido tan altas (Aslund, 2007). Sin embargo, esta situación cambia a finales de los 70, cuando el socialismo económico, afectado por la crisis del petróleo que también golpea a los países capitalistas, entra en un periodo de recesión que se consolida en los años 80 (Bandelj, 2008, 2009). Tal como se ha señalado, los incentivos perversos incorporados a la economía socialista se convierten en un problema mayor cuando las economías capitalistas se alejan de la industria pesada para convertirse en economías basadas en la tecnología de la información y en el sector servicios. El sistema

excesivamente centralizado no puede hacer frente a los desafíos que empiezan a representar cambios como el surgimiento de la era tecnológica y de la información, y que requieren de una descentralización importante. Además, la mentalidad política del comunismo se opone a la libre circulación de la información. Enfrentados a una creciente presión para la reestructuración económica, los países socialistas comienzan a endeudarse con los bancos occidentales, aumentando de manera desproporcionada su deuda externa. Esta situación lleva a la fuerte recesión económica que caracteriza a todas estas economías a mediados de los 80, con la excepción parcial de la república Yugoslava.

Hacia finales de los ochenta la mayoría de los países de la zona han emprendido ciertas reformas económicas que incluyen la experimentación con la descentralización económica y la liberalización para hacer frente a los problemas anteriormente mencionados. Y si bien existen numerosas razones económicas para el cambio, la necesidad de los mismos también tiene un fuerte componente moral y político. Por una parte, el Partido Comunista está más fragmentado que nunca y existe un fuerte conflicto entre los viejos líderes estalinistas y los nuevos tecnócratas (profesionales altamente cualificados). Además, el sistema ha sido duramente criticado por su falta de libertad y democracia. Múltiples factores internos (económicos, políticos y culturales) erosionan la legitimidad del sistema, pero es en última instancia el estancamiento económico el que limita el compromiso hacia la ideología oficial.

El colapso de los regímenes comunistas a través de Europa Central y del Este significa el inicio de la transformación de las economías socialistas. En general, los especialistas no están de acuerdo a la hora de determinar cuál debe ser la mejor forma de llevar a cabo dicha transición, puesto que muchos de ellos trabajan sobre hipótesis diferentes respecto del cambio institucional. Dos son las perspectivas dominantes a este respecto. De un lado encontraremos a los economistas liberales occidentales, los cuales tiene un papel clave a la hora de ofrecer asesoramiento en esta transición<sup>66</sup>. Dicho grupo de especialistas abogaba por la implementación de cambios rápidos, bajo una receta que es conocida como “política de choque” o “*big bang* económico”<sup>67</sup>. Estos economistas

---

<sup>66</sup> Sachs, 1989, 1996; Fydman, Gray & Rapaczynski, 1996; Fisher & Gelb, 1991

<sup>67</sup> Según esta perspectiva la transición tiene que ser llevada a cabo de la manera más rápida posible para aprovechar este periodo que permite la implementación de “políticas excepcionales” (Balcerowicz, Blaszczyk & Dabrwski, 1997). Este enfoque de la

parten desde una perspectiva neoclásica de la asunción del modelo occidental capitalista y del principio de la maximización de los beneficios como universalmente aplicables. La defensa de la aplicación de las instituciones económicas occidentales presupone la existencia en la Europa Postcomunista de una tabula rasa después de la caída del socialismo que permite la rápida aparición de un nuevo modelo. Bajo este modelo de transición de choque se encuentra por tanto la suposición de que la única y mejor manera de organizar el capitalismo contemporáneo es el modelo neoliberal de mercado, que se contrapone a la ineficiencia de la intervención del Estado. Esta no sólo es la posición de importantes macroeconomistas, predominantemente americanos, como Jeffrey Sachs (1989, 1993, 1996), y de especialistas de importantes instituciones como la Universidad de Harvard o la London School of Economics (Aslund, 1991, 1992; Fischer and Gelb, 1991) sino que también es defendida por muchos especialistas de la zona (Balcerowicz en Polonia o Vaclav Klaus en Checoslovaquia). Pero sobre todo, la terapia de choque es la fórmula promovida por las instituciones financieras internacionales altamente implicadas en el proceso de transición (a saber, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional principalmente).

Algunos de los principios que este modelo de reforma promulga son (Aslund 2007:31):

1. Fuerte disciplina fiscal.
2. Reducción del gasto público, eliminación de los subsidios universales y la transición hacia políticas de carácter focalizado centradas en los más necesitados, con especial énfasis en la educación y en la salud.
3. Tipos de cambio de carácter competitivo.
4. Políticas de comercio internacional liberales
5. Promoción de la inversión extranjera directa como altamente beneficiosa.
6. Impulso fundamental al proceso privatizador, en tanto que la empresa privada es entendida como más eficiente que la gestión pública.
7. Promoción de la desregulación como un elemento clave en el aumento de la competitividad de las economías.

8. Defensa a ultranza de los derechos de propiedad privada.
9. Minimización del papel del Estado.

Estos principios y las reformas que implican buscan en definitiva la despolitización del sistema económico, que a partir de ahora se rige por los principios de la competitividad y la búsqueda del máximo beneficio.

Frente a esta postura de carácter neoliberal se sitúa a toda una corriente de economistas, politólogos y sociólogos que critican duramente el enfoque de la “terapia de choque” por presuponer un vacío institucional tras la caída del socialismo (Comisso, 1991, 1995; Stark & Bruszt, 1998; Szélenyi & Kostello, 1996). Desde de la perspectiva del institucionalismo histórico, esta corriente destaca como el cambio es dependiente a las estructuras heredadas del periodo socialista, influyendo de esta forma de manera determinante en la transformación postcomunista. Los responsables políticos adheridos que abogan por el gradualismo en las reformas económicas, creen que el cambio económico debe ser un proceso gradual de construcción institucional que dependa de la experimentación y del aprendizaje progresivo, requiriendo para ello de la participación del Estado, e incorporando las redes económicas y sociales preexistentes. Un aspecto concreto que los gradualistas critican respecto de la postura neoliberal es su visión de la historia como un curso natural de progreso de un estado a otro, donde el socialismo es una etapa innecesaria antes del capitalismo, el cual representa a su vez claramente la etapa final de dicho progreso. Por ello, las antiguas instituciones de la economía planificada deben ser borradas del mapa y sustituidas por el derecho a la propiedad privada, que da lugar a su vez a mercados que asignan los recursos de manera eficiente. Por el contrario, los partidarios de una reforma gradual defienden como los caminos a seguir tras la caída del comunismo son múltiples e inciertos, y que las condiciones iniciales de la transición deben tener un peso fundamental a la hora de determinar el camino a seguir. Estos teóricos hablan más que de una transición, de un proceso de reforma que debe ser negociado teniendo en cuenta la pluralidad de intereses que brotan en los nuevos estados democráticos. Además, esta postura gradual aboga por un proceso privatizador donde se dé prioridad a los antiguos trabajadores y empresarios sobre los inversores extranjeros, y donde además el Estado mantenga el control parcial de ciertos sectores estratégicos, frente al desmantelamiento total del sector público planteado por

los partidarios de la reforma radical. Además, esta transformación debe estar acompañada por generosos subsidios sociales de apoyo a la población. Para muchos especialistas, esta reforma gradual basada en los principios descritos supone menores costes sociales y una menor caída de la producción.

Lo cierto es que dentro del contexto muy similar de la transición descrito hasta ahora, las diferencias en los caminos escogidos durante la reforma han sido notables entre países, de tal forma que mientras que algunos adoptan las prescripciones de las organizaciones financieras y ciertos expertos occidentales sobre la conveniencia de una reforma radical, otros se acercan más a un enfoque gradual de la misma, mientras que en ciertos estados podemos hablar de la aplicación de un enfoque mixto. Y es que parece que las especiales circunstancias en las que se encuentran estos países al inicio de la transición, con especial atención a su situación macroeconómica, tiene un peso fundamental a la hora de determinar el ritmo y carácter de la transformación que va a llevarse a cabo, y que incluye diferentes estrategias privatizadoras, de liberalización y desregulación de la economía. Esto es, las fuerzas contextuales comunes (legados del comunismo, presiones internacionales) son mediadas por estas diferentes circunstancias, dando lugar a diferentes modelos de transición hacia la economía capitalista, lo que finalmente acaba teniendo un claro impacto en el modelo de protección social implementado.

A continuación se exploran estas diferencias en los tres casos de estudio (Eslovenia, Eslovaquia y Estonia). En primer lugar se presta atención a cuál es la situación macroeconómica a inicios de la transición, así como los legados anteriores que explican la particularidad de sus contextos, para a continuación describir cual es el carácter y el ritmo de las transformaciones llevadas a cabo.

#### *5.4.1. La transición económica en Eslovenia.*

A menudo Eslovenia ha sido escogido como ejemplo del enfoque de transición gradual en la zona (Mecinger, 2001; Marangos, 2005). Tal como se señala a continuación, efectivamente las reformas clave de su sistema económico son llevadas a cabo de manera progresiva y desde un enfoque moderado. Así mismo, muchos observadores también coinciden en hablar de la transición eslovena como un proceso exitoso, y

exento de los altos costes sociales con los que esta transformación se salda en otros países (Bohle & Greskovits, 2007). Ambas características de la transición eslovena se deben en parte a la singularidad de los legados económicos que el país hereda de su pasado comunista. Y es que las especiales características del sistema económico yugoslavo (ausencia de una planificación centralizada, autonomía de las empresas para tomar sus decisiones), basado en un socialismo de mercado, hacen que el país comience la transición desde la posición confortable de un alto desarrollo socioeconómico y con una economía tradicionalmente orientada hacia Occidente y el capitalismo. Esto es, Eslovenia constituye a principios de los noventa la región más desarrollada de Yugoslavia, aportando un 16% del PIB a la república federal con tan sólo el 8% de la población y con un 33% de exportaciones hacia los mercados occidentales (Kracun, 2013). Todas estas condiciones lo convierten en el país más desarrollado al inicio la transición. Es destacable como la mayoría de sus exportaciones se encuentran orientadas a los mercados occidentales capitalistas, con lo cual el nivel de internacionalización de su economía es alto. En este sentido, se puede decir que las empresas eslovenas están altamente adaptadas a la competitividad internacional y funcionan con una gran autonomía, lo cual facilita su adaptación a las nuevas circunstancias existentes en una economía de mercado. Este alto grado de participación en el mercado internacional es una característica distintiva respecto del resto de países en transición (Šušteršič; 2000). Todos estos legados permiten a Eslovenia tener un crecimiento económico constante durante los primeros momentos de la transición, cuando el resto los países de la Europa postcomunista están sufriendo una fuerte contracción en sus economías.

Debe resaltarse que estos legados inicialmente más ventajosos a la hora de iniciar la transición hacia el capitalismo no impiden sin embargo que al igual que el resto de países en transición, Eslovenia se vea confrontada con un periodo de crisis derivado de las crecientes contradicciones que incluso una economía de socialismo de mercado como la eslovena sufre de manera endémica. Esta crisis se profundiza después de la muerte de Tito, si bien el sistema de economía consensuada, tal como llaman los economistas al sistema de autogestión socialista, ya había empezado su colapso a principios de los '70, cuando se abandonan todos los esfuerzos por implementar una economía de mercado real. La inflación anual supera en esos momentos el 20%, pero

hasta la muerte de Tito, es ocultada mediante la petición de préstamos al exterior. Los primeros signos de crisis empiezan a notarse a principios de los '80, cuando la moneda nacional se devalúa un 30%, se dispara la inflación y empiezan los recortes de bienes básicos como la gasolina, el azúcar, café, etc... Los eslovenos, acostumbrados a un régimen económico de fronteras abiertas, ven estas medidas como un severo recorte de su libertad de movimiento. Esta crisis lleva a un empeoramiento de los niveles de vida, que regresan a los niveles de 1960, mientras que la deuda externa del país aumentaba hasta un 40%. Entre las medidas tomadas se encuentran la liberalización de algunos precios para su fluctuación según la oferta y la demanda, mientras que a través de determinadas reformas durante el periodo 1988-89 se adoptan ciertas disposiciones para permitir la propiedad extranjera de ciertas empresas nacionales (Gligorov, 2004). En el año 1990 el gobierno federal implementa bajo el mandato del primer ministro Markovic un programa de estabilización que si bien tiene éxito en la primera fase de su programa, comienza a fallar cuando las políticas monetarias y financieras regresan a su anterior laxitud a finales de ese mismo año. A principios del año 1991, con anterioridad a la independencia del país, Yugoslavia tiene un déficit de 2,6 billones de dólares, experimentaba una caída de su PIB del 20% y una tasa de desempleo del 18%. En estas circunstancias, las repúblicas rechazan pagar impuestos al gobierno federal debido a diferencias políticas respecto del modo en que la federación pretende reestructurarse, dando lugar al principio del fin de la Yugoslavia.

El objetivo del proceso de transición en Eslovenia es el mismo que en el resto de los países postcomunistas del Centro y del Este de Europa, eso es, el establecimiento de una economía de mercado funcional en el marco de un estado democrático. Sin embargo, la transición eslovena es distinta a la del resto de países postcomunistas en varios aspectos (Kracun, 2013). Un aspecto distintivo fundamental de este proceso es la ausencia del FMI y de otras instituciones internacionales en los primeros pasos de la transformación del sistema. Y es que Eslovenia no es reconocida internacionalmente hasta después de más de medio año de la independencia de facto del país, y hasta un año después (1992) no obtiene la garantía de miembro de instituciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Por tanto, cuando las instituciones financieras internacionales hacen presencia en el país, la reforma monetaria ya ha empezado doce meses atrás y ha sentado sus principales bases. Otro hecho que marca el ritmo y enfoque de las reformas

es sin duda la buena marcha de la economía eslovena. Como se ha señalado hasta el momento es el país que llega con un mayor grado de desarrollo y en una mejor situación macroeconómica al inicio de la transición. Y así mismo también es el primer país en iniciar el proceso de recuperación y volver al crecimiento económico, tan sólo un año después de iniciadas las reformas. Bajo el sistema yugoslavo, Eslovenia no tiene permitido su endeudamiento con el fin de financiar el déficit presupuestario, y el gobierno debe reajustar el gasto a los ingresos. Por esta razón, no hay necesidad de hacer un drástico ajuste fiscal en el año 1991, ya que los presupuestos de la República han estado tradicionalmente equilibrados (Jaramillo-Vallejo, 1991). Ello también significa que el programa de estabilización esloveno no necesita una “terapia de choque”, puesto que no cuenta con un elevado déficit fiscal.

**Tabla 39: Indicadores económicos para Eslovenia (1991-2005)**

<i>Año</i>	<i>Crecimiento PIB %</i>	<i>Inflación Anual %</i>	<i>Renta per cápita (PPA)</i>	<i>Tasa desempleo %</i>	<i>Equilibrio presupuestario % PIB</i>
<b>1991</b>	-8.9	240.6	--	5.2	...
<b>1992</b>	-5.5	92.0	10470	8.3	0.2
<b>1993</b>	2.8	22.8	11060	9.1	0.3
<b>1994</b>	5.3	19.5	12100	9.0	-0.2
<b>1995</b>	4.1	9.0	13150	7.4	0.0
<b>1996</b>	3.6	9.0	13940	7.3	0.3
<b>1997</b>	4.8	8.8	14910	7.4	-1.1
<b>1998</b>	3.6	6.5	15740	7.9	-0.6
<b>1999</b>	5.6	8.0	16770	7.6	-1.4
<b>2000</b>	3.9	8.9	17570	7.0	-1.3
<b>2001</b>	2.7	7.0	18480	6.4	-2.7
<b>2002</b>	3.5	7.2	19650	6.3	-1.9
<b>2003</b>	2.7	4.6	20360	6.7	-1.8
<b>2004</b>	4.2	3.2	22010	6.3	-1.4
<b>2005</b>	3.9	2.3	23280	6.7	-1.1

Fuente: Banco de Eslovenia, Oficina de Estadística de la República de Eslovenia / World Bank - Development Indicators Database.

Esta combinación especial de circunstancias (ausencia en un primer momento de presiones de las organizaciones financieras transnacionales y una buena posición macroeconómica de partida) llevan al triunfo de un enfoque post keynesiano y por tanto, a un modelo de reforma de carácter gradual (Mecinger, 2001; Marangos, 2005) que se opone frontalmente al tipo de medidas recomendadas desde instancias internacionales y que abogan por un enfoque neoliberal de transformación radical o choque. Un buen

ejemplo de esta gradualidad en las reformas es el modelo de privatización implementado o las políticas de estabilización aplicadas, que buscan una reducción gradual de la inflación. Así mismo, a pesar de la rapidez con la que se lleva a cabo la transformación monetaria y la liberalización de la economía, las políticas salariales y de tolerancia con la inflación tienen mucho en común con las medidas de tipo post-keynesiano. De hecho, tal como señalan ciertos especialistas (Marangos, 2004: 442) esta gradualidad contribuye a un mejor desempeño y a menores costes sociales durante la transición. Pero, ¿cuáles son los pasos concretos de este proceso de transición?

En la primavera de 1991, el gobierno esloveno designa un programa macroeconómico para la independencia y reestructuración del sistema económico nacional. Dicho programa, aprobado por el parlamento, cuenta con cinco elementos clave: i) independencia económica, ii) estabilización macroeconómica, iii) reestructuración financiera, iv) reestructuración de los bancos comerciales y v) privatización (Šušteršič, 2000). Entre las reformas económicas, sólo aquellas más urgentes, como la reforma monetaria y la estabilización macroeconómica reciben un amplio soporte político. Bajo estas circunstancias, la privatización y la reestructuración financiera de las empresas y los bancos no son percibidas como una prioridad por el Parlamento. El ritmo de la privatización es así mucho más lento que en otros países en transición, lo que retrasa la reforma estructural de empresas y bancos (Stiblar & Voljc, 2004; Mramor & Jasovic, 2004).

La transición económica eslovena atraviesa tres periodos claros (Stanojevic, 2012):

- 1988-1992: Es un periodo de incertidumbre económica y política. Debido a la desintegración de Yugoslavia y la posterior guerra que asola la zona, el país pierde parte de su mercado tradicional. Eslovenia debe volver a ganar la confianza y el reconocimiento internacional. A pesar de ello existen elementos para el optimismo como el buen estado de las cuentas nacionales, que se encuentran con superávit y el descenso sostenido de la inflación.
- 1993-1997: Es una etapa de crecimiento sostenido y constante, donde tanto el desempleo como la inflación siguen una tendencia a la baja. El final de este periodo vive algunas de las reformas clave del sistema como la privatización de las grandes empresas estatales y principales bancos del país,

que hasta el momento han permanecido en manos públicas. Así mismo, existe un crecimiento constante de los salarios y el estado mantiene el superávit en sus cuentas.

- 1998-2004: La última etapa de la transición es la de la convergencia. El proceso de privatización llega a su fin con la conversión total de las empresas públicas. Así mismo, las tasas de crecimiento siguen la tendencia europea, siendo positivas en todo el periodo, gracias a la habilidad del país para neutralizar los efectos de la crisis que afecta a otros países europeos debido al fortalecimiento de sus lazos comerciales con socios del Este y Sureste de Europa. Los niveles de déficit fiscal e inflación son moderados.

Por lo que respecta al proceso de privatización de las medianas y grandes empresas se siguen múltiples vías (adquisición, venta o la compra pública interna). Las empresas gobernadas por los consejos de trabajadores tienen libertad en la elección del tipo de vía a seguir e implementan planes de privatización individuales dependiendo de las circunstancias particulares de cada uno de ellos (Simoneti, Rojec & Gregorič; 2004). Al mismo tiempo, los ciudadanos tienen libertad para comprar acciones de las empresas directamente (en una venta pública) o indirectamente (a través de empresas de inversión autorizadas). El proceso es largo, entre otras cosas porque se tarda cierto tiempo en alcanzar un consenso político acerca de cuál debe ser el procedimiento a seguir en esta primera fase. En cuanto a la privatización de la banca, la prioridad se da a su estabilización, puesto que los bancos sufren serias pérdidas durante el proceso de desintegración de la antigua Yugoslavia (Stiblar & Voljc, 2004). El Estado se convierte en el principal titular de las propiedades públicas y como tal, el encargado de nombrar los directores y consejos de administración para el periodo de transición. Las adquisiciones internas deben ser restringidas, y los trabajadores y gestores deben tener el derecho garantizado de compra de hasta el 15% del capital total, pero no derecho a voto. Las partes restantes son transferidas a un fondo de desarrollo, y a través del mismo al fondo de pensiones (15-20%), al banco de Eslovenia (5-10%) y a diferentes fondos o compañías de inversión (4-5%) en las cuales todos los eslovenos pueden adquirir su participación (Uvalic, 1997). Este sistema previene que los antiguos equipos gestores y directivos obtengan el control sobre las empresas más importantes, y paralelamente se

impulsa la popularidad de las autoridades eslovenas a través de la libre distribución de acciones (cerca de un 30% de las grandes compañías). El fondo de desarrollo vende aproximadamente un 25% de sus acciones a inversores extranjeros y domésticos. Finalmente, las principales compañías eslovenas pasan a estar bajo el control de representantes del Estado, bancos, varios fondos de inversión y el Fondo de Pensiones<sup>68</sup>. En cuanto a la reforma monetaria, esta se lleva a cabo de manera rápida: en tan sólo cuatro días el dínar yugoslavo es sustituido por el tolar esloveno. Durante este periodo, tal como ya se ha señalado, Eslovenia no es parte todavía del FMI puesto que no es un país reconocido a nivel internacional. Esto es, mientras el resto de países en transición inician su reforma monetaria bajo el control estricto y la supervisión del FMI, Eslovenia no cuenta con este tipo de asistencia, por lo que cualquier tipo de préstamo de las entidades financieras se encuentra en esta etapa fuera de cuestión. Tan sólo dos meses después del cambio de moneda, las reservas de moneda extranjera comienzan a crecer y ciertos signos de confianza internacional en la nueva moneda comienzan a surgir. Así mismo, el tipo de cambio es establecido mucho antes de que el país entre a formar parte del FMI (Rant, 2004). Por lo que respecta a la liberalización de los precios y la reducción de la inflación, durante su primer año de independencia, Eslovenia sigue las principales líneas de actuación yugoslavas, que abogan por el proteccionismo (Damijan & Majcen, 2003). El tipo arancelario máximo es aumentado hasta un 60%, mientras que se establecen medidas de protección adicionales de las cuotas y licencias. Por otra parte, el país intenta mantener una cierta libertad de mercado con otras repúblicas ex yugoslavas (Croacia y Macedonia principalmente). Una vez que el país alcanza el superávit de sus cuentas, una tasa de cambio estable y una notable disminución de la inflación se produce una reducción de las tasas arancelarias y de las medidas proteccionistas, lo que a su vez tiene un efecto positivo sobre la inflación.

En el periodo 1988-1992 los salarios reales caen un 28,7% (Bojnec 2003; 2004) coincidiendo con las excepcionales circunstancias de desintegración de Yugoslavia y el establecimiento de una nueva Eslovenia soberana e independiente. Con la normalización económica en el año 1992, las presiones de los sindicatos y de la opinión pública para la subida de los salarios son cada vez mayores. Y a pesar de todas aquellas advertencias de que una subida de salarios por encima de los niveles de inflación puede

---

<sup>68</sup> El proceso de privatización esloveno estuvo mayoritariamente orientado a los inversores nacionales y a las élites económicas del país (Eyal, Szelenyi, Townsley, 2000).

perjudicar seriamente la competitividad del país, el nuevo gobierno establecido en el año 1992 no sólo no limita el crecimiento de los salarios reales, sino que permite su aumento en el año 1993 en un 11,3%, permitido a su vez por el crecimiento del PIB que comienza ese año su recuperación (si en el año 1992 la cifra era de -2.2%, en el año 1993 se pasa a un crecimiento del 2,8). Ambos hechos pueden haberse influido, puesto que la subida de los salarios (medida puramente keynesiana que contradicen frontalmente las recetas propuestas desde el BM y el FMI) contribuye positivamente a la recuperación económica del país al aumentar la capacidad adquisitiva de sus ciudadanos y la demanda interna del consumo.

Desde 1993 todos los indicadores macroeconómicos son favorables excepto la inflación, que se mantiene en unos niveles moderados (Dornbusch & Fisher, 1993). En el resto de países en transición, la inflación es un fenómeno completamente nuevo que aparece a finales de los ochenta con el inicio del proceso de liberalización económica. Eslovenia, sin embargo, hereda sus niveles inflacionarios de la antigua Yugoslavia, donde es un fenómeno constante desde mediados del siglo XX. En 1975, la tasa se sitúa en 26% y comenzaba a dispararse en los años ochenta, para convertirse a finales de esta década en hiperinflación (1285,3%). Con la separación de Yugoslavia, Eslovenia comienza a tomar medidas a este respecto, si bien durante buena parte de los noventa esta se mantiene en torno al 10%. Sólo antes de la entrada en la UE este indicador experimenta una reducción decisiva con el establecimiento en el año 2001 de una nueva política económica cuyo principal objetivo es estabilizar los precios, y que es apoyada por una reforma estructural que incluye la desindexación de los salarios y los contratos financieros. La razón para la continuidad de los altos niveles de inflación durante la década de los noventa, no puede ser encontrada en el resto de indicadores macroeconómicos, dado que el déficit público es muy bajo. Décadas de convivencia con altos niveles de inflación han acostumbrado a empresas y hogares a convivir con ellos e incluso formalizar recursos para adaptarse a los mismos, como la indexación de salarios, intereses y precios en los sectores controlados. Estas prácticas son abolidas en el año 2001 sólo cuando los altos niveles de inflación se convierten en el único impedimento grave para que Eslovenia pueda ingresar en la UE en el año 2004. Y es que hasta ese momento las autoridades eslovenas mantienen una actitud tolerante hacia los niveles de

inflación, siempre que estos no superen los dos dígitos (10%), puesto que se cree que este es un factor que no puede tener consecuencias negativas para la competitividad del país en tanto se mantengan las tasas de crecimiento del PIB, un desempleo moderado y un balance en las cuentas del Estado. Eslovenia nunca pone en cuestión el cumplir con los objetivos de Maastricht que impone la entrada en la UE: el déficit nunca supera durante la transición el 3% y la deuda pública se mantiene constantemente por debajo del 30%. Con las medidas para reducir el déficit a partir del año 2001 Eslovenia cumple con todos los requisitos para entrar en la UE.

#### *5.4.2. La transición económica en Eslovaquia.*

La transición en Eslovaquia ha pasado por diversas etapas con diferentes condicionantes de tipo macroeconómico, y que por tanto han dado lugar a diferentes respuestas en el marco de las transformaciones necesarias para la construcción de una economía capitalista de mercado. En este sentido se puede sostener como las cambiantes circunstancias que acompañan este proceso de transición explican el carácter mixto o incluso contradictorio de las medidas tomadas. Esto es, podemos sostener que el país atraviesa tres grandes etapas en su proceso de transición: una primera etapa que se extiende desde la caída del comunismo a la disolución de la antigua Checoslovaquia (1989-1992) y que se caracteriza por una relativa estabilidad macroeconómica y una rígida política fiscal; una segunda etapa que comprende los primeros 5 años de la independiente Eslovaquia (1993-1997), en las que se produce un gradual deterioro de la situación económica, al tiempo que se abandonan las medidas de control presupuestario; y una tercera etapa que se extiende desde finales de los noventa a la entrada del país en la Unión Europea (1998-2004) en la que se produce una carrera contra reloj por el cumplimiento de los Criterios de Maastricht (condición “sine qua non” para la adhesión) y por tanto, se regresa a las políticas de rigidez económica. Todos estos cambios explican la implementación en la transición hacia una economía capitalista de unas medidas unas veces cercanas a los planteamientos neoliberales de la “terapia de choque”, mientras que en otros momentos se llevan a cabo políticas de ajuste gradual. Esta característica de una cierta inestabilidad en los planteamientos políticos derivados a su vez de una cambiante situación macroeconómica ha sido un rasgo presente no sólo

del proceso de transición en Eslovaquia, sino que se hace extensible al resto de las repúblicas Bisagra. De este modo, podemos situar a estos países dentro de un enfoque mixto de la transformación económica que se encuentra a medio camino entre el enfoque de las políticas de choque de los planteamiento neoliberal y el enfoque de la transición gradual de los socialdemócratas. A continuación se detalla cómo han sido las diferentes etapas de la transición y el carácter de las medidas tomadas en cada una de ellas, así como los legados económicos que explican estos resultados.

Con anterioridad a la transición, Eslovaquia junto a la República Checa experimenta 45 años consecutivos de régimen socialista, lo cual constituye una clara ventaja para ambos países a la hora de afrontar la transición frente a otros países de la zona que habían experimentado hasta 75 años de comunismo que terminan con la disolución de la Unión Soviética. Y es que las dificultades a las que se enfrentan los países en transición a la hora de construir una economía libre de mercado son directamente proporcionales al tiempo que los mismos han estado bajo los dictados de una economía dirigida o planificado (Koyame-Marsh, 2011). Así mismo, otra ventaja adicional con la que cuenta tanto Eslovaquia como sus vecinos checos es la cercanía a Alemania y otros grandes mercados de la Unión Europea, lo cual es especialmente importante a la hora de establecer nuevos lazos comerciales con la llegada del capitalismo, sobre todo en lo que se refiere a los costos de transporte. Más específicamente, por lo que respecta a la experiencia comunista en Eslovaquia y sus implicaciones para el futuro país es necesario destacar como la llegada del socialismo económico supone un ambicioso plan de ecualización con la región checa, que se traduce en un importante proceso industrializador donde, al igual que en otros países de la zona, la industria pesada (con especial atención a la metalúrgica) tiene un papel capital, mientras que se reduce de manera drástica el tamaño del sector agrícola. Y es que con anterioridad al advenimiento del comunismo, Checoslovaquia era una democracia con un PIB per cápita similar al de Austria (Dyba & Svenjar, 1994: 93). Sin embargo, debido a factores históricos Eslovaquia es una región mucho menos desarrollada que ejerce el papel de suministradora de materias primas a los avanzados territorios industriales checos, siendo las diferencias entre ambos territorios notables. En este sentido, la llegada del comunismo supone el avance económico de la región, que se ve especialmente

favorecida por un ambicioso programa industrializador. Por otra parte y según muchos especialistas, la economía del país se encuentra mucho más centralizada que la de países vecinos como Polonia o Hungría (Begg, 1991), que experimentan con ciertas fórmulas liberalizadoras, y por tanto siguen de manera mucho más estricta y ortodoxa los dictados de un modelo económico planificado. La desaceleración económica de los años 60 intenta romper con esta tendencia mediante la introducción de toda una serie de reformas que culminaron en la Primavera de Praga del año 1968, con un programa de parcial liberalización de los precios y en un intento de separar las decisiones económicas de las políticas, así como medidas para lograr una mayor autonomía de las empresas y una también mayor participación de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, este movimiento es reprimido brutalmente por las fuerzas militares del bloque socialista, mientras que los políticos con ideas reformistas son apartados de los puestos de poder. De este modo, la ortodoxia del sistema se mantiene hasta sus últimos momentos (Dyba & Svenjar, 1994).

La revolución de 1989 en Checoslovaquia derroca finalmente el sistema socialista y lleva a un gobierno de transición de signo liberal al poder, lo que aumenta las expectativas de una reforma radical hacia la economía de mercado<sup>69</sup>. Las propuestas específicas para la transformación económica son rápidamente puestas encima de la mesa, si bien los desacuerdos respecto de la dirección de estas medidas y el ritmo de su implementación no tardan en surgir. Las primeras elecciones democráticas dan lugar a un gobierno con una clara orientación pro liberal. Sin embargo, las medidas de transformación económica se hacen esperar debido a la dificultad para llegar a un acuerdo con el parlamento federal sobre la naturaleza de dichas medidas. Con todo, en septiembre de 1990 el gobierno establece definitivamente un programa de reformas que enfatizaba la necesidad de reducir los niveles de inflación. Las primeras medidas tomadas en el periodo 1991 y 1992, con anterioridad a la disolución de la república Checoslovaca, incluyen la liberalización de los precios, la devaluación de la moneda nacional o el control en el crecimiento de los salarios, entre otras medidas. Estas medidas son implementadas en una carrera por acelerar el proceso de privatización, atraer la inversión extranjera, promocionar el crecimiento de las empresas privadas, reducir el gasto gubernamental, y en general, por reducir el papel del Estado en la

---

<sup>69</sup> Para más información sobre los elementos clave de la transición en Checoslovaquia ver Myant (2003)

economía (Dyba & Svenjar, 1994). Esta primera etapa de la transición, que se extiende desde la caída del socialismo en el año 1989 hasta la disolución de Checoslovaquia en el año 1993, se caracteriza por una cierta estabilidad macroeconómica, lo que le permite entrar en el proceso de transformación de los años 90 en una mejor posición que otros países socialistas. Esta inicial estabilidad está favorecida en parte por la autarquía estricta que el país ha mantenido durante su periodo socialista y por tanto, por su poca implicación con los mercados y los bancos occidentales, lo que hace que sus niveles de endeudamiento sean mínimos (Comisso, 1998). A ello hay que unir las políticas restrictivas en materia fiscal y monetaria que llevan a una rápida caída de la inflación después del inicial aumento provocado por la liberalización de los precios. De este modo, en 1990 los principales indicadores macroeconómicos son hasta cierto punto estables: la inflación se sitúa en torno al 7%, y el crecimiento en un 4,5% del PIB en el año 1989, que sin embargo se desploma al -14,5% en el año 1991. Por otra parte el desempleo también se situaba en niveles moderados con una tasa del 14,7% (Banco Mundial, 2012).

**Tabla 40: Indicadores económicos para Eslovaquia (1991-2005)**

<i>Año</i>	<i>Crecimiento PIB (%)</i>	<i>Inflación Anual (% Cambio)</i>	<i>Equilibrio presupuestario (% PIB)</i>	<i>Tasa desempleo (%)</i>	<i>Renta per cápita (PPA)</i>
<b>1991</b>	-14.6	61.2	...	...	6790
<b>1992</b>	-6.7	10.1	...	...	6470
<b>1993</b>	-3.7	23.2	-3.5	12.2	7090
<b>1994</b>	6.2	13.4	3.4	13.7	7660
<b>1995</b>	5.8	9.9	1.5	13.1	8360
<b>1996</b>	6.9	5.8	-7.7	11.3	9110
<b>1997</b>	4.4	6.1	-7.3	11.9	9770
<b>1998</b>	4.4	6.7	-7.3	12.6	10340
<b>1999</b>	0.0	10.6	-3.9	16.4	10350
<b>2000</b>	1.4	12.0	-2.4	18.8	10950
<b>2001</b>	3.5	7.3	-3.5	19.3	12070
<b>2002</b>	4.6	3.3	-5.6	18.6	12920
<b>2003</b>	4.8	8.6	-0.6	17.5	12980
<b>2004</b>	5.1	7.5	-5.9	18.1	14060
<b>2005</b>	6.7	2.7	-6.5	16.2	15720

Fuente: Banco Mundial / Development Indicators Database.

La segunda etapa de la transición eslovaca comienza con la consecución de su independencia, y abarca hasta el año 1998, cuando el país sufre una segunda recesión económica. En esta etapa la principal prioridad del gobierno eslovaco deja de ser la estabilidad macroeconómica para pasar a atajar el problema del desempleo, mucho más alto en Eslovaquia que en el territorio checo. Y es que después de 1993, con su separación de la República Checa, Eslovenia hereda una estructura económica centrada sobre todo en la industria pesada y armamentística, la cual es muy poco competitiva en el marco del mercado común europeo (Donnorumo, 2006). En cierta manera, el país también hereda la estabilidad macroeconómica derivada de las políticas de ajuste del gobierno checoslovaco. Ello le permite abandonar las políticas de estabilidad macroeconómica practicadas durante la primera etapa de la transición bajo las autoridades checoslovacas para practicar un aumento del gasto público con el fin de aumentar la inversión en infraestructura y el nivel de los salarios reales para de este modo estimular la economía nacional (Miroslav, 2010). Estas políticas expansivas así mismo son acompañadas de una mayor gradualidad de las transformaciones acometidas durante este periodo. Uno de los aspectos clave de la transición es, como en el resto de países, la privatización de las empresas estatales. Dicho proceso comienza ya en el marco de la antigua Checoslovaquia, con la primera ola de privatización masiva mediante un programa de cheques (Shakif, 1993). Sin embargo, después de su independencia Eslovaquia abandona esta vía a favor de la venta directa a los inversores extranjeros. Este método es seguido por otro que favorece la compra de los nacionales, mediante la venta directa a empleados y antiguos directivos (Djankov & Pohl, 1997). Sin embargo, los nuevos propietarios toman duras medidas como el despido de buena parte de la fuerza de trabajo, además de buscar alianzas con socios extranjeros o estar dispuestos a vender parte de sus participaciones al control extranjero a cambio de nuevos recursos financieros. Por tanto esta segunda fase de privatización no impide la entrada y control del capital extranjero. Contrariamente, los grandes fondos de inversión nacionales son los grandes beneficiarios de este modelo de privatización dado que se hacen con la mayor parte de las participaciones individuales y pequeños fondos, para luego venderlos a inversores extranjeros (Marcincin & Beblavy, 2000; Fisher et al. 2007). Otros autores como Miroslav (2010) señalan como la privatización hacia los inversores domésticos no tiene como consecuencia la reestructuración y modernización necesaria de la estructura productiva para su orientación hacia nuevos mercados. Por lo

que respecta al sistema bancario, el gobierno eslovaco apenas introduce reformas, por lo que la mayoría de las entidades financieras nacionales siguen en manos del estado y las decisiones macroeconómicas tomadas dentro de las mismas continúan estando políticamente dirigidas, lo cual provoca según ciertos analistas una mala asignación de recursos económicos (Barto, 2000).

