

EL IMPACTO DE LOS PARTIDOS SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES. UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Por QUIM BRUGUÉ
RICARD GOMÀ

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. EL MARCO TEÓRICO: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ALCANCE DE LOS PARTIDOS COMO VARIABLE EXPLICATIVA: 1. *La génesis de las políticas públicas: estructuras económicas frente a instituciones y procesos políticos.* 2. *Hacia modelos causales complejos: la interacción entre los partidos y otras variables explicativas.* 3. *La segmentación de los procesos de determinación de las políticas públicas.*—II. EL ANÁLISIS EMPÍRICO: PARTIDOS Y POLÍTICAS SOCIALES EN LAS DEMOCRACIAS CAPITALISTAS AVANZADAS: *Introducción.* 1. *El impacto de los partidos en los niveles de gasto social:* A) *Opciones metodológicas: variable a explicar y universo de comparación;* B) *La hipótesis «económica»;* C) *La hipótesis «política».* 2. *El impacto de los partidos en los contenidos sustantivos de las políticas sociales:* A) *La determinación histórico-política de los regímenes de bienestar (El modelo de Esping-Andersen):* a) *Las configuraciones sustantivas de política social;* b) *Las configuraciones histórico-políticas como factores determinantes;* B) *La determinación sociopolítica del gasto y la redistribución (El modelo de Castles y Mitchell).*—CONCLUSIÓN.—BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCION

Los partidos políticos, las políticas públicas y el análisis comparado de la realidad política han constituido el núcleo de tres sólidos ejes de desarrollo de la politología contemporánea.

Aun así, raramente se ha llevado a cabo la tarea de entrecruzar sus respectivos campos de estudio e investigar las posibles interconexiones significativas entre las proposiciones teóricas o los hallazgos empíricos de cada uno de ellos. A tal finalidad, pues, queda vinculado el presente artículo.

Que entre las políticas públicas y los partidos políticos se establezca una rela-

ción definida en términos de determinación del contenido de las primeras por la dimensión ideológica y programática de los segundos puede parecer una hipótesis plausible y hasta elemental. Sin embargo, la exploración de su alcance —e incluso su formulación misma— ha resultado más bien escasa hasta fechas recientes. Tradicionalmente, la teoría *partisana* de la política se ha mostrado impermeable a la emergencia del campo de análisis de las políticas públicas.

Mientras, éstas adoptaban un enfoque técnico e instrumental escindido del estudio de las variables ideológicas explicativas de sus elementos más sustantivos.

Recientemente se han producido movimientos de acercamiento de doble dirección. De un lado, la teoría del *Party Government* (modelo partitocrático de mediación y regulación) ha puesto sobre la mesa las implicaciones que comporta la creciente conexión de los partidos a la esfera de la resolución de problemas. De otro lado, la teoría de políticas públicas ha roto el gueto de sus reducidos intereses cognoscitivos iniciales, planteándose el análisis de los procesos ideológicos e institucionales de determinación causal de las decisiones públicas.

En el espacio de intersección de los partidos, las políticas y la perspectiva comparada —configurado sobre la base de los desarrollos teóricos apuntados— se sitúa el presente trabajo. Su estructura expositiva constará de tres partes. *En primer lugar*, se desplegarán los elementos del marco teórico: el rol de la variable *partisana* en los diferentes modelos explicativos del contenido sustantivo de las políticas públicas (1). *En segundo lugar*, se realizará una revisión sistemática de las aplicaciones empíricas, centrada en el ámbito sectorial de las políticas sociales y en la perspectiva comparada de las democracias capitalistas avanzadas. *Por último*, se avanzarán algunas conclusiones, así como algunas proyecciones posibles para una agenda futura de investigación.

I. EL MARCO TEORICO:

LAS POLITICAS PUBLICAS Y EL ALCANCE DE LOS PARTIDOS COMO VARIABLE EXPLICATIVA

Las teorías del *proceso de determinación de las políticas* constituyen la principal aportación en el cometido de trazar las conexiones significativas entre los partidos y las decisiones públicas. La lógica de reflexión adquiere la siguiente perspectiva: parte de la conformación sustantiva de las políticas públicas, y se dirige hacia un marco de hipotéticas variables explicativas. En ese marco se discute el alcance y los límites del impacto de los partidos sobre los contenidos del proceso de actuación pública.

La importancia de discutir la génesis de las políticas y el consiguiente rol de los

(1) La necesaria reducción de espacio deja fuera del artículo el tratamiento de la teoría del *Party Government*. Véase WILDENMANN (ed.) (1986). Y en él, prioritariamente, PASQUINO (1986), KATZ (1986) y FREDDI (1986).

partidos se fundamenta en dos razones básicas. En primer lugar, las políticas no constituyen tan sólo una articulación secuencial de estilos, instrumentos y prácticas de gestión. Envuelven también una dimensión sustantiva —en tanto que alternativas de fondo en la regulación del conflicto social— y hunden por ello sus raíces en múltiples determinantes de carácter socioeconómico, ideológico e institucional. En segundo lugar, la atención puesta en los partidos emerge de una hipótesis plausible: en las identidades *partisanas* subyacen ejes de polarización ideológica; parece, pues, consistente pensar que ese factor encierre un elevado potencial explicativo respecto a la distribución de valores y contenidos en el proceso de intervención pública. De acuerdo a estas consideraciones, nuestro marco teórico se construirá desde un doble parámetro: las dinámicas de evolución de los modelos explicativos y las implicaciones para el proceso de determinación del carácter segmentado del *policymaking*.

1. *La génesis de las políticas públicas: estructuras económicas frente a instituciones y procesos políticos*

Durante la fase de expansión del Estado de bienestar keynesiano, el debate en torno a la génesis de las políticas públicas estuvo polarizado entre las teorías que situaban la determinación de éstas en la esfera socioeconómica y los modelos que ubicaban los factores explicativos en el ámbito político-institucional (Castles, 1982). En ambos casos se trataba de procesos monocausales y se partía de una hipótesis de convergencia progresiva en los elementos sustantivos de las políticas (Hicks y cols., 1992). Los desacuerdos teóricos, cruzando la divisoria anterior, se desplazaban a la lógica de la determinación: consensual para unos, conflictual para otros.

Según la *teoría funcionalista de la modernización* [1], la lógica de la sociedad industrial, expresada en niveles productivos y de rentas elevados (2) y en la consiguiente despolarización ideológica, se transmite a la esfera de la decisión pública por medio de políticas comparativamente homogéneas, convergentes y consensuales. El carácter marginal del conflicto social tiene su correlato político en la residualidad de la variable *partisana* como elemento de determinación de las políticas (Dye, 1966; Rose, 1973). En el otro extremo, el *estructuralismo neomarxista* [2] comparte la concepción monolítica del sistema de políticas públicas en las democracias avanzadas. Sitúa, en cambio, su explicación en un orden social conflictivo, sujeto a una gestión política relativamente autónoma desde la cual se responde a coyunturas sociales cambiantes por medio de políticas tendencialmente reproductoras de los intereses grupales de las capas dominantes (Saunders, 1981, págs. 180-189). El espacio de *policy variation* queda así estrictamente limitado.

La dualidad anterior de explicaciones socioeconómicas tiene su réplica en los

(2) Cabría, quizá, considerar singularmente la aportación de WILENSKY (1975), quien, en el marco de la teoría funcionalista de la modernización, sostiene el carácter altamente determinante de las estructuras demográficas.

modelos político-institucionales. La *teoría funcionalista del «political development»* [3] sitúa los factores explicativos de las decisiones públicas en los niveles progresivamente homogéneos de desarrollo democrático, expresados en estructuras y procesos institucionales compartidos (Powell, 1982). Por otro lado, los *enfoques instrumentalistas y de raíz neweoberiana* [4] explican los procesos de convergencia decisional sustantiva a partir de los intereses comunes de las elites políticas y burocráticas; éstas operan como instrumentos de reducción unidireccional del conflicto social subyacente (Miliband, 1970; Saunders, 1981, págs. 157-180).

FIGURA 1

ECONOMIA, POLITICA, CONFLICTO Y CONSENSO
EN LA DETERMINACION DE LAS POLITICAS

Lógica de determinación	Esfera de determinación	
	Socioeconómica	Política
Consensual	Teoría de la modernización	Teoría del desarrollo político
Conflictual	Neomarxismo estructuralista	Teorías instrumentalistas y neweoberianas

Elaboración propia.

