

Políticas públicas en España (1976-1996): la economía política de la democratización

Joan Subirats*
y Ricard Gomà**

I. Aspectos introductorios

El sistema político español presenta todavía hoy un déficit fuerte de reflexión en el ámbito de las políticas públicas. En efecto, la política (en el sentido de *politics*) de la España posfranquista y democrática ha sido analizada en profundidad; tanto en sus aspectos estructurales (articulación institucional y administrativa) como en su dimensión actitudinal y dinámica (cultura política, sistema de partidos y comportamiento electoral). Sin embargo, son escasos los estudios politológicos sobre los procesos de actuación de los poderes públicos, y más aun aquellos que, por encima de análisis sectoriales concretos, abordan una reflexión global sobre las políticas públicas. El presente artículo pretende aportar una perspectiva de lectura innovadora de la política española reciente, perspectiva que se construye desde el ángulo analítico de los procesos de formación de políticas, de la toma de decisiones sustantivas y de la gestión del abanico resultante de programas y servicios públicos.

Las políticas deben considerarse propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las socieda-

* Joan Subirats es catedrático de ciencia política y de la administración de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Licenciado y doctor en ciencias económicas. Director del Programa Master en Gestión Pública de la UAB.

** Ricard Gomà es profesor titular de ciencia política de la UAB. Licenciado en derecho y doctor en ciencia política y de la administración. Maestro en políticas públicas (Universidad de Strathclyde) y en estudios urbanos y regionales (UAB). Profesor visitante de la Universidad de Warwick (Reino Unido).

des actuales. Toda política pública entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades, más allá de la lógica mercantil, entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto. En consecuencia, las políticas implican opciones de fondo enraizadas en valores, paradigmas e ideas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993: 13-56). Traslada, de forma más o menos explícita, concepciones y referentes normativos a la esfera de la decisión colectiva. Y todo ello tiene lugar en un marco de interacciones concretas entre actores políticos. Sus estrategias y habilidades de negociación serán también variables para tener en cuenta como determinantes de cada resultado decisional.

El primer rasgo que salta a la vista al abordar el análisis de las políticas públicas en España, a lo largo de los últimos años, es el espectacular incremento de la capacidad de actuación de los poderes públicos, reflejado en la evolución expansiva del gasto y de la ocupación pública. En 1973, cuando se desencadena la crisis del modelo sociokeynesiano europeo, los niveles de gasto público en España se situaban 20 puntos por debajo de la media comunitaria (22% frente a 44%) sobre PIB (OCDE, 1985). Veinte años más tarde, esa diferencia casi se había cerrado. Hoy los recursos públicos alcanzan el 50% del PIB, como media de la Unión Europea (UE). España presenta una participación pública cercana a 46-47 por ciento.

Sin duda, la democratización ha generado nuevos espacios de formulación de demandas sociales; el traslado de una parte de ellas a la esfera política ha provocado una expansión sin precedentes del alcance de la agenda de actuación pública. Sin embargo, más allá de esta constatación global, el modelo concreto de institucionalización de la democracia en España ha operado como factor determinante de la reestructuración de la red de actores, y ha distribuido oportunidades desiguales de influencia sustantiva. En consecuencia, se hace necesario construir una reflexión más matizada, dinámica, cualitativa y sectorizada. A ello dedicaremos el resto del artículo.

II. Antecedentes, ámbitos y fases

1. Las coordinadas históricas: el legado de política pública

La reflexión sobre el sistema de políticas públicas en España, desde la transición democrática hasta la actualidad, debe encajar en sus corres-

pondientes coordinadas históricas. Las políticas de la dictadura franquista —en un marco de expansión tardía y limitada de los recursos públicos— muestran algunos elementos de gran importancia para entender desarrollos posteriores. El legado de política pública es un factor para tener siempre en cuenta (Janoski y Hicks, 1994). Incluso cuando media un cambio sistémico, muchas políticas no dejan de tener fuertes elementos de dependencia histórica (*pathdependency*). En el caso español, el modelo de protección social sería un ejemplo bastante aproximado. Ha cambiado en su alcance y en sus intensidades protectoras, pero se mantiene en sus parámetros de sistema público, de reparto, profesionalista y contributivo, diseñados durante la década de 1960. En otros sectores de actuación, sin embargo, el cambio de régimen se convierte en el factor habilitador de la ruptura sustantiva; es decir, de un giro radical en la regulación pública de un determinado eje de conflicto social. En el caso español, el modelo territorial de políticas públicas y el nuevo régimen lingüístico de las nacionalidades serían los ejemplos clave. En términos intermedios de cambio sustantivo, deberíamos situar las políticas económico-laborales: el papel del Estado en la modernización capitalista de los ochenta-noventa presenta una combinación de continuidades y rupturas respecto del papel desempeñado durante la década de 1960.