Alrededor del año 1997, las políticas fiscales de tipo expansivo que son llevadas a cabo durante los últimos 5 años por el gobierno eslovaco producen un aumento del déficit hasta un 10% del PIB entre 1996 y 1998 (Miroslav, 2010: 4), lo que combinado con el impacto negativo que tiene sobre la economía nacional la crisis rusa de 1998 produce un aumento del desempleo y la desaceleración económica. Estas difíciles circunstancias propician un cambio de signo político en el gobierno y una nueva orientación de las políticas económicas a partir del año 1998.

En esta tercera etapa de la transformación económica del país, son introducidas nuevas políticas de estabilización y reformas estructurales con el fin de corregir los desajustes fiscales existentes y cumplir con los exigentes criterios de Maastricht, de los cuales depende el acceso a la UE (Fisher et. al, 2007). En el año 2000 el país logra recuperar la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico. Durante este periodo se aplican medidas de tipo liberal como la rebaja del impuesto sobre sociedades, que pasa de un 40% en el año 1998 al 25% en el año 2002 (Miroslav, 2010). Así mismo, esta es una etapa caracterizada por una rigurosa reestructuración industrial con la consolidación y privatización de los principales bancos del país y otros recursos públicos. La privatización de la principal compañía eléctrica se convierte en la mayor venta en el periodo 2002-2006. A esta privatización siguen la de otros sectores como el transporte. Sin duda la expectativa de acceder a la UE en el año 2004 es un hecho que influye en las políticas fiscales de finales de los años 90 y principios del siglo XXI. El cumplimiento de los criterios de Maastricht se convierte en el principio rector de las políticas económicas de la época, primero para acceder a la UE en el año 2004, y a partir del año 2005 para poder formar parte de la Euro Zona. Este giro en las políticas a finales de los años 90 también da lugar a la entrada masiva de los inversores extranjeros sobre todo en los sectores de la electrónica, el automóvil y la ingeniería. De este modo

la inversión extranjera como porcentaje del PIB aumenta de manera considerable y pasa de tan sólo un 1% en el año 1997 al 16,8% en el año 2002. El PIB real también crece en este último periodo un 6,6% entre 2002 y el año 2008, y la tasa de desempleo se reduce hasta situarse en un 7,6% en el año 2008, su nivel más bajo desde el inicio de la transición. Así mismo, la inflación también se reduce hasta el 3% el mismo año (Suster, 2004).

#### 5.4.3. *La transición económica en Estonia.*

Estonia ha llevado a cabo un amplio abanico de reformas en un periodo de tiempo muy corto. Por ello, muchos especialistas citan al país como un ejemplo claro de aplicación de la “terapia de choque” o de un modelo de transición liberal (Feldman, 2006, 2007). Y es que los cambios introducidos en Estonia al inicio de su proceso de transición no sólo son abruptos en su ritmo, sino que además suponen una ruptura total con el antiguo régimen socialista y orientaron al país hacia una economía de libre mercado al más puro estilo neoliberal (apertura total de los mercados y eliminación total de las tasas arancelarias; privatizaciones masivas a través de licitaciones internacionales; entrada masiva de la inversión extranjera; reducción de las tasas impositivas; y en general una drástica reducción del papel regulador del Estado en la economía). Esta transformación radical coincide así mismo con otro hecho revelador: junto a las otras dos repúblicas bálticas, Estonia es el país postcomunista más fuertemente afectado por una crisis de carácter macroeconómico al inicio de la transición, hecho que a su vez viene derivado de su dependencia directa del rígido sistema soviético. En este sentido, el impacto producido por la desintegración de la Unión Soviética lleva a una fuerte recesión económica que, tal como se indica a continuación, obliga al país a una radical reorientación y apertura de su sistema económico y productivo hacia el mercado occidental.

En primer lugar, tal como ya se ha señalado, el principal hecho diferencial que caracteriza a Estonia y al resto de integrantes del modelo báltico es su dependencia directa de la desaparecida Unión Soviética. Su integración en la economía planificada soviética es total, a diferencia de las repúblicas bisagra, las cuales, a pesar de su pertenencia al COMECON y a estar integradas en la órbita soviética, poseen una

autonomía mucho mayor en la toma de decisiones. Así, mientras que mucho antes del advenimiento de la transición, países como Hungría o Polonia ya experimentan con fórmulas que permiten un cierto grado de liberalización de su economía, la rigidez de la autarquía soviética se mantiene prácticamente intacta hasta el final, con la excepción de las medidas de la perestroika, que sin embargo además de mostrarse ineficientes, llegan demasiado tarde. De este modo, la crisis económica soviética de finales de los ochenta y principios de los años 90 es mucho más devastadora para las repúblicas bálticas de lo que lo es para las repúblicas centroeuropeas (Erixon, 2008). Estas circunstancias macroeconómicas poco ventajosas se ven así mismo favorecidas por toda una serie de legados históricos. Y es que con la anterioridad de la llegada del socialismo Estonia no sólo tiene una escasa experiencia de un pasado democrático y de independencia política, sino que además sus experiencias dentro de una economía de mercado son también efímeras. Con anterioridad al comunismo, el país forma parte de la Rusia Zarista, que tiene un carácter semifeudal; y poco después de la I Guerra Mundial es anexionado por los soviéticos. La socialización de la economía del país es muy rápida y comienza con un programa en el verano de 1940 para la nacionalización del comercio y la industria, el cual lleva a que en un corto periodo de tiempo el 90% del sector de la industria y el transporte pasan a ser propiedad del Estado. Por otra parte, el proceso de nacionalización de las tierras comienza también ese mismo año, si bien no se completa hasta 1945. A partir de la década de los 50, la URSS establece un agresivo plan industrializador en Estonia. Este plan forma parte de la planificación económica de la Unión Soviética, que busca convertir las repúblicas bálticas en el gran centro industrial que suministre al resto de las repúblicas federales (Kahk & Tarvel, 1997). Esta estrategia también forma parte del plan de rusificación de la zona, ya que la masiva industrialización implica la entrada de mano de obra procedente de Rusia, lo que a largo plazo pudo llevar a un cambio en la estructura demográfica de la población de los países bálticos. Esta rápida industrialización conduce a un aumento sin precedentes de la mano de obra empleada en el sector industrial, que se triplica en el periodo 1945-1950. Sin embargo este crecimiento económico comienza a desacelerarse en los años 60, poniendo en evidencia los problemas del modelo soviético. A medida que se desacelera el crecimiento económico, también se deterioran los niveles de renta per cápita de los ciudadanos del país, que si en la década de los 60 parten de unos niveles similares a

países como Finlandia, comienzan a deteriorarse sobre todo a partir de los años 70 para estancarse definitivamente en los años 80, década en la cual el nivel de vida de la población se encuentra muy deteriorado (Hagfors and Kuus, 1993: 311).

En resumen, el país sufre bajo el dominio soviético un intenso proceso modernizador e industrializador y un abrupto cambio estructural de su sistema productivo con el giro radical desde la agricultura y la industria ligera (textil, papel, alimentos) hacia la industria pesada y energética<sup>70</sup>. Este proceso modernizador se produce de manera tardía (a partir de los años 40, cuando en otros países el despegue industrial ya ha comenzado a principios de los años 20) y a un ritmo extremadamente acelerado (en apenas 20 años asistimos al cambio en su estructura productiva), lo que tiene consecuencias disruptivas para la población, de entre las cuales las deportaciones masivas y forzosas de población desde el campo a la ciudad para trabajar en las industrias, son un buen ejemplo (Kahk & Tarvel (1997:122). En este sentido, podemos decir que participación de la sociedad estonia en el desarrollo económico e industrial del país es escasa, lo cual obviamente tiene importantes consecuencias económicas, sociales y políticas.

A finales de los 80, y ya en plena crisis del sistema soviético, Estonia adopta el programa de reformas incluido en la Perestroika de Gorbachev, propuesto en el año 1987. Entre las medidas adoptadas, se incluye la Ley de la Empresa Estatal, que permite a las firmas de titularidad pública determinar los niveles de producción basándose en la demanda existente por parte de los consumidores o por parte de otras empresas, al mismo tiempo que recorta el papel del gobierno en el apoyo de las empresas deficitarias. Esta ley también permite así mismo trasladar el control de las empresas desde los ministerios a los colectivos de trabajadores elegidos. Por otra parte, la ley de Cooperativas del año 1989 también permite la propiedad privada de negocios, servicios, manufacturación y sectores de comercio exterior, mientras que las empresas estatales pueden ahora asociarse con inversores extranjeros, si bien se limita la propiedad extranjera de las firmas soviéticas en un 49% y se exige que las posiciones de presidente y director general sean ocupadas por ciudadanos soviéticos. Sin embargo, tal como se señalaba anteriormente, estas medidas, que buscan una modernización y mayor flexibilidad del sistema productivo, llegan demasiado tarde y no pueden evitar el desastre al que está destinado el sistema soviético (Erixon, 2008).

---

<sup>70</sup> Kahk & Tarvel (1997:123) presentan datos sobre la caída de la producción agrícola después de las expropiaciones de las granjas

En Estonia, el gobierno de Indrek Toome comienza en diciembre de 1989 la primera fase de las reformas mediante la liberalización de los precios según la ley de la oferta y la demanda. Un año después, el gobierno de Edgar Savisaar sigue esta senda con una reforma de la política fiscal. Así mismo, un tercer paso en esta primera fase de las reformas es la estimulación de la privatización de la producción. El gobierno comienza en este sentido un programa de privatización de ciertas empresas estatales a finales del año 1990. Sin embargo, este temprano proceso está dificultado por una estructura legal insuficiente que no defiende los derechos de propiedad y que tampoco aclara las implicaciones legales de estas privatizaciones. Así mismo, los nuevos propietarios carecen de experiencia en los negocios y del conocimiento para ejecutar una política económica basada en las preferencias de los consumidores, en lugar de seguir las órdenes y señales de las autoridades políticas. Por otra parte, la estimulación de la aparición de negocios de carácter privado tampoco tiene éxito en esta temprana etapa de reformas. Y es que a pesar de las crecientes cambios, pocos ciudadanos cuentan con los recursos financieros necesarios para poner en marcha un nuevo negocio, mientras que la inestabilidad macroeconómica del país aleja a los potenciales inversores extranjeros (Lugus, 1995).

En 1991, Estonia es duramente golpeada por la recesión económica que sigue a la disolución del sistema soviético. Las fuentes de la crisis son variadas y diferentes, si bien fundamentalmente las mismas se derivan de las graves deficiencias heredadas del sistema de economía planificada. Los primeros signos de esta fuerte recesión son la caída de la producción industrial entre el año 1990 y el 1991, a la que le sigue un descenso generalizado de la producción en todos y cada uno de los sectores, llevando finalmente a una crisis de carácter macroeconómico. El PIB se contrae rápidamente y sus pérdidas entre el año 1990 y el 1994 son mucho más grandes en Estonia que en la mayoría del resto de países de la esfera soviética. Esto es, el crecimiento del PIB se deteriora claramente a principios de los noventa y sigue siendo negativo durante 5 años. El decrecimiento más fuerte se sitúa en el año 1992, con un decrecimiento del 21.2%. Como consecuencia de ello el bienestar de los estonios se ve claramente mermado en estos años. En términos de poder adquisitivo, la renta nacional bruta se reduce aproximadamente desde los 7500 dólares estadounidenses en el año 1990 a menos de 6000 entre 1992 y 1994 (Aslund, 2007). Por su parte, los niveles de inflación son ya

altos a finales de los 80, pero aumentan de manera espectacular a principios de los noventa, cuando llegan a superar en algunos momentos el 50% (hiperinflación). En el año 1992, como consecuencia de la liberalización de precios en la vecina Rusia, la inflación alcanza el 1076%. El déficit presupuestario aumenta a medida que el gobierno necesita aumentar los subsidios a los grupos fuertemente golpeados por la creciente inflación, en parte debido al aumento de los precios de los bienes de consumo esenciales. La inflación sigue siendo elevada durante los primeros cinco años de la década de los noventa, y es a partir de 1997 cuando la economía de Estonia se estabiliza. No es hasta 1995 cuando el PIB muestra valores positivos, lo cual es la primera señal de la recuperación económica

**Tabla 41: Indicadores económicos para Estonia (1991-2005)**

Año	Crecimiento PIB %	Inflación Anual (Aumento % PIB)	Balance presupuestario % PIB	Tasa de desempleo %	Renta per cápita (PPA)
1991	-8.0	211	...	1.5	6980
1992	-21.2	1076	0.9	3.7	5700
1993	-5.7	89.8	0.6	6.6	5630
1994	-1.6	47.7	-4.2	7.6	5750
1995	5.0	28.8	-3.6	9.7	6330
1996	5.0	23.1	-8.4	9.9	6940
1997	10.8	10.6	-11.1	10.4	7770
1998	5.4	8.2	-8.5	9.5	8340
1999	-0.1	3.3	-5.3	11.6	8620
2000	9.6	4.0	-5.3	13.1	9530
2001	8.5	5.7	-5.2	12.4	10230
2002	7.9	3.6	-10.6	9.4	11460
2003	7.6	1.3	-11.3	10.7	12680
2004	7.2	3.0	-11.4	10.0	13990
2005	9.4	4.1	-10.4	7.9	15870

Fuente: Banco Mundial – Development Indicators Database.

En general, podemos decir que existen tres grandes fases en la transición de Estonia. Los primeros cinco años de la década de los noventa (1990-1994) son de una fuerte recesión económica, con un PIB que de media decrece un 9%. El periodo de 1995 al 2000 muestra la recuperación económica del país, con una tasa de crecimiento anual media del 5%, si bien la inflación continúa siendo alta (en el periodo 1995-1996 sigue estando por encima del 20%), con lo que el poder adquisitivo de los ciudadanos no mejora de manera notable. La verdadera recuperación y despegue económico del país no llega hasta el año 2000, con un crecimiento medio del 7.2% del PIB y la inflación

por fin bajo control, lo que lleva finalmente a un aumento del poder adquisitivo real de la población, que se sitúa en el año 2004 en los 14000 dólares americanos (el doble que en el año 1995, aunque este es el nivel de renta per cápita de países como Grecia o Portugal a mediados de los noventa). En definitiva, la crisis económica que atraviesa Estonia durante su periodo de transición es larga y profunda, y mucho mayor que la experimentada por las repúblicas centro europeas (Erixon, 2008).

Como ya se ha señalado, en medio de este contexto de incertidumbre, Estonia inicia a principios de los años 90 un proceso de estructuración de sus sistema productivo rápido en su ritmo de implementación y radical si se tiene en cuenta el alcance de las reformas introducidas y su ruptura total con la naturaleza del régimen anterior. El primer paso de esta transformación es el cambio monetario. En 1992 Estonia deja el rublo y establece su propia moneda (la corona estonia) estableciendo un sistema de cambio denominado caja de conversión el cual se basa en dos reglas simples: en primer lugar el tipo de cambio entre la moneda nacional y el tipo de moneda extranjera debidamente escogida es fijo. Idealmente el tipo de cambio está especificado en los reglamentos para señalar un compromiso a largo plazo. En segundo lugar existe la plena convertibilidad entre moneda nacional y la moneda de referencia exterior. Esto es, se puede intercambiar moneda interna en moneda extranjera sin límite y viceversa, según la demanda. Ello significa la liberalización estricta del tipo de cambio dejando muy poca discrecionalidad o poder a las autoridades monetarias para poder influir en el mismo. De manera ortodoxa, en este tipo de fórmula el banco central no tiene más competencias que las de la emisión de la moneda y posesión de las reservas de divisas extranjeras. Esta es la solución de tipo más radical o liberal, ya que deja el tipo de cambio de la moneda nacional fluctuando a merced de los mercados, mientras que en un sistema de cambio con límites a la convertibilidad como el establecido en Eslovenia las autoridades poseen una mayor capacidad para ajustar el tipo de cambio y por tanto para diluir el rigor del orden monetario (Knöbl, Sutt & Zavoico, 2002). En otras palabras se trata de un sistema de cambio muy liberal que favorece las transacciones comerciales. Esta política monetaria favorece ampliamente las transacciones de capital y sirve de atracción para los inversores extranjeros, que entran en el país de manera masiva. Uno de los sectores clave para esos inversores es el sector financiero y bancario, que pasa a estar casi por completo dominado por los inversores extranjeros.

A inicios de la transición, Estonia busca reorientar su comercio exterior desde la esfera soviética hacia la Europa Occidental, y más concretamente hacia sus vecinos (Finlandia, Alemania y Suecia). Esta reforma empieza en el año 1992 y es también una de las más radicales de la zona. Estonia adopta el modelo de países como Hong Kong, basado en la práctica inexistencia de tarifas arancelarias. Tan sólo se imponen determinados aranceles a productos concretos, que sin embargo son derogados en 1997, mientras que se mantenían tarifas de tipo marginal sobre productos tales como el tabaco, las bebidas alcohólicas o los carburantes. La tasa arancelaria promedio calculada para el año 1993 era del 1.4% y en 1997 después de la derogación total de este tipo de tarifas, esta tasa queda en el 0% (Erixon, 2008, Lavinge, 1999). Previamente a esta liberalización externa, es condición indispensable que el país llevase a cabo toda una serie de medidas de liberalización interna como el abandono de la planificación y control de la producción, los precios y el cambio. De este modo, la primera fase de reformas del sistema comercial comienza por reformas domésticas graduales que incluyen entre otras medidas la abolición de los monopolios y la liberalización de los precios, que pasan a estar determinados por los actores del mercado y no por los cuerpos administrativos del Estado. El segundo paso en esta liberalización del mercado se da en el año 1992 cuando son abolidas ciertas medidas proteccionistas como las tasas para la importación de ciertos productos. El último paso es entrar a formar parte de la OMC (Organización Mundial del Comercio) y su acuerdo de Asociación con la UE en el año 1999, que sin embargo supone la imposición de toda una nueva serie de líneas arancelarias, lo que pone fin al ambicioso sistema estonio de liberalización. Así mismo, cumplir con los criterios de acceso a la UE también requiere eliminar los acuerdos de comercio preferente que Estonia ha establecido en estos años de transición con terceros países como sus vecinos bálticos y los países nórdicos (Feldman & Sally, 2001; Laar, 2002).

Finalmente, por lo que se refiere al proceso de privatización, este se acomete en diferentes fases. La primera de ellas se desarrolla hasta mediados del año 1992, y da lugar a la privatización de siete de las mayores empresas estatales. Sin embargo, la verdadera fase de privatización comienza a partir del otoño de ese mismo año, después de la publicación de la primera ley al respecto. La privatización de las empresas estatales pasa a estar dirigida por la Oficina Estonia para la Privatización, que tiene la

tarea de encontrar los propietarios o inversores apropiados en cada caso. Esta búsqueda se realiza en la mayoría de los casos mediante el establecimiento de licitaciones internacionales, con lo cual se inicia una estrategia privatizadora volcada hacia el exterior y hacia la atracción de inversores internacionales. La primera de estas licitaciones tiene lugar en diciembre de 1992, y en la misma 38 empresas son privatizadas. En mayo de 1993, se anuncia una segunda licitación internacional para 52 empresas, seguida de otras 40 en otoño del mismo año. A mediados de 1996, 430 grandes empresas estatales habían sido privatizadas. Tan sólo ciertos servicios públicos y empresas de infraestructuras permanecen en manos públicas. A este sistema de privatizaciones masivas mediante licitaciones internacionales le sigue también el sistema de cheques, utilizado por ejemplo en la Rep. Checa. A través de este sistema los ciudadanos pueden participar de manera minoritaria en las empresas a cambio de sus vales, los cuales son emitidos por el gobierno y distribuidos entre los ciudadanos para la compra de acciones de empresas o fondos de inversión. Este es el sistema utilizado para la privatización de pequeñas y medianas empresas, la cual se lleva a cabo generalmente mediante un proceso de subastas interno (Erixon, 2008; Laar, 1999; Lavinge, 1999).

Otro hecho a destacar es como Estonia es el primer país de Europa en introducir una tasa de impuestos única a fin de estimular la actividad económica. Esta tasa queda fijada en el 26% y es igual tanto para las rentas personales como para el capital de las empresas (Stepanyan, 2003). De este modo dejan de existir los impuestos de tipo progresivo. Así mismo, en el año 2000 se introducen otro tipo de reformas impositivas por las que cierto tipo de capital queda exento de impuestos, como aquel que sea reinvertido, mientras que la tasa de impuestos única es rebajada a un 24%. Ello ha llevado por tanto a una rebaja de las recaudaciones del Estado, traducidas también en una reducción del gasto público.

#### *5.4.4. Conclusiones.*

Estonia, Eslovaquia y Eslovenia han compartido ciertas experiencias comunes como la experiencia de un gobierno socialista y una economía planificada durante buena parte del siglo XX, así como más recientemente un proceso de adhesión a la UE marcado por condiciones comunes como los estrictos criterios de Maastricht. A pesar de ello, tal

como se ha descrito en las páginas anteriores, el proceso de transición hacia una economía capitalista de mercado ha sido muy diferente, no sólo en el ritmo con el cual se han llevado a cabo las reformas necesarias, sino también en el carácter más o menos radical de las mismas. Y ello ha sido así porque, tal como también se ha mostrado, los legados económicos de cada uno de estos países, y por tanto, su situación macroeconómica de partida y a lo largo del proceso de transición, ha sido muy diferente y por tanto, han condicionado también la naturaleza de las reformas implementadas.

Eslovenia hereda unos legados particulares del sistema de socialismo de mercado existente en la antigua Yugoslavia, lo que le ha permitido afrontar con mayores garantías el periodo de transición hacia el capitalismo. Entre estos legados se encuentran una mayor apertura de su economía a los mercados internacionales, y más concretamente hacia la Europa Occidental; el menor grado de centralización económica, y por tanto, la mayor autonomía de las empresas estatales, lo cual las prepara para operar en el contexto de una economía libre; y en general una situación macroeconómica estable, que se mantiene a lo largo del periodo de transición. Ello se traduce tal como se ha mostrado en una transición gradual y en reformas de tipo moderado.

Eslovaquia, por su parte, se caracteriza por una situación cambiante a lo largo de su periodo de transición, que así mismo hace variar con frecuencia la dirección y el carácter de sus reformas. Y si bien es cierto que con anterioridad a la transición, Checoslovaquia es uno de los estados satélite que sigue de manera más ortodoxa los preceptos de planificación y centralización económica, su independencia a la hora de adoptar medidas de tipo económico es mucho mayor que aquella existente en los países Bálticos. Pero además, este mayor nivel de autarquía evita que, a diferencia de sus vecinos, el país contraiga un nivel elevado de endeudamiento externo, lo que facilita que su situación macroeconómica de partida sea relativamente estable, si bien la misma varía enormemente a lo largo del propio periodo de transición. Tal como se ha señalado, son tres las etapas que diferenciaremos en este proceso, de las cuales la primera se caracteriza por rígidas medidas de estabilización económica, rápidas reformas y una cierta estabilidad que se mantiene hasta la disolución de la antigua Checoslovaquia, a partir de la cual se llevan a cabo políticas expansivas del gasto social para activar la economía y medidas de transformación más graduales. El impacto negativo de la crisis rusa lleva a una recesión económica que alcanza su cénit en el año 1998, a partir del

cual se marca un nuevo giro en la política económica y social. Esta última etapa que termina con la entrada del país en la Unión Europea, se caracteriza por el regreso a las medidas de ajuste económico y de reforma profunda del sistema, con vistas al cumplimiento de los Criterios de Maastricht. En este sentido se puede sostener que el carácter cambiante de sus políticas macroeconómicas ha conducido a un modelo de transición mixto a medio camino entre la perspectiva neoliberal de la “terapia de choque” y el enfoque gradual.

Finalmente Estonia aparece como ejemplo claro de una terapia de choque, con reformas rápidas y profundas que transforman radicalmente el sistema económico en un corto periodo de tiempo. Así mismo, se ha podido observar como la crisis macroeconómica que atraviesa el país al inicio del proceso de transición es de las más profundas a las que se enfrentan los países postcomunistas. Además, al igual que las otras dos repúblicas bálticas, la recuperación económica y la vuelta al crecimiento económico se retrasa aquí más que en los países Bisagra. Ello se debe en parte a toda una serie de legados que hacen especialmente difícil la transición hacia una economía de mercado, entre los que se encuentra la escasa experiencia de Estonia como país independiente con una economía capitalista operativa, así como un desarrollo industrial tardío impuesto desde el exterior (autoridades soviéticas) en el que por tanto la ciudadanía de Estonia tiene una escasa participación. Si a ello se suman el dominio absoluto de los preceptos de la URSS y de la economía planificada, se hacen comprensibles las dificultades a las que se enfrenta el país a la hora de adaptar sus instituciones a la nueva realidad política y económica.

A raíz del análisis realizado puede decirse que parece claro que la rigidez del sistema socialista de economía planificada es un rasgo que ha tenido un impacto fundamental, en tanto que cuanto mayor es la ortodoxia con la que este sistema funciona, mayor es la crisis que estos países deben enfrentar en su transición hacia una economía de mercado. De este modo, las repúblicas Bálticas, caracterizadas por la rigidez de sus sistema productivo, altamente autárquico y dependiente de la Unión Soviética, se enfrentan a una crisis mucho más profunda y endémica que a la que deben hacer frente las repúblicas centroeuropeas o estados satélite. En este sentido, la desintegración de la Unión Soviética, a cuyo mercado estaban completamente orientadas las actividades

productivas de las tres repúblicas bálticas, supone un hecho disruptivo que obliga a la reorientación total de su economía y de su comercio. Por su parte, las repúblicas centroeuropeas, como estados satélites, aunque integrados dentro del COMECON, disponen de independencia mucho mayor en la toma de decisiones respecto de los estrictos mandatos de la URSS. A la vez, su implicación con los mercados capitalistas es mucho mayor, hecho favorecido por su situación geográfica, fronteriza con la Europa Occidental. En este sentido, muchos de estos países llevan a cabo importantes reformas del sistema con anterioridad a la transición, lo que conduce a una considerable apertura del mismo, propiciando el desarrollo de un sistema paralelo o de economía de mercado sumergida. Así pues, no cabe duda de que esta experiencia previa prepara mejor a las repúblicas centroeuropeas para enfrentarse a los desafíos que supone la transición hacia la economía de mercado. Finalmente, parece claro que el sistema socialista de mercado implementado por las autoridades yugoslavas está en la base del éxito de la transición económica eslovena. Y ello es así porque los vínculos comerciales con el exterior ya habían sido establecidos, mientras que la economía yugoslava ya utilizaba de facto muchos de los mecanismos propios de una economía de mercado, por lo que la adaptación al capitalismo es afrontada con unas garantías mucho mayores que en el resto de los países del bloque comunista.

### **5.5. Los legados políticos y las dimensiones de la competencia electoral entre partidos: dimensión socioeconómica vs. Dimensión étnico-nacional.**

De acuerdo con los estudios que analizan el proceso de democratización en la Europa Postcomunista, a la hora de poder entender dicho proceso es necesario tener en cuenta los efectos de los legados históricos previos (Crawford & Lijphart, 1995). Y es que los diferentes periodos históricos que estos países atraviesan con anterioridad al proceso transitorio, tienen un impacto fundamental en este proceso de democratización. Esto es, los elementos constitutivos de cada etapa histórica ejercen una influencia significativa en el desarrollo de la subsiguientes etapa y por tanto, en la formación de su contexto inmediato. Como regla general, las etapas históricas más recientes, dependiendo de su longitud, fuerza y de la movilización efectiva de sus componentes particulares son las que ejercen una mayor influencia sobre los desarrollos post-comunistas. Son muchos los especialistas que señalan a este respecto el papel crucial jugado por los atributos de la

etapa de dominio de las fuerzas socialistas, mientras que los legados de la etapa pre-comunista han sobrevivido a un nivel meramente simbólico, encontrándose en la base constitutiva de ciertos elementos propios de la identidad nacional y la orientación cultural de los estados postcomunistas (Norgaard, 1999). En este sentido, son varios los indicios que señalan como el sistema de partidos pre-comunista tiene una continuidad muy débil en la etapa post-comunista (Norgaard 1999:1149). Así pues, el peso de los legados históricos de la etapa socialista, y en menor medida los de la etapa pre-comunista son fundamentales a la hora de explicar la dinámica del sistema de partidos políticos que surge en la transición, y por tanto es un aspecto clave a abordar desde este análisis.

A la hora de configurar las dimensiones que guían la competencia electoral entre estas formaciones políticas, tres elementos son fundamentales: la dinámica de los asuntos o conflictos dominantes, el patrón de intereses de los actores políticos clave y la distribución de poder existente entre los mismos, y finalmente el marco institucional en el que se mueven estos actores. El proceso de transición genera nuevos conflictos sociales y políticos, y los actores políticos tienden a actuar teniendo en cuenta el potencial poder de movilización de estos asuntos dominantes y también de acuerdo con sus propios intereses particulares. Así mismo, la dinámica de competitividad política depende en gran parte también de la distribución de poder existente entre los actores políticos principales, y su habilidad para aprovecharse de las condiciones prevalecientes durante los periodos de cambio. Finalmente, las nuevas instituciones tienen también un impacto fundamental sobre el proceso de democratización. Los constreñimientos estructurales son relativamente débiles durante el periodo inmediatamente posterior al colapso del comunismo, cuando los actores sociales y políticos se encuentran divididos y desorganizados, y por tanto no pueden ni definir ni defender sus intereses de manera adecuada. De este modo, las instituciones creadas durante ese periodo de políticas extraordinarias, tienden a establecer las nuevas pautas sociales y económicas. Más tarde, estas pautas de interacción se convierten en reglas de carácter más estable, haciendo de este modo que cambios a posteriori sean mucho más difíciles de implementar. Así mismo, los actores, sus valores, intereses y su comportamiento tienden a cambiar durante el proceso de transición debido también al cambio en las iniciativas, la experiencia ganada y el aprendizaje.

El periodo de transición democrática está dividido en diferentes etapas que a su vez se caracterizan por diferentes conflictos dominantes, diferentes actores políticos principales y también por un marco institucional específico. Tal como se ha señalado en el marco teórico, las sociedades post comunistas se caracterizan por cinco conflictos dominantes que dan lugar a las diferentes escisiones de carácter político. El primero de estos conflictos se refiere a la construcción del estado nación. Todos los países emergentes que alcanzan su independencia después de la caída del régimen comunista se enfrentan a problemas derivados de su previa inclusión y dependencia. Cada movimiento hacia la independencia así mismo también provoca oposición, normalmente basada en criterios económicos o étnicos. Precisamente, esta oposición se relaciona con el de los conflictos dominantes, basado en la existencia de importantes minorías étnicas en la mayoría de los países de la zona, y que tiene importantes consecuencias en la configuración de los derechos de ciudadanía y las políticas de inclusión. La tercera dimensión está relacionada con el pasado comunista y el rol jugado por los socialistas durante la transición. Los anticomunistas se inclinan generalmente hacia una anti-comunismo con elementos de venganza. Los ex comunistas, por su parte, prefieren en cambio hacer que el pasado se vuelva difuso y destacan los elementos positivos del pasado comunista y los aspectos negativos de la transición. Una cuarta dimensión o conflicto cubre la relación entre los individuos y el colectivo. En un extremo de la dimensión cultural se encuentran los libertarios modernos con su apoyo al individualismo y al derecho a participar en una toma de decisiones colectiva; mientras que en el otro extremo se encuentran los autoritarios tradicionalistas que priorizan las normas colectivas sobre las decisiones individuales. Finalmente, la quinta división implica la distribución económica de los escasos recursos. Los liberales apoyan una economía de mercado con todo lo que ello implica, mientras que los socialdemócratas están más atraídos por las políticas de distribución dirigidas por el Estado (Kitschelt, 1999a). Sin embargo, la mayoría de los estudios especializados parecen señalar que estos cinco grandes conflictos tienden a superponerse creando dos grandes dimensiones de la competencia electoral entre partidos postcomunista: la dimensión socioeconómica y aquella centrada en la cuestión étnico-nacional.

La dimensión socioeconómica se refiere más específicamente a la división existente entre aquellos a favor de políticas de libre mercado frente a aquellos que abogan por un mayor intervencionismo del Estado. Pero además, los partidarios de las políticas de

libre mercado expresan a menudo posiciones de carácter anticomunista, mientras que los partidarios de un mayor intervencionismo del Estado con toda probabilidad tienden a sentirse más nostálgicos respecto del viejo régimen. Así mismo, mientras que la derecha tiende hacia la defensa de valores de tipo individualista y libertario, a menudo la izquierda postcomunista se caracteriza por posiciones de carácter más autoritario en la defensa de lo colectivo. Por su parte, la dimensión nacional expresa la división entre nacionalismo y pan-europeísmo, o entre el centro y la periferia; viéndose a menudo reforzada por conflictos de carácter identitario de base étnica.

Diferentes sociedades postcomunistas tienden a centrarse en diferentes tipos de conflictos, que además pueden variar a lo largo de las diferentes etapas de la transición. Así mismo, tal como muestra el siguiente análisis, los cambios continuos entre las diferentes formaciones políticas, la alta incertidumbre del panorama político y una tradición electoral débil son factores que dificultan la presencia de lazos estables entre los votantes y los partidos políticos, y que por tanto llevan a una alta volatilidad. En este sentido, es capital para los nuevos partidos y movimientos políticos orientarse hacia las ideas populares y las posiciones respecto de los principales conflictos que dividen la sociedad a fin de ganar votos y apoyo social.

#### *5.5.1. El sistema de competencia electoral en Eslovenia*

El sistema de partidos esloveno ha sido percibido frecuentemente como un sistema altamente polarizado entre dos grandes bloques: los partidos del viejo sistema (predominantemente de centro-izquierda) y el conjunto de aquellas formaciones políticas surgidas durante la transición (predominantemente en el centro derecha del espectro ideológico) (Fink-Hafner, 2006). Esta bipolaridad ha estado altamente presente en el escenario preelectoral aún cuando la fragmentación del sistema de partidos es muy alta (la media de partidos entre el año 1990 y el 2004 es de 6.5) (Müller-Rommel *et al*, 2004).

Desde el punto de vista del éxito electoral de estos bloques (el porcentaje de votos en las elecciones parlamentarias) en el periodo comprendido entre 1990 y 2004, el apoyo mayoritario del electorado es para las viejas formaciones políticas de centro-izquierda. El año 2004 trae sin embargo un cambio en esta tendencia en el voto, con la formación

de un gobierno de coalición entre tres formaciones de centro derecha y un pequeño partido de centro izquierda. Existen dos razones que explican el apoyo durante la mayor parte del proceso transitorio a las formaciones políticas del viejo régimen. En primer lugar parece claro que una transición democrática donde el partido dominante del viejo régimen se adapta de manera gradual a las presiones de la sociedad civil para aceptar las reglas democráticas es un hecho que favorece al partido dominante, que recibe un gran apoyo electoral en las elecciones de 1990 (las primeras elecciones democráticas) mientras que su último líder durante el régimen socialista gana la mayoría absoluta en las elecciones presidenciales de 1992 y 1997. En segundo lugar, el bloque de las nuevas formaciones políticas ha sido muy inestable durante los primeros años de la transición. El fraccionamiento ha sido una característica del panorama electoral esloveno durante toda la transición, lo que ha hecho que el apoyo a estas nuevas formaciones haya cambiado de manera constante a lo largo de toda esta etapa.