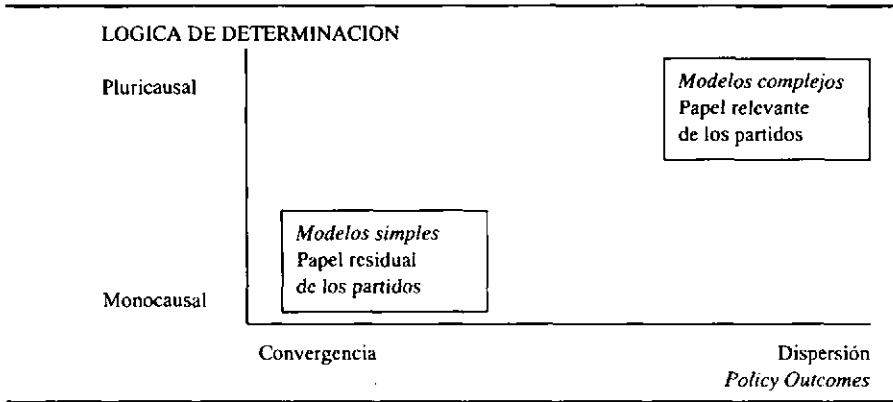
En síntesis, los cuatro tipos de modelos considerados difieren en la *esfera* y en la *lógica* de determinación de las políticas, pero comparten *secuencias explicativas monocausales* y asunciones de *convergencia en los contenidos decisionales*. Todo ello reduce a la mínima expresión el impacto de los partidos, ajenos, en cualquier caso, al papel de proyección de la distribución social de preferencias en los contenidos y resultados de la actividad gubernamental.

2. *Hacia modelos causales complejos:
la interacción entre los partidos y otras variables explicativas*

La crisis del Estado de bienestar keynesiano y la creciente dispersión en las respuestas políticas articuladas han operado como factores de re teorización del marco de génesis de las políticas públicas (Mishra, 1989). Las nuevas aportaciones teóricas comparten la necesidad de *explicaciones pluricausales*, así como el análisis prioritario de la diferencia, de la *policy variation*; ello ha devuelto *centralidad analítica al papel de los partidos*, a su capacidad real de impacto y a los factores que la limitan.

FIGURA 2

DINAMICA EVOLUTIVA DE LOS MODELOS TEORICOS:
CAMBIOS EN LA CONSIDERACION DE LOS PARTIDOS



Elaboración propia.

La aceptación de modelos explicativos complejos, con integración de factores políticos y socioeconómicos, constituye hoy un hecho ampliamente generalizado. En este sentido, Castles (1987, pág. 204) afirma:

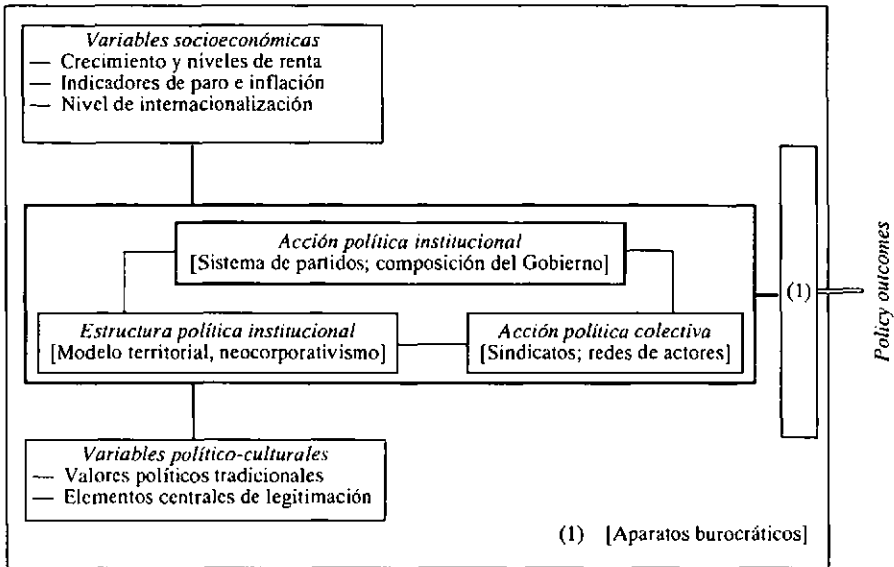
«Every theory specifies a causal sequence in which an historically conditioned social structure has an impact on policy outcomes through the intermediation of political actors whose choices are relatively autonomous in the sense that whilst constrained they allow for varying degrees of freedom of manoeuvre.»

Sobre la base de las dos premisas compartidas por los modelos explicativos complejos: mediaciones múltiples entre variables de diferente naturaleza (económicas y políticas, estructurales y dinámicas) y dispersión en los contenidos de las políticas como reflejo de una realidad conflictual parcialmente vehiculada por los partidos, puede diseñarse un esquema general de determinación de las políticas públicas (Figura 3). Dicho esquema integra y dota de sistematicidad al abanico de variables potencialmente implicadas. Tiene, por tanto, un valor básicamente descriptivo.

Las discrepancias de fondo entre los diferentes modelos propuestos —cuyas proyecciones empíricas serán discutidas más adelante— se desplazan al terreno del diseño e interpretación de lógicas causales. Cabe destacar, en síntesis, dos fuentes de discrepancia. En primer lugar, *la estructura global* del modelo, es decir, el número y tipo de variables a considerar y el patrón de interacciones entre esas variables. En segundo lugar, *la configuración del espacio estrictamente político* del esquema explicativo. Aquí, desde un *enfoque consensual*, se pone el acento en los factores político-institucionales. Estos, en interacción con las variables económicas y sociodemográficas, explicarían de forma suficiente la dispersión sustantiva en la esfera del *policymaking* (Jackman, 1986). Desde un *enfoque conflictual*, el acento se traslada a las variables de acción política colectiva.

FIGURA 3

ESQUEMA GENERAL DE DETERMINACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS



Elaboración propia.

En este caso, cabe distinguir tres hipótesis en función del actor considerado central (Castles, 1987):

— La *hipótesis partisana*: el factor explicativo clave se encuentra en los partidos. La distribución ideológica de éstos en un espacio simbólico izquierda-derecha, mediada por elementos estructurales, explicaría la distribución correlativa de contenidos decisionales sustantivos en ese mismo espacio. El control político del Ejecutivo se convierte, pues, en la variable fundamental de análisis (Muller, 1989, págs. 367-400).

— La *hipótesis neocorporatista*: el factor explicativo clave se encuentra en la presencia o no de estructuras centralizadas y globales de mediación de intereses. Su existencia y alcance se transforma en el indicador básico de la estructura de poder social. A partir de ahí, la capacidad decisional de la instancia corporatista explicaría la traslación a las políticas de diferentes conjunciones de preferencias e intereses (3).

— La *hipótesis de clase*: el factor explicativo central se encuentra en la relación social de fuerzas en términos de clase. La proyección política de esa relación tiene su

(3) De entre la inmensa bibliografía neocorporatista, sólo una pequeña parte atiende a las conexiones que puedan existir entre la mediación central y global de intereses —como cristalización de relaciones de poder social— y el contenido de las políticas sociales y económicas resultantes. Entre esa bibliografía cabe destacar, por encima de todo, los volúmenes de GOLDTHORPE (1991) y KATZENSTEIN (1987).

medida en la tasa de sindicalización y la capacidad de incidencia del movimiento obrero más que en la correlación electoral o parlamentaria izquierda-derecha (Hicks y cols., 1989). Así, pues, será la variable sindical la que, en interacción con otros factores institucionales y de estructura socioeconómica, explique gran parte de la *policy variation*.

3. *La segmentación de los procesos de determinación de las políticas públicas*

Una vez discutidos los modelos de determinación pluricausales, así como la desigual capacidad de impacto que éstos atribuyen a la variable político-ideológica, cabe introducir un último elemento de relieve antes de cerrar el marco teórico general.

En las democracias capitalistas avanzadas, el proceso de producción de políticas reviste un carácter segmentado, se fragmenta en multiplicidad de arenas sectoriales, cada una de las cuales genera un entramado relativamente autónomo de actores y estrategias. Si eso es así, parece lógico pensar que el modelo global de determinación deba también fragmentarse en múltiples modelos sectoriales. Llevando esta lógica al extremo, la reflexión se situaría en el terreno de la casuística y las generalizaciones resultarían imposibles. Existe, sin embargo, una vía intermedia consistente en explorar el régimen de adaptaciones concretas de cada modelo general de determinación sobre la base de alguna tipología de políticas públicas (4). Conectando dicha idea con la preocupación central por el papel de los partidos en el diseño de las políticas, puede avanzarse el siguiente juego de hipótesis:

1) El rol de la acción colectiva y de la dimensión ideológica de los partidos viene ampliado o constreñido en función de ciertas características estructurales del tipo de política pública. En concreto, el impacto de la variable *partisana* resultaría *maximizado* en aquellas políticas que: *a)* gestionan conflictos con expresión directa en los ejes de polarización del sistema de partidos; *b)* implican una estructura de coerción (costes y beneficios) alta y directa sobre los actores afectados; *c)* son implementadas por instrumentos de tipo regulativo y transferencial. Dicho impacto resulta, en cambio, *debilitado* en aquellas políticas que: *a)* expresan conflictos sustantivos situados al margen del espacio de distribución ideológica del sistema de partidos; *b)* implican estructuras de coerción débiles e indirectas; *c)* comportan procesos de provisión pública, en cuyo caso el impacto de los partidos queda diluido en redes densas de actores con intereses intensivos (5).

(4) Existe una gran variedad de referencias al respecto. Sin embargo, sólo un número reducido de aportaciones han propuesto criterios tipológicos explicativos y relevantes y no meramente taxonómicos. Véanse LOWI (1970), SAUNDERS (1986) y THOENIG (1985).