2. Dimensiones de conflicto y ámbitos de política pública

En la bibliografía académica reciente se da un amplio acuerdo sobre el hecho de que dos grandes divisorias explican tanto el andamiaje político-institucional como el sistema de partidos en España: la económica y la nacional. La primera distribuye las opciones políticas en el eje izquierda-derecha; la segunda sitúa a éstas en posiciones dispares respecto de la distribución de poderes entre el Estado central y las nacionalidades periféricas.

Ya en la esfera de la intervención pública, se pone de manifiesto que en torno de cada una de estas dimensiones se polarizan grupos de políticas fuertemente interconectadas. En el eje económico cabe distinguir entre las políticas que conforman el gobierno de la economía (fiscal, monetaria, industrial, laboral...) y las políticas que constituyen el régimen de bienestar (educación, sanidad, protección social, vivienda...). Las primeras dotan de un cierto nivel de regulación pública al modelo de crecimiento; las segundas se convierten en mecanismos de

gestión del conflicto distributivo.¹ En el eje nacional, cabe deslindar la dimensión material, dilucidada en el conflicto competencial y en los modelos alternativos de financiación autonómica, de la dimensión simbólica, expresada básicamente en las políticas lingüísticas. A todo ello cabe añadir la existencia de cuestiones emergentes (ambiente, igualdad entre hombres y mujeres, inmigración, telecomunicaciones) propias de contextos posindustriales en constante transformación. Quizá ninguna de esas cuestiones haya encontrado aún acomodo en las divisorias partidistas clásicas, pero constituyen ya ámbitos pujantes de actuación pública.

3. España 1977-1996: periodización de las políticas públicas

La periodización que se propone responde a una combinación de variables políticas y económicas.² La etapa 1977-1983 articula la transición bajo gobiernos minoritarios de la Unión de Centro Democrático (UCD) con una crisis económica que se profundiza progresivamente. Los años 1983-1986 inscriben el comienzo de la década mayoritaria socialista en un contexto en el cual la crisis muestra ya su carácter estructural. La etapa 1987-1992 mantiene inalterado el marco político, pero la economía crece y altera sus parámetros institucionales al insertarse en el ámbito de la Unión Europea. Finalmente, en el periodo 1993-1996 se producen cambios simultáneos en ambas esferas: se erosionan las mayorías parlamentarias del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la economía cae en un ciclo recesivo coyuntural mientras se despliegan con fuerza los efectos de la globalización.

El cuadro 1 muestra cómo las variables contextuales definidas se trasladan a la esfera de las políticas públicas. De hecho, tales variables, complementadas con otras mucho más fluidas relacionadas con las redes de actores, se convierten en factores explicativos de las decisiones sustantivas adoptadas en cada uno de los tres macroámbitos de actuación anteriormente definidos.

¹ Sobre el concepto de *régimen de regulación*, véase, por ejemplo, John Francis (1993), *The Politics of Regulation*, Blackwell, Oxford, pp. 42-73.

² A lo largo de todo el capítulo, el periodo histórico de análisis será el comprendido entre el inicio de la transición *strictu sensu*, en 1977, y la derrota electoral del PSOE de 1996. Así pues, hemos preferido no efectuar el análisis de las políticas de los primeros meses de gobierno del Partido Popular.

Cuadro 1. Periodización de las políticas públicas

Fase	Gobierno de la economía	Estado de bienestar	Plurinacionalidad
1977-1982	Respuestas coyunturales a la crisis económica Concertación, moderación salarial y nuevas RRLI Reforma Fiscal	Constitucionalización de derechos sociales Expansión del gasto en protección social Modelo sanitario contributivo y conflicto escolar	Nuevo modelo territorial: constitucionalización limitada de derechos nacionales Homogenización autonómica a la baja
1983-1986	Crisis de la concertación centralizada Política monetarista Reconversión industrial	Contención del gasto social Reforma conflictiva pensiones Diseño de reformas sanitaria y educativa	Derogación de la LOAPA Conflictos competenciales Modelo centralizado de financiación de las CCAA
1987-1992	Europeización de la política económica Profundización en la ortodoxia monetarista Recuperación y precarización del empleo	Conflicto sobre política social Universalización de prestaciones sanitarias Expansión gasto asistencial: servicios y rentas inserción	Proceso de descentralización del gasto público Implantación de los modelos lingüístico-escolares
1993-1996	Prioridad a la reducción del déficit público Privatización selectiva de la empresa pública Desregulación laboral	Reformas de gestión y asistencialización de los servicios Pacto de Toledo sobre pensiones Recorte y conflicto en la protección por desempleo	Pactos autonómicos Nuevo modelo de financiación: cesión de 15% del IRPF a las CCAA