A pesar de esta polarización existen toda una serie de valores básicos en torno a los cuales todos los partidos eslovenos parecen haber alcanzado un cierto consenso: el respeto a los derechos humanos, a la democracia parlamentaria, el estado de bienestar y la adhesión a la Unión Europea. Según Fink Hafner (1999) existe un amplio consenso socialdemócrata (apoyo al estado de bienestar y a las políticas sociales) entre todas las formaciones políticas y un apoyo unánime entre las mayoría de los ciudadanos a estas políticas. A continuación describimos los legados políticos anteriores al proceso de transición que nos explican el origen de esta bipolaridad política y las raíces de este amplio consenso político en torno a la cuestión social.

#### 5.5.1.1. Etapa pre comunista

Durante siglos, Eslovenia forma parte del Imperio Austro-Húngaro, donde a inicios del siglo XIX empiezan a desarrollarse las bases de una moderna economía de mercado. Las relativamente favorables condiciones económicas propician el desarrollo de una incipiente clase media emprendedora, lo cual provoca que poco a poco la nobleza pierda su rol predominante en la estructura social y que el régimen absolutista sea cada vez más cuestionado. Paralelamente, a pesar de la presión policial y una rigurosa censura, el desarrollo de la esfera cultural e intelectual junto con los avances en la educación obligatoria constituyeron los cimientos del incipiente movimiento nacional esloveno. En torno al 1848, coincidiendo con los diferentes movimientos nacionalistas que agitaban

Europa, surge el movimiento de “Eslovenia Unida” (Luthar, 2008), un movimiento político que reclamaba la creación del Reino de Eslovenia dentro del Imperio de los Habsburgo; la igualdad del esloveno con el alemán en las escuelas y la administración, y el establecimiento de una universidad en Ljubljana (la capital). En 1860 el Imperio de los Habsburgo se convierte en una federación de sus distintas provincias, dotando de autonomía legislativa y administrativa a cada una de ellas. Sin embargo, el sistema político sigue siendo poco democrático. El sistema electoral de 1861 introduce cinco clases electorales: obispos y rectores universitarios; grandes terratenientes; cámaras de comercio; ciudades y comunidades rurales. Cada clase tiene un número predeterminado de diputados a elegir, dado que el peso del voto está estipulado en base a la cantidad de impuestos pagados y la propiedad. El derecho al voto es por tanto un principio liberal que no reconoce el sufragio universal. Este sistema electoral en particular en Eslovenia, contribuye de manera determinante a mantener en el poder a la minoría alemana, lo que a su vez se traduce en los pobres resultados electorales del movimiento nacionalista esloveno. Por tanto, desde un inicio las aspiraciones nacionalistas eslovenas están así mismo influenciadas por un claro conflicto de clase socioeconómico, donde las aspiraciones políticas no se orientan únicamente a conseguir una Eslovenia más independiente, sino también un sistema político y económico más justo e igualitario. Como reflejo de ello a partir del año 1880 aparecen los primeros sindicatos y las primeras organizaciones socialistas (partidos socialdemócratas persiguiendo una ideología marxista) propiciado a su vez por el desarrollo de la clase obrera. El panorama político de la época puede dividirse por tanto en tres importantes facciones: católicos, liberales y marxistas (Luthar, 2008). Los católicos promocionan una enseñanza en esloveno y basada en los principios religiosos; siendo especialmente activos en las zonas rurales, donde crean sociedades de crédito y cooperativas. El partido dominante durante esta época es el católico SLS, que si bien no niega la legitimidad de la nueva constitución yugoslava, clama por la autonomía política de Eslovenia dentro de Yugoslavia y es crítico con las provisiones constitucionales que prohíben la participación del clero en la vida política y que limitan el poder de la Iglesia en la educación. Los liberales, por su parte, tienen un gran apoyo en la clase media urbana y rural. Muchos intelectuales seculares, así como profesores y estudiantes son ideológicamente afines a este movimiento, que sin embargo, tiene un apoyo débil entre

la clase agricultora, debido a su incapacidad para dar alguna solución a los problemas por los que atraviesa el sector agrícola en estos años. El partido liberal también es el partido de las clases medias-altas, se opone al sufragio universal y es profundamente secular y anti-católico. Además, la mayoría de los liberales son partidarios del centralismo yugoslavo. Finalmente, los comunistas cosechan un buen resultado ya en el año 1920 consolidándose como tercera fuerza del país, pero con la llegada de la dictadura son declarados partido ilegal hasta los años treinta. Durante esta década anterior a la II Guerra Mundial los socialistas ganan influencia en la vida política, bajo la llamada a toda la clase obrera eslovena para luchar unida por la igualdad nacional, la democracia y una mejor vida. Así mismo, también claman por una Eslovenia unida contra las fuerzas fascistas que en estos momentos surgen por toda Europa. La influencia de la izquierda se deja sentir especialmente en este periodo entre los estudiantes, sobre todo a partir de mediados de los años treinta.

Tras el estallido de la I Guerra Mundial, las diferentes facciones políticas eslovenas se encuentran divididas entre aquellos partidarios de la guerra que se muestran leales a Austria tras el asesinato del archiduque en Sarajevo (conservadores católicos y liberales principalmente), y aquellos que se oponen a la guerra y que apoyaban a los serbios (pro-yugoslavos), conformados principalmente por socialdemócratas y algunos liberales. Tras la disolución del Imperio de los Habsburgo en el año 1918, se constituye el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, conocido desde 1929 como Yugoslavia. Las divisiones internas entre los diferentes partidos políticos eslovenos sobre qué modelo de estado yugoslavo es el deseable para Eslovenia son patentes desde el principio, y convierten al país en cautivo de la voluntad de los serbios. La nueva constitución yugoslava, si bien contiene algunos principios liberales (separación iglesia-estado, autonomía del poder judicial, etc...) restringe la libertad de las provincias que componen el Estado y dota a la monarquía serbia de numerosos poderes. Pronto los eslovenos y los croatas muestran su descontento con la nueva organización del estado, influenciada por los planes centralizadores de los serbios. El rol dominante en la lucha contra el centralismo serbio es tomado por el Partido Campesino Croata, que se convierte en el partido dominante en las elecciones croatas. Las tensiones étnicas dentro el país (sobre todo aquellas relacionadas con el creciente nacionalismo serbio) desencadenan el asesinato en el año 1928 del líder del Partido Campesino Croata por parte de un diputado montenegrino. Ello lleva en 1929 a la clausura del parlamento y a

asumir el gobierno de manera dictatorial, decretando una nueva organización territorial al margen de las nacionalidades históricas. Ello no hace nada más que avivar las tensiones, lo que da lugar en el año 1934 al asesinato del Rey Alejandro I, al que le sucede el príncipe Pablo. Un golpe de estado en contra del mismo debido a su política pro-alemana en el año 1941, propicia la ocupación de Yugoslavia por parte de las tropas del Eje (Alemania, Italia, Bulgaria, Hungría y Rumanía), repartiéndose entre ellos el territorio del país. Eslovenia queda de este modo dividida en tres provincias administrativas, empezando pronto la deportación de eslovenos, sobre todo en las provincias bajo control alemán con principal destino Serbia, Croacia o la propia Alemania. Paralelamente, comienza un proceso de germanización a través de la inmigración procedente de Alemania como a través de la imposición de la lengua y cultura germanas en la administración pública y en la escuela. Similares tácticas de asimilación son practicadas en los territorios bajo control italiano y húngaro. El Partido Comunista Esloveno es la primera fuerza política en organizar el movimiento de resistencia a esta ocupación. Bajo sus premisas se crea el Frente de liberación nacional, que lucha por la independencia y unificación de la nación eslovena, así como también por la unidad y unanimidad de las naciones eslavas de Yugoslavia y todos los Balcanes, y en definitiva contra el imperialismo. En este frente también se encuentran representantes del socialismo cristiano, y otras 20 organizaciones de diferentes signos políticos. Uno de los compromisos principales del frente de liberación nacional es el de luchar por el no desmembramiento de Yugoslavia, y hacer todos los esfuerzos necesarios para mantener su unidad. Sin embargo, una vez más, la desunión política de los eslovenos queda patente. Por una parte, la derecha colabora con el régimen de dominación alemán (liberales y conservadores), mientras que la izquierda (con los comunistas a la cabeza) es la encargada de organizar el movimiento de resistencia. Poco a poco, este frente de resistencia se convierte en conductor de las políticas del Partido Comunista y pierde el carácter de organización Paneslava de acceso igualitario a todos los eslovenos, independientemente de su ideología.

Los legados procedentes de esta etapa de entreguerras se caracterizan por tanto por una experiencia semidemocrática, y un importante papel de la cuestión nacional, si bien el conflicto de clases también tiene una relevancia considerable. Las principales formaciones políticas se estructuran en torno a la división liberal-conservadora (partido

católico y liberal) e izquierda-derecha (comunistas), debiendo adoptar de manera circunstancial una posición frente a la cuestión nacionalista. Sin embargo, ninguna formación nacionalista tiene un papel central en esta etapa. Es destacable el papel de la izquierda (Partido Comunista) como fuerza clave de esta etapa. Su predominancia viene propiciada por el surgimiento de una numerosa clase obrera, fruto a su vez del importante desarrollo económico que vive la zona desde el s. XIX. Su discurso de unidad y antiimperialista pronto se identifica con algunos de los objetivos de la causa nacional eslovena, atrayendo de este modo las simpatías de otros colectivos más allá de la propia clase obrera, como estudiantes o intelectuales. En cierto modo podemos sostener que el papel clave de los comunistas en contra del imperialismo y la ocupación fascista sienta los cimientos de la legitimación que en las posteriores etapas históricas disfruta el socialismo.

#### 5.5.1.2. Etapa comunista

En 1943 se producen las primeras elecciones en los territorios liberados, y se establece que el Frente Liberal sea la única autoridad nacional legal en el territorio de Eslovenia. Se reitera la necesidad de incorporar a Eslovenia en una Yugoslavia federal bajo el liderazgo del Partido Comunista. Se rechaza el gobierno real en el exilio y a todas aquellas facciones del frente que no sean afines al Partido Comunista o que hayan colaborado en algún momento con los ocupadores italianos. Finalmente, en 1944, el general Tito es elevado al rango de mariscal.

En 1945, tras una intensa guerra, Eslovenia es declarada parte de la federación democrática del Reino de Yugoslavia. La misma se erige como una república federal popular que constituye una comunidad de gente en igualdad de derechos, y que basados en su derecho a la autodeterminación, han expresado su voluntad de vivir juntos en un estado federal. En 1946 se aprueba la primera constitución de la nueva República Socialista Federativa de Yugoslavia, la cual reconoce en su artículo 2 el derecho a la secesión y autodeterminación de las nacionalidades que la componen. Desde un primer momento, todas las unidades del ejército yugoslavo son recibidas en Eslovenia como liberadores; e inmediatamente comienza una purga de todos aquellos considerados colaboradores del régimen fascista.

Poco después, y tras diferentes acusaciones por parte de Stalin contra Eslovenia de haber cometido graves errores en su política internacional y nacional, y ante la amenaza del imperialismo soviético, Tito decide romper relaciones con la URSS y con el bloque de países satélite que la rodean. Esta decisión viene sostenida por un importante apoyo popular. Desde ese momento, las comunicaciones y los comercios con el Bloque del Este quedan interrumpidas. A cambio, Eslovenia comienza a abrirse hacia el Oeste y a establecer los primeros contactos económicos con estos países. En estos años, se establece el modelo alternativo de socialismo de Yugoslavia, el cual se basa en el principio de auto-gestión. En 1950, Tito hace su famoso discurso presentando la ley de los consejos de trabajadores, los cuales son la plataforma formal para la autogestión de la producción por parte del trabajador.

Los años sesenta y setenta constituyen una etapa de intenso crecimiento económico y de modernización, que da surgimiento a una moderna sociedad industrial, con una clase media emergente cada vez mayor. De este modo no es sorprendente que hasta los ochenta no exista una oposición seria al régimen. Con la crisis del capitalismo de los años setenta, los eslovenos comienzan a tener la sensación de que después de todo el sistema de socialismo autogestionario no es una mala solución, puesto que reporta pleno empleo y un aumento sostenido de los niveles de vida. Hasta mediados de los ochenta, las mayores críticas al régimen se concentran en tres puntos: la centralización de la política económica, la falta de autonomía cultural y de la escasa libertad personal en temas como la libertad religiosa o política. Esta es también una época en la que se comience a dar una importante diferenciación de clases y entre las diferentes repúblicas de la federación. Hacia los años 80, y tras los cambios introducidos en la constitución del año '74, donde se plantea un sistema económico tan utópico como ineficiente, las principales contradicciones e ineficiencias del sistema (gran endeudamiento, contradicciones entre las necesidades de competitividad práctica de la economía, y los intereses privados que la alimentaban por una parte, y el mundo normativo, que incluso transforma los bancos en servicios asociados al trabajo) empiezan a ponerse de manifiesto. En este ambiente de crisis, muere Tito, principal figura carismática del régimen que ha sido capaz de mantener unida la federación a pesar de las diferencias entre las repúblicas que la componen.

El final del régimen se produce en el periodo 1987-1988, debido no sólo a la crisis económica, las presiones políticas de los nacionalistas serbios o la rigidez burocrática del Estado; sino también debido a la total desunión existente entre la élite política yugoslava (Hafner, 1992). Como consecuencia del desarrollo económico y social de los años sesenta y setenta, los eslovenos comienzan a considerarse como parte de la Europa Occidental, lo que acrecenta sus deseos de segregarse de Yugoslavia. Dentro de la Federación Yugoslava, Eslovenia se convierte en la república más próspera y más industrializada de de la federación, por sus instalaciones de producción de acero y de industria pesada, alcanzando el más alto nivel de vida, y contribuyendo más que ninguna otra república a la ayuda federal que es destinada hacia las regiones menos desarrolladas del sur. La contribución eslovena es el origen de varias tensiones en el seno de la Federación, que se agudizan durante la década de 1980, con el enfrentamiento entre el gobierno esloveno de Ljubljana y el gobierno federal de Belgrado. Después de la muerte de Tito (1980) y en medio de una crisis económica, las aspiraciones independentistas se intensifican, sobre todo con el crecimiento de las aspiraciones hegemónicas de Serbia dentro de la Federación. Debe ser resaltado que los eslovenos exponen la idea de la independencia del país solo cuando su permanencia dentro de la Federación Yugoslava empieza mostrarse insostenible. Ello se debe en primer lugar a la mencionada grave crisis económica, pero sobretodo, aparte de los planes económicos poco realistas del primer ministro yugoslavo y de la oposición de Serbia a una federación asimétrica, porque los eslovenos no tienen otra opción. Algunos dirigentes locales favorecen en ese momento la separación del ZKS (Liga de los Comunistas Eslovenos) de su hermana mayor yugoslava (la SKJ), y su conversión en un partido democrático capaz de convertirse en alternativa a la pujante oposición no comunista, que también se está articulando en diferentes partidos. Esta separación se escenifica en el Congreso de los comunistas yugoslavos en el año 1990, cuando la ZKS abandona el mismo tras no aceptarse su propuesta de convertir la SKJ en una confederación de partidos republicanos soberanos con el socialismo democrático como doctrina. Ese mismo año la ZKS se convierte en el partido de las Reformas Democráticas (ZKS-SDP). Surgen otros dos partidos del conglomerado socialista: el Partido Liberal (LS) que es sucesor de la Liga de la Juventud Socialista Eslovena (ZSMS), y la alianza socialista SZS-SZDL. Una vez instituido el multipartidismo en la Federación, se celebran elecciones en abril de 1990: alcanzando la mayoría

parlamentaria (por un estrecho margen) la coalición opositora de centro-derecha (DEMOS, que agrupaba a 6 partidos de tradición anticomunista). Por su parte, el ZKS-SDP queda segundo, seguido de cerca por el ZSMS-LS. Sin embargo, en las presidenciales Milan Kucan presidente de la Liga de los comunistas de Eslovenia de 1986 a 1989, se impone al candidato de DEMOS, gracias al reconocimiento de sus méritos en la construcción de una Eslovenia soberana y democrática. Kucan había sido jefe del Presidium del Comité Central Esloveno, siendo impulsor de la corriente que trabajaba por la democratización del país, y que acaba logrando que se reconozcan los partidos políticos. Ese mismo año, y tras las elecciones, se realiza un referéndum sobre la independencia (en caso de que no se llegue a un acuerdo en el plazo de seis meses sobre la reforma de la Federación de Yugoslavia) donde un 95 % de los votantes se muestra favorable. Eslovenia declara su independencia de manera unilateral en 1991, no sin la resistencia de Yugoslavia, que ocupa parte de su territorio, dando lugar a la Guerra de los Diez Días. Este intento de detener las aspiraciones soberanistas de Eslovenia fracasa, y el país acaba declarando su independencia definitiva tres meses después. En todo este proceso, la izquierda socialista eslovena permanece una vez más al lado de su ciudadanía, apoyando sus aspiraciones independentistas y tomando medidas efectivas para la consecución de la segregación de Yugoslavia, asegurándose así la legitimidad popular en el marco de una Eslovenia independiente, legitimidad por otra parte ya conseguida en parte gracias al intenso crecimiento económico y social del país durante el régimen socialista. Esto es, al igual que en los años treinta, cuando habían luchado contra la ocupación de las fuerzas fascistas, los comunistas toman también aquí el rol principal en la lucha contra el imperialismo, esta vez representado por Yugoslavia y los deseos de dominación serbios. Este hecho favorece la predominancia de las fuerzas de centro-izquierda herederas del régimen socialista durante los 14 primeros años de la Eslovenia independiente y democrática, gobernando el país durante esta excepcional etapa de transformaciones. En este tipo de transición negociada, las élites se ganan en cierto modo el derecho de competir en el régimen democrático por posiciones de poder, mientras que los comunistas no pierden todos los activos políticos y económicos. Su voluntad de abrazar el nuevo orden democrático los hace jugadores plenamente legitimados en el mismo.

5.5.1.3. La transición democrática.

Tras su separación de Yugoslavia y el establecimiento de un sistema democrático parlamentario, las primeras elecciones democráticas tienen lugar en diciembre de 1992

**Tabla 42:** Eslovenia. Elecciones parlamentarias 1992

PARTIDO	ORIENTACIÓN	PORCENTAJE DE VOTOS
<i>Partido Democracia Liberal (LDS)</i>	Liberal/ Centro Izquierda	23.5
<i>Demócrata-Cristianos (SKD)</i>	Demócrata cristiana / Centro Derecha	14.5
<i>Social Demócratas (ZLSD)</i>	Social demócrata/ Centro Izquierda	13.5
<i>Partido Nacional Esloveno (SNS)</i>	Nacionalista/ Populista	10.0
<i>Partido Popular Esloveno (SLS)</i>	Demócrata cristiana / Centro Derecha	8.7
<i>Partido Demócrata Esloveno (DS)</i>	Social demócrata / Centro	5.0
<i>Verdes (ZS)</i>	Ecologista	3.7
<i>Partido Social Demócrata (SDSS)</i>	Conservadora/ Centro Derecha	3.3

**Fuente:** Parliament and Government Composition Database - <http://parlgov.org/stable/index.html>

European Elections Database (EED) [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/)

El LDS (el Partido de la Democracia Liberal de Eslovenia), formación de centro-izquierda formada por miembros separados de la Liga de la Juventud Socialista de Eslovenia (ZSMS), se convierte en la lista más votada, seguida por el SKD (El Partido Demócrata Cristiano), sucesor del partido histórico Slovene People (disuelto por los comunistas) y que constituye la formación más importante de la Eslovenia del periodo de entreguerras. Por su parte, el ZLSD (Lista Unida Social Demócrata), sucesor del Partido de las Reformas Democráticas fundado por los comunistas de la ZKS, de orientación socialdemócrata y ubicado en la izquierda moderada, se erige como tercera fuerza política. Finalmente tanto en SNS (Partido Nacionalista) como el SLS (Partido Popular) obtienen una notable representación.

La estabilidad del sistema democrático esloveno es patente desde sus inicios. Así, el LDS gobierna el país durante más de una década (1992-2004), con su principal líder, Janez Drnovsek, a la cabeza como presidente de la república durante todo ese periodo. La estructura de los partidos en la oposición también permanece en gran medida inalterada durante esta primera década de elecciones democráticas, con el SKD (Partido Demócrata Cristiano, luego SLS - Partido Popular) frecuentemente como formación más

importante de la oposición hasta el año 2000 aproximadamente, cuando el SDS (Partido Social Demócrata) se convierte en el principal partido opositor.

**Tabla 43:** Eslovenia. Elecciones parlamentarias 1996

<b>PARTIDO</b>	<b>ORIENTACIÓN</b>	<b>PORCENTAJE VOTOS</b>
<i>Partido Democracia Liberal (LDS)</i>	Liberal/ Centro Izquierda	27.0
<i>Partido Popular Esloveno (SLS)</i>	Demócrata cristiana / Centro Derecha	19.2
<i>Partido Social Demócrata (SDSS)</i>	Centro Derecha/ Centro Derecha	16.1
<i>Demócrata Cristianos (SKD)</i>	Demócrata cristiana / Centro Derecha	9.6
<i>Social Demócratas (ZLSD)</i>	Social demócrata/ Centro Izquierda	9.0
<i>Partido Democrático Pensionistas(DESUS)</i>	Sectorial	4.3
<i>Partido Nacional Esloveno (SNS)</i>	Nacionalista/ Populista	3.2

**Fuente:** Parliament and Government Composition Database - <http://parlgov.org/stable/index.html>

European Elections Database (EED) [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/)

**Tabla 44:** Eslovenia. Elecciones parlamentarias 2000

<b>PARTIDO</b>	<b>ORIENTACIÓN</b>	<b>PORCENTAJE DE VOTOS</b>
<i>Partido Democracia Liberal (LDS)</i>	Liberal/ Centro Izquierda	36.2
<i>Partido Social Demócrata (SDSS)</i>	Conservadora/ Centro Derecha	15.8
<i>Social Demócratas (ZLSD)</i>	Social demócrata/ Centro Izquierda	12.1
<i>Partido Popular Esloveno (SLS)</i>	Demócrata cristiana/ Centro Derecha	9.5
<i>Nueva Eslovenia- Partido de los Cristianos (NSi)</i>	Demócrata cristiana/ Centro Derecha	8.8
<i>Partido Democrático Pensionistas (DESUS)</i>	Sectorial	5.2
<i>Partido Nacional Esloveno (SNS)</i>	Nacionalista/ Populista	4.4
<i>Partido Joven- Verdes (SMS)</i>	Ecologista/ Centro Izquierda	4.3

**Fuente:** Parliament and Government Composition Database - <http://parlgov.org/stable/index.html>

European Elections Database(EED) [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/)

Dos son las grandes conclusiones a extraer sobre los resultados electorales en esta primera etapa de la transición: en primer lugar se observa un dominio político en el parlamento esloveno de partidos que son directos herederos de las ligas comunistas del antiguo régimen (LDS y ZLSD). El éxito electoral coloca a estas formaciones durante aproximadamente una década como primera y tercera fuerza política respectivamente (a excepción de las elecciones del año 1996, cuando el ZLSD es relegado como quinta

fuerza política). Durante la transición Eslovenia es un país que experimenta una competencia electoral moderada. El Partido Liberal Democrático (LDS) domina la escena política hasta el año 2004. Y aunque forja grandes coaliciones, sus ministerios tienen una gran independencia y autonomía siendo frecuentemente únicos responsables de los proyectos políticos derivados de los mismos. Por otra parte, queda clara la existencia en esta primera etapa de una predominancia de los planteamientos de centro-izquierda frente al centro-derecha, representado principalmente por el Partido Cristiano Demócrata (SKD), el Partido Popular (SLS) y el Partido Social Demócrata (SDSS) principalmente, los cuales se van alternando como principal fuerza opositora hasta que en el año 2004, el SDSS (luego SDS) llega al poder. Según ciertas las encuestas de opinión de principios de los noventa (Tos & Miheljak, 2002), la mayoría de los eslovenos se orientan hacia el centro izquierda (el 69% frente al 31% que se situaba en el centro derecha). Esta tendencia cambia a mediados de los noventa, cuando la mayoría de los votantes se posicionan en el centro del espectro político (52.7% en 1995 y 49.8% en 1996), de tal forma que la asimetría hacia la derecha desaparece. Las elecciones de 2004 suponen un giro definitivo hacia el centro-derecha, hablando así mismo de la consolidación de las nuevas formaciones políticas surgidas durante el periodo de transición.

Al margen de estos dos grandes rasgos del sistema electoral esloveno (continuidad con las formaciones políticas del viejo régimen socialista y predominancia del centro-izquierda hasta el año 2004) es destacable la presencia de una formación política como DESUS, representante de los intereses del colectivo de los pensionistas, que aunque con una representación modesta pero constante, participa en todos los gobiernos formados desde el año 1997, bloqueando de este modo la reforma estructural del sistema de pensiones esloveno, lo cual nos habla del carácter corporativista del sistema esloveno (Luksic, 2003). Finalmente, es necesario señalar como el nacionalismo esloveno, representando principalmente por el SNS, ha tenido un papel marginal desde el inicio de la transición, dado que no forma parte de ninguno de los gobiernos de la transición. Así mismo, ningún partido representante de las minorías étnicas del país (húngara e italiana principalmente) tiene representación en el parlamento esloveno. Por tanto, parece claro que la dimensión socioeconómica es la dominante en el panorama electoral esloveno.

Después de que el Partido Democrático Esloveno (SDS, anteriormente Partido Social Demócrata SDSS) gane las elecciones en el año 2004 se produce un cambio de era con la marginalización de los sindicatos y el desmantelamiento de las oligarquías socialistas persistentes.

**Tabla 45:** Eslovenia. Elecciones parlamentarias 2004.

<b>PARTIDO</b>	<b>ORIENTACIÓN</b>	<b>PORCENTAJE DE VOTOS</b>
<i>Partido Demócrata (SDS)</i>	Conservadora / Centro Derecha	29.1
<i>Partido Democracia Liberal (LDS)</i>	Liberal/ Centro-izquierda	22.8
<i>Social Demócratas (ZLSD)</i>	Social demócrata/ Centro izquierda	10.2
<i>Nueva Eslovenia- Partido de los Cristianos (NSI)</i>	Demócrata cristiana/ Centro- derecha	9.1
<i>Partido Popular Esloveno (SLS)</i>	Demócrata cristiana/ Centro-derecha	6.8
<i>Partido Nacional Esloveno (SNS)</i>	Nacionalista	6.3
<i>Part.Democrático Pensionistas (DESUS)</i>	Sectorial	4.1

**Fuente:** Parliament and Government Composition Database - <http://parlgov.org/stable/index.html>

European Elections Database (EED) [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/)

En definitiva, los diferentes partidos democráticos eslovenos pueden dividirse en dos grandes bloques: el centro derecha, conformado mayoritariamente por aquellas formaciones políticas surgidas en la etapa de la transición; y el centro izquierda, conformado por los sucesores de las organizaciones políticas del antiguo régimen (Fink-Hafner & Antic, 2004). Entre los partidos situados en el centro izquierda se sitúan el ZLSD y el LDS (sucesores de la Liga de los Comunistas de Eslovenia y de la Federación de los Jóvenes Socialistas de Eslovenia respectivamente). El reformista LDS, en el poder prácticamente de manera ininterrumpida entre el año 1992 y 2004, proyecta una imagen de partido centrista defensor de los intereses nacionales y de la independencia Eslovenia. El centro derecha, por su parte, está conformado por su parte por el SDS, los nacionalistas SNS, así como el demócrata cristiano SKD y los populares SLS.

Por tanto la tradicional división socioeconómica derecha-izquierda se ve reforzada por una dimensión denominada comunismo-anticomunismo (Fink Hafner, 2001), cuyos principios definitorios son la evaluación del sistema político socialista y de la actuación de los actores políticos eslovenos durante la Segunda Guerra Mundial e inmediatamente

después de la misma. Las nuevas formaciones políticas surgidas durante la transición han sido por lo general muy críticas con la revolución socialista, y más particularmente con las ejecuciones llevadas a cabo por los comunistas durante la II Guerra Mundial y con posterioridad a la misma. En el lado opuesto, los sucesores del partido comunista (ULSD) han definido de manera vigorosa la actuación socialista durante esos años.

A pesar de estas divisiones, tal como se ha señalado, los partidos eslovenos han alcanzado un alto consenso por lo que respecta a cuatro principios básicos: defensa de los derechos humanos, la democracia parlamentaria, el Estado de Bienestar y la adhesión a la UE. Según los resultados de ciertas encuestas de opinión longitudinales (Vehovar, 1993; Kropivnick, 1998) y el análisis de los manifiestos políticos de los principales partidos (Podmenik, 1993; Fink Hafner, 1999) podemos identificar un consenso social demócrata de apoyo al Estado de Bienestar y las políticas sociales que se encuentra por encima de las divisiones anteriormente aludidas. Así mismo, el acceso a la Unión Europea ha sido otro aspecto apoyado por todas las formaciones independientemente de su situación en el espectro político. Ello ha llevado a la inexistencia de partidos euroescépticos en el país con la pequeña excepción del Partido Nacionalista Esloveno, si bien ha habido diferencias políticas en lo que respecta a ciertos aspectos del proceso de adhesión (velocidad, naturaleza e intensidad de la integración de Eslovenia).

#### *5.5.2. El sistema de competencia electoral en Eslovaquia.*

Eslovaquia es un país con una homogeneidad étnica notable a excepción de la minoría húngara. A pesar de ello los partidos nacionalistas y los representantes de la minoría étnica húngara nunca llegan a tener un papel capital en el escenario político de la transición. Esto es, el Partido Nacionalista Eslovaco (SNS) apenas recibe un 8% de los votos en las elecciones del año 92 (las anteriores a la disolución de la República Checoslovaca), bajando su porcentaje de votos hasta un 6% en las primeras elecciones democráticas tras la independencia del país. Por su parte, la coalición de dos partidos representantes de la minoría húngara tiene una representación constante de entorno al 10%. Es posible señalar que, a pesar de que la dimensión étnico-nacional es visible en el

panorama político eslovaco a lo largo de las diferentes etapas de la transición, esta nunca acaba de tener un papel clave. Como explicación a ello se puede situar la existencia de un estado fuerte con unas instituciones políticas consolidadas, que han permitido a su vez que la tendencia hacia la distribución del mercado haya podido ocurrir sin tener que lidiar con los graves problemas de amenazas externas y de la creación de nuevas instituciones políticas. Y es que la ruptura de Eslovaquia con la República Checa dista mucho de ser un proceso paralelo al vivido por Estonia respecto de Rusia (antigua URSS). En primer lugar, la república socialista Checoslovaca funciona como una federación desde el año 1969, dotando tanto a checos como eslovacos de una importante independencia, con sus propias instituciones políticas tales como un parlamento y un gobierno propios. Así mismo, la estructura institucional de la federación no incentiva la creación de partidos activos en ambos estados de la federación, ya que tanto los territorios de Eslovaquia como los de Chequia constituyen entidades electorales separadas. Ello ayuda a que tras la transición la construcción nacional no sea un tema prioritario ni antes ni después de la disolución de Checoslovaquia, la cual no es un objetivo buscado conscientemente por la clase política eslovaca, ni aclamado por la mayoría de la ciudadanía. Y aunque en parte visible, esta dimensión étnico-nacional se ve a menudo superpuesta por la dimensión socio-económica. Para entender estas y otras cuestiones, a continuación se exploran los diferentes legados históricos que Eslovaquia recibe de su etapa pre comunista y como consecuencia de más de 40 años de régimen socialista, los cuales a su vez definen los principales conflictos en torno a los que se ha estructurado la competencia electoral entre partidos a partir del año 1989 con el inicio de la transición democrática.

#### 5.5.3.1. Etapas pre-comunista

A finales del s. XIX y principios del XX, la principal cuestión política que estructura a las incipientes organizaciones políticas eslovacas que surgen en ese momento es el deseo de lograr la autonomía política, económica y cultural. Esto es, los primeros esfuerzos de este incipiente movimiento político eslovaco son dirigidos a abandonar el Imperio Austro-Húngaro y formar una república independiente junto a sus vecinos checos. La unión de ambos pueblos es una idea que se inspira en el movimiento paneslavo y que surge de las importantes comunidades de eslovacos residentes en el

exterior (especialmente por la comunidad de los EEUU), idea que por otra parte recibe un amplio apoyo en el propio país. Durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918) los checos, eslovacos y otros grupos nacionales del Imperio Austro-Húngaro reciben el apoyo de checos y eslovacos residentes en el extranjero en la campaña por un estado independiente. Al final de la guerra, con la disolución del Imperio, el Comité Nacional de Praga proclama la creación de la República independiente de Checoslovaquia el 28 de octubre de 1918. En definitiva, aunque el nacionalismo parece ser la principal dimensión estructuradora de la vida política eslovaca de la época, debe señalarse como se trata de un nacionalismo autonomista y no secesionista. Esto es, desde un primer momento, los políticos eslovacos no buscan una solución exclusivamente eslovaca a los problemas de la nación, sino que la prioridad es su alianza con otros pueblos paneslavos (en este caso sus vecinos checos) para lograr su objetivo de una autonomía política (Leff, 1988)

Sin embargo, pronto se producen importantes desacuerdos entre checos y eslovacos. El principal conflicto se deriva de los deseos eslovacos de contar con un papel más preponderante dentro de la organización de la federación. Esto es, los checos son acusados de ejercer su hegemonía en el control político y económico del país, mientras que eslovacos se encuentran subordinados frecuentemente a las decisiones de los primeros. Las causas del dominio checo son varias: en primer lugar está la inexistencia de partidos eslovacos de masas (el Partido Nacional Eslovaco, el Partido Popular y el Partido Social Demócrata ya existen durante el dominio húngaro, pero siguen siendo partidos de élite, que agrupan a los intelectuales del país); la inexistencia de un liderazgo político claro que defienda los objetivos futuros de Eslovaquia; la falta de un centro administrativo y político similar al que representa Praga para los checos ya desde el s. XIX, lo que hace que el poder político y administrativo permanezca concentrado en Praga; y finalmente el menor desarrollo económico y urbano de Eslovaquia, lo que hace que la influencia de la nobleza terrateniente sea todavía muy fuerte en la vida política de las tierras eslovacas (Rychlik, 2000). Pero sobre todo, la principal causa de resentimiento de los eslovacos es la situación de atraso económico que Eslovaquia continúa sufriendo respecto de los territorios checos. Muchas empresas eslovacas tienen que cerrar ante la presión competitiva que supone la industria checa, y Eslovaquia se convierte así en una especie de complemento agrícola a la economía industrial de las tierras checas. En este sentido es posible sostener que las cuestiones de carácter

332

socioeconómico están desde un principio profundamente arraigadas en las reivindicaciones de una mayor autonomía para Eslovaquia, por encima de otros elementos como los de carácter identitario o étnico.

Tras el acuerdo de Munich de Francia, Italia, Alemania y Reino Unido en el año 1938, Alemania amenaza con anexionarse parte de Eslovaquia y permitir que las demás regiones sean repartidas entre Hungría y Polonia, a menos que Eslovaquia declare su independencia. De este modo, se produce la secesión de Checoslovaquia en el año 1939, pasando Eslovaquia a formar parte de la coalición de Hitler y estando nominalmente bajo el control de la Alemania Nazi. Esta secesión de los checos no es por tanto buscada de manera consciente, sino que se produce como consecuencia de toda una serie de presiones externas (Sigurd Hilde, 1999:651). El nuevo estado eslovaco se convierte en un régimen de tipo autoritario donde la constitución garantiza amplios poderes al presidente de la república. Como socio de las fuerzas del Eje, Eslovaquia participa desde ese momento en la deportación masiva de ciudadanos judíos de su territorio. Surgen en ese momento numerosas voces contrarias al régimen autoritario de Jozef Tito y amplios sectores de la población claman por un regreso a la unión con los territorios checos. De esta forma, en el año 1944 se produce un levantamiento de parte del ejército eslovaco y partidarios, organizados por grupos clandestinos y el gobierno checoslovaco en el exilio, aunque sin éxito para la causa checoslovaca. La ocupación alemana continúa por tanto hasta la victoria de los aliados y la entrada de las tropas soviéticas en Bratislava, en el año 1945, reinstaurando la República Checoslovaca (Kirschbaum & Stanislav, 1996).