(5) Como soporte a los componentes de esta hipótesis, véanse WILDENMANN (1986), CASTLES (1982) y VAN WARDEN (1992).

2) El carácter segmentado del proceso de toma de decisiones públicas impulsa procesos de *trade off*, es decir, distribuciones transectoriales negociadas de la capacidad global de determinación de políticas por parte de los partidos y de otros actores colectivos. El papel de un actor sindical puede aparecer como variable con poder explicativo limitado en una política restrictiva de rentas salariales. Sin embargo, su capacidad de incidencia puede haberse transferido a una arena paralela, ampliando su cuota de determinación en, por ejemplo, una política expansiva de garantía pública de recursos.

II. EL ANÁLISIS EMPÍRICO: PARTIDOS Y POLÍTICAS SOCIALES EN LAS DEMOCRACIAS CAPITALISTAS AVANZADAS

Introducción

Cualquier análisis empírico que pretenda desarrollarse a partir de un marco teórico explícito debe afrontar un mínimo de dos cuestiones fundamentales: acotar un espacio temático y establecer los puntos concretos de engarce con el campo teórico. Ambos aspectos, además, se encuentran conectados. En nuestro caso, el campo temático había de llevarnos a un área de intervención pública con entidad propia bien definida y con un bagaje de reflexión amplio en la ciencia política contemporánea. Los engarces teórico-empíricos eran claros, venían definidos por las dos preguntas centrales derivadas del marco teórico construido: *¿en qué medida los factores políticos determinan los «policy outcomes»?, ¿hasta qué punto lo hacen en consistencia con los supuestos ideológicos que identifican a los partidos en las arenas de mediación y competición electoral?*

Sobre estas premisas, el campo temático se ha focalizado sobre las políticas sociales en las democracias capitalistas avanzadas.

Aquellas políticas que identifican, o como mínimo conforman, uno de los núcleos fundamentales del Estado de bienestar. El Estado de bienestar ha sido tratado de forma ingente en las últimas décadas. Muy en síntesis, podemos identificar dos grandes líneas en su caracterización. *Desde una noción amplia*, equivaldría al tipo global de estructuración político-económica que emerge en las sociedades democráticas avanzadas bajo condiciones de producción y consumo fordista (Offe, 1984). Incluiría, pues, políticas económicas y sociales. *Desde una perspectiva estricta*, el concepto quedaría reducido a un conjunto de instituciones y políticas por medio de las cuales el Estado lleva a cabo determinadas estrategias de reproducción social de la población y de garantía material de segmentos excluidos (Gough, 1979). En este caso sólo se incluirían las políticas sociales. A efectos de este trabajo, se adopta la concepción estricta. Y más en concreto aún, se opera sobre el conjunto de políticas que conforman su núcleo (6). A saber, sistemas públicos de sanidad y educación y

(6) Para una discusión *policy-oriented* del Estado de bienestar, GOMÀ (1992).

programas nacionales de garantía de recursos: pensiones por jubilación, prestaciones de desempleo y otras políticas de transferencia por motivos personales de exclusión sociolaboral (7).

En el primer apartado del análisis empírico se someterá a estudio el proceso de determinación del *nivel de gastos sociales*. En un segundo apartado, y a partir de la crítica de los gastos como variable dependiente, se revisarán los modelos explicativos más recientes sobre la génesis *partisana* de las políticas sociales tomadas ahora desde sus *contenidos de fondo e impactos* producidos.

1. *El impacto de los partidos en los niveles de gasto social*

A) *Opciones metodológicas: variable a explicar y universo de comparación*

El primer gran requisito metodológico para desarrollar el análisis empírico pasa por establecer uno o más indicadores capaces de expresar, de forma objetivada, la concepción de política social establecida. Es decir, transformar el objetivo explicativo en una variable operacionalizable. La práctica totalidad de las aportaciones al respecto, por parte de la investigación politológica europea anterior a los ochenta, trabajan con los niveles de gasto social (NGS) como variable a ser explicada (8). Dicha opción metodológica debe ser entendida en un doble marco interpretativo. En primer lugar, una circunstancia de carácter histórico: el desarrollo simultáneo de los sistemas nacionales de política social con unas tasas sostenidas de crecimiento económico en un período prolongado de tiempo. En segundo lugar, un axioma ideológico de la izquierda clásica: la vinculación del proyecto de cambio social a la expansión del sector público. En la medida en que ambos supuestos entren en crisis, la opción metodológica de los niveles de gasto social será sometida a crítica y, en consecuencia, abandonada.

La segunda gran opción metodológica atañe al universo de comparación. En la historia del análisis comparado de políticas tal cuestión se ha entrecruzado, de forma sistemática, a las opciones teóricas de partida y a las hipótesis que de ellas pudieran derivar. Así, el conjunto de enfoques monocausales (punto I.2.A)—especialmente los de raíz funcionalista— han optado por maximizar los universos de comparación, estrategia que permite subrayar las tendencias centrípetas entre las políticas elaboradas en países de nivel de renta similar (Wilensky, 1975). Por otro

(7) Una idea de la importancia de este conglomerado de políticas nos la da el hecho que su asignación económica en los Presupuestos Generales del Estado español para 1994 alcance los 14,5 billones de pesetas (50,7 por 100 del gasto público). Y eso tratándose de un sistema de bienestar que se sitúa claramente por debajo de la media europea occidental.

(8) Véase, para un buena síntesis, CASTLES (1982), y más recientes, HICKS, SWANK (1992) y el monográfico de la *EJPR*, vol. 17, núm. 4 (julio 1989).

lado, los enfoques complejos y conflictuales (punto I.2.B) han operado con universos de comparación reducidos y categorizados, estrategia que permite explicitar, contrariamente, la dinámica de la *policy variation* y sus mecanismos causales (Castles y Mitchell, 1992). En la medida en que optamos por el segundo enfoque, nuestro ámbito de comparación se ceñirá a los dieciocho Estados capitalistas avanzados con sistemas democráticos consolidados desde los años cincuenta (en adelante, DCA).

Sobre estas dos premisas fundamentales de carácter metodológico apliquemos un modelo explicativo pluricausal de diseño sencillo con la intención de aportar alguna luz sobre los determinantes económicos y políticos de los niveles de gasto social. Procedamos a enunciar las hipótesis y a su contrastación posterior.

B) *La hipótesis «económica»*

En el terreno económico, el proceso de determinación de la *policy variation* responde a una doble lógica:

- En el medio plazo, los niveles de gasto social tenderán a incrementarse en relación directa a las tasas de crecimiento económico anual acumulativo.
- La variación respecto de dicha dinámica responderá, en cualquier caso, a un patrón de convergencia en el NGS, es decir, a un esfuerzo de bienestar (*welfare effort*) en sentido inverso a los estándares comparativos de partida.

Tal como muestra el Cuadro 1, el nivel de cumplimiento de la primera parte de la hipótesis es relativamente elevado. En catorce de los veintiséis casos posibles los resultados son los previstos. En el resto, cabe distinguir entre los que encuentran explicación en una lógica de *catch up* (Estados Unidos, Austria, Francia y Finlandia para 1960-1975) y aquellos otros que parecen responder claramente a mediaciones político-ideológicas, tal como veremos más adelante (Noruega, Suecia y Dinamarca para los dos períodos, y sobre todo, Estados Unidos y Canadá para 1975-1985).

La segunda parte de la hipótesis, en cambio, muestra un cumplimiento menor: en nueve de los veinticinco casos posibles se establece con claridad la relación inversa entre gasto social previo y tasa de elasticidad subsiguiente (Cuadro 2). Parece reducirse, pues, el margen de determinación en la esfera económica, de forma significativa para Estados Unidos y Canadá (países que transitan por el período 1975-1985 con *NGS reducidos y elasticidades muy bajas*), así como para Suecia y Dinamarca (naciones que en el inicio de la crisis responden con *altas elasticidades a muy elevados NGS*).

CUADRO 1

EVOLUCION COMPARADA DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL
Y DE LOS GASTOS SOCIALES DEFLACTADOS

<i>Crecimiento PIB real</i>	<i>Crecimiento GS deflactados</i>	<i>Crecimiento PIB real</i>	<i>Crecimiento GS deflactados</i>
<i>1960-1975</i>	<i>1960-1975</i>	<i>1975-1985</i>	<i>1975-1985</i>
<i>Japón</i>	8,6	<i>Japón</i>	4,7
<i>Australia</i>	5,2	<i>Noruega</i>	4,1
<i>Canadá</i>	5,1	<i>Irlanda</i>	3,5
<i>Francia</i>	5,0	<i>Canadá</i>	3,3
<i>Italia</i>	4,6	<i>Estados Unidos</i>	3,2
<i>Bélgica</i>	4,5	<i>Italia</i>	3,2
<i>Holanda</i>	4,5		
<i>Nueva Zelanda</i>	4,0	<i>Dinamarca</i>	2,2
<i>Suecia</i>	4,0	<i>Holanda</i>	2,0
<i>Alemania</i>	3,8	<i>Suiza</i>	1,7
<i>Dinamarca</i>	3,7	<i>Suecia</i>	1,0
<i>Suiza</i>	3,4	<i>Reino Unido</i>	0,9
<i>Estados Unidos</i>	3,4	<i>Nueva Zelanda</i>	0,4
<i>Reino Unido</i>	2,6		
		<i>Japón</i>	8,4
		<i>Bélgica</i>	7,9
		<i>Irlanda</i>	7,1
		<i>Francia</i>	6,2
		<i>Noruega</i>	6,1
		<i>Dinamarca</i>	5,4
		<i>Canadá</i>	3,1
		<i>Suiza</i>	2,7
		<i>Australia</i>	2,4
		<i>Alemania</i>	2,4
		<i>Holanda</i>	1,3
		<i>Reino Unido</i>	1,6

Elaboración propia a partir de OCDE, 1988) (9).