III. Los actores de las políticas públicas

Los actores son la variable central en el análisis del estilo de elaboración de las políticas públicas. Junto a las reglas institucionales de juego, las características que presenta cada red de actores en términos de distribución de recursos (simétrica o asimétrica), tipo de interacciones predominantes (consensuales o conflictivas) y tipo de planteamiento ante problemas (anticipativo o reactivo) constituyen los elementos que definen el *policy style* (Waarden, 1992: 29-52). La unidad empírica más adecuada y precisa de análisis de estilo es la política pública. La acumulación de estudios de caso permite observar la existencia de regularidades entre políticas y alcanzar conclusiones sobre el grado de dispersión u homogeneidad sectorial de estilo en el marco de un mismo sistema político. En el caso español, no se dispone todavía de una base empírica suficiente para extraer tales conclusiones. Sin embargo, sobre la base de estudios anteriores (Subirats, 1992), sí es posible analizar a grandes rasgos el papel de los principales tipos de actores en el diseño de políticas. En la medida en que por encima de los estilos sectoriales existen indicios de regularidades transversales, se puede avanzar en la hipótesis de un *policy style* español marcado por dos etapas: entre 1977 y 1982 (la transición política) tuvo un carácter reactivo, de baja permeabilidad institucional, asimétrico y consensual, es decir, en el marco de unas instituciones poco flexibles, los actores con más capacidad de movilización de recursos reaccionaban ante problemas y construían acuerdos. Entre 1983 y 1993 (la década mayoritaria), el *policy style* tiende a hacerse más anticipativo, pero también a acentuar la impermeabilidad institucional. Ello, en un marco de distribución de recursos de poder menos asimétrico, provoca la conflictuación de los procesos de diseño de políticas.

1. Los actores político-institucionales: el gobierno y los grupos parlamentarios

Hablar del ejecutivo como actor político es hacerlo de un actor complejo que comprende al presidente, al entorno presidencial, al consejo de ministros y a las esferas directivas de los departamentos de gobierno. Su posible unicidad deriva de un marco legal que prescribe la adopción de *decisiones de gobierno*, las cuales generan tomas de posición y negociaciones con otros actores políticos. En cualquier caso, no puede

Cuadro 2. Cambios en el *policy style* español entre 1977 y 1993

	<i>Posición ante problemas</i>	<i>Tipo de relación predominante</i>	<i>Grado de permeabilidad institucional</i>	<i>Distribución de recursos</i>
1977-1982	Reactiva	Consensuales	Media	Asimetría elevada
1983-1993	Reactiva/ anticipativa	Conflictivas	Baja	Asimetría reducida

obviarse su pluralidad interna y el peso desigual de sus componentes según los modelos decisionales adoptados en diferentes etapas.

Durante la transición (1977-1982), los ejecutivos fueron internamente débiles y fragmentados; respondían a cuotas de representación de las familias políticas de la UCD. La elaboración de políticas públicas fue básicamente departamental y segmentada, mientras el consejo de ministros se convertía en un espacio de negociación interministerial. El presidente nunca centralizó sustantivamente el proceso formulador, los complejos presidenciales fueron limitados, el liderazgo se contrastaba en la capacidad de construcción de equilibrios. Por último, la inexistencia de mayorías y de arenas sustantivas alternativas, situó al ejecutivo ante la necesidad de desplazar parte del *polycymarking* a una arena de negociación parlamentaria, lo cual implicó una cierta centralidad de los grupos parlamentarios en el diseño de los aspectos normativos de las políticas públicas.