#### 5.5.3.2. Etapa comunista

Checoslovaquia cae bajo la influencia de la Unión Soviética y su Pacto de Varsovia después de un golpe de estado llevado a cabo por los comunistas en el año 1948. La etapa socialista se caracteriza por un férreo control del Partido Comunista de Checoslovaquia, que raramente permite cualquier manifestación de oposición. Sin embargo, la experiencia democrática y de movilización política, junto a la del progreso social y económico previo al comunismo alimenta aquí el descontento y las peticiones de reforma, sobre todo cuando el régimen comienza a mostrar signos de crisis. Surgen así contestaciones como la “Primavera de Praga” (1968), que si bien es un movimiento

que comienza desde abajo, enseguida es encauzado por el aparato del partido comunista checoslovaco, que propone medidas concretas de reforma (“socialismo con rostro humano”). Estas reformas, sin embargo, son abolidas con la invasión del país por parte de la URSS y de sus aliados del Pacto de Varsovia (a excepción de Rumanía). En el año 1969, Checoslovaquia se convierte en una federación de la República Socialista Checa y la República Socialista Eslovaca, culminando así con las reivindicaciones de años de los eslovacos de lograr una mayor autonomía y un estatus de igualdad con los checos dentro de un Estado común para ambos (Kirschbaum & Stanislav, 1996).

La década de los 70 es conocida como el período de "normalización " que prosigue a los acontecimientos de la Primavera de Praga, y en la que los apologistas de la invasión soviética de 1968 impiden de la mejor manera posible cualquier oposición al régimen. Debido a que el movimiento de reforma tiene su centro en Praga, Eslovaquia experimenta una "normalización" menos dura que la sufrida por los checos. De hecho, la República Eslovaca experimenta un crecimiento económico relativamente alto en los años 1970 y 1980 en comparación con el experimentado por la República Checa. Este hecho tiene un impacto fundamental en la percepción que checos y eslovacos tienen del legado socialista durante la etapa de la transición, y por tanto, también perfila sus creencias acerca de cómo dicho proceso de transición económica y política debe ser llevado a cabo (Evans & Whitefield, 1998).

#### 5.5.3.3. La transición

La transición eslovaca puede dividirse en tres etapas: una primera etapa comprende desde la salida de los comunistas del poder y el inicio de la transición democrática (1989) hasta la disolución de Checoslovaquia en el año 1993; la segunda etapa, que comprende los 5 primeros años de la Eslovaquia democrática e independiente bajo el mandato de los diferentes gobiernos de HZDS y de su presidente, Meciar (1993-1998) y una tercera etapa caracterizada por un cambio político, con la llegada al poder del SDK y de Mikulas Dzurinda, y que culmina con la entrada del país en la UE (1998-2004).

Las primeras elecciones democráticas en Eslovaquia se producen todavía en el marco de la república de Checoslovaquia, dado que las mismas tienen lugar en junio de 1992,

mientras que la disolución de Checoslovaquia no se produce hasta el año 1993. Por eso los electores votan por una parte al Parlamento Federal y por otra al parlamento eslovaco. El partido con mayor porcentaje de votos en este último es para el movimiento cívico VPN (Foro Público contra la Violencia), organización que ejerce oposición al régimen comunista en sus últimos años, ideológicamente heterogénea pero cuyos miembros coinciden en la necesidad de reformas democráticas radicales. La segunda fuerza más votada es el Movimiento Cristiano-Demócrata (KDH). Le siguen el Partido Nacional Eslovaco (SNS) y el Partido Comunista (KSS). Se forma un gobierno de coalición entre el VPN y el KDH, dirigido por Vladimir Meciar (Olson, 1993). En esta primera etapa el principal cometido es el de iniciar las reformas políticas y económicas necesarias para una exitosa transición hacia la democracia y hacia una economía de mercado. Por tanto el principal tema en torno al cual se estructuran las formaciones políticas es el carácter de dichas reformas. Los desacuerdos entre checos y eslovacos son frecuentes a este respecto. En primer lugar los eslovacos exigen la constitución de una confederación que garantice la autonomía y soberanía eslovaca, solución que los checos rechazan. Sin embargo la independencia o secesión no es en ese momento un objetivo ni de la clase política ni de la mayoría de la población. Según ciertos estudios de opinión realizados entre 1990 y 1992 tan sólo entre un 10 y un 20% de los eslovacos están a favor de la independencia. Incluso en 1993, después de la separación de facto de ambos territorios, tan sólo un 29% de los encuestados manifiesta que habría votado a favor de la disolución en caso de que hubiese habido un referéndum de consulta, mientras que el 50% manifiesta que hubiera votado en contra<sup>71</sup>. De este modo, debido a que la independencia carece de un apoyo popular sustancial son pocos los partidos políticos que durante el primer periodo de la transición reivindican un estado eslovaco soberano de manera abierta. De los partidos presentes en el Consejo Nacional Eslovaco y el Parlamento Federal en el periodo 1990-1992, tan sólo el Partido Nacional Eslovaco (SNS) favorece sistemáticamente la independencia de Eslovaquia. En 1992 se convocan elecciones anticipadas debido a los conflictos de Vladimir Meciar con la dirección de su propio partido (VPN), lo que le lleva a la dimisión de todas sus funciones y a la creación de su propio partido con disidentes del VPN en el año 1991 (Movimiento por una Eslovaquia Democrática-HZDS). El SNS es de nuevo en estas

---

<sup>71</sup> Center for Social Analysis, Current problems of Slovakia after the split of the CSFR, March 1993 (Bratislava, 1993), p. 2.

elecciones el único partido independentista vencedor al obtener un 10% de los sufragios. Por su parte, el partido ganador, Movimiento para una Eslovaquia Democrática (HZDS), dirigido por Vladimir Meciar tampoco aboga directamente por la independencia en un primer momento. Si bien su posición sobre la cuestión es difusa, el propio Meciar declara en su momento que “un estado independiente de Eslovaquia no era el objetivo del HZDS”<sup>72</sup>. Tan sólo después de las elecciones y bajo la presión de Klaus y la derecha checa, el HZDS accede a demandar la independencia.

**Tabla 46:** Eslovaquia. Elecciones parlamentarias 1992.

<b>PARTIDO</b>	<b>ORIENTACIÓN</b>	<b>PORCENTAJE DE VOTOS</b>
<i>Movimiento por una Eslovaquia Democrática (HZDS)</i>	Nacionalista / Populismo	37.2
<i>Partido de la Izquierda Democrática (SDL)</i>	Comunista-Socialista/ Izquierda	14.7
<i>Movimiento Demócrata Cristiano (KDH)</i>	Demócrata cristiana/ Centro-Derecha	8.9
<i>Partido Nacional Eslovaco (SNS)</i>	Nacionalista/ Populista	7.9
<i>Movimiento Húngaro Demócrata Cristiano (ESWS)</i>	Étnica	7.4

**Fuente:** Parliament and Government Composition Database - <http://parlgov.org/stable/index.html>

European Elections Database (EED) [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/)

Y si bien la cuestión de la independencia del país no es un tema central durante los primeros años de la transición con anterioridad a la disolución de Checoslovaquia, si lo son las reformas económicas y el control de este tipo de decisiones por parte de las autoridades eslovacas. Así, el debate en torno a la descentralización se pierde en el fondo de las conversaciones sobre el carácter del estado federal. Debido a la particular estructura de la economía eslovaca (como se ha mencionado ya, más dependiente de la industria pesada) esta se ve mucho más afectada por los recortes de las subvenciones públicas que siguen a la implementación de las medidas de choque impuestas en el año 1991. Ello se traduce en un aumento espectacular del paro en tierras eslovacas mientras que entre los checos la tasa de paro se mantiene relativamente reducida. De esta forma cada vez es mayor la oposición de las fuerzas políticas eslovacas en el Consejo y el

<sup>72</sup> Citado en Marifn Lesko, Meciar a meciarizmus (Bratislava, 1997), p. 82. Traducción de Paal Sigurd Hilde (1999)

Parlamento Federal a aceptar las decisiones económicas adoptadas por el Ministerio de Finanzas. En general la industria eslovaca se ve perjudicada por el programa de la economía federal, sino también por otras políticas promovidas por el gobierno federal. Un ejemplo de ello es la decisión de reducir la exportación de armas al Tercer Mundo, un gesto aplaudido por Occidente que sin embargo no es bien recibido por Eslovaquia, donde más de 70000 empleos dependen de la industria armamentística. La política federal de reorientar la producción hacia Occidente es otro ejemplo, puesto que la mayoría de los sectores industriales eslovacos tienen su principal mercado en el Este. Por tanto, la oposición a las reformas políticas no sólo es fuerte en los circuitos políticos, sino también entre la población en general. Así, mientras el 72% de los checos creen que las reformas económicas traen la prosperidad, tan sólo el 48% de los eslovacos creen lo mismo. Así mismo, mientras que el 66% de los checos consideran que la velocidad de las reformas es la correcta o no demasiado rápida, de los eslovacos sólo el 45% son de la misma opinión (Sigurd Hild, 1999:656).

Debido al desencanto sobre la situación económica eslovaca, se desarrolla una visión más positiva del pasado comunista. Para Eslovaquia, la época socialista ha traído la industrialización, la urbanización y una mejora en la calidad de vida. Particularmente, en el periodo posterior a 1968, la economía checa se estanca, mientras que Eslovaquia disfruta de un periodo de relativa prosperidad económica y libertad (Leff, 1988). Estos legados tienen consecuencias inmediatas en el periodo de transición. Así por ejemplo, para los eslovacos la depuración de los ex comunistas de los cargos de cierta importancia no se considera un asunto tan importante como en R. Checa. Pero más importante aún es que la reforma económica no se considera tan urgente o incluso necesaria. Así, a diferencia de los checos, diversas encuestas de la época muestran como los eslovacos son contrarios durante esta etapa a las privatizaciones a gran escala, mientras están convencidos del importante papel del Estado en la creación de empleo (Sigurd Hild, 1999).

Así pues, a la hora de entender el porqué de la ruptura de Checoslovaquia, el carácter de la reforma económica ocupa un papel central. Las diferentes estructuras económicas de la Chequia y Eslovaquia a principios de la transición, con la mayor preponderancia en el caso de la república Eslovaca de la industria pesada, llevan a que las reformas radicales

propuestas por el primer gobierno checoslovaco golpeen mucho más duramente a eslovacos que a checos. En este sentido, la oposición política frontal a las iniciales políticas de choque puestas en marcha por el primer gobierno federal frente al apoyo que estas políticas tienen en territorio checo, es uno de los principales puntos discordantes entre ambos territorios y por tanto la principal razón que lleva a la escisión de ambos países (Dedek, 1996). Así mismo, otro factor que tiene una importancia capital son las diferentes visiones políticas del mundo que tienen ambos territorios derivados de sus experiencias o legados del pasado comunista (Evans & Whitefield, 1998). La era de la normalización después de la “Revolución de Praga” es mucho menos dura en Eslovaquia que en República Checa, al mismo tiempo que se puede decir que los territorios eslovacos se benefician de las políticas de industrialización comunistas, que los lleva a una creciente prosperidad y por tanto, a la ansiada convergencia con sus vecinos checos (Leff, 1998). En este sentido, las opiniones sobre los costes y beneficios de la transición, y el modo en que esta debe llevarse a cabo son divergentes entre ambos territorios. La experiencia eslovaca lleva a preferir una transición más moderada, mientras que el territorio checo es más propenso a apostar por una transición radical en estos primeros momentos. (Krejčí & Machonin, 1996).

A pesar de estos desacuerdos, la secesión nunca es una opción política decisiva en el panorama electoral eslovaco. Esto es, la ruptura de Checoslovaquia no es resultado de una lucha por la independencia de Eslovaquia, hecho que diferencia este proceso de otros como la disolución de la antigua URSS o de Yugoslavia. En estos dos últimos casos, los líderes de las minorías nacionales tienen un papel clave a la hora de romper con un estado dominado por un grupo mayoritario. En Checoslovaquia, sin embargo, se trata de un rechazo mutuo de los líderes políticos de ambos territorios a un Estado común como consecuencia de la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en cómo la transición debe ser llevada a cabo, no sólo en el plano político (forma institucional que debe tomar la unión) sino sobre todo en el plano económico (ritmo y profundidad de las reformas implementadas). Es más, ciertos especialistas señalan como este rechazo se da fundamentalmente por parte de los líderes checos, mientras que son escasos los indicios de que los líderes eslovacos busquen conscientemente una separación de ambos territorios (Dedek, 1996; Sigurd-Hild, 1999).

El partido dominante durante los cinco primeros años de independencia (1993-1998) es el HZDS (Movimiento por una Eslovaquia Democrática), formación que a su vez surge como reacción del giro hacia la derecha del VPN (Público contra la Violencia, principal movimiento político opositor al régimen comunista durante la revolución del año 1989 y posteriormente, principal partido político eslovaco hasta la disolución de Checoslovaquia). Este partido combina el sentimiento nacionalista con una política económica de centro-izquierda, así como también la adherencia a unos valores tradicionales cristianos propios de la mayoría de la población eslovaca, lo cual les reporta el 37% de los votos en los primeros comicios celebrados en el marco de una Eslovaquia independiente en el año 1994 (Haughton, 2001). Esta triple vertiente de su orientación política se manifiesta en la naturaleza ideológica de sus dos principales aliados al frente del primer gobierno democrático de la Eslovaquia independiente: el ZRS (Unión de Trabajadores de Eslovaquia, encargado durante estos primeros años de la transición de que las principales industrias del país permanezcan bajo control público) y el SNS (Partido Nacionalista Eslovaco). La centralidad de los planteamientos económicos moderados o de reforma gradual atrae a un electorado principalmente formado por los más duramente golpeados por la transición. Esto es, el HZDS ataca las reformas económicas radicales del gobierno central de la antigua Checoslovaquia, y hace campaña por una mayor autonomía del país en los asuntos económicos, financieros y de política exterior, señalando como la estructura de la economía Eslovaca requiere de un enfoque específico y particular de la reforma y de la transición hacia el sistema de mercado. La principal arma política utilizada en su lucha electoral es la denuncia del grave impacto social causado por la rápida transición económica iniciada por el gobierno central de Praga. En este sentido, las reivindicaciones en torno al modo y ritmo en que la transición debe ser llevada a cabo están presentes desde el inicio de los años noventa en la escena política eslovaca. De este modo el HZDS ofrece una vía específicamente eslovaca para la transición económica caracterizada por un enfoque más gradual que tenga un menor impacto social (Wolchik, 1993). Por tanto, podemos decir que la habilidad del HZDS para colocarse en el centro del escenario político está en tomar como suyas reivindicaciones típicamente propias de los partidos socialdemócratas y de izquierdas, pero también de los sectores nacionalistas. La cuestión redistributiva está en el centro del debate y el modelo de transformación

económica deseada es el principal argumento esgrimido por el partido dominante (HZDS) para atraer al electorado, consiguiendo de este modo integrar el voto nacionalista y el de izquierdas.

**Tabla 47:** Eslovaquia. Elecciones parlamentarias 1994.

<b>PARTIDO</b>	<b>ORIENTACIÓN</b>	<b>PORCENTAJE DE VOTOS</b>
<i>Movimiento por una Eslovaquia Democrática (HZDS)</i>	Nacionalista/ Populista	35
<i>Elección Común (SDL-Partido Izquierda Democrática + SDSS- Partido Socialdemócrata)</i>	Social Demócrata/ Centro Izquierda	10.4
<i>Coalición Húngara (SMK)</i>	Étnica	10.2
<i>Movimiento Demócrata Cristiano (KDH)</i>	Demócrata cristiana/ Centro Derecha	10.1
<i>Unión Democrática de Eslovaquia (DUS)</i>	Liberal / Centro-derecha	8.6
<i>Unión de los Trabajadores de Eslovaquia (ZRS)</i>	Comunista-Socialista/ Izquierda	7.3
<i>Partido Nacional Eslovaco (SNS)</i>	Nacionalista /Populista	5.4

**Fuente:** Parliament and Government Composition Database - <http://parlgov.org/stable/index.html>

European Elections Database(EED) [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/)

Una vez en el poder, el gobierno del HZDS se convierte sin embargo en el gobierno de las élites comerciales e industriales, favoreciendo que los antiguos directores de las empresas públicas puedan convertir su antigua posición de poder en una posición de influencia en el nuevo contexto capitalista. Además, durante buena parte de su mandato en el periodo 1994-1998 viola los principios y procedimientos democráticos, y algunos de sus principales representantes incluso son asociados con actos o actividades criminales. Ello lleva a una situación de polarización política entre el gobierno y la oposición política que domina buena parte del escenario político durante estos años, hasta que finalmente, en el año 1998, el HZDS pierde las elecciones como consecuencia de sus prácticas corruptas y su inhabilidad para reducir las altas tasas de desempleo. Podemos decir, por tanto que el conflicto entre el enfoque partidario de una democracia liberal y la de los opositores a este liberalismo, es el enfoque dominante en la escena política eslovaca durante el periodo 1994-1998 (Meciarismo-anti Meciarismo, en referencia a la manera de gobernar del que es presidente de la república durante buena parte de la década, Vladimir Meciar) (Haughton, 2001).

Con los posteriores gobiernos de Dzurinda (1998-2002; 2002-2006) la tradicional división socioeconómica vuelve a situarse en centro del panorama político, en parte debido a la actividad del nuevo gobierno de centro-derecha, que aboga sistemáticamente por la liberalización económica, la reducción del déficit público y la introducción de importantes reformas en el sistema fiscal, de pensiones y en el sector sanitario. Ello atrae de nuevo la atención de la opinión pública y de los discursos políticos sobre el papel que el Estado debe jugar en la economía y cuál debe ser la responsabilidad de los individuos en la procura de su propio bienestar. De este modo, podemos decir que la dimensión socioeconómica es de nuevo la predominante a partir del año 1998 (Evans & Whitefield, 1998).

**Tabla 48:** Eslovaquia. Elecciones parlamentarias 1998.

<b>PARTIDO</b>	<b>ORIENTACIÓN</b>	<b>PORCENTAJE DE VOTOS</b>
<i>Movimiento por una Eslovaquia Democrática (HZDS)</i>	Nacionalista/ Populista	27
<i>Coalición Democrática Eslovaca (SDK)</i>	Coalición (Conservadora, Liberal, cristiano demócrata, social demócrata y verdes)	26.3
<i>Partido Izquierda Democrática (SDL)</i>	Comunista – Socialista/ Izquierda	14.7
<i>Partido de la Coalición Húngara (SMK)</i>	Étnica	9.1
<i>Partido Nacional Eslovaco (SNS)</i>	Nacionalista/ Populista	9.1
<i>Partido de la Compresión Ciudadana (SOP)</i>	Social demócrata/ Centro Izquierda	8

**Fuente:** Parliament and Government Composition Database - <http://parlgov.org/stable/index.html>

European Elections Database (EED) [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/)

Tabla 49: Eslovaquia. Elecciones parlamentarias 2002

PARTIDO	ORIENTACIÓN (1)	PORCENTAJE DE VOTOS (2)
<i>Movimiento por una Eslovaquia Democrática (HZDS)</i>	Nacionalista/Populista	19.5
<i>Unión Democrática y Cristiana Eslovaca- Partido Democrático (SDKU)</i>	Demócrata cristiana/ Centro – derecha	15.1
<i>Partido Social Demócrata (SMER)</i>	Social demócrata/ Centro-izquierda	13.5
<i>Partido de Coalición Húngara (MKP)</i>	Étnica	11.2
<i>Movimiento Demócrata Cristiano (KDH)</i>	Demócrata cristiana/ Centro-derecha	8.3
<i>Alianza de Nuevos Ciudadanos (ANO)</i>	Liberal/ Centro-derecha	8
<i>Partido Comunista Eslovaco (KSS)</i>	Comunista-socialista/ Izquierda	6.3

Fuente: Parliament and Government Composition Database - <http://parlgov.org/stable/index.html>

European Elections Database (EED) [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/)

En general, podemos sostener como los partidos nacionalistas (SNS) o aquellos representando los intereses de las minorías étnicas (MKP) nunca tienen el papel central en el escenario electoral eslovaco, si bien es cierto que la dimensión nacional irrumpe en la primera etapa de la transición en relación con el carácter y el ritmo de las reformas de tipo socioeconómico. En este sentido, el rechazo a una terapia de choque impuesta desde Praga y la búsqueda de una vía de transición propia que se ajuste a las necesidades de la estructura económica eslovaca hace que las aspiraciones de centro-izquierda de una transición más gradual se identifiquen así mismo con los sentimientos de tipo nacionalista que claman por la escisión de los checos. Esta simbiosis entre las aspiraciones izquierdistas y nacionalistas es aprovechada por el HZDS para situarse en el centro del panorama político. Con posterioridad a la victoria de estos y durante el periodo comprendido entre el año 1994 y 1998 la dimensión que define el panorama político eslovaco y las formaciones dentro del mismo es la que hace referencia al carácter democrático del Estado y que enfrentaba a partidarios y detractores del presidente Meciar. Una vez superado este enfrentamiento, con la caída de Meciar en las elecciones del año 1998, la dimensión socioeconómica vuelve a tomar el papel central del escenario político.

### 5.5.3. *El sistema de competencia electoral en Estonia.*

Dos características propias diferencian a Estonia de los otros dos casos de estudio: la importancia capital de la cuestión de la reconstrucción nacional y la debilidad de los partidos de izquierda (Mikkel, 2006).

Desde un primer momento, la cuestión étnico-nacional está muy presente en la vida política de la Estonia independiente e incluso en el propio sistema electoral. De este modo, las primeras elecciones no permiten la participación de más de medio millón de individuos pertenecientes a la importante minoría rusa residente en el país, así como de más de 80000 estonios nacidos fuera del país, que fueron considerados como no-ciudadanos (Fitzmaurice, 1993). Así mismo, desde un inicio la amenaza a la pérdida de independencia en las decisiones políticas y económicas a favor de la antigua URSS tiene un papel determinante en la configuración de las políticas nacionales. Por otra parte, la posibilidad de una transición negociada dentro del antiguo marco de la URSS propuesto por el Frente Popular es ampliamente rechazado por la mayoría de las fuerzas políticas nacionales, que promueven un cambio rápido y radical hacia la economía de mercado, en un claro gesto de distanciamiento del antiguo régimen y de Rusia. Esto es, podemos decir que la cuestión nacional y de preservación de la soberanía e independencia ha tenido un papel central desde el inicio de la transición, determinando las medidas de tipo económico a tomar. El primer gobierno democrático, liderado por el Martin Laar, y conformado por una coalición de tres fuerzas políticas (dos de las cuales tienen un marcado carácter conservador y nacionalista, Isamaa/Alianza de los padres de la Patria y Partido Estonio de la Independencia Nacional) es el gobierno de las grandes reformas económicas, muchas de las cuales tienen un grave impacto social sobre las condiciones de vida de la población durante los primeros años de la transición. Sin embargo, el propio Laar sostiene que “los reformadores no estaban en el poder para alcanzar un consenso con el parlamento o incluso con la propia sociedad acerca del camino de las reformas, sino para aprovechar la ventana de oportunidades abierta para el país y orientar el al mismo de manera definitiva desde el Este de Europa hacia el Oeste” (Laar, 2002). En este sentido, la reforma económica no es planteada tanto en términos “terapia de choque” vs. “enfoque gradual” o “neoliberalismo” vs. “socialdemocracia”, sino como una cuestión de oportunidad nacional de orientación

definitiva hacia el mundo occidental, marcando distancias con el mundo oriental y la antigua URSS.

Precisamente, estas políticas de reforma de tipo radical han producido una situación de fuerte desigualdad social y las condiciones propicias donde muchos votantes se sienten afectados por una creciente pobreza y marginalidad. Lo esperable es que esta situación haya conducido a un aumento en el apoyo electoral de las fuerzas de izquierda. Sin embargo, la realidad ha sido bastante diferente: en general, los partidos de izquierda han obtenido resultados pobres y su debilidad ha sido reiterada en las diferentes elecciones democráticas celebradas desde el inicio de la transición (Mikkel, 2006). El partido sucesor de las fuerzas comunistas (Partido de la Izquierda de Estonia) tan sólo tiene una breve aparición en el parlamento nacional tras las elecciones legislativas de 1999. Por su parte, los Moderados, que promulgan una ideología socialdemócrata moderna, se ven afectados por varios problemas de identidad tras haber participado en varios gobiernos de derecha durante la década de los 90 y haber respaldado sus políticas neoliberales. En definitiva, como consecuencia de esta debilidad inherente de la izquierda, otras orientaciones políticas han tomado la delantera a la hora de perfilar la agenda política nacional y las dimensiones relevantes dentro de la misma. Así mismo, esta debilidad de las ideas de la izquierda ha permitido a la derecha presentar los planteamientos de la social democracia ante el electorado como no válidos o como algo que ni siquiera merece la pena considerar.

**Tabla 50:** Estonia. Equilibrio Izquierda-Derecha.

	<b>1992</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>	<b>2003</b>
<i>Derecha</i>	40,1	29,1	32,0	49,6
<i>Centro</i>	21,9	52,4	53,5	38,4
<i>Izquierda</i>	15,2	5,9	6,1	7

Fuente: Mikkel (2006)

Estas dos características previamente mencionadas (la hegemonía de la cuestión de la reconstrucción nacional y la debilidad de la izquierda) han llevado a lo que muchos han denominado como carácter pragmático de la política de Estonia. Esto es, a pesar de las diferentes divisiones sociales que caracterizan al país durante la primera etapa de la transición (de tipo étnico, social, etc...) el proceso de transición política y económica en Estonia es llevado a cabo en medio de un enorme consenso por parte de las principales

fuerzas políticas del país. Esto es, todas las fuerzas políticas apoyan el paso firme hacia una economía de mercado. De esta forma las políticas de reforma radical introducidas por los diferentes gobiernos de la transición a penas encuentran algún tipo de oposición política, y todo ello a pesar de los graves costes sociales que estas reformas producen.

Para entender estas características especiales del sistema de partidos estonio es necesario describir en primer lugar los legados históricos previos a la transición, para luego analizar de manera pormenorizada esta etapa de transformaciones y los conflictos políticos dominantes durante la misma.

#### 5.5.3.4. Etapa pre-comunista

Durante siglos y hasta el año 1917, Estonia forma parte de la Rusia Imperial. Sin embargo no es hasta finales del s. XIX cuando surgen los primeros movimientos políticos propiamente estonios, vinculados principalmente a la causa nacionalista. Ello es posible debido a los avances tecnológicos en la agricultura y el progreso económico, que llevan también a un importante progreso social que incluye la extensión de la educación, la movilidad social y en definitiva la mejora de las condiciones de vida de la población. Ello supuso que por primera vez en la historia del país una masa significativa de ciudadanos estonios puedan comprometerse políticamente con el movimiento nacionalista (Raun, 2001). En 1905 estalla la revolución en Estonia, al igual que en otros puntos del Imperio Ruso, debido al deterioro de las condiciones de vida de la clase obrera como consecuencia de la rápida industrialización y la crisis económica de principios de siglo. Durante este año se producen numerosas huelgas tanto de los trabajadores industriales como agrarios, así como manifestaciones de los estudiantes. En estas protestas el componente nacionalista y el reclamo de la independencia son clave, más allá de otras reivindicaciones como las de clase, dado que a pesar de la incipiente revolución industrial, la sociedad estonia se mantiene como una sociedad fundamentalmente agraria. Tras la caída del Imperio Ruso en el año 1917, Estonia establece su independencia y celebra sus primeras elecciones democráticas. Los resultados arrojan una victoria de las fuerzas políticas conservadoras y nacionalistas en las pequeñas ciudades y en las zonas rurales, mientras que la izquierda es más fuerte en ciudades industrializadas como Tallín (bolcheviques y mencheviques principalmente). Así mismo, es destacable como el apoyo a estas fuerzas de izquierda está protagonizado

principalmente por población de origen ruso y a la fuerza de trabajo industrial, que constituyen una minoría concentrada mayoritariamente en Tallin. Tras unas elecciones incompletas en las que tan sólo es consultada la población de Tallin (la zona industrializada del país), los bolcheviques toman el control de la Asamblea Nacional. Esta fuerza socialista, pero también de marcado carácter ruso, es la única fuerza política de la época que no apoya la independencia de Estonia, sino que aboga por su reintegración en una Unión Soviética de trabajadores. Tras una guerra de independencia en la cual la mayoría de la población estonia lucha en el bando nacional y contra el bando bolchevique (compuesto abrumadoramente por población de origen ruso) el país firma un tratado de paz en 1920 por el que los soviéticos reconocen la independencia del país.

El siguiente periodo de independencia está dividido en dos etapas: de 1920 a 1934, que es la era de la democracia liberal; y de 1934 a 1940, era de un autoritarismo moderado. La primera etapa está dominada por las fuerzas de centro-derecha, mientras que los comunistas apenas constituyen una pequeña facción en la vida política de la Estonia independiente. Sin embargo, con la Gran Depresión de 1929 y la crisis económica mundial que le sigue, el país se embarca en una importante crisis política. Como consecuencia de la misma y ante el creciente malestar social o el auge de los movimientos fascistas, la derecha da un golpe de Estado. Así, la etapa de 1934 a 1940 ha sido calificada como la “Era del silencio”. La ley marcial y las restricciones en las libertades civiles y políticas son las características de la época. Se ilegalizan todos los partidos políticos y el gobierno establece la Liga de los Padres de la Patria (Fatherland League- Isamaaliit), una organización diseñada para promocionar la unidad nacional y asegurar la estabilidad del país (Norgaard, 1999).

En definitiva, la vida política de Estonia está con anterioridad al régimen comunista dominada por la cuestión nacional. Las ocupaciones primero de la Rusia Imperial y luego de los bolcheviques hacen que la cuestión independentista esté siempre en el centro del conflicto político. De este modo, las formaciones políticas nacionales con un importante papel en el desarrollo de los acontecimientos son aquellas con una ideología marcadamente nacionalista, destacando en este sentido el rol jugado por Isamaaliit (Liga de los Padres de la Patria), que como se señalará, vuelve a tener un papel clave en el periodo de transición postcomunista.

#### 5.5.3.5. Etapa comunista

En 1939, Estonia y la Rusia soviética firman un pacto de asistencia mutua, por el cual Rusia establece bases militares en el país, y con el que Estonia pretende alejar las pretensiones sobre el país de la Alemania Nazi y de la propia Rusia. Este pacto lleva a la práctica ocupación militar de Estonia por parte de las tropas rusas. Tras el surgimiento de fuertes tensiones entre los gobiernos de Rusia y Estonia, y después de la victoria de las fuerzas de izquierda en unas elecciones llevadas a cabo en medio de un ambiente altamente coercitivo Estonia pasa a formar parte de la Unión Soviética el 6 de agosto de 1940 (Raun, 2001). La primera fase del comunismo está marcada por las deportaciones masivas de la población rural a campos de trabajo forzoso en la Rusia Central, con las que se inicia una política de rusificación del país báltico a fin de evitar cualquier tipo de movimiento social secesionista. Además, los altos cargos políticos de origen estonio también son apartados del poder, mientras que dichos cargos pasan a ser ocupados por políticos rusos leales al régimen soviético. Desde los inicios de la ocupación comunista existen movimientos sociales de contestación como las guerrillas, que buscan derrocar el sistema soviético y devolver la independencia al país. Sin embargo, el férreo control que ejercen las autoridades soviéticas sobre el país, unido a la militarización del territorio eslovaco lleva a una dura represión que provoca que, hasta los años ochenta no existan movimientos políticos disidentes lo suficientemente organizados para cuestionar al régimen (Norgaard, 1999). La rusificación de la clase política también es un elemento que favorece esta represión política. De este modo, la minoría rusa es dominante en los puestos de poder y en el Consejo de ministros, y no es hasta el año 1984 cuando una figura de origen estonio, Bruno Saul, ocupa el puesto de primer ministro. Otro elemento que favorece la falta de contestación popular al régimen es el descenso sostenido del número de estonios nativos mientras que la población de origen ruso no deja de crecer. Ello se debe en parte a las bajas tasas de natalidad de los estonios o a la inmigración desde otras partes de la URSS hacia Estonia, que es en esos momentos una de las regiones industriales más desarrolladas de todos los territorios soviéticos. De este modo, en 1970, la población no estonia es en un 80% urbana. En cambio, las zonas rurales se mantienen predominantemente estonias. En definitiva, las políticas de rusificación

suponen la introducción en el país de más de medio millón de habitantes de origen ruso. Si en 1940, los estonios constituyen el 90% de la población, en 1989 lo son sólo algo más del 61% (Raun, 2001). La principal preocupación para el régimen soviético es la de evitar cualquier tipo de movimiento disidente o nacionalista que cuestione la autoridad soviética, para lo que inicia intensas políticas de rusificación con las que busca crear una creciente identificación de la sociedad estonia con el poder central soviético.

#### 5.5.3.6. La transición

Según Mikkel (2006), la transición postcomunista en Estonia puede dividirse en tres grandes etapas: una primera etapa de movimientos políticos para conseguir la independencia (1985-1991), una segunda etapa de ruptura con el pasado comunista (1991-1995) y una tercera y última fase de consolidación del sistema de partidos post-soviético (1995-2004).

En 1985, con la llegada al poder de Gorbachev y sus planes de reforma de la URSS (Glasnot), se aviva la movilización política en el país y los deseos de volver a una independencia económica y política. Una de las principales consecuencias del Glasnot y la Perestroika es el renacimiento del pluralismo político y el resurgimiento de nuevos partidos políticos. Por tanto, durante esta fase inicial de la transición los partidos políticos y movimientos emergen en reacción al conflicto o cuestión dominante, que es la consecución de la independencia del país. Las primeras elecciones democráticas celebradas en el país con anterioridad a su secesión de la URSS se encuentran mediatizadas por la cuestión independentista, por lo que los candidatos políticos se encuentran identificados en base a su posición ideológica respecto a dicha cuestión. El más importante de estos movimientos es el Frente Popular Estonio, liderado por dos comunistas reformistas (Edgar Savisaar y Marju Lauristin) y con el cual el gobierno comunista pretende canalizar las reformas. La composición del Frente Popular es de políticos mayoritariamente miembros del Partido Comunista, lo que señala la relación existente entre este movimiento y el régimen en el poder. Por su parte, la minoría rusa y otras minorías del país permanecen desorganizadas o poco movilizadas durante esta época de cambios. Así mismo, durante esta etapa se reestructura el Partido de la Independencia Nacional, que busca la restauración de la independencia completa de Estonia, en contraste con el Frente Nacional, que mantiene un enfoque más moderado. Durante esta etapa de apertura y reformas, Väljas, líder entonces de los comunistas del

país, se sitúa al frente de las movilizaciones por la reforma y descentralización de la URSS y a favor de una mayor autonomía estonia. Paulatinamente, y a medida que el sentimiento popular se orienta hacia la consecución de la independencia total, el Frente Popular también reorienta su objetivo hacia la secesión del país, empujado por otros movimientos como el Comité de Ciudadanos. Los últimos en dar el paso son el propio partido comunista y el Soviet Supremo del país, que finalmente, en el año 1989 declaran inválida la incorporación de Estonia a URSS, y por primera vez califican la entrada de los soviéticos como una ocupación ilegal. El Frente Popular aboga por las instituciones existentes (soviet supremo) como una asamblea constituyente que pueda iniciar el proceso de restauración de la independencia del país, mientras que los Comités de Ciudadanos insisten en que sólo una institución no soviética puede iniciar este proceso, por lo que constituyen un parlamento ilegal que se declara legitimado para negociar con Moscú la independencia del país. Finalmente, estas dos instituciones deciden colaborar, y el Soviet Supremo nombra a Savisaar como nuevo presidente encargado de guiar al país en este proceso hacia la independencia. Las negociaciones de independencia entre Moscú y Tallin continúan estancadas hasta el año 1991 cuando, tras un golpe de estado fallido planeado por Moscú, Estonia es reconocida internacionalmente como estado independiente, aprobando en el año 1992 su primera constitución democrática.