En síntesis, las variables económicas consideradas muestran una capacidad de impacto relevante pero desigual en el proceso de determinación de los niveles de gasto social, entre 1960 y 1985, de las dieciocho DCA consideradas. Sin embargo, su poder explicativo sobre la *policy variation* es insuficiente. Será, pues, necesario dar entrada a factores políticos y muy especialmente a intermediaciones ideológicas. De acuerdo a las premisas del *party government*, la dimensión ideológica, en el proceso de determinación de los NGS, quedará reflejada, fundamentalmente, en la capacidad de toma de decisiones públicas de los partidos; en tanto que vehículo de proyección de intereses sociales en conflicto, sobre opciones sustantivas de asignación de valores.

C) La hipótesis «política»

Así, pues, el proceso de carácter político explicativo de las distribuciones públicas de recursos sociales quedaría expresado por medio de la siguiente hipótesis:

(9) En cada una de las cuatro columnas del Cuadro 1 se sitúan los 6-7 países con niveles de crecimiento mayores y menores, respectivamente, para la magnitud considerada. *En cursiva*, aquellos casos de cumplimiento directo de las previsiones.

CUADRO 2

RELACION ENTRE NGS SOBRE PIB Y ELASTICIDAD
DEL GASTO SOCIAL

<i>Gasto social sobre PIB</i>		<i>Elasticidad GS sobre PIB real</i>		<i>Gasto social sobre PIB</i>		<i>Elasticidad GS sobre PIB real</i>	
1960		1960-1975		1975		1975-1985	
Austria	17,4	Dinamarca	2,4	Holanda	29,3	Nueva Zelanda	9,3
Alemania	17,1	Estados Unidos	2,3	Bélgica	28,7	Suecia	4,0
Suecia	15,6	Noruega	2,2	Alemania	27,8	Reino Unido	2,5
Finlandia	14,9	Suiza	2,0	Suecia	27,4	Francia	2,1
Bélgica	14,8	Suecia	2,0	Dinamarca	27,1	Bélgica	2,0
Francia	14,4	Bélgica	2,0	Austria	23,4	Dinamarca	1,8
Italia	13,7	Holanda	2,0	Reino Unido	20,1		
Canadá	11,2	Australia	1,7	Canadá	20,1	Noruega	1,4
Estados Unidos	9,9	Francia	1,6	Suiza	19,0	Italia	1,2
Australia	9,5	Italia	1,5	Nueva Zelanda	19,0	Estados Unidos	0,9
Dinamarca	9,0	Finlandia	1,5	Estados Unidos	18,7	Australia	0,9
Suiza	8,2	Japón	1,1	Australia	17,6	Canadá	0,8
Japón	7,6	Nueva Zelanda	1,1	Japón	13,6	Holanda	0,7

Elaboración propia a partir de OCDE, 1988 (10).

El gasto social tenderá a crecer o a aumentar su ritmo de crecimiento previo como consecuencia combinada del control del Ejecutivo por la izquierda y de una relación política de fuerzas favorable a la izquierda. Por el contrario, la conjunción de gobiernos de derecha, con una correlación de fuerzas decantada a la derecha, impactará de forma regresiva sobre los niveles de gasto social, reduciéndolos o disminuyendo su tasa de crecimiento.

Antes de analizar el grado de cumplimiento de tal enunciado, es preciso argumentar, brevemente, el porqué de las variables propuestas y los criterios de ubicación de los partidos en el espacio izquierda-derecha.

— *En relación a las variables:*

A) El control del Ejecutivo se toma como expresión clave de la capacidad de *policymaking* por parte de los partidos. Se desconsideran posibles variables alternativas, en concreto, el porcentaje de voto y el nivel de presencia parlamentaria. En el primer caso, la relación electoral de fuerzas se traslada a las arenas institucionales

(10) El Cuadro 2 mantiene los criterios de ordenación del anterior. Ahora, en cambio, los casos en cursiva deben leerse «en cruzado»: cumplen la hipótesis en la medida que transitan del grupo de cabeza en GS al de cola en elasticidad, y viceversa.

por medio de fórmulas electorales de efectos desiguales en clave comparativa. En el segundo, el desplazamiento de la capacidad decisional al Ejecutivo viene reforzada, en términos estadísticos, por una intercorrelación positiva entre escaños legislativos y carteras ministeriales (11).

B) Sin embargo, parece evidente que la base de poder que deriva del control del Ejecutivo no opera en el vacío. Viene modulada, en el terreno estricto de los partidos, por la correlación de fuerzas políticas (CFP); se establece, pues, un conjunto de parámetros que permite, en primer lugar, tipologizar las CFP de los países considerados, y en segundo, situar a éstas en una escala izquierda-derecha (Cuadro 3).

CUADRO 3
CORRELACION DE FUERZAS POLITICAS (12)

<i>Correlación política (CFP)</i>	<i>Países</i>	<i>Valor</i>
A. Izquierda fuerte, derecha fragmentada		
— Predominio Ejecutivo izquierda:	Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia (*)	(1)
— Predominio Ejecutivo coalición centro-derecha:	Bélgica, Holanda	(3)
B. Izquierda fuerte, derecha fuerte		
— Predominio Ejecutivo izquierda:	Austria	(2)
— Predominio Ejecutivo derecha:	RFA, Australia, Francia, Italia, Nueva Zelanda, Reino Unido	(4)
C. Derecha fuerte, izquierda débil		
— Predominio Ejecutivo derecha:	Irlanda, Japón, Suiza	(5)
D. Derecha fuerte, izquierda inexistente		
— Predominio Ejecutivo derecha/centro:	Canadá, Estados Unidos	(6)

Elaboración propia.

— *En relación a los criterios de ubicación ideológica:*

A) El espacio de izquierda se atribuye a los partidos socialistas gobernantes. Los partidos liberales y conservadores, de raíz no confesional, se sitúan en la de-

(11) Dicha intercorrelación ha sido mostrada, entre otros, por CASTLES (1981), CORINA y cols. (1982), MULLER (1989) e HICKS-SWANK (1992).

(12) Escala de valores: (1) CFP más favorable a la izquierda; (6) a la derecha.

recha. Por último, las fuerzas cristiano-demócratas ocuparían el centro. Sin embargo, cuando ningún partido de derecha no confesional supera un promedio del 10 por 100 de los votos emitidos en el período de referencia, se sitúa en dicho espacio al Partido cristiano (13).

Los Cuadros 4 y 5 aportan evidencia de diferente naturaleza, pero en una misma dirección: *el cumplimiento relativo y asimétrico de la hipótesis planteada*. Efectivamente, en los casos de elevado NGS, el control del Ejecutivo por la izquierda es relevante, mientras que en los seis países de menor gasto social la presencia de la derecha en el gobierno es masiva. Los primeros presentan también, respecto de los segundos, una correlación de fuerzas comparativamente favorable a la izquierda. Esta tendencia general, sin embargo, no puede dejar en la penumbra un elemento clave de matización. En el grupo de países menos avanzados en asignaciones sociales, en torno al 68 por 100 (años 1960-1975) y al 62 por 100 (años 1960-1981) de las carteras de gobierno, han sido ocupadas por partidos de derecha (14). Mientras, el valor medio de la CFP puntúa 5 en la escala 1-6 (izquierda-derecha). En cambio, en el grupo de países con NGS más elevado, Suecia, Dinamarca y Austria, con presencia gubernamental alta de la izquierda, se sitúan siempre por detrás de otros casos con porcentajes medios y bajos de control ministerial de la izquierda. Igualmente, la CFP obtiene valores más centrados (2,3 y 2,6 según período) y muy próximos, significativamente, a los que obtiene en el grupo de países con niveles de gasto social intermedios (3,5 y 3,1). Así, pues, una primera conclusión parece emerger: *el comportamiento de la izquierda en relación al gasto es altamente homogéneo, expansivo, pero menos de lo esperado; el de la derecha, en cambio, sufre una escisión. En algunos países adquiere el patrón esperado de forma clara, con altos coeficientes de correlación; en otros, sin embargo, adopta un comportamiento expansivo por encima incluso de la izquierda*.