Durante la década mayoritaria (1983-1993), todas las piezas se alteran. Felipe González ejerce una fuerte centralización sustantiva, con un complejo presidencial potente que opera como límite doble a la autonomía decisional de los departamentos: diseña agendas e interviene en sus contenidos. La centralización decisional viene reforzada por la existencia de amplias mayorías parlamentarias de apoyo. Ello, unido a la existencia de arenas de negociación sectorial entre el gobierno y los actores sociopolíticos, sitúa a los grupos parlamentarios en una posición enormemente marginal y periférica en relación con los circuitos de decisión (Subirats y López, 1990: 35-50). Sin embargo, la centralización gubernamental convive con una fractura interna que polariza el ámbito económico, dominado por paradigmas neoliberales, con los ministros y directivos públicos de orientación más socialdemócrata, parcialmente articulados por el vicepresidente Alfonso Guerra. La salida de éste

resuelve la fractura en beneficio de los primeros con apoyo presidencial. Ahora bien, la presencia de Guerra en el gobierno era garantía de satelización del partido respecto del ejecutivo, y su dimisión trae como consecuencia una cierta autonomización del PSOE. Ésta, sin embargo, no parece fortalecer la posición del partido en el proceso de diseño de políticas, sino más bien el poder organizativo de ciertas fracciones internas.

Los actores político-sociales: partidos, centrales sindicales y organizaciones empresariales

a) El sistema español de *partidos políticos*, ha presentado, desde el inicio de la transición, un conjunto de características evolutivas bien estudiadas por la bibliografía académica reciente. En un intento de síntesis muy apretada podría destacarse una cierta paradoja. Por un lado, volatilidad electoral, escisiones y graves insuficiencias de democracia interna. Por el otro, consolidación como referente de voto, incremento de la afiliación y capacidad de integración sistémica. Ninguno de esos aspectos, en cambio, nos proporciona evidencia sobre el papel de los partidos como posibles vías de traslado de los contenidos programáticos al ámbito de la decisión pública. En definitiva, ¿hasta qué punto los partidos españoles han operado como factores determinantes del contenido de las políticas públicas? La cuestión no tiene respuesta fácil ni global, pero pueden apuntarse algunas tendencias. En concreto, varias circunstancias nos hacen apostar por una hipótesis de baja influencia partidista en los contenidos decisionales de gobierno. Primero, el doble debilitamiento de la conexión entre partido-articulador social y partido-maquinaría electoral, así como entre ideología y contenidos programáticos. Segundo, la debilidad institucional y organizativa del partido que dio sustento a los gobiernos de la transición. Tercero, la extracción tecnocrática de los principales cargos ministeriales de los gobiernos de Felipe González, ocupados por personas diferentes de los responsables sectoriales de programa del PSOE. Y cuarto, el esquema de confluencia de las figuras de secretario general y presidente del gobierno, el cual ha operado como mecanismo de subordinación sustantivo del partido al ejecutivo. Finalmente, la erosión de la mayoría absoluta socialista y la necesidad de negociar contenidos de gobierno con otras fuerzas políticas (principalmente con Convergencia i Unió, (CiU), ha podido alterar un poco el panorama anterior, en una línea de mayor incidencia sustantiva de (algunos) partidos.

b) El *empresariado*, en el inicio de la transición carecía de una verdadera cultura de organización para influir en los procesos de formación de las políticas. Sus intereses básicos estaban inscritos en el núcleo del modelo liberal-proteccionista-represivo del franquismo. Con la democratización, el empresariado se dota de un esquema organizativo confederal: se constituye la CEOE como instrumento de defensa de sus preferencias (Miguélez y Prieto: 131-212). A lo largo de la transición, la CEOE muestra un perfil bajo de influencia sustantiva, salpicado de desacuerdos puntuales con las políticas socioeconómicas de los gobiernos de la UCD. Tales desacuerdos, sin embargo, no son óbice para una presencia beligerante de la CEOE en el terreno de la *politics*, con campañas mediáticas contra el voto a los partidos de izquierda y apoyo financiero a las opciones del centro y la derecha política. Bajo gobiernos del PSOE, se resitúa el papel de la CEOE. La temprana orientación monetarista de las políticas económicas del gobierno despeja cualquier duda sobre un hipotético giro sustantivo a la izquierda. El empresariado muestra su apoyo estratégico y toma sólo posiciones globales frente al ejecutivo cuando cree percibir en él cierta debilidad ante las presiones sindicales (ejemplo paradigmático es el periodo posterior a la huelga general de diciembre de 1988). Quizá lo más relevante de la década mayoritaria, en cuanto a relaciones gobierno-empresariado, sea la generación de múltiples arenas de negociación sectorial, de bajo contenido simbólico y excluidas del debate público, pero donde se dilucidan intereses económicos de gran alcance.