La estructura de partidos y formaciones políticas de la época está por tanto dividida en tres grandes tendencias: el Partido Comunista de Estonia, que aboga por el mantenimiento del status quo actual y, por tanto, contrario a la secesión de la Unión Soviética en un principio; el Frente Popular, que defiende reformas moderadas que reporten una mayor autonomía al país, si bien paulatinamente readapta su discurso a las ansias independentistas de la mayoría de la ciudadanía; y toda una serie de grupos nacionalistas radicales, para quienes la única vía posible desde el comienzo de la reforma es la secesión de la URSS y la independencia total del país. Y aunque ninguna de estas tres vías parece tener un papel predominante, pronto el Frente Popular, al situarse como una vía intermedia entre nacionalistas radicales y comunistas, logra expandir su papel en el sistema de partidos. Los nacionalistas radicales, por su parte, desarrollan un papel clave en el proceso de reforma al rechazar participar en cualquier tipo de consulta electoral celebrada con anterioridad a la independencia del país, puesto que no reconocen la autoridad del Soviet Supremo. De este modo, organizan un

Parlamento Nacional paralelo que juega un rol fundamental en el diseño de la Constitución Nacional, ampliando su visibilidad en el panorama electoral del país y preparando así su triunfo para las elecciones parlamentarias del año 1992. Finalmente, los comunistas aseguran su legitimidad y una cierta popularidad como consecuencia de su participación en el proceso de independencia. Ello explica el hecho de algunos antiguos líderes del partido sigan ejerciendo un importante papel en la mayoría de las nuevas formaciones políticas de la transición. Esto es, se produce una rápida y temprana difusión de los viejos dirigentes socialistas entre los emergentes movimientos sociales y políticos de la Estonia democrática que asegura que los mismos sigan teniendo un papel clave durante el proceso de transición.

Una vez lograda la independencia, los grupos políticos que se manifestaban como contrarios a la misma quedan ilegalizados, resolviendo de este modo el conflicto existente en torno a la cuestión nacional. Ello lleva a una rápida fragmentación del Frente Popular en diferentes movimientos y nuevas formaciones políticas. En esta segunda etapa la cuestión política predominante es la puesta en marcha de las reformas necesarias para dejar atrás el pasado comunista, y por tanto es la actitud hacia los legados comunistas y la posición acerca del camino de la reforma que debe seguirse lo que polariza a las formaciones políticas. Y es que mientras que los moderados pragmáticos, procedentes de las redes de la nomenclatura comunista, están interesados en conservar sus posiciones dominantes y en un proceso de reforma más gradual, los radicales, vinculados a las nuevas élites políticas, se orientan claramente hacia una ruptura total con el pasado comunista.

Después de las elecciones de 1992, el Frente Popular pierde su papel preponderante debido a la presión para la moderación que existe sobre los actores gubernamentales, al mismo tiempo que es visto como responsable de los momentos duros que caracterizan esta etapa. Ello produce un cambio en la opinión pública, que se orienta hacia las fuerzas políticas que buscan un distanciamiento claro de los legados comunistas. Esta radicalización lleva a la marginación del antiguo Partido Comunista y de las formaciones de izquierda que lo suceden. Así mismo, estas elecciones están marcadas por la prohibición del voto o de formar parte de cualquier organización política a más de 600 mil ciudadanos de ascendencia rusa y casi 80000 estonios nacidos en el exterior, que son considerados como no-ciudadanos. La constelación de partidos que ocupa el

parlamento nacional después de estas primeras elecciones nacionales se caracteriza por una hegemonía del centro-derecha y las fuerzas conservadoras y nacionalistas. Entre todas ellas existe un acuerdo absoluto acerca de cómo debe ser llevada a cabo la transición hacia una economía de mercado: a través de transformaciones rápidas y profundas. Por tanto, la hegemonía del enfoque radical de las transformaciones es total, una vez las fuerzas de la izquierda quedan marginadas del poder. El gobierno de los reformistas introduce toda una serie de cambios masivos y radicales, que finalmente tienen un impacto fundamental en el proceso socio-político, llevando a cabo importantes cambios institucionales, que producen una ruptura en la continuidad de la vieja burocracia y la élite comunista. En este gobierno de coalición tiene un papel clave las formaciones de carácter nacionalista: la coalición Pro-Patria y el Partido Estonio de la Independencia Nacional. Estos son apoyados por una tercera fuerza política: la coalición de centro-izquierda de los Moderados, que incluye a socialdemócratas y a centristas.

**Tabla 51:** Estonia. Elecciones parlamentarias 1992

<b>PARTIDO</b>	<b>ORIENTACION</b>	<b>PORCENTAJE DE VOTOS</b>
<i>Isamaa- Pro Patria (RKI)</i>	Nacionalista/ Populista	22
<i>Casa Segura – Kõnle Kodu (KK)</i>	Liberal / Centro Derecha	13.6
<i>Frente Popular (R)</i>	Social Demócrata/ Centro Izquierda	12.2
<i>Moderados (SDE-M)</i>	Social Demócrata/ Centro Izquierda	9.7
<i>Partido Estonio de la Independencia nacional.(ERSP)</i>	Nacionalista/ Populista	8.8
<i>Monárquicos independientes (ERP)</i>	--	7.1
<i>Ciudadanos Estonios ( EKO)</i>	Nacionalista / Populista	6.9
<i>Verdes (EER)</i>	Ecologista	2.6
<i>Partido de los emprendedores estonios (EEE)</i>	Liberal / Centro Derecha	2.4

**Fuente:** Parliament and Government Composition Database - <http://parlgov.org/stable/index.html>

European Elections Database (EED) [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/)

Por tanto, esta segunda etapa de la transición que comprende los primeros años de la Estonia independiente se caracteriza por un acuerdo generalizado de la mayoría de las fuerzas del Parlamento para llevar a cabo una transición rápida, que implique toda una serie de cambios radicales que supongan la ruptura total con el pasado comunista. En este sentido, las formaciones de tipo nacionalista tienen un papel fundamental al

encabezar estas transformaciones. Dichas transformaciones son interpretadas como un proceso que lleva a la consolidación total de la independencia nacional con la definitiva reorientación de las políticas económicas e institucionales hacia Occidente. Por ello, cualquier propuesta de una transición más moderada o gradual es identificada como sospechosa de pretender mantener un cierto vínculo con el pasado socialista y la antigua potencia opresora (Rusia), lo que puede suponer una amenaza para la recién instaurada independencia nacional. Ello explica la marginación que sufre el Partido Comunista o todas las formaciones de izquierda que le suceden. Así pues, la consolidación nacional está en el centro del panorama político, estructurando la posición de las formaciones políticas y las preferencias del electorado.

Una tercera etapa de consolidación del sistema democrático comienza a partir del año 1995. En las elecciones de ese mismo año, el panorama electoral sufre profundos cambios. La coalición gobernante hasta ese momento (Pro Patria) se divide en tres nuevas formaciones, mientras que sus socios de gobierno (Partido de la Independencia de Eslovaquia y los Moderados) pierden a parte de sus miembros clave. Pro Patria y el Partido de la Independencia reaparecen entonces como Pro Patria Unión. La formación beneficiada por estos cambios es el KMÜ (Partido de la Coalición y el Partido del Centro) de Tiit Vahi, que forma gobierno de coalición con el Partido de Centro. Desde sus inicios, este es un gobierno difícil debido a las diferencias existentes entre el Partido de la Coalición y el Partido de Centro, o entre los intereses agrícolas o de sectores del campesinado y los intereses liberales de los reformistas del mercado.

**Tabla 52: Estonia. Elecciones parlamentarias 1995**

<b>PARTIDO</b>	<b>ORIENTACIÓN</b>	<b>PORCENTAJE DE VOTOS</b>
<i>Partido de la Coalición + Unión del Pueblo del País (KMÜ)</i>	Liberal/ Centro Derecha	32.2
<i>Partido Reformista de Estonia (ERe)</i>	Liberal/ Centro Derecha	16.2
<i>Partido del Centro Estonio (EK)</i>	Social Demócrata/ Centro Izquierda	14.2
<i>Pro Patria Union (I)</i>	Nacionalista/ Populista	7.9
<i>Moderados (SDE-M)</i>	Social demócrata/ Centro Izquierda	6
<i>Nuestra casa es Estonia! (MKE)</i>	Étnica	6
<i>Parempoolsed (P)</i>	Conservadora/ Centro- derecha	5

**Fuente:** Parliament and Government Composition Database - <http://parl.gov.org/stable/index.html>

Esta situación se resuelve en el año 1999, cuando el partido de coalición del gobierno se convierte en el gran derrotado, en parte debido a la impopularidad de ciertas reformas económicas entre las capas más desfavorecidas de la población y la incidencia negativa de la crisis rusa en la economía del país. El gobierno entrante está conformado por una alianza de signo conservador entre el partido Pro Patria Unión, el Partido Reformista y los Moderados. En su discurso programático el nuevo primer ministro destaca la adhesión de Estonia a la OTAN y a la UE como prioridades en política exterior. Dentro de la política interna resalta la lucha contra la corrupción y la primacía de los programas sociales de educación y salud y el desarrollo de las políticas regionales. Manifiesta asimismo que se inspirara en la “tercera vía” del primer ministro británico, Tony Blair, basada en una política económica eficaz pero con una fuerte dimensión social.

**Tabla 53:** Estonia. Elecciones parlamentarias 1999.

<b>PARTIDO</b>	<b>ORIENTACION</b>	<b>PORCENTAJE DE VOTOS</b>
<i>Partido del Centro Estonio (EK)</i>	Social Demócrata/ Centro Izquierda	23.4
<i>Pro Patria Union (I)</i>	Nacionalista/ Populista	16.0
<i>Partido Reformista de Estonia (ERe)</i>	Liberal/ Centro derecha	15.9
<i>Moderados (M)</i>	Social demócrata/ Centro Izquierda	15.2
<i>Partido de la Coalición de Estonia (EKK)</i>	Liberal/ Centro derecha	7.6
<i>Unión Popular de Estonia (ERa)</i>	Conservadora / Populista	7.3
<i>Partido Estonio del Pueblo Unido (EUR)</i>	Étnica	6.1

**Fuente:** Parliament and Government Composition Database - <http://parlgov.org/stable/index.html>

European Elections Database (EED) [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/)

Sin embargo, debido a una crisis política interna, el gobierno en pleno acaba dimitiendo en el año 2002. El 2 de marzo de 2003 se celebraron las elecciones legislativas en las que el partido del Centro y Res Pública vencen con el mismo número de escaños, seguidos del partido Reforma y Unión Popular de Estonia. El 27 de marzo Res Publica (ResP), el Partido Reformista (Ere) y Unión Popular (EME) firman un acuerdo de coalición y proponen al líder de Res Pública, Juhan Parts, para dirigir el nuevo Gobierno. Este es de nuevo un gobierno liberal y conservador, que da continuidad a las reformas radicales que buscan reforzar los lazos económicos y políticos con Occidente y

la mejora de la competitividad mediante la reducción de los impuestos y la abolición del impuesto sobre sociedades.

**Tabla 54:** Estonia. Elecciones parlamentarias 2003

PARTIDO	ORIENTACION	PORCENTAJE DE VOTOS
<i>Partido del Centro Estonio (EK)</i>	Social Demócrata/ Centro Izquierda	25.4
<i>Res Pública (ResP)</i>	Conservadora / Populismo	24.6
<i>Partido Reformista de Estonia (ERe)</i>	Liberal/ Centro derecha	7.7
<i>Unión Popular de Estonia (ERa)</i>	Conservadora/ Populista	13.0
<i>Pro Patria Union (I)</i>	Nacionalista/ Populista	7.3
<i>Moderados (M)</i>	Social Demócrata/ Centro Izquierda	7.0

**Fuente:** Parliament and Government Composition Database - <http://parlgov.org/stable/index.html>

European Elections Database (EED) [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/)

El espectro de los temas o conflictos dominantes durante este último periodo de la transición es difuso y se centra en tres líneas principales: la división rural-urbana; una división socioeconómica y otra cultural-étnica (Pettai & Kreuzer, 1999). La mayor peculiaridad de sistema de partidos de Estonia es que estas divisiones están desproporcionadas. El extremo urbano domina al rural, el centro derecha a la izquierda y los estonios a los ruso-parlantes. Esto es la clase estonia urbana es la dominante en el espectro político del país. El partido de derechas Partido de la Reforma triunfa en las elecciones de 1995 y es el actor dominante en los siguientes años. No existe un partido fuerte en la izquierda de carácter socialdemócrata que defienda los derechos de los trabajadores y de los que dependen de la acción protectora del Estado. El sucesor del Partido Comunista, el Partido de la Izquierda Estonia juega un papel marginal, y no consigue entrar en el parlamento hasta el año 1999 gracias al apoyo del Partido de la Gente Unida, que representa a la minoría rusa. Por otra parte, los Moderados (socialdemócratas) no pueden ser considerados un partido de izquierdas tradicional, sino que más bien están situados en el centro del espectro político, además de haber sobrevivido a varias alianzas con los partidos de derecha. Finalmente, el Partido del Centro, liderado por el antiguo líder del Frente Popular, Edgar Savisaar, aunque intenta identificarse con la imagen de un partido de izquierdas apelando a aquellos votantes más afectados por la transición (pensionistas y todos aquellos con ingresos por debajo del índice de pobreza) es caracterizado muchas veces como un partido con tendencias más bien populistas.

Así pues, la ausencia de una opción social demócrata en el espectro político de Estonia apunta que la sociedad del país todavía está democráticamente poco madura para situarse en la tradicional división socioeconómica. Además, la derecha y la izquierda de Estonia difieren mucho de la concepción tradicional de ambos conceptos. Por el contrario, vemos una tendencia hacia un sistema de tipo populista, donde el voto se basa en la prominencia y carisma de los líderes de los partidos.

#### *5.5.4. Conclusiones*

Todo parece indicar que en las repúblicas bálticas, y más concretamente en nuestro caso de estudio (Estonia), debido a la importancia capital atribuida a la construcción nacional en el proceso de transición, la sociedad ha apostado por el apoyo a las medidas de reforma radical que han supuesto un corte drástico con el pasado comunista. De este modo se establece una relación de refuerzo mutuo entre políticas neoliberales y políticas identitarias. En este sentido, las fuerzas políticas se han estructurado en torno a la cuestión nacional, convirtiendo a ésta en la principal dimensión de competencia electoral entre partidos, y dejando en un segundo plano la dimensión económico-distributiva. Las políticas identitarias, reforzadas por la existencia en Estonia de una importante minoría rusa, han sido utilizadas para lograr la estabilidad política y social del país en la dura etapa de transformaciones que supone la transición. En este sentido y tal como hemos señalado, el hecho de que la dimensión nacional-identitaria sea la relevante en la configuración de las fuerzas políticas y en el sistema de competencia electoral, dejando en un segundo plano la dimensión económico-distributiva, unido a que las políticas de transformación radical son aceptadas como un hecho de ruptura de con el pasado y de consolidación nacional, han llevado a una importante aceptación por parte de la población de estas medidas neoliberales y de medidas impopulares como los duros ajustes económicos y el recorte del Estado de Bienestar.

En cambio, en los países Bisagra y más concretamente en Eslovaquia, los gobiernos no pueden acudir a este tipo de políticas para mantener la paz social, puesto que aunque la transición coincide el proceso de separación de la antigua Checoslovaquia, no encontramos sin embargo la existencia de fuertes conflictos de tipo identitario. Las duras medidas de ajuste económico aplicadas durante los primeros años de la transición impactan mucho más duramente sobre los eslovacos que sobre el pueblo checo, debido

en gran parte a la debilidad de la estructura económica y productiva de los primeros. Como consecuencia de ello es necesario hablar de una superposición entre los planteamientos que abogan por la necesidad de una transición de tipo más gradual o una vía propiamente eslovaca para la transformación económica (dimensión económico-redistributiva) y aquellos planteamientos partidarios de la escisión con el pueblo checo y la declaración de la independencia del país (dimensión étnico-nacional). Por ello, a pesar de las presiones internacionales, vemos como el gobierno eslovaco se embarca en políticas contradictorias con los dictados procedentes del exterior o incluso con algunas de las políticas económicas que están siendo implementadas en ese momento a fin de mantener la paz social (Vanhuysse, 2006), tales como programas sociales relativamente generosos para sectores sociales con un fuerte peso electoral (especialmente pensionistas), o reformas económicas más gradualistas a fin de evitar altas tasas de desempleo y la consecuente inestabilidad social (apoyo a sectores públicos deficitarios). Todas estas medidas, en cierta manera contradictorias con las líneas macroeconómicas de estabilización impuestas desde las organizaciones financieras internacionales hacen que la economía eslovaca se enfrente a una recesión en la segunda década de los noventa que finalmente lleva a la implementación de ciertas medidas de ajuste que suponen un cierto retroceso respecto de la dirección tomada en los primeros años de la transición. Sin embargo, estos precedentes de una mayor gradualidad impiden que estas reformas sean de la radicalidad de las impuestas desde los inicios de la transición en Estonia. Ello explica las diferencias en los modelos sociales y económicos de ambos países.

Finalmente, en el caso de Eslovenia, unos legados económicos muy favorables y la inexistencia de un conflicto étnico importante llevan a una transición pacífica y gradual, donde además las fuerzas políticas sucesoras de aquellos en el poder durante el antiguo régimen se ven altamente legitimadas debido al importante papel desempeñado en la transición hacia un sistema democrático. Como resultado, las fuerzas políticas de centro izquierda, sucesoras de la antigua liga de los socialistas, dominan el panorama político hasta el año 2004. La continuidad de los valores sociales impulsados durante la etapa socialista no sólo se ve favorecida por la predominancia de las fuerzas situadas en el centro-izquierda del espectro político, sino que tal como se ha mencionado anteriormente, también se ve impulsada por la relativamente exitosa transición económica fruto de unos legados beneficiosos. Ello favorece un consenso generalizado

en torno a la defensa del estado de bienestar y las políticas sociales entre todas las principales fuerzas políticas independientemente de su posición ideológica. En definitiva, aunque parece que la principal dimensión electoral que caracteriza a los partidos en el panorama político esloveno es la tradicional dimensión socioeconómica, esta a sí mismo se ha visto frecuentemente superpuesta por otros dos ejes o dimensiones: aquella que hace referencia al origen dichas formaciones (comunismo-anticomunismo) y la dimensión cultural (tradicción vs. modernidad).

### **5.6. Conclusiones.**

Los datos de esta segunda fase del análisis ponen de manifiesto como legados económicos y políticos actúan de manera conjunta para condicionar el carácter de las reformas del sistema económico y de protección social, corroborando por tanto los supuestos contenidos en la segunda hipótesis de la presente investigación. Más concretamente dos son los grandes hallazgos o conclusiones que podrían extraerse de este análisis: en primer lugar la confirmación de Estonia y Eslovenia como casos representativos de dos modelos que podrían situarse en los extremos de un continuo, en el cual Eslovaquia se encontraría en un punto intermedio; y en segundo lugar, la correspondencia entre legados económicos y políticos y como los mismos se retroalimentan para empujar las reformas económicas y del sistema de protección social en una dirección dada.

Estos hallazgos se sobrepone a su vez a lo ya señalado en el análisis de los resultados de la primera fase del análisis, donde al analizar el carácter de los sistemas de capitalismo y de protección social hallados en la zona, se ha resaltado el lugar intermedio que ocupa el modelo Bisagra en un continuo donde en un extremo se encuentra el modelo altamente liberal sustentado en reformas radicales que representa el modelo Báltico, y donde en el otro extremo se sitúa el modelo Continental representado por Eslovenia, basado en el carácter moderado de sus reformas. Del mismo modo, este esquema vuelve a reproducirse cuando se hace referencia al carácter de los legados económicos y políticos de estos países. Así, mientras en Estonia encontramos una situación macroeconómica de partida muy poco favorable o de crisis que lleva a la implementación de políticas de reformas de tipo radical, Eslovenia se sitúa en el extremo opuesto con una situación macroeconómica de partida de relativa estabilidad,

lo que lleva a un ritmo gradual de la transición. En cambio Eslovaquia sigue un ritmo desigual en el plano de las reformas, ahora adoptando medidas de choque y luego medidas de tipo gradual, que se corresponden así mismo con diferentes fases económicas de estabilidad y crisis. Por lo que respecta a los legados de tipo político si se construye un continuo que abarque desde un sistema político centrado en la cuestión socioeconómica y con una predominancia de las fuerzas de centro-izquierda; hasta un sistema que pivota en torno a la cuestión de la construcción nacional y donde las fuerzas nacionalistas tienen un papel fundamental, de nuevo encontramos a Eslovenia y Estonia en ambos extremos respectivamente. Por su parte, Eslovaquia se mantiene en un lugar intermedio, debido a la mimetización que se produce entre la posición socioeconómica que aboga por la transición gradual y la cuestión nacionalista, rentabilizada electoralmente por la fuerza política que domina el escenario político durante buena parte de la transición (HZDS).

## VI. CONCLUSIONES

Este último capítulo se estructura en tres apartados que hacen referencia a los resultados principales de la investigación, a las aportaciones que la misma hace a la temática general del estudio y, por último, a las futuras líneas de investigación a las que puede dar lugar esta tesis doctoral.

En primer lugar, la presente investigación pretende hacer una contribución a la comprensión de las trayectorias postcomunistas en materia de protección social. Esto es, mediante el análisis de las reformas llevadas a cabo por los UE-8 durante la transición, se ha pretendido describir el carácter de los sistemas de protección social postcomunistas, haciendo referencia no sólo a las diferencias existentes entre los UE-8, sino también con respecto al resto de los estados miembros de la UE. Así mismo, también se ha pretendido señalar las raíces de las trayectorias divergentes que permitan entender el carácter de las reformas implementadas en estos países, y porqué los mismos son diferentes entre sí y respecto del resto de los países de la UE. Por tanto, los resultados derivados de ambos aspectos (descripción de los modelos de protección social postcomunistas y factores que explican el surgimiento de los mismos) son los hallazgos generales de esta investigación.

En segundo lugar, algunas de las conclusiones que pueden extraerse de los resultados de esta tesis doctoral van más allá de la presente investigación, siendo complementarios a otros trabajos sobre esta temática de estudio, y constituyendo por tanto una aportación a las investigaciones realizados en el campo de la reforma de los sistemas de protección social postcomunistas. Dicha aportación se concreta en cuatro aspectos: 1) el enfoque multidimensional como marco de análisis de los sistemas de protección social postcomunistas; 2) la ampliación de las tipologías de bienestar existentes en la UE hacia el Este; 3) el papel de las políticas sociales postcomunistas como instrumento para la paz social; y 4) la inclusión de las influencias transnacionales en el estudio de las variedades de capitalismo. A ellos hay que unir una quinta aportación de carácter metodológico y que hace referencia a la importancia del análisis comparativo cualitativo a la hora de analizar el origen de la diversidad de los regímenes de bienestar.

Finalmente, como toda investigación, esta tesis doctoral muestra ciertas limitaciones o incógnitas no resueltas que pueden ser tratadas en futuras líneas de investigación. Concretamente, dos son los puntos destacados aquí a desarrollar a partir de la presente investigación: la evolución futura del modelo Bisagra como configuración intermedia entre el modelo Báltico y el corporativismo esloveno; y el impacto de la crisis económica que tiene lugar desde el año 2008 en la evolución actual de los sistemas de protección social en los UE-8.

## **6.1. Resumen de los resultados e ideas principales derivadas de la investigación.**

### *6.1.1. Los UE-8 han mantenido diferentes ritmos y direcciones en la reforma de los sistemas de protección social durante la transición postcomunista.*

Tal como han mostrado los resultados derivados del análisis de las tres principales áreas de los sistemas de protección social (sanidad, pensiones y desempleo), las medidas aplicadas durante la reforma han sido diversas en los diferentes países integrantes del grupo de los UE-8. Y todo ello a pesar de la hegemonía en el contexto internacional del discurso neoliberal y del importante papel desarrollado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la transición de estos países, tal como apunta la literatura especializada.

Así, se ha mostrado como, en el campo de la reforma sanitaria, existe una amplia distancia entre países por lo que se refiere a los recursos públicos destinados al sostenimiento del sistema, lo cual acaba teniendo un impacto directo en el volumen del copago exigido por el sistema y en el nivel de la cobertura efectiva que ofrece el mismo. También en el campo de la protección contra el desempleo son variadas las fórmulas que se han aplicado, y el rango de las reformas iría desde la tendencia hacia la implementación de un sistema de tipo asistencialista (Polonia) al desarrollo de sistemas de tipo contributivo. Así mismo, existe una amplia variabilidad entre países con respecto a aspectos tales como la tasa de reposición y la duración de los subsidios o los periodos de cotización requeridos. En el campo de la reforma de los sistemas de pensiones existe una contraposición entre aquellos países que han optado por una privatización parcial y la tendencia hacia una mayor individualización de los subsidios (implementación de un sistema multipilar), frente a aquellos otros que han mantenido un sistema público y redistributivo (PAYG).

En general se observa una polarización entre aquellos países que se acercan a las recomendaciones internacionales que aconsejan el recorte de los sistemas de protección social y su orientación hacia medidas de tipo asistencialista; y aquellos países que se han alejado de soluciones de tipo radical, y que por tanto, han desarrollado reformas graduales que mantienen hasta cierto punto la generosidad del sistema de protección social comunista, aunque en diferentes grados dependiendo del país.

*6.1.2. Con la excepción de Eslovenia, los UE-8 constituyen dos nuevos sistemas de protección social y de producción capitalista en Europa: el modelo Báltico y el modelo Bisagra.*

Los resultados del análisis cuantitativo arrojan como la elevada presencia del capital extranjero como fuente de financiación e innovación establece una brecha entre los modelos de producción capitalista de la Europa Occidental y los UE-8. Mientras, en el campo de la protección social, son los menores niveles de gasto social y, como consecuencia, unos indicadores sociales más débiles los que separan definitivamente a la Europa Postcomunista del resto de países de la UE.

Si nos referimos a aquellos aspectos que diferencian el tipo de capitalismo implementado por el modelo báltico y el modelo bisagra, es el tipo de inversión extranjera atraída y, por tanto, la estructura productiva existente lo que diferencia a ambas tipologías. Esto es, el modelo bisagra se ha mostrado altamente competitivo a la hora de atraer una inversión especializada en sectores industriales complejos tales como el sector químico y del automóvil, lo que ha dado lugar a una estructura productiva altamente especializada. Sin embargo, en el caso del modelo báltico el tipo de inversión extranjera atraída ha sido una focalizada en la producción de manufacturas básicas (textil, y concentrada también en el sector servicios). De este modo, mientras que los países bálticos compiten directamente con las economías modernas de occidente, la estructura productiva de los países bálticos se asemeja a las de aquellas economías en desarrollo. Así mismo, esta diferente estructura productiva, más industrial en el caso de los países Bisagra y más orientada hacia las manufacturas básicas y el sector servicios en el caso de los países Bálticos, ha provocado que la tasa de participación femenina en

el mercado laboral sea mucho mayor en estos últimos, lo cual constituye otro rasgo de distanciamiento básico entre ambas tipologías de capitalismo.

Por lo que respecta al modelo de protección social Báltico y Bisagra, la diferencia entre ambos modelos se sitúa en los niveles de gasto social y, como consecuencia, en los niveles de desigualdad social y el grado de deterioro de los principales indicadores sociales. Así, el modelo bisagra presenta unos niveles de gasto social que, aunque por debajo de la media de la Europa Occidental, están muy por encima de los encontrados en las repúblicas bálticas, lo cual lleva a un grado de desigualdad social visiblemente inferior, y también a unos indicadores sociales (esperanza de vida, mortalidad infantil) claramente menos deteriorados.

Finalmente, Eslovenia representa la gran excepción dentro del grupo de los UE-8, al ser el único país que parece agruparse dentro de alguna de las tipologías propias de la Europa Occidental. Más concretamente, Eslovenia parece constituir claramente un modelo de producción económica y de protección social de tipo continental. Este modelo, en el cual se encuentran otras modernas economías europeas como Francia o Alemania, se caracterizaría en el plano económico por una alta concertación de las relaciones laborales e industriales, con un importante papel del Estado y de los diferentes agentes sociales implicados en el proceso productivo. Respecto del modelo de protección social la intervención estatal y el gasto público son considerables, si bien con una voluntad redistributiva limitada que se manifiesta en la orientación de las políticas sociales hacia la protección principalmente de aquellos involucrados en el mercado laboral.

Teniendo en cuenta las características de los modelos encontrados en la zona, la reforma de los sistemas de protección social en los UE-8 puede situarse en un continuo que iría de una mayor a una menor generosidad de los sistemas de protección social, y en el cual Eslovenia por una parte y modelo Báltico por otra, se encontrarían en los extremos, mientras que los países Bisagra se situarían en un punto intermedio.

*6.1.3. Una parte significativa de la varianza total de los UE-8 en materia de protección social viene explicada por el modelo de producción capitalista implementado en cada uno de ellos.*

Una vez identificados los modelos de producción capitalista y de protección social existentes en la zona, uno de los aspectos más destacados de los resultados ha sido corroborar como ambas tipologías se reproducen casi de manera exacta en el doble análisis clúster. Esto es, los resultados parecen indicar que países con un mismo modelo de producción capitalista tienden a configurar un mismo modelo de protección social. Por tanto, se mostraba necesario corroborar si esta correspondencia entre la composición de tipologías de capitalismo y de bienestar era casual o si, por el contrario, esta coincidencia estaba indicando la existencia de una relación de determinación más profunda entre ambos tipos de sistemas.

Para ello, esta investigación ha llevado a cabo un análisis de regresión lineal que considera los factores o dimensiones del sistema de producción capitalista como variables independientes y los factores propios del sistema de protección social como variables dependientes. La consideración del sistema de producción capitalista como variable determinante del sistema de protección social parte a su vez de la literatura especializada, la cual habla de las políticas sociales como un elemento funcional del sistema de producción capitalista. Desde esta perspectiva teórica, el sistema de protección social es un elemento constitutivo más del sistema de producción capitalista, y por tanto, actúa como complemento a la lógica interna del mismo.

Este análisis de regresión lineal muestra como tres de las cuatro dimensiones del sistema de protección social guardan una relación significativa con alguna de las dimensiones constitutivas de la variedad de capitalismo. Ello indica que buena parte de la varianza existente entre países en materia de protección social está así mismo explicada por la existencia de diferentes modelos de capitalismo. La lógica interna que subyace al tipo de relaciones encontradas en el análisis de regresión lineal es explicada en los siguientes tres apartados. En ellos se encuentra descrito de manera detallada el modo específico en el cual el sistema de producción capitalista determina arreglos específicos en materia de protección social, así como el modo en el cual las políticas de protección social complementan al sistema productivo.

*6.1.4. La presencia de un elevado volumen de inversión extranjera lleva con toda probabilidad a la reducción de los niveles de gasto social.*

El resultado del primer análisis de regresión lineal apunta a una relación de dependencia altamente significativa entre la primera dimensión constitutiva del sistema de producción capitalista (Dependencia exterior vs. Intervención estatal) y la primera dimensión del sistema de protección social (Gasto social-Condiciones de vida). En tanto que ambas dimensiones o factores son las que explican un mayor porcentaje de la varianza entre países en materia de capitalismo y protección social respectivamente, la existencia de una relación altamente significativa entre ambas es un paso importante para probar la relación de dependencia entre ambos tipos de sistemas. Más concretamente, este análisis de regresión muestra que el 71% de la varianza entre países en materia de protección social en esta primera dimensión, está determinada por la primera dimensión del sistema de producción capitalista.

Cabe recordar como el primer factor o dimensión de los regímenes de bienestar identificado en este análisis hace referencia a varios indicadores de gasto social y su impacto en indicadores demográficos tales como la esperanza de vida o la mortalidad infantil. Por su parte, el primer factor de los sistemas de producción capitalista se centra en describir el equilibrio entre la influencia de la inversión extranjera y la propia capacidad de intervención y regulación estatal en la economía.

Teniendo en cuenta los resultados derivados de los análisis de regresión lineal, parece claro que en la medida en que la economía nacional sea más dependiente del presión internacional a través de una mayor dependencia de la inversión extranjera, mayores son las presiones para una reducción del rol del Estado y de su intervención no sólo en el ámbito económico, sino también en el plano social. O dicho de otro modo, la fuerte dependencia del capital extranjero supone un elemento limitador del gasto social total, en tanto que esta inversión busca situarse en aquellos emplazamientos ofreciendo una mano de obra formada pero con bajos costes laborables. Ello explica por qué el modelo báltico y el modelo bisagra, cuyo principal rasgo distintivo respecto del resto de Europa es el gran volumen de inversión extranjera como principal fuente de financiación e innovación, presentan así mismo unos niveles de gasto social por debajo de la media europea y unos sistemas de protección social mucho menos generosos.

*6.1.5. Un mayor nivel de especialización productiva conduce con mayor probabilidad a la implementación de sistemas de protección social más generosos.*

Los resultados del segundo análisis de regresión lineal contenido en esta investigación establece la existencia de una relación significativa entre la segunda dimensión o factor constitutivo del sistema de protección social (Gasto social-Desigualdad Social) y el tercer factor del sistema de producción capitalista (Especialización productiva). Más concretamente, este análisis refleja cómo un 50% de la varianza existente entre los UE-8 en esta segunda dimensión de los regímenes de protección social (niveles de gasto social y desigualdad social) está determinada por el grado de especialización de su sistema productivo.

En consonancia con lo sostenido por la teoría de las variedades de capitalismo y su concepción de los sistemas de protección social como un elemento que complementa la lógica interna del sistema capitalista, parece que generosos sistemas de seguridad social proporcionan a los trabajadores y a los empresarios incentivos para invertir en competencias específicas, tal como sucede por ejemplo en el caso de Eslovenia.

El Modelo Bisagra, tal como se ha señalado, cuenta con una estructura productiva mucho más compleja que sus vecinos bálticos, y especializada en la producción de bienes industriales en los sectores químico o automovilístico. Siguiendo la lógica del funcionalismo de las variedades de capitalismo, esta estructura productiva requiere naturalmente de un sistema de protección social más generoso que motive a los trabajadores a invertir en la formación de competencias sectoriales específicas, de ahí que los países bisagra cuenten con unos niveles de gasto social por encima de los encontrados en el modelo báltico, y también unos niveles de desigualdad social más reducidos que estos últimos. Sin embargo, la fuerte dependencia del capital extranjero supone un elemento limitador del gasto social total, puesto que los inversores foráneos están interesados en una mano de obra formada pero con bajos costes laborables. La combinación de ambos aspectos ha dado lugar a un sistema de protección social contradictorio en algunos aspectos y a medio camino entre la residualidad de los países bálticos y la generosidad del modelo esloveno.

Por su parte, el Modelo Báltico tiene como clara ventaja competitiva la producción intensiva en industrias poco especializadas o complejas (bienes agrícolas, textiles, madereros, etc.) y en el sector servicios. Estos sectores poco especializados utilizan una mano de obra no cualificada, donde además las relaciones laborales están altamente desreguladas. Ello es así porque en tanto que las inversiones extranjeras y domésticas no están orientadas hacia actividades económicas complejas o de alto valor añadido, las mismas son fácilmente trasladables a aquellos mercados que ofrezcan unas condiciones óptimas para el capital. Por tanto, y a fin de resultar competitivas, las economías con este tipo de estructura productiva deben mantener bajos costes laborales y un mercado muy flexible, suponiendo ello la reducción de las aportaciones en materia de protección social, lo que implícitamente lleva a unos mayores niveles de desigualdad social.

Finalmente, en el caso de Eslovenia, el carácter altamente corporativista del sistema continental propicia la existencia de un sistema de bienestar caracterizado por generosos subsidios, si bien altamente diferenciados entre las diversas categorías laborales.

*6.1.6. La flexibilización del mercado laboral es un elemento clave que propicia un aumento de la participación femenina en el mercado laboral, por encima de las políticas sociales de género.*

El último de los análisis de regresión lineal muestra como el tercer factor o dimensión del sistema de protección social (centrado en la cuestión de género) guarda una relación significativa con el segundo factor o dimensión del sistema de producción capitalista (Flexibilidad vs. Rigidez del sistema), si bien la proporción de la varianza del primer factor explicada por el segundo es tan sólo del 36%.

En todo caso, parece que cuanto mayor es la flexibilidad de las relaciones laborales, la cual suele estar vinculada a sistemas productivos centrados en el sector servicios o en sectores industriales no complejos, mayor tiende a ser la incorporación femenina al mercado laboral. Ello se hace especialmente visible no sólo en los países anglosajones o liberales, sino también en el modelo báltico, donde la participación femenina en el mercado laboral es mucho mayor que en el modelo bisagra, siendo por tanto este uno de los aspectos que diferenciaría a los UE-8 entre sí.

De esta relación se derivan varias conclusiones. En primer lugar, parece que la incorporación femenina al mercado laboral se está produciendo mayoritariamente en

aqueños puestos de trabao poco especializados, y por tanto, con peores condiciones laborables. Esto es, el aumento de la incorporación de las mujeres en el mundo laboral se produce en los puestos más precarios y en unas condiciones de gran inseguridad. Ello se refleja así mismo en las diferencias salariales por género, que paradójicamente, tal como refleja este estudio, suelen ser mayores en aquellos países donde la participación femenina en el mercado laboral es mayor, lo cual quiere decir que las mujeres se están incorporando a los puestos de trabao peor pagados. Pero por otra parte, esta relación podría estar indicando de manera implícita cómo la participación femenina en el mercado laboral no está siendo favorecida tanto por la acción de las políticas de igualdad y conciliación del Estado de Bienestar como por la flexibilización, y en algunos casos desregulación de las relaciones laborales.