Junto a esta conclusión de gran importancia, por cuanto afecta y distorsiona el núcleo de la hipótesis, se dan dos asimetrías adicionales y de segundo orden. En primer lugar, el *impacto de la crisis*. En pleno ciclo recesivo, y en el grupo de países de cabeza, al mismo tiempo que la CFP sufre un ligero desplazamiento adicional hacia al centro, se mantiene un ritmo de crecimiento apreciable de GS. Por contra, en el grupo de menor gasto, mientras se mantienen constantes la presencia gubernamental de la derecha y la elevada puntuación en la escala CFP, se produce un drás-

(13) Este criterio de ubicación, establecido en CASTLES-MCKINLEY (1979), ha sido masivamente seguido en la literatura posterior. Como veremos, introduce un matiz relevante que se pierde con la simple clasificación dicotómica izquierda-derecha.

(14) La presencia de Estados Unidos y Canadá, con porcentajes de control del Ejecutivo no derechista en torno al 55-60 por 100 (demócratas en Estados Unidos, liberales en Canadá), encuentra su explicación en una CFP altamente escorada hacia la derecha (6) al no existir en ninguno de los dos países una fuerza parlamentaria de izquierdas mínimamente relevante que pudiera actuar como mecanismo de desplazamiento progresista de las posiciones sustantivas de los dos grandes partidos.

tico estancamiento en los niveles de provisión social. La conclusión parece clara, se amplía el rol de la decisión política como factor explicativo, pero las líneas de impacto quedan redefinidas en relación a lo hipotéticamente esperado: *la escisión izquierda-derecha en el campo simbólico se recalifica, en el terreno sustantivo, en una fractura entre derecha neoliberal (Estados Unidos, Japón) y el resto, incluyendo aquí tanto Ejecutivos de mayoría cristiano-centrista (Alemania, Holanda) como socialdemócrata (Suecia, Dinamarca).*

CUADRO 4

NIVELES DE GASTO SOCIAL,
CORRELACION DE FUERZAS POLITICAS
Y COMPOSICION IDEOLOGICA DEL GOBIERNO (15)

<i>Gasto social sobre PIB</i>		<i>CFP Izq.-Ej.</i>		<i>Gasto social sobre PIB</i>		<i>CFP Izq.-Ej.</i>	
1975		1960-75		1981		1960-81	
Holanda	29,3	(3)	Baja	Bélgica	37,6	(3)	Media
Bélgica	28,7	(3)	Media	Holanda	36,1	(3)	Baja
Alemania	27,8	(4)	Baja	Suecia	33,4	(1)	Alta
Suecia	27,4	(1)	Alta	Dinamarca	33,3	(1)	Alta
Dinamarca	27,1	(1)	Alta	Alemania	31,5	(4)	Media
Austria	23,4	(2)	Alta	Francia	29,5	(4)	Baja
<i>Media: (2,3)</i>				<i>Media: (2,6)</i>			
Países intermedios		(3,5)				(3,1)	
				<i>Dcha.-Ej.</i>		<i>Dcha.-Ej.</i>	
Canadá	20,1	(6)	Media	Canadá	21,5	(6)	Media
Suiza	19,0	(5)	Alta	Estados Unidos	20,8	(6)	Media
Nueva Zelanda	19,0	(4)	Alta	Nueva Zelanda	19,6	(4)	Media
Estados Unidos	18,7	(6)	Media	Australia	18,8	(4)	Alta
Australia	17,6	(4)	Alta	Japón	17,5	(5)	Alta
Japón	13,7	(5)	Alta	Suiza	14,9	(5)	Alta
<i>Media: (5)</i>				<i>Media: (5)</i>			

Elaboración propia.

(15) La escala de presencia de partidos de izquierda y derecha en el gobierno se ha confeccionado a partir de los siguientes criterios: alta (más de un 60 por 100 de control de carteras en el período estudiado), media (entre un 30 y un 60 por 100), baja (menos de un 30 por 100). (Fuente: BROWNE y DREUMANIS, 1982.)

CUADRO 5

RELACIONES BIVARIABLES ENTRE NGS
Y FACTORES POLÍTICOS Y ECONÓMICOS

<i>Policy Area</i>	<i>PIB</i>	<i>Niv. GS inic.</i>	<i>Dcha. en gobierno</i>	<i>Izda. en gobierno</i>	<i>CFP</i>
Educación			-0,69	0,32	
Incr. ed.			-0,40	0,05	
Sanidad			-0,55	0,45	
Incr. san.			-0,45	0,18	
Garantía de recursos			-0,39	0,22	
Incr. gr.			-0,50	0,20	
GS global	0,62		-0,64	0,34	
Incr. GS		0,04	-0,66	0,23	0,65
Servicios públicos			-0,59	0,54	0,41
Incr. sp		-0,13	-0,58	0,42	0,39
Transferencias			-0,47	0,11	0,48
Incr. transf.		0,35	-0,37	0,05	0,27

Fuentes: CASTLES, 1982; HICKS-SWANK, 1992.

En segundo lugar, cabe destacar los impactos desiguales de la variable de partido en función del tipo de *policy area* implicada. Parece verificarse, pues, la hipótesis planteada en la parte teórica, consistente en la determinación segmentada de políticas.

Ahora bien, ésta se cumple en términos inversos a los esperados.

La dimensión ideológica parece trasladarse de forma más directa sobre políticas de provisión que sobre políticas regulativas y de transferencia. El Cuadro 5 aporta evidencia estadística. Los coeficientes muestran correlaciones elevadas —tanto para la derecha como para la izquierda— en educación, sanidad y servicios públicos, sistemáticamente por encima de las que aparecen en garantía de recursos y otros programas de seguridad social. La aparente contradicción tiene una explicación potencial. *Los niveles desiguales de GS en políticas de provisión reflejan y explican de forma suficiente el impacto de la dimensión ideológica. Ello no sucede en el campo de la de garantía de recursos; aquí, la dimensión ideológica opera a otro nivel, que sólo puede ser captada por otro tipo de indicadores. A ellos nos remitimos en la sección siguiente.*

2. El impacto de los partidos en los contenidos sustantivos de las políticas sociales

En la segunda parte del análisis empírico, dos aspectos fundamentales se mantienen constantes: el universo de comparación y la pluralidad de factores explica-

tivos. Sin embargo, un tercer elemento sufre un cambio fundamental: *el abandono de los niveles del gasto social como variable dependiente*. En adelante, se trabajará con indicadores capaces de revelar, en mayor grado, los *contenidos de fondo de las políticas*. Los NGS serán considerados epifenoménicos, ajenos a la sustantividad de éstas, o bien como simples indicadores parciales a ser complementados con variables de *policy contest* y *policy outcome*. Este giro estratégico en la concepción del análisis responde a la posibilidad de hallar fundamentaciones sólidas al conjunto de aspectos no explicados a partir de las premisas del modelo anterior: *a)* se consolidará el papel de las variables políticas como elementos de determinación de los programas sociales; *b)* se aportarán los esquemas de determinación que permiten explicar de forma coherente el rol de la izquierda y la derecha en clave de ubicación ideológica y cultural; *c)* se contrastará el *policy impact* de los sindicatos, actores clave insertados en la lógica de clase que subyace al conflicto distributivo, y *d)* se captarán aquellos elementos que permiten connotar de forma sustantiva y explicar sobre bases ideológicas las políticas sociales de garantía de recursos. Para todo ello se revisarán dos modelos de determinación desarrollados de forma reciente (16): 1) el de los regímenes de bienestar de Esping Andersen (1990), y 2) el modelo comprensivo del gasto y la redistribución de Castles y Mitchell (1992) (17).

A) *La determinación histórico-política de los regímenes de bienestar*
(El modelo de Esping-Andersen)

a) *Las configuraciones sustantivas de política social*

El modelo de determinación histórico-política de los regímenes de bienestar (en adelante, MRB) propone progresar en la caracterización de las políticas sociales, definiendo a éstas desde dos criterios: uno de *contenido*, el carácter más o menos desmercantilizador de éstas; el otro de *impacto*, su incidencia en el sistema de estratificación social. Propone también avanzar en la complejidad de las variables explicativas introduciendo ahora factores históricos y político-culturales en interacción con los partidos.

1. *La desmercantilización como parámetro de «policy content»*. La desmercantilización, en el orden conceptual, se define en la doble vertiente de producción-obtención de rentas al margen del mercado y de procesos de provisión-consumo sobre la base de necesidades. Las políticas sociales, en concreto, definen parcelas de desmercantilización en la dimensión del consumo colectivo: *el acceso a bienes y*

(16) Un modelo anterior, pero de gran relevancia teórico-práctica, es el de la determinación política de la estructura de rentas, de CORINA, ARNHEM y SCHOTSMAN (1982).