*6.1.7. La radicalidad de las reformas en la transición se vincula directamente con la profundidad de la crisis económica, la cual es a su vez proporcional a la rigidez y autarquía del legado económico del socialismo.*

En general, y teniendo en cuenta la experiencia de los tres casos analizados en la segunda fase cualitativa de esta investigación, parece que la radicalidad de las reformas aplicadas durante la transición viene determinada por la profundidad de la crisis con la que estos países afrontan el paso hacia una economía de mercado. Esto es, cuanto mayor es la dimensión de esta crisis, mayor es la profundidad de las reformas que deben ser emprendidas. Pero a su vez, la dimensión de la crisis económica parece que es directamente proporcional al grado de autarquía con el que el sistema socialista ha funcionado en estos países.

De este modo, en el caso de Eslovenia, la buena posición macroeconómica de partida, unida a otras circunstancias particulares, lleva al triunfo de un enfoque postkeynesiano y a un modelo de reforma de carácter gradual que se opone frontalmente al tipo de medidas recomendadas desde instancias internacionales y que abogan por un enfoque neoliberal de transformación radical o de choque tanto en el plano económico como en el social. Esta buena situación económica de partida viene determinada a su vez por los legados particulares del sistema de socialismo de mercado existente en la antigua Yugoslavia, entre los que se encuentra una mayor apertura de su economía a los mercados internacionales, y más concretamente hacia la Europa Occidental; menor

grado de centralización económica, y por tanto, mayor autonomía de las empresas estatales, lo cual las prepara para operar en el contexto de una economía libre.

Eslovaquia presenta cierta inestabilidad en los planteamientos de su reforma, la cual se deriva así mismo de una cambiante situación macroeconómica durante el proceso de transición. De este modo, podemos hablar de un enfoque mixto de la transformación económica y social que se encuentra a medio camino entre el enfoque de las políticas de choque de los planteamientos neoliberales y el enfoque de la transición gradual de los socialdemócratas. Y si bien, la autarquía del sistema checoslovaco es mayor que la existente en el modelo esloveno, lo cierto es que su posición como estado satélite de la URSS le permite una mayor independencia para introducir ciertas reformas con anterioridad a la caída del bloque comunista. Ello, tal como ya se ha señalado prepara a las repúblicas centroeuropeas a afrontar con mayores garantías los desafíos que suponen la transición hacia el capitalismo.

Finalmente, los países bálticos son los más fuertemente afectados por una crisis de carácter macroeconómico al inicio de la transición, hecho que a su vez viene derivado de su dependencia del rígido sistema soviético. En este sentido, el impacto producido por la desintegración de la Unión Soviética lleva a una fuerte recesión económica que obliga al país a una radical reorientación y apertura de su sistema económico y productivo hacia el mercado occidental. Así mismo, esta reorientación del sistema económico impacta de manera directa en el sistema de protección social báltico, que se ve reducido a su mínima expresión a fin de permitir la competitividad de estos países en el mercado internacional. En definitiva, el modelo báltico aparece como ejemplo claro de una terapia de choque, con reformas rápidas y profundas que transforman radicalmente el sistema económico y de protección social en un corto periodo de tiempo.

*6.1.8. En aquellos países donde la cuestión étnico-nacional es central, las políticas de tipo nacionalista funcionan como elemento sustitutorio de las políticas de bienestar como instrumento de cohesión social.*

A raíz de los resultados derivados del análisis de tipo comparativo, parece que la dinámica de la competencia electoral entre partidos tiene un impacto fundamental a la

hora de determinar el grado de generosidad de las políticas de bienestar. Esto es, en tanto que en aquellas sociedades donde la competencia electoral se produce sobre la dimensión socioeconómica los recortes sociales tienden a tener un coste electoral más alto, los gobiernos de estos países son más reacios a implementar medidas de reajuste de sus sistemas de bienestar. Lo contrario es cierto en aquellas sociedades donde la dimensión étnico-nacional es la relevante, puesto que en estos países las políticas nacionalistas o identitarias funcionan como un potente sustitutivo de las políticas de bienestar a la hora de fomentar la cohesión y la paz social, por lo que las medidas de reajuste del sistema de bienestar tienden a recolectar un rechazo menor.

De este modo, en los países bálticos, la antigua fuerza opresora (Rusia) ha sido frecuentemente vista como un peligro externo al proceso de construcción nacional; percepción a su vez reforzada por la existencia en las tres repúblicas bálticas de importantes minorías rusas. En este contexto, muy frecuentemente las políticas nacionalistas y de unión contra el enemigo común han sido utilizadas para lograr la estabilidad política y social del país en la dura etapa de transformaciones que supone la transición. Por ello, en un escenario político de dominio de la dimensión étnico nacional en la configuración de los conflictos relevantes y las fuerzas políticas en el escenario electoral, las políticas de transformación radical son aceptadas como una ruptura necesaria con el pasado de opresión y un paso más hacia la consolidación nacional. Desde este punto de vista, las políticas neoliberales y de reforma radical han sido aceptadas por la población como un hecho no sólo inevitable, sino necesario.

En cambio, en los países Bisagra los gobiernos no pueden acudir a este tipo de políticas para mantener la cohesión social, puesto que aunque la transición coincide también en algunos casos como el de Checoslovaquia con procesos de construcción nacional, la imagen de un enemigo externo común es más difusa. Además, las repúblicas centro europeas son étnicamente mucho más homogéneas que sus vecinos bálticos, por lo que tampoco encontramos graves conflictos identitarios. En este contexto, por tanto, la dimensión étnico-nacional pierde relevancia en favor de la dimensión socioeconómica, que es sobre la que se producen los conflictos relevantes y la competencia de las fuerzas políticas. Por ello, a pesar de las presiones internacionales, los gobiernos de estas repúblicas se embarcan en políticas contradictorias con los dictados

procedentes del exterior o incluso con algunas de las políticas económicas que están siendo implementadas en ese momento con el fin de mantener la paz social. Entre estas medidas encontramos la implementación de programas sociales relativamente generosos para sectores sociales con un fuerte peso electoral (especialmente pensionistas), o con reformas económicas más gradualistas a fin de evitar altas tasas de desempleo y la previsible inestabilidad social (apoyo a sectores públicos deficitarios). Todas estas medidas, en cierta manera contradictorias con las líneas macroeconómicas de estabilización impuestas desde las organizaciones financieras internacionales hacen que la mayoría de las economías centroeuropeas se enfrenten a una recesión en la segunda década de los noventa que, finalmente, lleva a la implementación de ciertas medidas de reajuste. Por tanto, la tensión entre las presiones transnacionales y los intentos para el mantenimiento de la paz social a través de la implementación de generosos subsidios sociales, forja el carácter inestable del modelo de protección social Bisagra.

Finalmente, en el caso de Eslovenia, unos legados económicos muy favorables y la inexistencia de un conflicto étnico importante llevan a una transición pacífica y gradual, y al dominio de la dimensión económico-redistributiva en el panorama electoral. En este contexto, las fuerzas políticas de centro izquierda, sucesoras de la antigua liga de los socialistas, dominan el panorama político hasta el año 2004, propiciando así mismo la continuidad de los valores sociales impulsados durante la etapa socialista. Ello favorece un consenso generalizado en torno a la defensa del estado de bienestar y las políticas sociales entre todas las principales fuerzas políticas independientemente de su posición ideológica.

## **6.2. Principales aportaciones de la investigación.**

### *6.2.1. Aplicación de un enfoque multidimensional como elemento clave para la comprensión del contexto específico de los sistemas de bienestar postcomunistas.*

El ejemplo de los UE-8 retrata de manera detallada como el fenómeno de la globalización impacta de manera diferencial en los diversos contextos económicos, políticos y sociales. De este modo, los resultados de esta investigación rebaten de

manera rotunda los postulados de la teoría de la hiperglobalización, que han tendido a ser dominantes en el contexto de la Europa Postcomunista.

Esto es, tal como se ha señalado, la Europa Postcomunista ha estado especialmente expuesta a la acción del fenómeno de la globalización y de los actores transnacionales durante todo el proceso de transición, e incluso durante el proceso de adhesión a la UE. La influencia de las organizaciones internacionales tiende a ser mayor en el caso de los países de la periferia del sistema mundial, puesto que estos países no pueden defender sus intereses con tanta vehemencia como los países en el centro del sistema. Puesto que los estados post socialistas emergen de la periferia del sistema, ellos se encuentran en una posición débil para negociar con las instituciones internacionales. A estas presiones hay que unir la del impacto fundamental de la inversión extranjera, que tal como se ha mostrado en esta investigación, ha sido enorme en toda la región. La investigación sociológica sobre las transformaciones postsocialistas sólo ha empezado recientemente a destacar la importancia de la inversión extranjera. Muchos autores han escrito como el capital y los inversores extranjeros se han convertido en la nueva élite en el Centro y el Este de Europa, debido a su papel central y fundamental en la construcción del capitalismo en la zona, y también por tanto, en la construcción de las políticas de protección social. Y aunque los niveles de inversión extranjera varían ampliamente entre países, y también el tipo de inversión, no cabe duda de que este factor ha tenido un papel fundamental en la construcción de los sistemas de protección social en la zona. Por todo ello, la perspectiva de la hiperglobalización ha sido a menudo la perspectiva dominante a la hora de analizar la evolución de los estados postcomunistas.

Sin embargo, esta investigación ha mostrado como los actores nacionales poseen la capacidad de aceptar o bloquear el tipo de reforma aconsejada desde el exterior en base a toda una serie de factores que condicionan su capacidad de negociación frente a los organismos supranacionales. Por tanto, esta investigación constituye un importante paso para acabar con la concepción predominante de los estados postcomunistas como meros receptores pasivos de las influencias externas o imitadores ciegos de las tendencias internacionales. No hay duda de que la integración en organizaciones internacionales tiene consecuencias para la distribución del poder político o que la toma de decisiones a nivel del Estado-nación puede verse sustancialmente constreñida debido a la integración

de un país en estructuras transnacionales. Sin embargo, no se debe confundir integración con la pérdida de poder del Estado-nación. De este modo, el triunfo de las tesis neoliberales en la Europa Postcomunista no es únicamente la manifestación de una imposición externa. Así mismo, la entrada masiva de la inversión extranjera en la mayoría de los países de la zona es fomentada mediante un compromiso para la liberalización por parte de los estados-nación y por las acciones concretas llevadas a cabo por los gobiernos de la región, fomentadas a su vez sobre toda una serie de legados previos. En definitiva, mientras que las influencias externas son cruciales en el contexto de la globalización, a menudo son los actores nacionales y sus intereses los que canalizan estas fuerzas y perfilan el tipo de reformas a implementar en base a toda una serie de legados históricos que condicionan su experiencia previa acerca de cómo estas reformas deben ser llevadas a cabo.

Así pues, los resultados de esta investigación abogan por la aplicación de un enfoque multidimensional basado en la interacción entre factores de naturaleza endógena (tales como los aspectos económicos, políticos, culturales e históricos propios de cada país) y aquellos de naturaleza exógena (influencia de las presiones procedentes de la globalización y el proceso de adhesión) como clave para lograr una explicación satisfactoria de la variabilidad existente entre países en materia de protección social.

#### *6.2.2. Ampliación de la tipología de los sistemas de bienestar existentes en la Unión Europea hacia el Este.*

Una de las aportaciones fundamentales de esta investigación es la ampliación de la tipología de los sistemas de bienestar hacia el este de Europa. Hasta el momento las principales tipologías de regímenes de bienestar han tendido a excluir de manera sistemática a los estados de bienestar postcomunistas y a centrarse exclusivamente en los modernos estados capitalistas de Occidente. Con la ampliación de la UE hacia el Este se hacen necesarios nuevos estudios que intenten sistematizar las diferencias existentes entre los países miembros en materia de protección social. La inclusión de los 8 nuevos miembros incorporados a la UE en el año 2004 en un gran estudio comparativo de los regímenes de protección social constituye un gran paso en este sentido.

Por otra parte, y más concretamente, la identificación de dos nuevos regímenes de bienestar en el seno de la UE, permite acabar con la idea de homogeneidad existente

sobre los países postcomunistas, muy extendida en gran parte de la literatura especializada. Los resultados también rebaten todos aquellos otros estudios que han intentado aplicar las tipologías ya conceptualizadas para los países occidentales a alguno de los nuevos estados miembros. La singularidad del contexto postcomunista ha demostrado lo problemático de aplicar tipologías que además, se asientan en la suposición de una continuidad histórica e institucional que, sin embargo, no se produce en el caso de los estados postcomunistas.

*6.2.3. Aplicación del concepto de las políticas sociales como elemento funcional al sistema de producción capitalista en el marco de los países postcomunistas.*

El presente análisis ha demostrado que para comprender los desarrollos en materia de protección social llevados a cabo por los UE-8 durante la transición, es necesario recuperar la conceptualización de la política social como elemento intrínseco y funcional al propio sistema capitalista. Este enfoque en el estudio de los regímenes de bienestar postcomunistas es bastante novedoso y retoma la incipiente literatura sobre el análisis de los modelos de capitalismo desarrollados a partir de la transición como contexto de análisis a fin de entender las diferencias entre países.

Pero además, este enfoque permite entender la especificidad del rol de las políticas de protección social en el contexto del capitalismo postcomunista. Y es que mientras que en las teorías clásicas orientadas al estudio de las variedades de capitalismo de los países occidentales las políticas sociales son entendidas como un elemento funcional que refuerza la lógica del sistema y donde empresariado y actores corporativos tienen un papel clave; en el contexto de los sistemas de capitalismo postcomunista el agente central deja de ser la empresa para pasar a ser el estado, mientras que las políticas sociales no son utilizadas tanto para reforzar el buen funcionamiento del sistema como para ayudar a alcanzar la paz y la cohesión social en una etapa de duras transformaciones. Por tanto, definitivamente las políticas de protección social dejan de depender única y expresamente de los designios internacionales para pasar a ser un instrumento al servicio del estado.

*6.2.4. Reconstrucción del concepto de régimen de capitalismo por uno que incorpore las influencias transnacionales.*

Frente a los supuestos que se derivan de las teorías clásicas de variedades de capitalismo, y que se centran en el papel de las instituciones y la empresa, esta investigación prueba los supuestos contenidos en aquellas teorías centradas en el contexto específico de los regímenes postcomunistas y que hablan del papel central de las influencias transnacionales, y más concretamente, el papel del capital o la inversión extranjera, que son las que perfilan de manera determinante buena parte del carácter de los sistemas capitalistas en los países postcomunistas.

Por ello, la introducción junto a todos aquellos indicadores típicamente utilizados por las teorías clásicas de las variedades de capitalismo, de otros de tipo más novedoso como la inversión extranjera directa o el porcentaje de activos bancarios de propiedad extranjera, no sólo sirve para perfilar el carácter de los regímenes de capitalismo postcomunistas sino que también permite perfeccionar el análisis de variedades de capitalismo y adaptarlo a un contexto donde, no sólo los países postcomunistas, sino el resto de economías de mercado deben hacer frente cada vez con más fuerza frente a los desafíos de la economía internacional globalizada.

*6.2.5. El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica complementaria en el análisis de las políticas de protección social.*

El análisis comparado de casos ha ganado especial relevancia en los últimos años como valiosa herramienta de análisis en la política social, que complementa al enfoque meramente cuantitativo que ha predominado en esta disciplina. Y ello es así porque este tipo de análisis permite estudiar el conjunto de condiciones causales que subyacen a un hecho social, completando y matizando de este modo, el análisis cuantitativo condicional. Generalmente ha sido descrito como medio para analizar las condiciones y resultados semejantes y diferentes (usualmente estos últimos) entre unidades sociales grandes, tales como los estado-nación.

Pero en el caso concreto de su aplicabilidad a este estudio, más que limitarse a analizar las diferencias en materia de política social ya identificadas en el análisis cuantitativo, intenta ir un paso más allá y es utilizado para conocer los factores que impactan la construcción de diferentes modelos de protección social en los UE-8.

### **6.3. Futuras líneas de investigación.**

#### *6.3.1. El modelo Bisagra ¿modelo intermedio o transitorio?*

Como se ha señalado repetidamente a lo largo de esta investigación, el modelo Bisagra parece constituir un interesante punto medio entre las tendencias neoliberales del modelo Báltico y el de la concertación social que caracteriza al régimen corporativista de Eslovenia.

Sin embargo, el carácter contradictorio e inestable de las decisiones que han ido forjando este sistema postcomunista, dependiente a su vez de las cambiantes condiciones económicas y políticas, lleva a un gran interrogante sobre el futuro de este modelo. Esto es, una futura investigación deberá esclarecer si el modelo bisagra es simplemente un estadio transitorio hacia alguno de los dos extremos que constituyen el modelo báltico y Eslovenia en la zona, o si por el contrario se consolidará como una vía propia de las reformas dentro de los UE-8.

#### *6.3.2. El impacto de la actual crisis económica internacional en el contexto de la Europa Postcomunista.*

Esta investigación se detiene en el año 2007 al utilizar mayoritariamente para su análisis datos de este año o cercanos al mismo, y por tanto ofrece una foto fija de los UE-8 con anterioridad al surgimiento de la actual crisis económica mundial. Seis años después del comienzo de la misma son todavía muchos los interrogantes que quedan por resolver acerca de cuándo se producirá el final de dicha crisis o qué efectos duraderos tendrá sobre el modelo económico y social de los países de la Unión Europea. El analizar el impacto que esta crisis ha tenido y sigue teniendo sobre la Europa Postcomunista, y como la misma ha transformado su modelo económico y social es una tarea futura inevitable para actualizar los resultados de la presente investigación.

## VII. CONCLUSIONS

This final chapter is divided into three sections that refer to the main conclusions of this research, the contributions that it makes to the overall theme of the study and, finally, to future research lines that can derive from this doctoral thesis.

First, the present research aims to make a contribution to the understanding of post-communist trajectories in social protection. This is, by analyzing the reforms carried out by the EU-8 during the transition, it has tried to describe the character of post-communist social protection systems, referring not only to the differences between the EU-8, but also with respect to other EU member states. Likewise, in a second stage, this research aims to point out the roots of the divergent paths that may explain the nature of the reforms implemented in these countries, and why they are different from each other and from the rest of the EU countries. Therefore, the results derived from both aspects (description of post-communist social protection models and factors that explain the emergence of these models) are the general conclusions of this research.

However, some other conclusions that can be drawn from the results of this thesis go beyond the present research, being potentially extrapolable to other similar works on the subject of this study and, therefore, represent a contribution to future research conducted in the field of the reform of postcommunist social protection systems. Such contributions are specifically four: multidimensional approach as a framework for analysis of postcommunist social protection systems, expansion of existing typologies of welfare in the EU to the East, the role of postcommunist social policy as an instrument to achieve social peace and, finally, the inclusion of transnational influences in the study of varieties of capitalism. A fifth methodological contribution referring to the role of qualitative comparative analysis when analyzing the origin of social protection models diversity must be added.

Finally, like all research, this thesis shows certain limitations or unresolved issues that might be treated in future research. Specifically, two are the main points to develop in further research on this issue: future developments of Visegrad model as an intermediate stage between the Baltic and the Slovenian corporatism typologies, and the impact of the economic crisis taking place since 2008 in current developments in social protection

systems in the EU-8.

## **7.1. Summary of results and main ideas derived from research.**

### *7.1.1. The EU-8 countries have maintained different rates and directions in the reform of social protection systems during the postcommunist transition.*

As shown by the results from the analysis of the three main areas of social protection systems (health, pensions and unemployment), the applied reform measures are different between the group of EU-8 countries. And all this despite the hegemony in the international context of the neoliberal discourse and the important role played by the World Bank and the International Monetary Fund in the transition of these countries, as noted by the literature.

Thus, it has been shown how, in the field of health care reform, there is a wide gap between countries with regard to public resources devoted to support public health systems, which ends up having a direct impact on the amount of the copayment required to patients, and the level of effective coverage supported by those systems.

Also, in the field of unemployment protection, different formulas have been applied, and the range of the reforms would go from the trend towards the implementation of a social assistance system (Poland) to the development of contributory- based system. Also, there is wide variability between countries on issues such as replacement rates and the duration of benefits or required contribution period.

Finally, in the field of pension systems reforms there is a contrast between those countries that have opted for a partial privatization and greater individualization (implementation of a multi-pillar pensions system) versus those countries that have maintained a redistributive kind of public system (PAYG).

In general there is a polarization between those countries that come close to the international recommendations advocating cut of social protection systems and

orientation towards a residualist kind of welfare regimes, and those countries that otherwise have remain away from radical solutions, and therefore have developed gradual reforms that preserve to some extent the generosity of the communist social protection system, although to varying degrees depending on the country.

*7.1.2. With the exception of Slovenia, the EU-8 constitutes two new social protection and capitalist production regimes in Europe: the Baltic and the Visegrad model.*

The quantitative analysis results capture as the strong presence of foreign capital as main source of funding and innovation establishes a gap between Western European capitalist production models and the EU-8. Meanwhile, in the field of social protection, are the lower levels of social spending and, as a result, the deteriorated social indicators the features that separate post-communist Europe from other EU countries.

Regarding differences between Baltic and Visegrad capitalist models, are the type of foreign investment attracted and, therefore, the existing production structure the features that separe both models. I.e, the Visegrad model is highly competitive in attracting foreign investment specialiced in complex industries such as chemical and automobile industry, which has resulted in a highly specialized production structure. However, in the case of the Baltic model, the kind of attracted foreign investment has been focused on the production of basic manufactures (as per example textile industry) but also on third sector activities.

Thus, while the Visegrad countries compete directly with modern Western economies, the production structure of the Baltic countries resembles to those of developing economies. Likewise, the different production structures (more industrial in the case of Visegrad countries, and focused on basic manufacturing and service sector in the case of the Baltic countries) is related to a higher female participation in the labor market in the Baltic economies. This is another basic feature that differentiate both types of postcomunist capitalism.

With respect to Visegrad and Baltic social protection models, difference between both

of them are related with social spending levels and, therefore, levels of social inequality and the degree of deterioration of the main social indicators. Thus, the Visegrad model presents social spending levels well above those found in the Baltic Republics, although below the Western Europe average. This aspect leads to a visibly lower degree of social inequality and improvement of some social indicators (life expectancy, infant mortality).

Finally, Slovenia is the great exception in the group of the EU-8, as the only country that seems to be grouped into one of the characteristic typologies of the Western European countries. More specifically, Slovenia appears to be clearly a continental kind of social protection and capitalist production system. This model, which includes other modern European economies such as France or Germany, would be characterized in economic terms by a high coordination of labor and industrial relations with an important role of the state and the social agents involved in the productive process. Regarding the social protection model, state intervention and public spending are substantial, although with a limited redistribution effect, manifested in social policy orientation towards protection primarily to those in the labor market.

Given the characteristics of the models found in the region, the reform of social protection systems in the EU-8 can be placed on a continuum representing generosity of social protection systems, and where Slovenia (as the most generous system) and the Baltic model (as the less generous system) would be placed at the ends, while the Visegrad model would represent an intermediate point between both of them.

*7.1.3. A significant portion of the total variance of the EU-8 in social protection is explained by the type of capitalist production model implemented in each of these countries.*

Having identified the capitalist production and social protection models existing in the EU-8 countries, the results have corroborate how both types of capitalism and social protection are reproduced almost exactly in the double cluster analysis. That is, the results suggest that countries with the same capitalist production model likewise tend to play the same social protection model. It is therefore necessary to verify whether this showed correspondence between social protection and capitalist models is accidental or

whether, on the contrary, this coincidence is indicating the existence of a deeper relationship between both typologies.

To pursue this objective, this research has conducted a linear regression analysis considering the factors or dimensions constitutive of capitalist production systems as independent variables and the factors of the social protection system as dependent variables. The consideration of capitalist production system as determining variable of social protection models departs from the literature, which speaks of social policies as a functional element of the capitalist production system. From this theoretical perspective, the social protection system is constitutive of the capitalist production system, and thus acts as a complement to its internal logic.

The linear regression analysis shows how three of the four dimensions constitutive of social protection system are significantly related to the dimensions of the capitalist system. This indicates that much of the variance between countries in terms of social protection is further explained by the existence of different models of capitalism. The internal logic underlying the type of relationships found in the linear regression analysis is explained in the following three sections. In them is described in detailed manner the specific way in which the capitalist production system determines specific arrangements for social protection, and the way in which social protection policies complement the production system.

*7.1.4. The presence of a large volume of foreign investment likely leads to reduction of social spending levels.*

The result of the first linear regression analysis indicates a highly significant dependent relationship between the first dimension constitutive of capitalist production system (External Dependence vs Government intervention) and the first dimension constitutive of social protection system (social expenditure - living conditions ). While both dimensions or factors are those that explain a greater percentage of the variance between countries in terms of capitalism and social protection respectively, the existence of a highly significant relationship between them is an important step to test

the dependency relationship between both kind of systems. More specifically, the regression analysis shows that 71% of the variance across countries in terms of social protection in this first dimension is determined by the first dimension of capitalist production system.

It should be remembered as the first factor or dimension of welfare regimes identified in this analysis refers to several indicators of social spending and its impact on living conditions indicators such as life expectancy or infant mortality. For its part, the first factor of capitalist production systems focuses on describing the balance between the influence of foreign investment and the actual capacity of the state to intervene in the economy.

Taking into account the results derived from linear regression analysis, it seems clear that to the extent that the national economy is more dependent on international pressure through greater reliance on foreign investment, the greater the pressure for reducing the role of the state and its intervention not only in the economic field, but also in social terms. I.e, the heavy dependence on foreign capital limits total social spending, as foreign investors prefer those locations offering an educated workforce but with low labor costs. This model explains why the Baltic and the Visegrad models, characterized by high presence of foreign investment as the main source of funding and innovation, have social spending levels below the European average and much less generous social protection systems.

*7.1.5. A higher level of specialization most likely leads to the implementation of more generous social protection systems.*

The results of the second linear regression analysis contained in this research establishes the existence of a significant relationship between the second dimension of the social protection system (social expenditure - social inequality) and the third factor of the capitalist production regime (productive specialization). More specifically, this analysis shows how a 50% variance between the EU-8 in the second dimension of social protection (social spending levels and social inequality) is determined by the degree of specialization of its production system.

In line with the finding of the theory of varieties of capitalism and its conception of social protection systems as an element that complements the internal logic of the capitalist system, it seems that generous social security systems provide incentives for employers and employees to invest in specific skills, such as for example in the case of Slovenia.

The Visegrad model, as noted before, has a much more complex production structure than its Baltic neighbors, and is specialized in the production of industrial goods in the chemical and automobile sectors. Following the functionalist logic of the varieties of capitalism theory, this kind of productive structure naturally requires more generous social protection policies encouraging workers to invest in specific sectoral skills. Hence, Visegrad countries have higher social spending levels and lesser social inequality, if compared with Baltic countries. However, the strong dependence on foreign capital is an element that constrains the levels of social expenditure. The combination of both features has led to a social protection system that is in some respects contradictory and halfway between the residualistic policies of the Baltic and the generosity of the Slovenian model.

For its part, the Baltic Model has its distinct competitive advantage in industries producing basic manufactures (agricultural goods, textiles, wood, etc.) and also in the third sector. These kind of productive activities use an unskilled workforce and highly deregulated labor relations. This is because while foreign and domestic investments are not geared towards complex or high value economic activities, they are easily transferable to those markets that offer optimal conditions for capital. Therefore, and in order to be competitive, economies with such a productive structure should keep low labor costs and very flexible market, assuming reduction of social contributions, which implicitly leads to higher levels of social inequality.

Finally, in the case of Slovenia, the highly corporatist continental system favors the existence of generous social protection systems, although highly differentiated between various job categories.

*7.1.6. The labor market flexibility is a key element that leads to increased female participation in the labor market, surpassing gender social policies influence.*

The last of the linear regression analysis shows how the third factor or dimension of the social protection system (focused on the gender issue) is significantly associated with the second factor or dimension of capitalist production system (Flexibility vs. rigidity of the system ), although the proportion of the variance explained by this relation is only about 36%.

In any case, it seems that the greater the flexibility of labor relations (often linked to third sector or not complex industrial activities) the greater tends to be the incorporation of women into the labor market. This is especially visible not only in the Anglo-Saxon or Liberal regime, but also in the Baltic model, where female participation in the labor market is much larger than in the Visegrad model, being one of the aspects that differentiate internally the EU-8.

Several conclusions are derived from this relation. First, it appears that the incorporation of women into the labor market is occurring mainly in those low-skilled jobs, and therefore, with poorer working conditions. I.e, the increased involvement of women in the workplace is produced in the most precarious places and in conditions of great insecurity. This is likewise reflected in the gender pay gap, which paradoxically, as reflected in this study, is often bigger in those countries where female participation in the labor market is higher. It means implicitly that women are entering the lower paid jobs. But on the other hand, this relationship could be also indicating how female participation in the labor market is not being spurred by gender policies, but by flexibilization and deregulation of labor relations.

*7.1.7. The degree of radicalism of the reforms in the transition is directly related to the depth of the economic crisis, which is in turn proportional to the rigidity and economic autarky legacy of socialism.*

In general, and taking into account the experience of the three cases analyzed in the

second qualitative phase of this research, it seems that the degree of radicalism in the reforms implemented during the transition is determined by the depth of the crisis that these countries face at the beginning of transition to the market economy. I.e, the higher the dimension of this crisis, the greater is the depth of the reforms to be undertaken. But in turn, the depth of the economic crisis seems to be directly proportional to the degree of autarchy of the socialist system in these countries.

Thus, in the case of Slovenia, the good macroeconomic starting position, combined with other special circumstances, leads to the triumph of post Keynesian approach and, therefore, to a gradual character of the reform (Mecinger, 2001; Marangos, 2005). This orientation is diametrically opposed to the kind of measures recommended by international organizations, advocating a radical transformation and the application of neoliberal approach or shock therapy in both economic and social systems. This favourable economic situation at the beginning of the transition is determined in turn by the legacies of market socialism system existing in the former Yugoslavia, characterized by the further opening of the economy to international markets, particularly to Western Europe, the lowest degree of economic centralization, and therefore, the greater autonomy for state enterprises. These specific legacies prepare Slovenia to operate in the context of a free economy and to face from a better position the challenges of the economic transition.

Slovakia is characterized by the unstable character of its reforms, which is derived from a changing macroeconomic situation during the transition process. Thus, we can speak of a mixed approach to economic and social transformation that is located half way between the policy focus of neoliberal approach (shock-therapy) and the focus of the gradual transition coming from the social democracy tradition. And while Czechoslovak autarky is higher than that in the Slovenian model, the fact is that its position as a satellite state of the USSR allows greater independence to introduce certain reforms before the fall of the communist bloc. Those reforms, as noted above, prepare Central European Republics to cope with the challenges of the transition to capitalism with greater guarantees.

Finally, the Baltic countries are the most strongly affected by the macroeconomic crisis

at the beginning of the transition, a fact which in turn is derived from its dependence on the rigid Soviet system. In this sense, the impact produced by the disintegration of the Soviet Union leads to a severe economic downturn forcing the country into a radical reorientation and openness of its economic and productive system to the Western market. Also, this reorientation of the economic system has a direct impact on the Baltic social protection system, which is reduced to a minimum in order to allow these countries' competitiveness in the international market. In short, the Baltic model appears as a clear example of shock therapy with rapid and profound reforms that radically transform the economic and social protection systems in a short period of time.

*7.1.8. In countries where the national ethnic question is central in the political scenario, nationalistic policies work as a substitute for welfare policies as an instrument of social cohesion.*

Following the results from the comparative qualitative analysis, it appears that the dynamics of electoral competition between parties have a fundamental impact in determining the degree of generosity of welfare policies. I.e, in societies where electoral competition takes place on the socioeconomic dimension, cuts on social expenditure tend to have a higher electoral cost, so national governments of these countries are more reluctant to implement adjustment measures of their social protection regimes. The opposite is true in societies where national-ethnic dimension is relevant, since in these countries identity and nationalist policies work as a potent substitute for welfare policies in promoting cohesion and social peace. In this context, adjustment measures of the social protection systems tend to collect less rejection.

Thus, in the Baltic countries, the former oppressive force (Russia) has often been seen as an external threat to the nation-building process, perception in turn reinforced by the existence in the three Baltic republics of large Russian minorities. In this context, very often nationalist policies and union against the common enemy have been used to achieve political and social stability of the country in the transition. Therefore, in a political scenario where national - ethnic dimension shapes relevant conflicts and

political forces in the electoral arena, radical transformation policies are accepted as a necessary break with the past of oppression and a step towards nation-building. From this point of view, neoliberal policies and radical reform have been accepted by the population as a fact that is not only inevitable, but necessary.

In contrast, in Visegrad countries, governments can not resort to this type of policies to maintain social cohesion, since although the transition coincides in some cases, like that of Czechoslovakia, with nation - building processes, the image of a common external enemy is more diffuse. In addition, the Central European republics are much more ethnically homogeneous than Baltic neighbors, so is difficult to find severe identity conflicts. In this context, therefore, the national- ethnic dimension becomes irrelevant in favor of socio-economic dimension, where takes place the main conflicts dividing society and the competition of political forces. Therefore, despite international pressures, these countries apply for policies that are contradictory to the dictates coming from the international context, or even with some of the economic policies that are being implemented at that time, in order to maintain social peace (Vanhuysse, 2006). These measures include relatively generous social programs for sectors with a strong electoral weight (especially pensioners) or gradualist economic reforms to avoid high rates of unemployment and social instability (as, per example, support to public sector deficit) . All these measures are inconsistent with macroeconomic stabilization lines imposed from international financial organizations, causing that most of the Central European economies face a recession in the second decade of the nineties that, ultimately, leads to the implementation of certain adjustment measures. Therefore, the tension between transnational pressures and the attempts to maintain social peace through the implementation of generous social benefits, forged the unstable nature of the Visegard social protection model.

Finally, in the case of Slovenia, a very favorable economic legacies and the absence of a major ethnic conflict lead to a peaceful and gradual transition, and the domain of economic -redistributive dimension in the electoral landscape. In this context, the center-left political forces, successor to the old League of the Socialists, dominate the political landscape until 2004, favoring continuity of social values promoted during the socialist period. This generates great consensus among main political forces, regardless

of their ideological position, around the defense of the welfare state and social policies.

## **7.2. The main contributions of the research.**

### *7.2.1. Application of a multidimensional approach as key to understanding the specific context of post-communist welfare systems.*

The example of the EU-8 describes in detail how the phenomenon of globalization impacts differently in diverse economic, political and social contexts. Thus, the results of this research flatly refute the postulates of the hyper –globalization theory, which have tended to be dominant in the context of Postcommunist Europe.

I.e, the Postcommunist Europe has been particularly exposed throughout the transition process, and even during the process of EU accession, to the action of the phenomenon of globalization and to the transnational actors. The influence of international organizations tends to be higher in the case of the countries of the periphery of the world system, since these countries can not defend their interests as vehemently as the countries at the center of the system. Since postsocialist states emerge from the periphery of the system, they are in a weak position to negotiate with international institutions. The impact of foreign direct investment has been also crucial in the region. The sociological research on post-socialist transformation has only recently begun to stress the importance of FDI inflows in the EU-8 countries. Many authors like King and Szelenyi (2005) have written about how capital and foreign investors have become the new elite in Central and Eastern Europe, due to its central and fundamental role in the construction of capitalism in the region, but also in the construction of social protection policies. And although foreign investment amount and typology varies widely between countries, there is no doubt that this factor has played a key role in building social protection systems in the area. Therefore, the hyper-globalization perspective has often been the dominant perspective in analyzing the evolution of postcommunist states.

However, this research has shown how national actors have the ability to accept or block the kind of reform externally advised, based on a number of factors that hinder

their ability to negotiate with supranational bodies and also with foreign investors. Therefore, this research is an important step to end with the prevailing conception of postcommunist states as passive recipients of external influences or blind imitators of international trends. There is no doubt that integration into international organizations has important implications for the distribution of political power and that national state decision making can be substantially constrained due to its integration in transnational structures. However, integration should not be confused with loss of power of the nation state. Thus, the triumph of neoliberal approach on Postcommunist Europe is not only the manifestation of an external imposition, but for example, the result of transnational dialogue among American and local economists (Bockman & Eyal, 2002). Also, the influx of foreign investment in most countries of the region is encouraged by a national commitment to liberalization and by concrete actions undertaken by governments in the region. In short, while external influences are crucial in the context of globalization, national actors and their interests are often the ones channeling these forces and shaping the reforms to be implemented, based on a number of political and historical legacies that constrain their prior experience about how these reforms should be carried out.

Thus, the results of this research advocate the application of a multidimensional approach based on the interaction between endogenous factors (such as economic, political, cultural and historical legacies of each country) and exogenous factors (influence of pressures coming from globalization and the EU accession process) as key to achieve a satisfactory explanation of the variability between EU-8 countries in terms of social protection.

#### *7.2.2. Extending the typology of welfare regimes existing in the European Union to the East.*

The main typologies of welfare regimes have tended to systematically exclude the post-communist welfare states and focus exclusively on modern Western capitalist states. With EU enlargement eastwards further studies are attempting to systematize the differences between member countries on social protection. The inclusion of the 8 new

members that joined the EU in 2004 in a large comparative study of social protection schemes is a major step in this direction.

Moreover, and more specifically, the identification of two new welfare regimes within the EU, can dispel the notion of homogeneity existing among communist countries, widespread in much of the literature (Aidukaite, 2009). The results also refute all those other studies that have attempted to apply the typologies already conceptualized for Western countries to the new member states ((Ferge, 1997, 2001, Standing, 1996; Cerami, 2006). The uniqueness of the postcommunist context has proved problematic to apply this older typologies, settled on the assumption of historical and institutional continuity, which is not applicable to the case of postcommunists welfare regimes.

*7.2.3. Application of the concept of social policy as a functional element of capitalist production system in the context of post-communist countries.*

This analysis has shown how to understand the developments in social protection undertaken by the EU-8 during the transition is necessary to recover the conceptualization of social policy as an intrinsic and functional element of capitalist system. This approach to the study of post-communist welfare regimes is quite new and is based in the emerging literature on the analysis of postcommunist capitalist models.

Furthermore, this approach allows to understand the specificity of the role of social protection policies in the context of post-communist capitalism. I.e, while in the classic theories focused on the study of varieties of capitalism in Western countries, the social policies are understood as a functional element that reinforces the logic of the system and where entrepreneurship and corporate actors have a key role, in the context of post-communist capitalist systems the company ceases to be the central actor and the state becomes the main agent, while social policies are used both to improve economic system performance and to achieve peace and social cohesion. I.e, social protection policies are no longer depending explicitly only the international designs, becoming a key instrument at the service of the state nation.

*7.2.4. Reconstruction of the concept of capitalism by one regime to incorporate the transnational influences.*

Faced with the assumptions that are derived from the classical theories of varieties of capitalism, and that focus on the role of institutional configuration and the company as key actor, this research focuses on the specific context of post-communist regimes and talk about the central role of transnational influences. More specifically, the capital and foreign investment are considered here decisive in the configuration of the character of postcommunist capitalist models.

Therefore, this research has introduced among all those indicators typically used by the classical theories of varieties of capitalism, other more innovative indicators such as amount of foreign direct investment or the percentage of foreign-owned bank assets. These indicators not only serve to define the character of post-communist capitalist regimes, but allow also to enhance analysis of varieties of capitalism and to adapt its nature to a context where not only post-communist countries, but the rest of market economies, are facing increasing pressures from globalized international economy.

*7.2.5. The qualitative comparative analysis as complementary methodological strategy in the analysis of social protection policies:*

The qualitative comparative analysis has gained special importance in recent years as a valuable tool in social policy area, supplementing purely quantitative approach that has dominated this discipline. This type of analysis is very useful when studying the set of causal conditions that underlie a social fact, completing and thus replicating the quantitative analysis. It has generally been described as a means to analyze the conditions of similar and different results (usually the latter) between large social units, such as the nation-state.

Regarding its applicability on this research, more than simply analyze the differences in social policy identified in the quantitative analysis, this study tries to go a step further and applies this methodological approach to understand the factors that impact on the

building of different models of social protection in the EU-8.

### **7.3. Future research.**

#### *7.3.1. The Visegrad model: intermediate or transitional model?*

As noted repeatedly throughout this research, the Visegrad model appears to be an interesting intermediate approach between neoliberal trends of the Baltic model and the corporatism that characterizes the continental regime in Slovenia.

However, contradictory and unstable character of the decisions that have forged the Visegrad system, depending at the same time on its changing economic and political conditions, leads to a big question mark over the future of this model. I.e, future research should clarify if the Visegrad model is simply a transitional stage to a new system or to any of the extremes that formed the Baltic model and Slovenia in the area; or if, instead, it will consolidate itself as a singular way of reforms within the EU-8.

#### *7.3.2. The impact of the current international economic crisis in the context of post-communist Europe.*

This research use data mainly referring to the year 2007 or close to it and, therefore provides a snapshot of the EU-8 social protection systems prior to the emergence of the global economic crisis in 2008. Six years after the start of this economic crisis there are still many questions to be solved about its duration or the lasting effects this phenomenon is having on economic and social model of the European Union countries. Analyzing the impact this crisis has had and continues to have on post-communist Europe, and how it has transformed its economic and social model is an unavoidable future task to update the results of the present research.



## BIBLIOGRAFIA

- Aidukaite, J. (2003). From universal system of social policy to particularistic? The case of the Baltic states. *Communist and Post-Communist Studies*, 36(4), 405-426.
- Aidukaite, J. (2006). The formation of social insurance institutions of the Baltic states in the post-socialist era. *Journal of European Social Policy*, 16(3), 259-270.
- Aidukaite, J. (2006). Reforming family policy in the Baltic states: The views of the elites. *Communist and Post-Communist Studies*, 39(1), 1-23.
- Aidukaite, J. (2009). Old welfare state theories and new welfare regimes in Eastern Europe: Challenges and implications. *Communist and Post-Communist Studies*, 42(1), 23-39.
- Alber, J., & Standing, G. (2000). Social dumping, catch-up or convergence? Europe in a comparative global context. *Journal of European Social Policy*, 10(2), 99-119.
- Alesina, A. and A. Drazen. (1991). Why are stabilizations delayed? *American Economic Review*, 81, 1170-1188.
- Alesina, A., & Glaeser, E. L. (2004). *Fighting poverty in the US and Europe. A world of difference*. New York: Oxford University Press.
- Alesina, A., & Rodrik, D. (1994). Distributive politics and economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(2), 465-490.
- Allianz Global Investors. (2007). *Central and Eastern European pensions 2007*. Munich: Allianz Global Investors.
- Alonso, F. (2001). La ampliación de la unión europea: Criterios de acceso y proceso de negociación. *Papeles Del Este*, 2
- Amable, B. (2003). *The diversity of modern capitalism*. New York: Oxford University Press.

- Ashwin, S. (2000). *Gender, state and society in soviet and post soviet russia* Routledge.
- Aslund, A. (2007). *How capitalism was built. The transformation of central and Eastern Europe, Russia and Central Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Åslund, A. (1991). *Gorbachev's struggle for economic reform* (Updated and expanded ed.). London: (UK): Pinter.
- Åslund, A. (1992). *Post-communist economic revolutions: How big a bang?*. Washington, D.C: Center for Strategic and International Studies.
- Baldwin, R. E., & Martin, P. (1999). *Two waves of globalisation: Superficial similarities, fundamental differences* No. NBER Working Paper No. 6904) NBER Program(s).
- Balzerowicz, L., Blaszczyk , B., & Dabrowski, M. (1997). The polish way to market economy 1989-1995. In Wing Thye Woo, S. Parker & J. D. Sachs (Eds.), *Economies in transition: Comparing Asia and Eastern Europe* (pp. 131-60). Cambridge: The MIT Press.
- Bambra, C. (2006). Health status and the worlds of welfare. *Social Policy and Society*, 5(01), 53.
- Bandelj, N. (2009). The global economy as an instituted process: The case of central and Eastern Europe. *American Sociological Review*, 74(February), 128-149.
- Bandelj, N. (2008). *From communists to foreign capitalists : The social foundations of foreign direct investment in postsocialist europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Barr, N. (1994). In Barr N. (Ed.), *Labor markets and social policy in central and Eastern Europe* The World Bank.
- Barr, N. (2005). In Barr N. (Ed.), *Labor markets and social policy in central and Eastern Europe the accession and beyond*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / Wold Bank.

- Barto, M. (2000). Banking sector in the Slovak republic. In A. Marcincin, & M. Beblavy (Eds.), *Economic policy in Slovakia 1990-1999*. (pp. 358-375). Bratislava: INEKO.
- Batt, J., Lewis, P. G., & White, S. (2007). In Batt J., Lewis P. G. and White S. (Eds.), *Developments in Central and East European politics 4* Palgrave MacMillan.
- Begg, D. (1991). Economic reform in Czechoslovakia : Should we believe in santa klaus?. *Economic Policy : A European Forum.*, 6(2), 243-286.
- Bell, D. (1973). *The coming of post-industrial society*. New York: Perseus Group Books.
- Berend, I. T. (1986). The historical evolution of Eastern Europe as a region. *International Organization*, 40(02), 329.
- Berger, S., ed.lit, & Dore, R. P., ed.lit. (1996). In Berger S.,ed.lit, Dore R. P.,ed.lit (Eds.), *National diversity and global capitalism*. Ithaca [etc.] : (sp): Cornell University.
- Bericat Alastuey, E. (1998). *Integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: significado y medida*. Barcelona: (sp): Ariel.
- Bird, G. (2001). IMF programs: Is there a conditionality laffer curve? *World Economics*, 2(2), 29-49.
- Bird, R. M., & Oldman, O. (1990). *Taxation in developing countries* (4th ed.). Baltimore (Md.); London : (usa): Johns Hopkins University Press,.
- Birdsall, N., Londo& nslne, & o, J. L. (1997). Asset inequality matters: An assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. *American Economic Review*, 87(2), 32.
- Bockman, J., & Eyal, G. (2002). Eastern Europe as a laboratory for economic knowledge: The transnational roots of neoliberalism. *The American Journal of Sociology*, 108(2), 310-352.

- Bohle, D., & Greskovits, B. (2006). Capitalism without compromise: Strong business and weak labor in Eastern Europe's new transnational industries. *Studies in Comparative International Development*, 41(1), 3-25.
- Bohle, D., & Greskovits, B. (2007). Neoliberalism, embedded neoliberalism and neocorporatism: Towards transnational capitalism in Central-Eastern Europe. *West European Politics*, 30(3), 443-466.
- Bohle, D., & Greskovits, B. (2009). Poverty, inequality and democracy. East-Central Europe's quandary. *Journal of Democracy*, 20:4
- Bohle, D., & Greskovitz, B. (2007). The state, internationalization, and capitalist diversity in Eastern Europe. *Competition & Change*, 11(2), 89-115.
- Bojnec (2003). Wage formation during economic transformation: Macroeconomic facts and firm survey evidence from Slovenia. *Post-Communist Economies*, 15(4), 571-593.
- Bojnec (2004). Labor market flows, labor productivity, and wages in Slovenia. *Eastern European Economics*, 42(3), 23-43.
- Botos, K. (2005). The age of transformation in East-Central Europe. *Papers Review of Economic and Social Sciences*, 3(1)
- Brigis, G., Karaskevica, J., Rurane, A., Stuburs, A., Tragakes, E., & Zusmane, E. (2008). *Health systems in transition: Latvia*. No. Vol.10, No. 2. Copenhagen: WHO- World Health Organization.
- Bruno, M., & Easterly, W. (1998). Inflation crisis and long-run growth. *Journal of Monetary Economics*, 41, 3-26.
- Caïs, J. (1997). *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: CIS.
- Callejo Gallego, J., & Viedma Rojas, A. (2006). *Proyectos y estrategias de investigación social*. Madrid [etc.]: (esp): McGraw-Hill,.

- Casey, B. H. (2004). Pension reform in the Baltic States: Convergence with Europe or with the world? *International Social Security Review*, 57(1), 19-45.
- Castells, M. (2000). In Martínez Gimeno C., Alborés J., (Eds.), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid: (sp): Alianza Editorial.
- Castles, F. G. (1999). *Comparative public policy. Patterns of post war transformation*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Castles, F. G. (1986). Whatever happened to the communist welfare state? *Studies in Comparative Communism*, 19(3-4), 213-226.
- Cazes, S., Nešporová, A., & International Labour Organization. (2007). *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe*. Geneva: International Labour Office.
- Cerami, A. (2006). In 4th Annual ESPAnet Conference 2006 (Ed.), *New social policy ideas in the making: The case of Central and Eastern Europe*. University of Bremen, Germany.
- Cerami, A. (2006). *Social policy in Central and Eastern Europe: The emergence of a new European welfare regime*. Berlin: LIT Verlag.
- Cerami, A. (2007). In Cahiers Européens (Ed.), *Europeanization, enlargement and social policy in Central and Eastern Europe*. Paris: Centre d' Études Européennes.
- Cerami, A. (2008). The politics of reform in bismarckian welfare systems: The cases of Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. In B. Palier (Ed.), *A long goodbye to bismarck. The politics of reform in continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Cernat, L. (2002). Institutions and economic growth: Which model of capitalism for Central and Eastern Europe? *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, 6, 18-34.

- Choi, M. (2006). In Prenab Bardhan, Samuel Bowles and Michael Wallerstein (Eds.), *The threat effect of capital mobility on wage bargaining”, globalization and egalitarian redistribution*. Princeton University Press.
- Chung, H., & Muntaner, C. (2007). Welfare state matters: A typological multilevel analysis of wealthy countries. *Health Policy*, 80(2), 328-329.
- Coates, D. (2000). *Models of capitalism. Growth and stagnation in the modern era*. USA: Polity Press.
- Coller Porta, X. (2005). *Estudios de casos*. Madrid: CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas).
- Comisso, E. (1995). Legacies of the past or new institutions? The struggle over restitution in hungary. *Comparative Political Studies*, 28(2), 200-238.
- Comisso, E. (1991). *East Central Europe: After the revolutions*. New York: School of Internat and Public Affairs, Columbia Univ.
- Commiso, E. (1998). In Berkeley Roundtable on the International Economy (BRIE) Working Paper (Ed.), *Implicit development strategies in central and eastern europe and cross-national production networks*. Berkeley: University of California.
- Cook, L., Orenstein, M. A., & Rueschemeyer, M. (1999). *Left parties and social policy in postcommunist Europe*. Boulder, CO: Westview.
- Cook, L. J. (1993). *The soviet social contract and why it failed: Welfare policy and workers' politics from brezhnev to yeltsin*. Cambridge u.a.: Harvard Univ. Press.
- Cooke, W. N., & Noble, D. S. (1998). Industrial relations systems and US foreign direct investment abroad. *British Journal of Industrial Relations*, 36(4), 581-609.
- Corporate Europe Observatory. (2001).; A por el este!: Los intereses de la industria europea occidental en la ampliación de la UE. *Papeles Del Este*, 2

- Crawford, B., & Lijphart, A. (1995). Explaining political and economic change in post-communist eastern europe: Old legacies, new institutions, hegemonic norms, and international pressures. *Comparative Political Studies*, 28(2), 171-199.
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Los Angeles: Sage.
- Crotty, J., Epstein, G., & Kelly, P. (1998). Multinational corporations in the neo-liberal regime. In D. Baker, G. Epstein & R. Pollin (Eds.), *Globalization and progressive economic policy* Cambridge University Press.
- Crouch, C. (2004). *Post - democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Crouch, C., & Streeck, W. (1997). *Political economy of modern capitalism: Mapping convergence and diversity*. London: Sage.
- Crowlye, S. (2005). In Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott Wardman Park, Omni Shoreham, Washington Hilton, Washington, DC (Ed.), *Overshooting the mark: East european labor, varieties of capitalism, and the future of the european social model"*
- Czaban, Laszlo, Marko Hocevar, Marko Jaklic, Richard Whitley. (2003). Path dependence and contractual relations: Contrasting state socialist legacies and inter-firm cooperation in Hungary and Slovenia. *Organization Studies*, 24(1), 7-28.
- Damijan, J., Majcen, B. (2003). Trade policy in small advanced transition economy: Trade policy review of Slovenia. *World Economy*, 26(9), 1369-94.
- Deacon, B. (1992). *The new Eastern Europe. Social policy: Past, present and future* Sage Publications.
- Deacon, B. (1994). The impact of supranational and global agencies on Central and Eastern Europe nacional social policy. In T. P. Boye (Ed.), *Welfare state and labour markets in a changing Europe* (). New York: M.E Sharpe.

- Deacon, B. (2000). Eastern European welfare states: The impact of the politics of globalization. *Journal of European Social Policy*, 10(2), 146-161.
- Deacon, B., & Hulse, M. (2000). The making of post-communist social policy: The role of international agencies. *Journal of Social Policy*, 26(01), 43-62.
- Deacon, B., Hulse, M., & Stubbs, P. (1997). *Global social policy: International organizations and the future of the welfare state*. Londres: Sage Publications.
- Dedek, O. (1996). *The break up of Czechoslovakia : An in-depth economic analysis*. Aldershot, England: Avebury.
- Dixon, A., Langenbrunner, J., & Mossialos, E. (2004). *Facing the challenges of health care financing. Improving health care in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Copenhagen: European Observatory.
- Djankov, S., & Gerhard Pohl. (1997). Restructuring of large firms in Slovakia. *The William Davidson Institute Working Paper*, (73), 1-30.
- Donnorummo, B. (2006). The political and economic complexities of transition. *Zagreb International Review of Economics & Business*, 9, 13-27.
- Dornbusch, & Fischer (1993). Moderate inflation. *The World Bank Economic Review*, 7(1), 1-44.
- Drazen, A., & Grilli, V. (1998). The benefit of crisis for economic reforms. In F. Sturzenegger, & M. Tommasi (Eds.), *The political economy of reform* (). Massachusetts: MIT Press.
- Drazen, A. (2004). *Political economy in macroeconomics*. Princeton : (gbr): Princeton University Press,.
- Dyba, K., & Svejnar, J. (1994). Stabilization and transition in Czechoslovakia. In Olivier Jean Blanchard, Kenneth A. Froot, and Jeffrey D. Sachs, (Ed.), *The transition in Eastern Europe, volume 1* (pp. 93-122) University of Chicago Press.

- Ebbinghaus, B. (2005). Can path dependence explain institutional change? two approaches applied to welfare state reform. *MPIfG Discussion Paper*, (05/2)
- Ebbinghaus, B., & Manow, P. (2001). *Comparing welfare capitalism. social policy and political economy in europe, japan and the USA*. London: Routledge.
- Eikemo TA, Huisman M, Bambra C, Kunst AE. (2008). Health inequalities according to educational level in different welfare regimes: A comparison of 23 European countries. *Sociology of Health and Illness*, 30(4), 565-82.
- Ellison, N. (2006). *The transformation of welfare states?*. London & New York: Routledge.
- Elster, J., Offe, C., & Preuss, U. K. (1999). *Institutional design in post-communist societies: Rebuilding the ship at sea* (Repr ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Erixon, F. (2008). *The baltic tiger. The political economy of the Estonia's transition from plan to market*. European Centre for International Political Economy.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Edicions Alfonso el Magnànim.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, G., (1947- 1993). *The three worlds of welfare capitalism* ([Reprint.] ed.). Princeton : (us): Princeton University Press,.
- European Commission. (2008). *Eurostat*.[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_33076576&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL)
- European Commission. (2008). *MISSOC: Mutual information system on social protection*.[http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/missoc\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_en.htm)

- European Observatory on Health Care Systems. (2000). *Health care systems in transition*. WHO- World Health Organization / Regional Office for Europe.
- Evans, G., & Whitefield, S. (1993). Identifying the bases of party competition in Eastern Europe. *British Journal of Political Science*, 23(4), 521-548.
- Evans, G., & Whitefield, S. (1993). Identifying the bases of party competition in Eastern Europe. *British Journal of Political Science*, 23(04), 521.
- Evans, G., & Whitefield, S. (1998). The structuring of political cleavages in post-communist societies: The case of the Czech Republic and Slovakia. *Political Studies*, 46(1), 115-139.
- Eyal, G., Szelenyi, I., & Townsley, E. R. (2000). *Making capitalism without capitalists : Class formation and elite struggles in post-communist Central Europe*. London: Verso.
- Fajth, G. (1999). Social security in a rapidly changing environment: The case of post-communist transformation. *Social Policy and Administration*, 33(4), 416-436.
- Feldman, M. (2006). Emerging varieties of capitalism in transition countries: Industrial relations and wage bargaining in Estonia and Slovenia. *Comparative Political Studies*, 39 (September), 829-54.
- Feldman, M. (2007). The origins of varieties of capitalism: Lessons from post-socialist transition in Estonia and Slovenia. In B. Hancké, M. Rhodes & M. Thatcher (Eds.), *Beyond varieties of capitalism. conflict, contradictions and complementarities in the european economy*. (pp. 328-350) Oxford University Press.
- Feldmann, M., & Sally, R. (2001). In Institute for Economies in Transition. (Ed.), *From the soviet union to the european union: The political economy of estonian trade policy reforms, 1991-2000*. Helsinki: Bank of Finland.
- Ferge, Z. (2001). Welfare and "ill-fare" systems in Central and Eastern Europe. In R. Sykes, B. Palier & P. M. Prior (Eds.), *Globalization and European welfare states*. (pp. 127-152). New York: Palgrave.

- Ferge, Z. (March 1997). The changed welfare paradigm: The individualization of the social. *Social Policy and Administration*, 31(1), 20-44.
- Fernández Duran, R. (2001). El rapto de europa por el capital. *Papeles Del Este*, 2
- Fink Hafner, D. (1999). The left in Slovenia. In C. Bukowski, & Barnabas B. (Eds.), *The return of the left in post-communist states: Current trends and future prospects*. (). Northampton: Edward Elgar.
- Fink-Hafner. (2006). Slovenia: Between bipolarity and broad coalition-building. In S. Jungerstam- Mulders (Ed.), *Post-communist EU member states: Parties and party systems* (pp. 203-231) Ashgate.
- Fink-Hafner, D., Antić, M. G. (2004). The 2002 presidential elections in Slovenia. *Electoral Studies*, 23(1), 167-172.
- Fischer, Stanley, and Alan Gelb. (1991). The process of socialist economic transformation. *Journal of Economic Perspectives*, 5(4), 91-105.
- Fisher, S., Gould, J., & Haughton, T. (2007). Slovakia's neoliberal turn. *Europe-Asia Studies*, 59(6), 977-998.
- Fitzmaurice, J. (1993). The Estonian elections of 1992. *Electoral Studies*, 12, 158-168.
- Flakierski, H. (1986). *Economic reform and income distribution: A case study of Hungary and Poland*. Armonk, NY: Sharpe.
- Fligstein, N. (1996). Markets as politics: A political cultural approach to market institution. *American Sociological Review*, 61(4), 656-673.
- Fodor E., Glass C., Kawachi J., & Popescu L. (2002). Family policies and gender in Hungary, Poland and Romania. *Communist and Post-Communist Studies*, 35(4), 475-490.
- Forster, M., Jesuit, D., & Smeeding, T. (2003). *Regional poverty and income inequality in Central and Eastern Europe: evidence from the luxembourg income study*. No.

Working Papers UNU-WIDER Research Paper) World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).

Förster, M., & Tóth, I. G. (2001). Child poverty and family transfers in Czech Republic, Hungary and Poland. *Journal of European Social Policy*, 11(4), 324-341.

Freeman, R. B. (1995). Are your wages set in Beijing? *Journal of Economic Perspectives*, 9(3), 15-32.

Fuenzalida-Puelma, H. L. (2002). *Health care reform in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union. A literature review*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute.

Fultz, E. (2002). *Pension reform in Central and Eastern Europe. Restructuring of public pension schemes: Case studies of Czech Republic and Slovenia* No. 2). Budapest: ILO Subregional Office for Central and Eastern Europe.

Fultz, E. (2004). Pension reform in the EU accession countries: Challenges, achievements and pitfalls. *International Social Security Review*, 57(2), 3-24.

Garrett, G. (1998). Global markets and national politics: Collision course or virtuous circle? *International Organization*, 52(04), 787.

Garrett, G. (2000). The causes of globalization. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), 941-991.

Gellner, E. (1994). *Conditions of liberty: Civil society and its rivals*. London: (gbr): Allen Lane.

Geržina, Suzana, Petra Vranješ, Mojca Cek, 2. (2000). Modernisation of vocational education and training in Slovenia 1999- final report. *National VET Observatory Slovenia*,

Gligorov, V. (2004). Socialism and the disintegration of SFR Yugoslavia. In M. Mrak, M. Rojec & C. Silva-Jáuregui (Ed.), *Slovenia: From Yugoslavia to the European Union* (pp. 15-31). Washington DC: The World Bank.

- Goldthorpe, J. H. (1984). *Order and conflict in contemporary capitalism* Clarendon Press.
- Goodin, R. E. (1999). *The real worlds of welfare capitalism* Cambridge University Press.
- Gore, C. (2000). The rise and fall of the Washington consensus as a paradigm for developing countries. *World Development*, 28(5), 789-804.
- Gornick, J. C., & Meyers, M. K. (2004). Welfare regimes in relation to paid work and care. In J. Zollinger Giele, & E. Holst (Eds.), *Changing life patterns in western industrial societies* (pp. 45-67). Netherlands: Elsevier Science Press.
- Gourevitch, P. A. (1986). *Politics in hard times: Comparative responses to international economic crises*. Ithaca, N.Y. (us): Cornell University Press,.
- Grabbe, H., & Hughes, K. (1998). *Enlarging the EU eastwards*. London: London : Royal Institute of International Affairs.
- Graebner, W. (1980). In International Labour Organization - ILO (Ed.), *A history of retirement*. New Haven: Yale University Press.
- Gray, J. (1998). *False dawn: The delusions of global capitalism*. New York: (USA): The New Press.
- Guardiancich, I. (2004). Welfare state retrenchment in Central and Eastern Europe: The case of pension reforms in Poland and Slovenia. *Managing Global Transitions*, 5(2), 41.
- Guillén, A. M., & Palier, B. (2004). Introduction: Does Europe matter? Accession to EU and social policy developments in recent and new member states. *Journal of European Social Policy*, 14(3), 203-209.
- Habicht, J., Habicht, T., Kahur, K., Koppel, A., Saar, P., & Van Ginneken, E. (2008). *Estonia. Health system review*. No. Vol. 10; No.1). Copenhagen: WHO-World Health Organization / Regional Office for Europe.

- Hafner, D. F. (1992). Political modernization in Slovenia in the 1980s and the early 1990s. *Journal of Communist Studies*, 8(4), 210-226.
- Hagfors, R., & Kuus, T. (1993). Structure and distribution. In O. Lugas, & P. Vartia (Eds.), *Estonia and finland: A retrospectiv socioeconomic comparison* (). Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy Sarja B 86 Series.
- Haggard, S., & Kaufman, R. R. (1992). *The politics of economic adjustment*. New Jersey: Princeton University Press.
- Haggard, S., & Kaufman, R. R. (2008). *Development, democracy, and welfare states*. Oxfordshire (UK): Princeton University Press.
- Haggard, S., & Kaufman, R. R. (1995). *Political economy of democratic transitions*. Princeton (New Jersey): (USA): Princeton University Press,.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). In Hall P. A., Soskice D. (Eds.), *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press.
- Haughton, T. (2001). HZDS: The ideology, organisation and support base of Slovakia's most successful party. *Europe-Asia Studies*, 53(5), 745-769.
- Haughton, T. (2001). HZDS: The ideology, organisation and support base of Slovakia's most successful party. *Europe-Asia Studies*, 53(5), 745-769.
- Hay, C. (2004). Common trajectories, variable paces, divergent outcomes? Models of European capitalism under conditions of complex economic interdependence. *Review of International Political Economy*, 11(2), 231-262.
- Hay, C., & Smith, N. (2005). Horses for courses? the political discourse of globalisation and european integration in the UK and ireland. *West European Politics*, 28(1), 124.
- Hayek, F. A. (1990). *The fatal conceit: The errors of socialism*. London: Routledge.

- Helleiner, E., (1963-1994). *States and the reemergence of global finance: From bretton woods to the 1990s*. Ithaca; London: Cornell University.
- Henry Cox, R. (2006). La construcción social de un imperativo. Por qué ocurrió la reforma del bienestar en dinamarca y holanda pero no en alemania. *Zona Abierta*, (114/115), 253.
- Heyns, B. (2005). Emerging inequalities in central and Eastern Europe. *Annu. Rev. Sociol.*, 31, 163-97.
- Hicks, A. (1999). *Social democracy & welfare capitalism. A century of income security policies*. New York: Cornell University Press.
- Hicks, A., & Swank, D. (1984). On the political economy of welfare expansion: A comparative analysis of 18 advanced capitalist democracies, 1960-1971. *Comparative Political Studies*, 17(1), 81-119.
- Hirsch, J., & Avalos Tenorio, G. (1996). *Globalización, capital y estado*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilico, División de Ciencias y Humanidades.
- Hirst, P., & Thompson, G. (1992). The problem of ‘globalization’’: International economic relations, national economic management and the formation of trading blocs. *Economy and Society*, 21(4), 357-396.
- Hloušek, V., & Kopeček, L. (2005). *Cleavages in contemporary Czech and Slovak politics: Between persistence and change*. Paper presentado en la 3ª ECPR General Conference, Budapest, 8-10 Septiembre:
- Hollingsworth, J. R., Schmitter, P. C., & Streeck, W. (1994). *Governing capitalist economies: Performance and control of economic sectors*. Oxford: Oxford University Press.
- Hollingsworth, J. R., & Boyer, R. (1998). *Contemporary capitalism: The embeddedness of institutions* ed. Cambridge University Press.

- Horvat, B. (1976). *The Yugoslav economic system: The first labor-managed economy in the making* (2nd ed.) White Plains, New York: (us): M.E. Sharpe.
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2001). Welfare state and production regimes. In E. Huber, & J. D. Stephens (Eds.), *Development and crisis of the welfare state parties and policies in global markets*. (pp. 85-112). Chicago: The University of Chicago Press.
- Huber, P. (2007). Regional labour market developments in transition. A survey of the empirical literature. *World Bank Policy Research Working Paper*, (3896)
- Hyman, R. (2001). *The europeanisation – or the erosion – of industrial relations?*. *Industrial Relations Journal*, 32(4), 280-294.
- Iankova, E. A. (2002). In ebrary I. (Ed.), *Eastern European capitalism in the making [recurso electrónico]*. New York: Cambridge University Press,.
- ILO. (1985). *The cost of social security. eleventh international inquiry, 1978-1980*. Genova: ILO.
- Immergut, E. M. (1992). *Health politics: Interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton (New Jersey): (US): Princeton University Press,.
- Inglot, T. (2007). In ESPAnet Conference 2007 (Ed.), *Emergency welfare states in East Central Europe. 1919- 1999: A comparative historical analysis*. Vienna (Austria): Vienna University of Economics and Business Administration.
- Inglot, T. (1994). The communist legacy and post-communist politics of welfare: The origins, evolution, and transformation of social policy in poland from the 1920s to 1993.
- Iversen, T., & Cusack, T. R. (2000). The causes of welfare state expansion: Deindustrialization or globalization? *World Politics*, 52(03), 313.

- James, E. (1997). In conference on Inequality Reducing Growth in Latin American's Market Economies, Inter-American Development Bank, January, 1997 (Ed.), *Pension reform: Is there an efficiency-equity trade-off?*
- Jaramillo-Vallejo. (1991). Contribution to the conference in bled. *Slovenska Ekonomska Revija*, 42(6), 425-32.
- Jeffrey D. Sachs, Aaron Tornell, Andrés Velasco, Guillermo A. Calvo and Richard N. Cooper. (1996). Financial crises in emerging markets: The lessons from 1995. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 147-215.
- Jessop, B. (1999). The changing governance of welfare: Recent trends in its primary functions, scale and modes of coordination. *Social Policy and Administration*, 33(4), 348-359.
- Jessop, B. (2002). Capitalism and the capitalist type of state. *The future of the capitalist state* (pp. 11-54). Cambridge: Polity Press.
- Kääriäinen, J., & Lehtonen, H. (2006). The variety of social capital in welfare state regimes. A comparative study of 21 countries. *European Societies*, 8(1), 27-57.
- Kahk, J., & Tarvel, E. (1997). *An economic history of the baltic countries*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International [distributör].
- Kangas, O., & Palme, J. (2007). Social rights, structural needs and social expenditures. In Jochen Clasen, Nico A. Siegel (Ed.), *Investigating welfare state change: The 'dependent variable problem' in comparative analysis* (pp. 106-29). Cheltenham: Edward Elgar.
- Kapstein, E. B., & Milanovic, B. (2001). Responding to globalization: Social policy in emerging market economies. *Global Social Policy*, 1(2), 191-212.
- Kaser, M. (1976). *Health care in the Soviet Union and Eastern Europe*. London: C.Helm.

- Kennett, P. (2001). *Comparative social policy: Theory and research*. Buckingham: Open University Press.
- King, Lawrence P. and Aleksandra Sznajder. (2006). The state-led transition to liberal capitalism: Neoliberal, organizational, world systems, and social structural explanations of Poland's economic success. *American Journal of Sociology*, 112, 751-801.
- King, L. (2002). Postcommunist divergence: A comparative analysis of the transition to capitalism in Poland and Russia. *Studies in Comparative International Development*, 37(3), 3.
- King, L. (2007). Central european capitalism in comparative perspective. In B. Hancké, M. Rhodes & M. Thatcher (Eds.), *Beyond varieties of capitalism. conflict, contradictions and complementarities in the european economy*. (pp. 307-327) Oxford University Press.
- Kirschbaum, S. J. (1996). *A history of Slovakia: The struggle for survival*. New York, NY: St. Martin's Griffin.
- Kitschelt, H. (1999a). *Post communist party system: Competition, representation and inter-party cooperation*. Cambridge University Press.
- Kitschelt, H. (2001). Partisan competition and welfare state retrenchment. When do politicians choose unpopular policies? In P. Pierson (Ed.), *The new politics of the welfare state* (pp. 265). Oxford: Oxford University Press.
- Kitschelt, H., Peter Lange, Gary Marks, & Stephens, J. D. (1999b). Convergence and divergence in advanced capitalist democracies. In H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks & J. Stephens (Eds.), *Continuity and change in contemporary capitalism* (pp. 427-460). New York: Cambridge University Press.
- Knöbl, A., Sutt, A, & Zavoico, B. (2002). *The Estonian currency board: Its introduction and role in the early success of Estonia's transition to a market economy* No. IMF Working Paper No. 02/96). Washington DC: International Monetary Fund.

- Knutson, O. (1989). Cleavage dimensions in ten East European countries. *Comparative Political Studies*, 21, 495-534.
- Knutson, O. (1988). The impact of structural and ideological party cleavages in Western European democracies: A comparative empirical analysis. *British Journal of Political Science*, 18, 323-352.
- Koenker, D. P. (1985). Urbanization and deurbanization in the Russian revolution and civil war. *Journal of Modern History*, 57, 424-450.
- Koldinská, K., Nemeč, J., & Tomes, I. (2003). *Study on the social protection systems in the 13 applicant countries: Czech Republic*. European Commission - Employment and Social Affairs.
- Kornai, J., & Eggleston, K. (2001). *Welfare, choice and solidarity in transition*. Cambridge University Press.
- Kornai, J. (1992). *The socialist system: The political economy of communism*. New York: Oxford University Press.
- Korpi, W. (1983). *The democratic class struggle*. London: Routledge.
- Korpi, W. (2000). Faces of inequality: Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 7(2), 127-191.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687.
- Korpi, W., & Palme, J. (2003). New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries, 1975–95. *American Political Science Review*, 97(03), 425.

- Koyame-Marsh, R. O. (2011). The complexities of economic transition: Lessons from the Czech Republic and Slovakia. *International Journal of Business and Social Science*, 2(19), 71-85.
- Kracun, D. (2013). *Post keynesian model of transition and economic performance in slovenia*.
- Krejci, J. (1996). In Machonin P. (Ed.), *Czechoslovakia, 1918-92: A laboratory for social change* ([1st ed.] ed.). Houndmills [etc.] : (gbr): Macmillan [etc.]..
- Krejci, J., & Machonin, P. (1996). *Czechoslovakia, 1918-92: A laboratory for social change* ([1st ed.] ed.). Houndmills: (gbr): Macmillan [etc.]..
- Laar, M., & Centre for Research into Post-Communist Economies. (2002). *Estonia little country that could*.
- Laban, R., & Sturzenegger, F. (1994). Fiscal conservatism as a response to the debt crisis. *Journal of Development Economics*, 45(2), 305-324.
- Ladó, M. (2002). Industrial relations in candidate countries. *European Industrial Relations Observatory Online*,
- Lane, D. (1982). *The end of social inequality? : Class, status and power under state socialism*. London: G. Allen & Unwin.
- Lane, D., & Myant, M. (2007). In Holscher J., Horst T. (Eds.), *Varieties of capitalism in post communist countries* Palgrave Macmillan.
- Lane, D. (2005). Emerging varieties of capitalism in former state socialist societies. *Competition & Change*, 9(3), 227-247.
- Lane, D. (2008). From chaotic to state-led capitalism. *New Political Economy*, 13(2), 177-184.
- Lavigne, M. (1999). *The economics of transition: From socialist economy to market economy / M. lavigne*.