(17) En ambos modelos, el universo de comparación y el periodo temporal son equivalentes: las 18 DCA y los años comprendidos entre 1960 y principios-mediados de los ochenta.

servicios al margen de las capacidades económicas derivadas de las distribuciones de mercado (Offe, 1984; Gough, 1979). Sin embargo, el nivel desmercantilizador de la política social varía en cada caso, y es precisamente ese *grado de variación* lo que viene a expresar las *preferencias ideológicas de fondo*. Tres parámetros operan como definidores: *a*) el régimen de acceso a las asignaciones sociales (servicios o transferencias); *b*) la extensión o tasa de cobertura poblacional de la política, y *c*) el alcance o intensidad *per cápita* de las prestaciones implicadas. Sobre la base de estos criterios, el MRB se proyecta sobre las tres políticas centrales de los sistemas nacionales de seguridad social: pensiones por jubilación, prestaciones por desempleo y subsidios por situaciones personales de exclusión sociolaboral. En dicho contexto de intervención, los parámetros de desmercantilización se recodifican de la siguiente forma: *a*) condiciones de acceso y tiempo máximo de cobertura; *b*) tasa neta de reposición de ingresos, y *c*) porcentaje de población protegida (Esping-Andersen, 1993, págs. 71-80). Ya en el nivel operativo, los criterios anteriores sirven de base para la construcción de un *índice de desmercantilización sectorial* por programa y de un *índice combinado*, que expresa el potencial desmercantilizador conjunto de cada sistema nacional de políticas de garantía de recursos.

CUADRO 8

DESMERCANTILIZACIÓN SECTORIAL Y COMBINADA EN LAS 18 DCA

	<i>Pensiones por jubilación</i>	<i>Prestaciones por desempleo</i>	<i>Otros subsidios</i>	<i>Índice global</i>
Suecia	17,0	15,0	7,1	39,1
Noruega	14,9	14,0	9,4	38,3
Dinamarca	15,0	15,0	8,1	38,1
Holanda	10,8	10,5	11,1	32,4
Bélgica	15,0	8,8	8,6	32,4
Austria	11,9	12,5	6,7	31,1
Suiza	9,0	12,0	8,8	29,8
Finlandia	14,0	10,0	5,2	29,2
Alemania	8,5	11,3	7,9	27,7
Francia	12,0	9,2	6,3	27,5
Japón	10,5	6,8	5,0	27,1
Italia	9,6	9,4	5,1	24,1
Reino Unido	8,5	7,7	7,2	23,4
Irlanda	6,7	8,3	8,3	23,3
Canadá	7,7	6,3	8,0	22,0
Nueva Zelanda	9,1	4,0	4,0	17,1
Estados Unidos	7,0	0,0	7,2	13,8
Australia	5,0	5,0	4,0	13,0

Elaboración propia a partir de ESPING-ANDERSEN, 1993.

El resultado de aplicar dicho índice sobre el universo de comparación ya conocido de las 18 DCA arroja el resultado que muestra el Cuadro 8. De cuya configuración cabe destacar, principalmente, dos aspectos. En primer lugar, la *sistematicidad interprogramática*: con escasas excepciones se mantiene una gradación desmercantilizadora que sitúa a los sistemas de pensiones muy por encima de los seguros de paro. En segundo lugar, la *sistematicidad interestatal*: las fuertes homogeneidades transversales en las puntuaciones de cada país generan una distribución clara de éstos en la escala de gradación. En el extremo superior se sitúan los Estados escandinavos; en el inferior, los países anglosajones no europeos; en posiciones intermedias, la Europa continental.

2. *La estratificación como parámetro de «policy outcome»*. La segunda gran vertiente de definición sustantiva de las políticas sociales pasa, según el MRB, por la incidencia cualitativa de éstas en el sistema de estratificación social. Nos desplazamos, pues, de un indicador de *policy content* a otro de *policy outcome*. El argumento se construye sobre la premisa de considerar al Estado de bienestar no sólo como un artefacto reactivo-corrector de desigualdades, sino como un agente activo de estratificación: inmerso con fuerza en la red de factores que articulan y determinan las solidaridades y las fracturas de las sociedades avanzadas (Esping-Andersen, 1993, págs. 84-85). A diferencia de la variable anterior, el potencial estratificador de las políticas sociales de las DCA no se mueve en una lógica lineal. El impacto es cualitativo y complejo. Por ello, el MRB procede deductivamente estableciendo, *a priori*, tres tipos ideales de incidencia estratificadora. En el primero, *el tipo dual*, la política social incide como elemento generador de procesos de polarización. En el segundo, *el tipo corporativo*, la incidencia se produce en clave de perpetuación de las diferencias tradicionales de *status*. En el tercero, *el tipo universal*, el impacto de la política reviste carácter igualatorio sobre las estructuras de rentas y las jerarquías tradicionales.

En el marco de las políticas de garantía de recursos, el MRB concreta un conjunto de siete indicadores (dos, tres y dos, respectivamente, para cada modelo) cuya medida en cada caso generará una determinada distribución global de los 18 países (Esping-Andersen, 1993, pág. 100). La contrastación de esa distribución en términos de coherencia con los modelos hipotéticos de incidencia estratificadora requiere dos pasos sucesivos. En primer lugar, *determinar el grado de expresión empírica de los modelos mismos en la realidad*. El Cuadro 9 muestra relaciones estrechas entre las variables supuestamente definidoras de cada modelo. Las cuales, en cambio, muestran un alto grado de correlaciones negativas con los indicadores de los tipos alternativos. El grado de existencia empírica de los modelos se descubre, pues, como elevado.

CUADRO 9
MATRIZ DE CORRELACIONES BIVARIABLES
DE INDICADORES DE INCIDENCIA ESTRATIFICADORA

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Pensiones diferenciales ocupacionalmente	1,00					
Gasto funcional en pensiones/PIB	0,55					
Ayudas asistenciales a la pobreza	0,16	- 0,11				
Pensiones privadas	- 0,40	- 0,64	0,49			
Sanidad privada	- 0,02	0,01	0,60	0,45		
Universalismo	- 0,02	- 0,03	- 0,05	0,00	- 0,28	
Diferencial de subsidios	0,40	0,14	0,73	0,21	0,51	0,21

Fuente: ESPING-ANDERSEN, 1993, pág. 102.

En segundo lugar, *determinar el patrón de agrupamiento de los países*. Para ello se construye un índice que refleja las puntuaciones combinadas que éstos obtienen en cada grupo de variables. El Cuadro 10, en relación al patrón de agrupamiento previsto y verificado en gran medida, muestra países que responden como tipos puros y países cuya ubicación es tendencial pero presentan distorsiones.

CUADRO 10
PATRON DE DISTRIBUCION DE LAS 18 DCA EN LOS MODELOS ESTRATIFICADORES
(Posición ocupada según índice)

	<i>Tipo de estr. universalista</i>	<i>Tipo de estr. corporativa</i>	<i>Tipo de estr. dualista</i>
Suecia	<i>Alta</i>	Baja	Baja
Noruega	<i>Alta</i>	Media	Baja
Holanda	<i>Alta</i>	Media	Media
Finlandia	<i>Alta</i>	Baja	Media
Dinamarca	<i>Alta</i>	Media	Baja
Austria	Baja	<i>Alta</i>	Baja
Bélgica	Media	<i>Alta</i>	Baja
Alemania	Media	<i>Alta</i>	Media
Francia	Baja	<i>Alta</i>	Media
Italia	Baja	<i>Alta</i>	Media
Reino Unido	Media	Baja	Media
Irlanda	Baja	Media	Baja
Nueva Zelanda	Media	Baja	Baja
Canadá	Media	Baja	<i>Fuerte</i>
Suiza	Media	Baja	<i>Fuerte</i>
Japón	Baja	Media	<i>Fuerte</i>
Australia	Media	Baja	<i>Fuerte</i>
Estados Unidos	Baja	Baja	<i>Fuerte</i>

Elaboración propia a partir de ESPING-ANDERSEN, 1993.

Finalmente, poniendo en relación las dimensiones de contenido e impacto de las políticas sociales, es decir, las dimensiones de *desmercantilización* y *estratificación*, se observa la existencia de relaciones de refuerzo mutuo entre ellas. Los países que presentan políticas altamente desmercantilizadoras generan un modelo universal e igualitario de estratificación. Aquellos con un nivel medio de desmercantilización derivan en un tipo de estratificación de carácter corporativo. Por último, los Estados de desmercantilización mínima presentan modelos estratificadores duales. Dicho patrón de agrupamiento permite al modelo teórico construir la noción de *régimen de bienestar* como *forma global de caracterización del sistema nacional de políticas sociales a partir de las relaciones que se establecen entre los dos componentes relevantes de definición*.