- Leff, C. S. (1988). *National conflict in czechoslovaquia: The making and remaking of a state (1918-1987)* Princeton.
- Lendvai, N. (2004). The weakest link? EU accession: Dialoguing EU and post-communist social policy. *Journal of European Social Policy*, 14(3), 319-333.
- Lewis, P., & Mansfeldová, Z. (2006). In Lewis P., Mansfeldová Z. (Eds.), *The european union and party politics in Central and Eastern Europe* Palgrave MacMillan.
- Lewis, J. (1997). Gender and welfare regimes: Further thoughts. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 4(2), 160-177.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: (USA): Yale University Press.
- Lipset, S. M. (1983). *Political man: The social bases of politics* (2nd expanded and updated ed.). London, Heinemann.
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives. [contributors: Robert R. alford and others]*. New York: Free Press.
- Lipsmeyer, C. S. (2000). Reading between the welfare lines: Politics and policy structure in post-communist Europe. *Europe-Asia Studies*, 52(7), 1191-1211.
- Lipsmeyer, C. S. (2002). Parties and policy: Evaluating economic and partisan influences on welfare policy spending during the European post-communist transition. *British Journal of Political Science*, 32(04), 641-661.
- Lipsmeyer, C., & Nordstrom, T. (2003). East versus West: Comparing political attitudes and welfare preferences across European societies. *Journal of European Public Policy*, 10(3), 339.

- Louzek, M. (2008). Pension system reform in Central and Eastern Europe. *Post-Communist Economies*, 20(1), 119-131.
- Luengo, F. (2006). Ampliación de la Unión Europea. Polarización social y pobreza en "las historias de éxito". *Papeles Del Este*, 12, 1-23.
- Lugus, O. (1995). *Transforming the Estonian economy*. Tallinn: Internat. Center for Economic Growth.
- Luksic, I. (2003). Corporatism packaged in pluralist ideology: The case of Slovenia. *Communist and Post-Communist Studies*, 36(4), 509-525.
- Luthar, O. (2008). In Luthar O. (Ed.), *The land between. A history of Slovenia*. Frankfurt: Peter Lang. Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Luthar, O. (2008). *The land between: A history of Slovenia*. Frankfurt am Main; New York: P. Lang.
- Mandel, H. (2010). Winners and losers: The consequences of welfare state policies for gender wage inequality. *European Sociological Review*,
- Mandel, H., & Shalev, M. (2009). How welfare states shape the gender pay gap: A theoretical and comparative analysis. *Social Forces*, 87(4), 1873-1911.
- Manning, N. (1984). Social policy in the URSS and the nature of soviet society. *Critical Social Policy*, 4(2)
- Manning, N. (2004). Diversity and change in pre-accession Central and Eastern Europe since 1989. *Journal of European Social Policy*, 14(3), 211-232.
- Marangos, J. (2005). Shock therapy and its consequences in transition economies. *Development*, 48(2), 70-78.
- Marcincin, A., & Beblavy, M. (2000). *Economic policy in Slovakia 1990-1999*. Bratislava: INEKO.

- Marx, K., & Engels, F. (1967). *The communist manifesto*. Harmondsworth etc.: Penguin Books.
- Matějů, P., Řeháková, B., & Evans, G. (1999). The politics of interest and class realignment in the Czech Republic. In G. Evans (Ed.), *The end of class parties? Class voting in comparative context*. (pp. 231-253). Oxford: Oxford University Press.
- McMenamin, I. (2004). Varieties of capitalist democracy: What difference does East-Central Europe make? *Journal of Public Policy*, 24(03), 259.
- Mecinger, J. (2001). Why is transition in Slovenia often considered a success story. *J. Econ. Étud. Hum*, 11(1), 159-172.
- Meyer, J. W., Frank, D. J., Hironaka, A., Schofer, E., & Tuma, N. B. (1997). The structuring of a world environmental regime, 1870–1990. *International Organization*, 51(04), 623.
- Mikkel, E. (2006). Patterns of party formation in Estonia: Consolidation unaccomplished. In S. Jungerstam-Mulders (Ed.), *Post-communist EU member states: Parties and party systems* (pp. 23-47) Ashgate Publishing.
- Milanovic, B. (1995). *Poverty, inequality and social policy in transition economies*. No. 1530) The World Bank.
- Milanovic, B. (1998). *Income, inequality and poverty during the transition from planned to market economy*. Washington: World Bank Regional and Sectoral Studies.
- Millard, F. (1992). The polish parliamentary elections of october 1991. *Soviet Studies*, 44(5), 837-855.
- Miroslav, B. (2010). Slovakia's transition to a market economy and the World Bank's engagement. *Slovak Government Institute, Faculty of Social and Economic Sciences, Working Paper*,

- Mishra, R. (1976). Convergence theory and social change: The development of welfare in Britain and the Soviet Union. *Comparative Studies in Society and History*, 18(01), 28.
- Mossialos, E., Mc Kee, M., & MacLehose, L. (2003). Health care. In European Commission (Ed.), *Social protection in the 13 candidate countries. A comparative analysis* (pp. 79-173). Luxembourg: European Communities.
- Mramor, D., Jašovič, B. (2004). Capital market development. In M. R. M. Mrak, & C. Silva-Jáuregui (Eds.), *Slovenia: From Yugoslavia to the European Union* (pp. 276-291). Washington DC: The World Bank.
- Muller, K. (1999). *The political economy of pension reform in Central Eastern Europe*. Edward Elgar.
- Muller, K. (2002). Beyond privatization: Pension reform in the Czech Republic and Slovenia. *Journal of European Social Policy*, 12(4), 293-306.
- Muller, K. (2005). Las reformas de pensiones en los países ex socialistas. *Quaderns De Política Económica*, 9(Ene-Abr.)
- Muller-Rommel, F., Fettelschoss, K., & Harfst, P. (2004). Party government in Central Eastern European democracies: A data collection (1990-2003). *European Journal of Political Research*, 43(6), 869-894.
- Myant, M. R. (2003). *The rise and fall of Czech capitalism: Economic development in the Czech Republic since 1989*. Cheltenham [u.a.]: Elgar.
- Navarro V, Muntaner C, Borrell C, Benach J, Quiroga A, Rodríguez-Sanz M, Vergés N, Pasarín MI. (2006). Politics and health outcomes. *Lancet*, Sep 16, 1033-7.
- Naylor, R., & Santoni, M. (2003). Foreign direct investment and wage bargaining. *Journal of International Trade & Economic Development*, 12(1), 1-18.

- Nelson, J. M. (1997). Social costs, social sector reforms and politics in post communist transformation. In J. M. Nelson, C. Tilly & L. Walker (Eds.), *Transforming post communist political economies* (pp. 245). Washington: National Academy Press.
- Nesporova, A. (2002). *Why unemployment remains so high in Central and Eastern Europe* No. 43). Geneva: International Labour Office- ILO.
- Neumann, S., & Egan, M. (1999). Between german and Anglo-Saxon capitalism: The czech financial markets in transition. *New Political Economy*, 4(2), 173-194.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine.
- Nölke, A., & Vliegenthart, A. (2009). Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe. *World Politics*, 61(4), 670-702.
- Nørgaard, O. (1999). *The baltic states after independence*. Cheltenham, UK [u.a.]: Elgar.
- Nørgaard, O. (1999). *The baltic states after independence*. Cheltenham, UK [u.a.]: Elgar.
- Norkus, Z. (2008). Lithuania between Stonia and Slovenia: Regarding the typological differentiation of the post-communist capitalism. *Politologija*, 49(1), 42-84.
- O'Connor, J. (1973). *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martin's Press.
- Offe, C. (1987). In Keane J. (Ed.), *Contradictions of the welfare state*. London : (en): Hutchinson.
- Offe, C. (1993). The politics of social policy in East European transitions: Antecedents, agents, and agenda of reform. *Social Research*, 60(4), 649.
- Offe, C. (1997). *Varieties of transition: The East European and East German experience*. Cambridge, Mass: MIT Press.

- Olson, D. (1993). Disolution of the state: Political parties and the 1992 election in Czechoslovakia. *Communist and Post-Communist Studies*, 26, 301-314.
- Ohmae, K. (2002). *The borderless world: Power and strategy in the interlinked economy*. London: Profile Books.
- Orenstein, M. A. (2000). Globalization and the development of welfare states in post communist Europe. *World Bank Policy Research Working Paper*, (2310)
- Orenstein, M. A. (2005). *The new pension reform as global policy*
- Orenstein, M. A., & Haas, M. (2005). Globalization and the development of the welfare states in Central and Eastern Europe. In M. Glatzer, & D. Rueschemeyer (Eds.), *Globalization and the future of the welfare state* (pp. 130). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Palda, K. (1997). Czech privatization and corporate governance. *Communist and Post-Communist Studies*, 30(1), 83-93.
- Pampel, F. C., & Williamson, J. B. (1988). Welfare spending in advanced industrial democracies. *American Journal of Sociology*, 93(6), 1424-56.
- Pettai, V., & Kreuzer, M. (1998). Party politics in the Baltic States: Social bases and institutional context. *East European Politics & Societies*, 13(1), 148-189.
- Pierson, P. (2001). *The new politics of the welfare state*. New York: Oxford University Press.
- Piore, M. J. (1984). In Sabel C. F. (Ed.), *The second industrial divide: Possibilities for prosperity*. New York: Basic Books.
- Pleskovic, B., & Sachs, J. D. (1994). Political independence and economic reform in Slovenia. In Olivier Jean Blanchard, Kenneth A. Froot, and Jeffrey D. Sachs (Ed.), *The transition in Eastern Europe, volume 1* (pp. 1991-220) University of Chicago Press.

- Polanyi, K., (1886-1964.). (1957). In MacIver, Robert Morrison, (1882-1970),prologuista (Ed.), *Great transformation :[the political and economic origins of our time]* ([1st Beacon pbk. ed.] ed.). Boston: (US) Beacon Press,.
- Przeworski, A., & Wallerstein, M. (1988). Structural dependence of the state on capital. *The American Political Science Review*, 82(1), 11-29.
- Radaelli, C. M. (2000). Whither europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration Online Papers*, 4(8)
- Rant, A. (2004). Establishing monetary sovereignty. In M. Mrak, M. Rojec & C. Silva-Jáuregui (Ed.), *Slovenia: From Yugoslavia to the European Union* (pp. 83-98). Washington DC: The World Bank.
- Raun, T. U. (2001). *Estonia and the Estonians*. (Undapted Second Edition ed.). United States: Hoover Press Publication.
- Remington, T. F. (1994). *Parliaments in transition: The new legislative politics in the former USSR and Easter Europe* Westview Press.
- Remmer, K. L. (2002). The politics of economic policy and performance in Latin America. *Journal of Public Policy*, 22(01), 29.
- Rodrik, D. (1997). *Has globalization gone too far?* Institute for International Economics.
- Rostgaard, T. (2004). *Familij support policy in Central and Eastern Europe - A decade and a half of transition* No. 8 Paris: UNESCO.
- Rozenas, A. (2006). *Party choice, issue- salience and social policy in post communist Europe*. Unpublished manuscript.
- Rupnik, J. (1994). La Comunidad Europea ante el dilema del Este. *Leviatán: Revista De Hechos e Ideas - Madrid: Fundación Pablo, II Época, n. 56 (Verano 1994)*, 17-23.

- Rychlik, J. (2000). National consciousness and the common state (A historical-ethnological analysis). In J. Musil (Ed.), *The end of Czechoslovakia* (pp. 103). Budapest: Central European University Press.
- Rys, V. (2001). Transition countries of Central Europe entering the European Union: Some social protection issues. *International Social Security Review*, 54(2-3), 177-189.
- Sachs, J. D. (1989). *Developing country debt and economic performance, 1 the international financial system*.
- Sachs, J. (1993). *Poland's jump to the market economy: [based on the Lionel Robbins memorial lectures delivered at the london school of economics, january 1991]*. Cambridge, Mass.: (US): MIT Press.
- Saxonberg, S., & Sirovátka, T. (2006). Failing family policy in post-communist Central Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8(2), 185-202.
- Schmidt, V. A. (2002). *The futures of European capitalism / vivien A. Schmidt*. Oxford; New York: Oxford University Place.
- Schmidt, V. A. (2006). *Democracy in Europe: The EU and national politics*. Oxford University Press.
- Schneider, F. (2002). *Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world*. Workshop of Australian National Tax Centre, ANU, Canberra, Australia:
- Schneider, O. (2009). *Reforming pensions in Europe: Economic fundamentals and political factors* No. 2572)
- Sengoku, M. (2004). Emerging Eastern European welfare states: A variant of the European welfare model? In S. Tabata, & A. Iwashita (Eds.), *Slavic Eurasia's integration into the world economy and community* (pp. 229). Sapporo, Japan: Slavic Research Centre, Hokkaido University.

- Shafer, D. M. (1994). *Winners and losers: How sectors shape the developmental prospects of states*. New York: Cornell University Press.
- Shafik, N. (1993). *Making a market: Mass privatization in the Czech and Slovak republic* No. Policy Research Working Paper 1231) World Bank Central Europe Department.
- Shakarishvili, G. (2006). *Poverty and equity in healthcare finance: Analyzing post-soviet healthcare reform*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- Sigurd Hilde, P. (1999). Slovak nationalism and the break-up of Czechoslovakia. *Europe-Asia Studies*, 51(4), 647-665.
- Spulber, N. (1957). *The economics of communist Eastern Europe*. Cambridge, Mass.: New York, N.Y.: The technology press of Massachusetts institute of technology; Wiley.
- Standing, G. (1996). Social protection in Central and Eastern Europe: A tale of slipping anchors and torn safety nets. In G. Esping-Andersen (Ed.), *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*. (pp. 225). Great Britain: SAGE Publications, Ltd.
- Stanojevic, M. (2000). Slovenian trade unions: The birth of labour organizations in post-communism. *Journal of Social Science Studies*, 16(32-33), 87-100.
- Stanojević, M. (2012). The rise and decline of Slovenian corporatism: Local and european factors. *Europe-Asia Studies*, 5(1), 857-877.
- Stark, D. (1996). Recombinant property in East European capitalism. *American Journal of Sociology*, 101(4), 993-1027.
- Stark, D. (1998). In Brustz L., coaut (Ed.), *Postsocialist pathways: Transforming politics and property in East Central Europe* (1st ed ed.). Cambridge [etc.]: (xxk): Cambridge University.

- Steinmo, S., & Watts, J. (1995). It's the institutions stupid!: Why comprehensive national health insurance always fails in America. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 20(2), 329-372.
- Stenning, A. (2005). Where is the post socialist working class? Working class lives in spaces of (post-) socialism. *Sociology*, 39(5), 983-999.
- Stepanyan, V. (2003). *Reforming tax systems: Experience of the Baltics, Russia, and other countries of the Former Soviet Union*. No. IMF Working Paper No. 03/173). Washington DC: International Monetary Fund.
- Štiblar, F., Voljč, & M. (2004). The banking sector. In M. Mrak, M. Rojec & C. Silva-Jáuregui (Ed.), *From Yugoslavia to the European Union*. (pp. 263-275). Washington DC: The World Bank.
- Stone, R. W. (2002). *Lending credibility: The international monetary fund and the post-communist transition* Princeton University Press.
- Suster, M. (2004). Developments of Slovakia's economy since 1990. In B. S. Sergi, & W. T. Bagatelas (Eds.), *The Slovak economy and EU membership* (pp. 48-85). Bratislava: IURA.
- Šušteršič, J. (2000). From the socialist cycle to the endogenous transition. *Economic and Business Review*, 2(1), 29-59.
- Swank, D. (1998). Funding the welfare state: Globalization and the taxation of business in advanced market economies. *Political Studies*, 46(4), 671-692.
- Swank, D. (2002). *Global capital, political institutions, and policy change in developed welfare states*. Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press.
- Szacki, J. (1996). *Liberalism after communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Szelenyi, I., & Kostello, E. (1996). The market transition debate: Toward a synthesis? *The American Journal of Sociology*, 101(4), 1082-1096.

- Szelényi, I., Szelényi, S., University of California, L. A., & National Council for Soviet and East European Research (U.S.). (1995). *Circulation or reproduction of elites during post-communist transformation in Russia and Eastern Europe*. [Washington, D.C.]: National Council for Soviet and East European Research.
- Taylor-Gooby, P. (2001). *Welfare states under pressure* SAGE.
- Taylor-Gooby, P. (2008). The new welfare state settlement in Europe. *European Societies*, 10(1), 3-24.
- Tilly, C. (1995). Globalization threatens labor's rights. *International Labor and Working-Class History*, 47, 1.
- Titmuss, R. M. (1974). *Social policy: An introduction* Taylor & Francis.
- Toš, N., & Miheljak, V. (2002). *Slovenia between continuity and change, 1990-1997: Analyses, documents and data*. Berlin: Edition Sigma.
- Uvalić, M. (1997). Privatisation in the Yugoslav successor states: Converting self-management into property rights. In M. Uvalić, & D. Vaughan-Whitehead (Eds.), *Privatisation surprises in transition economies: Employee-ownership in Central and Eastern Europe* (pp. 266-300). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Van Oorschot, W., & Arts, W. (2005). The social capital of European welfare states: The crowding out hypothesis revisited. *Journal of European Social Policy*, 15(1), 5-26.
- Vanhuyse, P. (2006). *Divide and pacify. Strategic social policies and political protest in post- communist democracies*. Budapest: Central European University Press.
- Vaughan-Whitehead, D. C. (2003). *EU enlargement versus social Europe? The uncertain future of the European social model*. Northampton (Massachusetts): Edward Elgard Publishing, Inc.

- Vodopivec, M., Worgotter, A., & Raju, D. (2005). Unemployment benefit systems in Central and Eastern Europe: A review of the 1990s. *Comparative Economic Studies*, 47, 615-651.
- Vreeland, J. R. (2003). *The IMF and economic development*. Cambridge [etc.] Cambridge University Press, ;.
- VVAA. (2000). In Woods N. (Ed.), *The political economy of globalization*. New York: Palgrave.
- Wagener, H. U. (2002). The welfare state in transition economies and accession to the EU. *West European Politics*, 25(2), 152-174.
- Wandycz, P. S. (1992). *The price of freedom: A history of East Central Europe from the middle ages to the present*. London: Routledge.
- Waters, H. R., Hobart, J., Forrest, C. B., Siemens, K. K., Pittman, P. M., Murthy, A., et al. (2008). Health insurance coverage in Central and Eastern Europe: Trends and challenges. *Health Affairs*, 27(2), 478-486.
- Watson, P. (2000). Politics, policy and identity: EU eastern enlargement and east west differences. *Journal of European Public Policy*, 7(3), 369-384.
- Wehner, C., Abrahamson, P., Murphy, F., Clark, R., Hahighasemi, A., Hort, S.O. (2004). In Paper Presented at the EU Special Conference, Ghent 1. M.(Eds.), *The role of the different actors in the development of social policy*.
- Whitefield, S. (1993). *Industrial power and the soviet state*. Oxford: Clarendon : Oxford University Press.
- Whitehouse, E. (2007). *Pensions panorama: Retirement-income systems in 53 countries*. Washington DC: The World Bank.
- Wibbels, E. (2006). Dependency revisited: International markets, business cycles, and social spending in the developing world. *International Organization*, 60(02), 433.

- Wilensky, H. L. (1975). *The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley, California (USA): University of California Press.
- Wilensky, H. L. (1976). *The "new corporatism," centralization, and the welfare state*. London; Beverly Hills: SAGE Publications.
- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. In J. Williamson (Ed.), *Latin American adjustment: How much has happened* (). Washington DC: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (1994). In Institute for International Economics (Estats Units d'Amèrica), ed, *Political economy of policy reform*. Wahington: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (1997). The Washington consensus revisited. In L. Emmerij (Ed.), *Economic and social development into the XXI century* (). Washington DC: Inter-American Bank and Johns Hopkins University Press.
- Wolchik, S. (1993). The repluralization of politics in Czechoslovakia. *Communist and Post-Communist Studies*, 26, 412-31.
- World Bank, T. (1996). *From plan to market*. Washington DC: Oxford University Press.
- World Bank, T. (2002). *Transition. the first ten years: Analysis and lessons for Eastern Europe and Former Soviet Union*. Washington DC: The World Bank.
- World Bank, T. (2002). *Transition. the first ten years: Analysis and lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Zhao L. (1995). Cros-hauling direct foreign investment and unionized oligopoly. *European Economic Review*, 39(6), 123.

## Anexos

INDICADOR	DEFINICIÓN	AÑO	FUENTE
<b>1.Coeficiente de Gini</b>	Es una medida de desigualdad de ingresos. Cero significa perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 100 significa perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos, mientras que los demás no tendrían nada).	2007	EUROSTAT <a href="http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/">http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/</a>
<b>2 . Riesgo de pobreza después de realizadas las transferencias sociales</b>	Porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es menor del 60% de la renta media nacional equivalente, después de transferencias sociales.	2007	EUROSTAT <a href="http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/">http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/</a>
<b>3. Gender pay gap (diferencia salarial entre géneros)</b>	Señala la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres, representando el ingreso bruto medio por hora de las asalariadas como porcentaje del ingreso medio bruto por hora de los varones.	2007	EUROSTAT <a href="http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/">http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/</a>
<b>4. Esperanza de vida al nacer</b>	Representa el número medio de años de vida para un grupo de personas nacidas en el mismo año si la mortalidad en cada edad se mantiene constante en el futuro. La esperanza de vida al nacer es también una medida de calidad de vida en general de un país y resume la mortalidad de todas las edades.	2007	WHO/ OMS – Health for All Database <a href="http://data.euro.who.int/hfad/">http://data.euro.who.int/hfad/</a>
<b>5.Tasa de mortalidad infantil</b>	Se define como el número de muertes por cada mil niños nacidos vivos menores de un año.	2007	WHO/ OMS – Health for All Database <a href="http://data.euro.who.int/hfad/">http://data.euro.who.int/hfad/</a>
<b>6. Tasa de empleo</b>	Mujeres ocupadas como porcentaje de la población femenina en edad laboral. Se	2007	EUROSTAT

<b>femenino</b>	considera mujeres ocupadas todas aquellas mayores de 15 años, que durante la semana de referencia, trabajaron al menos una hora para el pago, beneficio o ganancia familiar; o no trabajaron pero tenían un empleo o negocio del cual estaban temporalmente ausentes.		<a href="http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/">http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/</a>
<b>7. Porcentaje de menores de 3 años en servicios de cuidados formales.</b>	Indicador que se refiere al porcentaje de menores de 3 años integrados en servicios de atención y cuidado a la infancia (principalmente guarderías y otras instituciones de carácter preescolar tanto públicas como privadas).	2007	UNICEF- TRANSMONEE DATABASE <a href="http://www.transmonee.org/">http://www.transmonee.org/</a>
<b>8. Gasto gubernamental total como % del PIB</b>	Presenta un detalle de los gastos de las administraciones públicas por función económica y por tipo de transacción.	2007	EUROSTAT <a href="http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/">http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/</a>
<b>9. Gasto total en protección social como % PIB</b>	El gasto en protección social contiene: beneficios sociales, que consisten en transferencias, en efectivo o en especie, a los hogares y los individuos para liberarlos de la carga de un conjunto de contingencias o necesidades; costos de administración, que representan los costes imputados al régimen de su gestión y administración; y otros gastos, que consisten en los gastos diversos de los regímenes de protección social (pago de rentas de la propiedad y otros).	2007	EUROSTAT <a href="http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/">http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/</a>
<b>10. Gasto público total en sanidad como % PIB</b>	Es la suma de los gastos de mantenimiento del sistema sanitario Incluye los pagos a los hogares para compensar los costos de atención médica y de los fondos extrapresupuestarios para financiar la salud. La base de los ingresos de estas	2007	WHO/ OMS – Health for All Database <a href="http://data.euro.who.int/hfad/">http://data.euro.who.int/hfad/</a>

	<p>entidades puede comprender múltiples fuentes, incluidos fondos externos. Las estimaciones de este indicador son producidos por la OMS. Las estimaciones son, en la medida de lo posible, sobre la base de la clasificación de las cuentas nacionales de salud. Las fuentes incluyen tanto los datos comunicados por los países como las estimaciones de organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial, la ONU y la OCDE. Por lo tanto, pueden diferir ligeramente de las estadísticas nacionales oficiales comunicados por los países.</p>		
<p><b>11. Copagos del paciente (out-of-pocket-payments) como % del gasto sanitario total</b></p>	<p>Pago directo o desembolso sobre la salud de familias y hogares privados. Incluye honorarios y otros pagos en especie a personal de salud y a los proveedores de los productos farmacéuticos, dispositivos terapéuticos y otros bienes y servicios, con el principal objetivo de contribuir a la restauración o la mejora del estado de salud de los individuos o grupos de población. Incluye también pagos de los hogares a los servicios públicos, instituciones sin fines de lucro u organizaciones no gubernamentales; además de la participación en los costos no reembolsables, los deducibles, y copago por servicio. Excluye los pagos realizados por las empresas que ofrecen prestaciones médicas y paramédicas, impuestas o no por ley, a sus empleados. Se excluyen los pagos por tratamiento en el extranjero.</p>	2007	<p>WHO/ OMS – Health for All Database  <a href="http://data.euro.who.int/hfad/">http://data.euro.who.int/hfad/</a></p>
<p><b>12. Tasas de reposición (replacement rates) de las</b></p>	<p>Proporción de prestación de jubilación que se obtiene en comparación con el último sueldo de un individuo.</p>	2005	Allianz Global Investors

<b>pensiones por jubilación</b>			
<b>13. Índice de generosidad de las pensiones por jubilación</b>	Coeficiente entre el gasto público total en pensiones como % del PIB y la proporción de población mayor de 65 años.	2007	EUROSTAT <a href="http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/">http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/</a>
<b>14. Tasas de reposición de los subsidios por desempleo.</b>	Proporción de prestación del subsidio por desempleo que se obtiene en comparación con el último sueldo de un individuo.	2008	NEUJOBS PROJECT / UNIVERSITEIT LEIDEN <a href="http://www.law.leidenuniv.nl/org/fisceco/economie/hervormingsz/datasetreplacementrates.html">http://www.law.leidenuniv.nl/org/fisceco/economie/hervormingsz/datasetreplacementrates.html</a>
<b>15. Índice de generosidad de los subsidios por desempleo (coeficiente entre el gasto público en desempleo como % del PIB y el desempleo registrado representado como porcentaje de la población activa)</b>	Coeficiente entre el gasto público total en desempleo y la población desempleada	2007	EUROSTAT <a href="http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/">http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/</a>
<b>16. Índice de rigidez en el empleo.</b>	Mide el grado de regulación del empleo, en lo que respecta a la contratación y el despido, así como las horas de trabajo. Este índice es a su vez el promedio de tres subíndices, los tres desarrollados por el Banco Mundial, a saber: un índice que mide la dificultad del despido, aquel que mide la dificultad de contratación y un último indicador que hace referencia a la rigidez de las horas de trabajo. El índice varía	2007	BANCO MUNDIAL <a href="http://datos.bancomundial.org/">http://datos.bancomundial.org/</a>

	entre 0 y 100, indicando los valores más altos una reglamentación más rígida.		
<b>17. Cobertura de la negociación colectiva</b>	Es un indicador del grado en que las condiciones de empleo de los trabajadores se ven influidas por la negociación colectiva. La tasa de cobertura es el número de trabajadores cubiertos por el/los convenio/s colectivo/s dividido por el número total de asalariados.	2008	ETUI – ETUI (European Trade Union Institute) <a href="http://www.worker-participation.eu/">http://www.worker-participation.eu/</a>
<b>18. Densidad de la sindicalización.</b>	Número de miembros o afiliados a algún tipo de organización sindical dividido entre el número total de trabajadores (población en edad activa).	2008	ETUI – ETUI (European Trade Union Institute) <a href="http://www.worker-participation.eu/">http://www.worker-participation.eu/</a>
<b>19. Gasto público en políticas de trabajo como % PIB</b>	Se refiere a las intervenciones públicas que están expresamente dirigidas a aquellos grupos con dificultades en el mercado laboral, tales como desempleados, personas en riesgo de pérdida involuntaria de su trabajo o aquellas personas inactivas que desean incorporarse al mercado laboral. El gasto total incluye el coste de servicios públicos como los servicios nacionales de empleo; medidas de activación para desempleados y otros colectivos destinatarios como aquellos en formación, que sufren rotación en el empleo o en trabajo compartido; medidas de incentivación de la creación del empleo de creación directa de empleo; y finalmente todas aquellas medidas destinadas al mantenimiento de los ingresos de aquellos fuera del mercado laboral (principalmente subsidios por desempleo y prejubilaciones).	2007	EUROSTAT <a href="http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/">http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/</a>

<b>20. Participación en actividades de formación continuada (lifelong learning) como porcentaje de la población activa de entre 25 y 64 años.</b>	Se refiere a la población activa implicada en algún tipo de actividad de aprendizaje desarrollada a lo largo de su vida con el objetivo de mejorar sus conocimientos, habilidades y competencias desde su perspectiva personal, laboral, social, cívica	2007	EUROSTAT <a href="http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/">http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/</a>
<b>21. Empresas ofreciendo formación continua a sus trabajadores como porcentaje total empresas.</b>	Incluye a empresas de 10 o más personas de todos los sectores cubiertos por NACE desarrollando cualquier tipo de actividad o curso de formación profesional.	2005	EUROSTAT <a href="http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/">http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/</a>
<b>22. Estudiantes en formación profesional como porcentaje estudiantes educación secundaria.</b>	Indica el porcentaje de estudiantes en secundaria superior que están matriculados en la rama profesional, siendo por tanto indicativo de la importancia de la formación profesional inicial en un país.	2007	EUROSTAT <a href="http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/">http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/</a>
<b>23. . Gasto público en educación por alumno (PPA)</b>	Gasto público por alumno en instituciones públicas de enseñanza superior.	2007	EUROSTAT <a href="http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/">http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/</a>
<b>24. Tasa total de impuestos (incluidas contribuciones sociales) como porcentaje</b>	Cantidad total de impuestos a pagar por las empresas considerada como porcentaje de los beneficios o ganancias, excluyendo los impuestos sobre el trabajo, y tras	2007	BANCO MUNDIAL <a href="http://datos.bancomundial.org/">http://datos.bancomundial.org/</a>

<b>del capital empresarial.</b>	considerar las deducciones y exenciones fiscales.		
<b>25. Coste total de la puesta en marcha de un negocio (Start a Business index) como porcentaje del capital empresarial.</b>	Es un subíndice del Índice de Facilidad de hacer negocios (Ease of Doing Business Index) desarrollado por el Banco Mundial, y que tiene como objetivo analizar un amplio repertorio de jurisdicciones para conocer el impacto de la legislación gubernamental en la actividad empresarial. El subíndice de puesta en marcha de un negocio analiza el tiempo, el coste y el capital mínimo necesario para abrir una empresa en un país dado. Más concretamente, este subíndice tiene en cuenta todos los procedimientos que se requieren para que un empresario pueda abrir y operar formalmente una empresa industrial o comercial, teniendo en cuenta el coste y el tiempo en realizar dichos procedimientos. Estos incluyen la obtención de todas las licencias y permisos necesarios y la realización de cualquier tipo de notificación, comprobación o inscripción ante las autoridades correspondientes, que se le exijan respecto de la empresa y sus empleados. Para comparar los datos entre las diferentes economías, se utilizan varias suposiciones en lo que se refiere a la empresa y a los procedimientos.	2007	BANCO MUNDIAL <a href="http://datos.bancomundial.org/">http://datos.bancomundial.org/</a>
<b>26. Gasto en I+D (Investigación y Desarrollo) como % PIB</b>	); Incluye el gasto en investigación y desarrollo total, esto es, el realizado desde sectores tan diversos como el gubernamental, las empresas, la educación superior o el sector privado no lucrativo. Con investigación y desarrollo nos estamos refiriendo al trabajo creativo realizado de manera sistemática con el fin de aumentar el acervo	2005	EUROSTAT <a href="http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/">http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/</a>

	<p>de conocimientos, incluido el conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad y el uso de estos conocimientos para concebir nuevas aplicaciones. (Manual de Frascati, OCDE, 2002).</p>		
<p><b>27. Exportaciones complejas como porcentaje total exportaciones.</b></p>	<p>Son aquellas que se basan en inversiones de capital complejo, tecnología y capital humano cualificado. Las exportaciones complejas son las codificadas en las categorías 5 (productos químicos) y 7 (maquinaria y equipamientos de transporte) en el sistema SITC (Standard International Trade Classification) (Bohle &amp; Greskovits, 2007).</p>	<p>2007</p>	<p>UN INTERNATIONAL MERCHANDISE TRADE STATISTICS  <a href="http://unstats.un.org/unsd/trade/imts/imts_default.htm">http://unstats.un.org/unsd/trade/imts/imts_default.htm</a></p>
<p><b>28 Inversión extranjera como porcentaje del PIB</b></p>	<p>Se refiere a los flujos de entrada de la inversión extranjera en la economía nacional de referencia. La inversión extranjera es definida por el FMI y la OCDE como “el objetivo de una entidad residente en una economía extranjera (inversor directo) por tener una influencia duradera en una entidad residente en una economía diferente de la del inversor (empresa de inversión directa”. Esto es, el último objetivo del inversor es obtener voz efectiva en la gestión de la empresa en la cual se produce la inversión. Generalmente, algún grado de participación en el capital de una entidad extranjera es considerado como una simple asociación. Para que podamos hablar de inversión extranjera propiamente dicha, esta inversión debe suponer más de un 10% del valor del capital; de modo que la inversión extranjera directa implica siempre un grado considerable de control sobre la entidad objeto de inversión, lo cual no tiene por qué suceder en el caso de una simple asociación.</p>	<p>2003-2007 (Average)</p>	<p>BERD – BANCO EUROPEO PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO  <a href="http://www.ebrd.com/pages/homepage.shtml">http://www.ebrd.com/pages/homepage.shtml</a>                       Transitional Reports (Varios años)</p>

<p><b>29. Bancos de propiedad extranjera como porcentaje del total de activos</b></p>	<p>Se refiere al porcentaje de activos bancarios operando en la economía nacional de referencia que estarían en manos de entidades bancarias con sede en el extranjero.</p>	<p>2007</p>	<p>BERD – BANCO EUROPEO PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO</p> <p><a href="http://www.ebrd.com/pages/homepage.shtml">http://www.ebrd.com/pages/homepage.shtml</a></p> <p>Transitional Reports (Varios años)</p>
<p><b>30. Ratio de capitalización bursatil como % PIB</b></p>	<p>La capitalización bursátil de una empresa representa el valor de las acciones en bolsa de la misma, o lo que es lo mismo, su valor de cotización. Así pues, puede decirse que representa la opinión pública sobre el valor del patrimonio neto de una entidad. El ratio de capitalización bursátil sobre el PIB representará el valor de cotización de todas las acciones en bolsa de una economía nacional. Generalmente este ratio se utiliza para conocer si un mercado nacional está sobrevalorado o no. Valores por encima del 100% del PIB hablan de una sobrevaloración del mismo, mientras que valores por debajo del 50% indican lo contrario.</p>	<p>2005</p>	<p>BERD – BANCO EUROPEO PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO</p> <p><a href="http://www.ebrd.com/pages/homepage.shtml">http://www.ebrd.com/pages/homepage.shtml</a></p> <p>Transitional Reports (Varios años)</p>
<p><b>31. Crédito interno al sector privado como % PIB</b></p>	<p>Se refiere a todos aquellos recursos financieros provistos al sector privado a través de préstamos, compra de títulos de participación accionarial, créditos comerciales o públicos, etc...</p>	<p>2005</p>	<p>BERD – BANCO EUROPEO PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO</p> <p><a href="http://www.ebrd.com/pages/homepage.shtml">http://www.ebrd.com/pages/homepage.shtml</a></p> <p>Transitional Reports (Varios años)</p>