CUADRO 11

TIPOLOGIA Y CARACTERIZACION DE REGIMENES DE BIENESTAR

<i>Régimen de bienestar</i>	<i>Grado de desmercantilización</i>	<i>Tipo de incidencia estratificadora</i>
<i>Integral</i>	Alta	Universal-igualitaria
<i>Corporativo</i>	Media	Jerárquico-tradicional
<i>Residual</i>	Baja	Dual-polarizadora

Elaboración propia.

b) *Las configuraciones histórico-políticas como factores determinantes*

Una vez discutidas las configuraciones sustantivas de política social, la cuestión clave es determinar la existencia de lógicas causales específicas para cada modelo empírico o régimen de bienestar. Las preguntas podrían formularse así: *¿presenta cada régimen de bienestar un proceso de determinación propio?*; en la medida que ello sea así, *¿esa determinación se produce en la esfera política?*, y en la medida que ello vuelva a ser así, *¿es relevante el impacto de la variable «partisana»?*

Para dar respuesta a estas cuestiones, y de acuerdo a la lógica argumental del MRB, cabe partir de tres hipotéticos procesos histórico-políticos de determinación. En ellos, el rol de las variables económicas (tasa de crecimiento y renta *per cápita*) y demográficas (población dependiente) se supone limitado y sometido a mediaciones políticas de gran alcance. En éstas, el papel de los partidos se considera fundamental, tanto en la esfera de gobierno como en la parlamentaria. La conjunción de ambas trasladaría al campo de las políticas sociales las premisas de identidad ideológica en el eje izquierda-derecha. Eso sí, bajo las determinaciones de sistemas de valores político-culturales históricamente conformados y estructuralizados.

Así, pues, la matriz de determinación de los contenidos e impactos de los régi-

menes de bienestar vendría configurada por la *articulación*, en términos históricos, de *legado de valores y estructuración político-cultural con control partisano del Ejecutivo por periodos largos de tiempo*. El primer factor se polariza en clave binaria: legado liberal frente a legado católico-estatista. El segundo presenta tres opciones de gestión política: liberal-conservadora, cristiano-demócrata y social-demócrata (Esping-Andersen, 1993, págs. 78-79).

En concreto, la conjunción del *modelo político-cultural de raíz liberal con el control masivo del Ejecutivo por la derecha política no confesional* vendría a explicar el régimen de bienestar residual de los países anglosajones no europeos. La articulación del *mismo tipo de legado histórico con la hegemonía política de los partidos socialistas* estaría en la base del régimen de bienestar integral de los países escandinavos. Por último, el encuentro de una *estructura paternalista de valores, de base estatista o católica, con el predominio de gobiernos de la Democracia Cristiana* conformaría el núcleo de determinación política del régimen de bienestar corporativo de los grandes Estados continentales europeos (Cuadro 12).

CUADRO 12

MATRICES DE DETERMINACION POLITICA
DE LOS REGIMENES DE BIENESTAR

		Control predominante del Gobierno		
		Social-demócrata	Cristiano-centrista	Liberal-conservador
Tipo de legado político-cultural	Liberal	Suecia Noruega Dinamarca [Bélgica] [Holanda] Finlandia		Estados Unidos Canadá Nueva Zelanda Australia [Suiza] [Japón] Reino Unido
	Católico		Alemania Francia Italia Irlanda Austria	
		RB integral	RB corpor.	RB residual

* Los paréntesis indican casos irregulares de acuerdo al MRB.
Elaboración propia.

Sin embargo, dichos procesos de determinación no explican de forma suficiente un 45 por 100 de los casos (ocho sobre dieciocho). De éstos, un mínimo de cuatro entrarían sin más problemas en la lógica del modelo (no necesidad de acudir a variables externas a éste). Así, desde la matriz liberal-conservadora, el régimen de bienestar británico se explicaría por una fuerte mediación histórica de periodos de gobierno laborista. Desde una matriz católica, el modelo irlandés encontraría explicación en el impacto político y cultural del liberalismo anglosajón, y el austríaco, en la incidencia del predominio de gobiernos socialdemócratas. Por último, el sesgo liberal-corporativo del régimen integral de bienestar finlandés vendría determinado por periodos comparativamente extensos de gobiernos no socialdemócratas.

Por último, y en el marco de las variables de determinación política que maneja, el MRB no aportaría explicaciones sólidas sobre las características desmercantilizadoras y universalistas de las estrategias de bienestar de Bélgica y Holanda. Tampoco los casos suizo y japonés quedarían resueltos por el modelo.

Los anteriores déficit explicativos, junto a la ausencia en el modelo de otros actores colectivos que podrían aportar dosis explicativas importantes (centrales sindicales), y la posible falta de centralidad del criterio estratificador como indicador de policy outcome, nos sitúan en condiciones de explorar un nuevo modelo teórico.

B) *La determinación sociopolítica del gasto y la redistribución* (*El modelo de Castles y Mitchell*)

Un último modelo teórico completa la línea de desarrollo argumental que venimos sosteniendo. Castles y Mitchell (1992) parten de una aceptación básica del diseño metodológico de Esping-Andersen. Sin embargo, la reintroducción de aspectos cuantitativos en la definición de la variable a explicar produce un acercamiento simultáneo al modelo de los NGS. Así, pues, nos encontramos ante una propuesta comprensiva y de síntesis que acepta el marco conceptual de los regímenes de bienestar, pero sostiene una reconfiguración de éstos y de sus procesos políticos causales.

Desmercantilización y estratificación son sometidos a crítica en tanto que elementos sustantivos centrales de la política social. El primero es desplazado por una reconsideración de los NGS en la medida que —en el marco de las políticas de garantía de recursos— las tasas de reposición neta, de cobertura y de alcance *tienen una expresión directa y automática en el terreno del gasto*. El segundo es desplazado conceptualmente. La incidencia estratificadora se transforma en impacto redistributivo, el cual presenta dos vías intercambiables de medición: *la igualdad en la estructura de los subsidios y el porcentaje de ingreso público sobre PIB derivado de la imposición directa y progresiva* (Castles y Mitchell, 1992, págs. 6-13).

La distribución de los 18 países del universo de comparación, de acuerdo a los criterios sustantivos establecidos, emerge con una estructura interna compleja. Por una parte, en el 45 por 100 de los casos se dan las relaciones de refuerzo mutuo que

podían esperarse, es decir, *articulación de altos niveles de gasto con redistribución fuerte, y viceversa*. Sin embargo, en el 65 por 100 restante, la relación funciona en sentido inverso: *niveles elevados de gasto se cruzan con redistribuciones reducidas*. Ello proporciona una matriz de doble entrada como nueva distribución de configuraciones sustantivas de política social. Ahora bien, el elemento clave surge cuando la nueva distribución se contrasta con los regímenes de bienestar. Por una parte, se produce una coincidencia plena entre tres de los nuevos agrupamientos y los tipos integral, residual y corporativo. Por la otra, *el conjunto de cinco países que se agrupan en el nuevo tipo son precisamente aquellos cinco que —en el modelo de Esping-Andersen—, aun cumpliendo los criterios del tipo residual, puntuaban de forma altamente inesperada y desproporcionadamente alta en el índice de diferencial de subsidios: Australia, Nueva Zelanda, Irlanda, Reino Unido y Finlandia*.

Parece, pues, que la reconfiguración de los regímenes de bienestar se produce sobre bases sustantivas sólidas. En este punto emerge una cuestión clave: ¿responde la nueva distribución a procesos sólidos de determinación causal generados por el juego de un número reducido de variables políticas explicativas? El modelo teórico propone, en el plano de las hipótesis, un esquema de génesis político-ideológico configurado a partir de dos ejes. En primer lugar, *el control del Ejecutivo definido a partir de la polarización entre partidos de derecha y partidos de masas, ya sean éstos de orientación cristiana o socialista*. En segundo lugar, *la articulación colectiva de la clase obrera definida a partir de la divisoria entre tasas de afiliación sindical altas y bajas* (Castles y Mitchell, 1992, págs. 13-25). Así, la articulación de gobiernos no derechistas con la debilidad organizativa del movimiento obrero estaría en la base de regímenes de bienestar de alto nivel de gasto, pero de poco contenido redistributivo. La presencia de una alta tasa de sindicalización sería la variable motor de la ampliación del espacio redistributivo de la política social. Por otra parte, largos períodos de control político liberal-conservador en un contexto de debilidad sindical determinarían el modelo residual de bienestar. Mientras que esa misma realidad de gobierno mediada por una fuerte articulación obrera estaría en la base de las políticas redistributivas de bajo nivel de gasto.

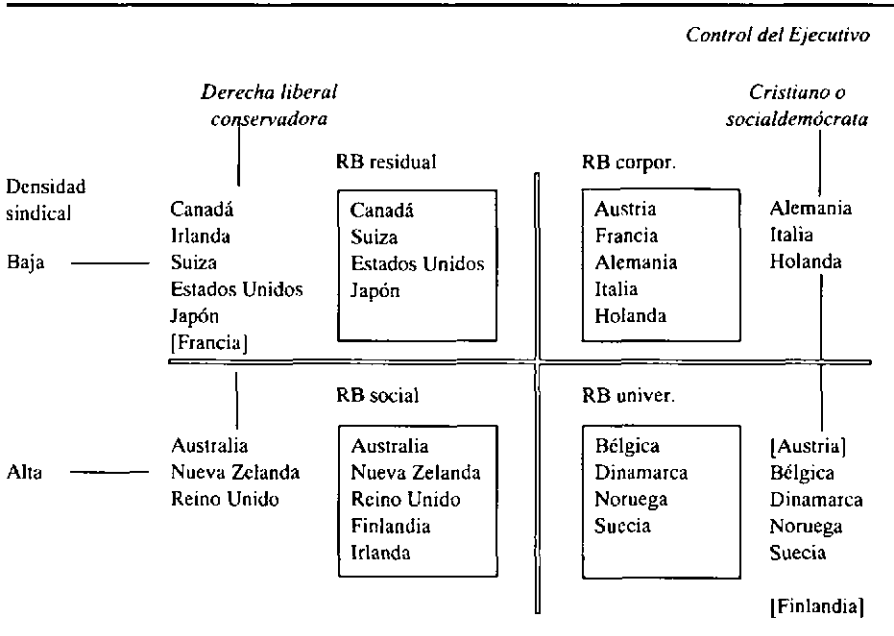
La aplicación de las cuatro variables anteriores sobre los países que conforman el universo de comparación genera una distribución de éstos masivamente consistente con las hipótesis causales y, por tanto, casi idéntica con las distribuciones sustantivas.

Suiza, Canadá, Estados Unidos, Irlanda y Japón, con RB residuales, no sólo presentan el juego esperado de factores causales, sino también una puntuación de 5,7 en nuestra CFP y un sistema de partidos históricamente ajeno a la mediación sociopolítica sobre fracturas de clase rígidas y definidas. Ello ha paralizado la expansión de mecanismos públicos de gestión del conflicto distributivo. Entre el conjunto de países de régimen corporativo y universal se desarrollan los procesos políticos esperados. La tasa sindical de los primeros se sitúa en una media del 32,3 por 100, mientras que la de los segundos se eleva a un 78,1 por 100 (Baglioni, 1990). En relación al control del Ejecutivo, se cumple la inexistencia prologada de gobiernos de de-

recha laica, pero un aspecto adicional refuerza la distinción entre ambos modelos: la concentración de gobiernos cristianos en un caso y el predominio socialdemócrata en el otro. Por último, se comprueba cómo el tipo de políticas sociales redistributivas y sostenidas por volúmenes reducidos de recursos públicos se han diseñado principalmente, y de acuerdo a la hipótesis, en países que conjugan el voto mayoritario a la derecha con densidades sindicales por encima del 60 por 100 de media.

CUADRO 13

CONFIGURACIONES POLITICAS EN RELACION A TIPOS DE BIENESTAR



Fuente: CASTLES y MITCHELL, 1992.

Pero tampoco este modelo consigue explicaciones totalmente satisfactorias. Así, por una parte, la conjunción de factores partisanos y sindicales situaría a Francia, Austria, Finlandia e Irlanda en RB diferentes a los realmente existentes en dichos Estados. Los casos de Irlanda y Finlandia podrían explicarse desde la propia lógica del modelo: sus desplazamientos son debidos a variaciones puntuales en el control del Ejecutivo y en la densidad sindical. No así los otros dos, el desplazamiento sustantivo francés se debería a la propia configuración político-administrativa interna del Estado gaullista, el de Austria, al peso de condicionantes históricos de matriz católico-estatista sobre la gestión socialdemócrata. Ninguna de esas características son captadas por las variables del modelo. Por otra parte, es como mínimo discutible que

el indicador de densidad sindical exprese la capacidad del movimiento obrero para trasladar intereses a la arena decisional pública mejor que la existencia de mecanismos neocorporatistas de mediación de intereses.

CONCLUSION

El presente artículo ha intentado poner de manifiesto la lógica del impacto de los partidos sobre los procesos de determinación de las políticas sociales. Para ello ha construido un marco teórico y ha revisado las implicaciones empíricas más relevantes. En el campo teórico, se ha sostenido que la crisis de los consensos básicos del EBK y la existencia de vías alternativas de reestructuración de éste nos conducen hacia explicaciones pluricausales de la *policy variation*, en las cuales se devuelve centralidad analítica al papel de los partidos políticos. En el campo empírico, se ha trazado una línea de progresivas matizaciones en la configuración operativa de la variable a explicar (el contenido de las políticas sociales). De forma paralela se sucedían modelos explicativos más complejos, con capacidad de acercarse al manejo de una parte sustancial de las variables explicativas expuestas en el modelo general del marco teórico. Aun así, los déficit explicativos eran importantes.

Ante dichos déficit caben plantearse los grandes retos que deberían configurar la nueva agenda de investigación. Señalemos cinco puntos claves: *a) La ampliación del universo de comparación* a las nuevas democracias europeas del sur y del este de Europa. *b) La elaboración de un modelo de determinación decididamente integral*, con combinación de variables institucionales, político-culturales, *partisanas*, de densidad sindical y neocorporatistas. *c) El análisis de las rutas de reestructuración* que a lo largo de los últimos quince años han seguido los modelos de bienestar clásicos. Si la fragmentación de las respuestas sustantivas ante las nuevas presiones contextuales emergiera como la lógica predominante, el mismo concepto de RB podría ser puesto en cuestión. *d) La redefinición a fondo de la variable a explicar* con la puesta en pie de nuevos indicadores más acordes con la configuración de las políticas sociales de los noventa. *e) Por último, el análisis del impacto de la dimensión social del proceso de integración europea* sobre los niveles de autonomía y los contenidos sustantivos de los modelos de bienestar estatales.

BIBLIOGRAFIA

- BAGLIONI, G., y CROUGH, C.: *European Industrial Relations*, Londres, Sage, 1990.
 BROWRE, E., y DREIGMANIS, J.: *Government Coalitions in Western Democracies*, Nueva York, Logman, 1982.
 CASTLES, F.: *The Impact of Parties: politics and policies in democratic capitalist states*, Londres, Sage, 1982.
 — «Comparative Public Policy Analysis: Problems, Progress and Prospects», en R. WILDENMANN: *The Future of Party Government*, Berlín, Walter de Gruyter, 1987.

- CASTLES, F., y MCKINLEY, R.: «Dues Politics Mather: An Analysis of the Public Welfare commitment in Advanced Democratic States», en *EJPR* 7 (1979).
- CASTLES, F., y MITCHELL, D.: «Identifying Welfare State Regimes: the links between politics, instruments and outcomes», en *Governance*, vol. 5, núm. 1 (1992).
- DYE, T. R.: *Policy Analysis*, Alabama, UAP, 1966.
- ESPING-ANDERSEN, G.: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990. Traducción española: *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Ed. Alfons el Magnànim, 1993.
- FREDDI, G.: «Bureaucratic Rationalities and the Prospect for Party Government», en R. WILDENMANN: *Visions and Realities of Party Government*, Berlín, Walter de Gruyter, 1986.
- GOLDTHOUPE, J. H.: *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Madrid, MTSS, 1991.
- GOMÀ, R.: *Govern local i canvi urbà: un model d'anàlisi de polítiques públiques* (tesis doctoral), Barcelona, UAB, 1992.
- GOUGH, I.: *The Political Economy of the Welfare State*, Londres, Macmillan, 1979.
- HICKS, A., y cols.: «Welfare expansion revisited: policy routines and their mediation by party, class and crisis, 1957-1982», en *EJPR*, vol. 17, núm. 4 (1989).
- HICKS, A., y SWANK, D.: «Politics, institutions, and welfare spending in industrialized democracies, 1960-1982», en *APSR*, vol. 86, núm. 3 (1992).
- JACKMAN: «Socialist Parties and Income Inequality in Western Industrial Societies», en *The Journal of Politics*, 42 (1986).
- KATZ, R.: «Party Government: A Rationalistic Conception», en R. WILDENMANN: *Visions and Realities of Party Government*, Berlín, Walter de Gruyter, 1986.
- KATZENSTEIN, P. J.: *Los pequeños Estados en los mercados mundiales*, Madrid, MTSS, 1987.
- LOWI, T. J.: «Decisions Making: toward an antidote for technocracy», en *Public Administration Review* (mayo-junio 1970).
- MILLIBAND, R.: *Class Power ad State Power*, Londres, Verso, 1983.
- MISHRA, R.: «El Estado de bienestar después de la crisis», en R. MUÑOZ DEL BUSTILLO y cols.: *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1989.
- MULLER, E.: «Distribution of incomes in advanced capitalist societies: political parties, labor unions, and the international economy», en *EJPR*, vol. 17, núm. 4 (1989).
- OFFE, C.: *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchinson, 1984.
— *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988.
- PASQUINO, G.: «The Impact of Institutions on Party Government», en R. WILDENMANN: *Visions and Realities of Party Government*, Berlín, Walter de Gruyter, 1986.
- POWELL: *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge, HUP, 1982.
- ROSE: *Understanding Big Government*, Londres, Sage, 1973.
- SAUNDERS, P.: *Urban Politics. A sociological Interpretation*, Londres, Hutchinson, 1981.
— *Social Theory and the Urban Question*, Londres, Hutchinson, 1986.
- THOENING, J. C.: «L'analyse des politiques publiques», en M. GRAWITZ y J. LECA: *Traité de science politique*, París, PUF, 1985.
- WILDENMANN, R.: *Visions and Realities of Party Government*, Berlín, Walter de Gruyter, 1986.
- WILENSKY: *The Welfare State ad Equality*, Berkeley, UCP, 1975.
- ZAN, S.: «Teoria dell'organizzazione & pubblica amministrazione», en G. FREDDI: *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, Nuova Italia Scientifica, 1989.