c) *Las organizaciones sindicales* salen de la dictadura con estructuras orgánicas bases de apoyo débiles. Los primeros años de la transición muestran un espectacular avance en la filiación sindical, la cual, tras una importante caída en los inicios de los ochenta, parece recuperarse con fuerza en los últimos diez años (Jordana, 1995).³ Esta línea evolutiva expresa también tres etapas del papel sindical en el *policy-making* español. Desde el tardofranquismo hasta los Pactos de la Moncloa, los sindicatos ganan capacidad de influir en la política de rentas: consiguen, sobre la base de conflictos colectivos relevantes, incrementos progresivos del poder adquisitivo de los asalariados, bajo unas pautas de aumentos lineales con tendencia a la reducción de los abanicos salariales. Entre 1978 y 1984, la Unión General de Trabajadores (UGT) y las Comisiones Obreras (CCOO) entran en una dinámica

³ Según Jordana, la tasa de densidad sindical llegó a 28% en 1978 y tras caer a 13% en los primeros años de la década de 1980, se sitúa en 1994 en torno a 22 por ciento.

Cuadro 3. Acuerdos sociales y huelgas generales

Acuerdos sociales: dinámica de concertación (1977-1985)

Año	Nombre	Carácter	Actores	Agenda	Implementación
1977	Pactos de la Moncloa	Partidista	Gobierno y fuerzas parlamentarias	Amplia	Parcial
1979-1980	Acuerdo Marco Interconfederal	Bipartito parcial	UGT y CEOE	Reducida	Alta
1981	Acuerdo Nacional de Empleo	Tripartito	UGT, CCOO, CEOE y gobierno	Amplia	Parcial
1983	Acuerdo Interconfederal	Bipartito	UGT, CCOO y CEOE	Reducida	Alta
1985-1986	Acuerdo Económico y Social	Tripartito parcial	UGT, CEOE y gobierno	Amplia	Baja

Huelgas generales: dinámica de conflicto (1985-1994)

Año	Motivo	Convocantes	Seguimiento	Incidencia
1985	Reforma del Sistema Público de Pensiones	CCOO	Medio	Media
1988	Plan de Empleo Juvenil (Desregulación Laboral)	UGT, CCOO	Alto	Eleveda
1992	Recorte de Prestaciones por Desempleo	UGT, CCOO	Bajo	Baja
1994	Reforma global del mercado de trabajo	UGT, CCOO	Medio	Baja

diferente. El objetivo de conquistar y garantizar su legitimidad como interlocutores sociales preside su lógica de acción. Para tal fin, le restan prioridad a las dinámicas de conflicto y entran en una serie de acuerdos sociales con las organizaciones empresariales y, eventualmente, con el ejecutivo. En ellos, aceptan la moderación salarial y la pérdida continuada de poder adquisitivo. En contrapartida, aseguran unas bases mínimas de política social y fiscal y, sobre todo, un modelo de elecciones, representación y negociación colectiva muy favorable a los intereses corporativos de las grandes centrales confederales: UGT y CCOO (Roca, 1991). A partir de 1985-1986, la concertación muestra síntomas irreversibles de agotamiento. Las relaciones gobierno-sindicatos, en la esfera de las políticas sociales y económicas, se conflictúan aceleradamente. A cuatro huelgas generales (1985, 1988, 1992 y 1994) les suceden negociaciones sectoriales, marcadas por la rigidez gubernamental y la poca capacidad sindical de convertir en resultados tangibles su dinámica de acción colectiva.

IV. Las políticas de la modernización capitalista*1. Los marcos ideológicos y cognitivos*

Las concepciones keynesianas articuladas al predominio normativo socialdemócrata y sus correlatos de empresa pública y regulaciones laborales estructuraron por varias décadas (1950-1980) las políticas económicas de las democracias avanzadas. A lo largo de la década de 1980, las ideas neoliberales, enarboladas por la nueva derecha, reestructuran los referentes epistémicos de las políticas económicas: centralidad de los parámetros monetarios, retorno a la fijación mercantil del desempleo y desplazamiento del apoyo público a la recuperación de tasas de beneficio.

En España, la introducción del paradigma keynesiano de política pública sufre fuertes mediaciones derivadas de las circunstancias políticas internas. Durante la transición, la subordinación de las decisiones sustantivas a los equilibrios político-sistémicos impide la puesta en pie de cualquier marco coherente de política económica con capacidad de reemplazar el desarrollismo proteccionista de la dictadura (Trullén, 1993). Posteriormente, los gobiernos socialistas de los ochenta ubican las políticas económicas en el marco neoliberal, incorporando un abanico de políticas intervencionistas de oferta.

2. Las políticas económicas

En el ámbito económico, las principales magnitudes muestran, en la segunda mitad de la década de 1970, un cuadro de crisis generalizada como expresión de la quiebra del modelo económico español hasta entonces vigente: desaceleración del crecimiento, tasas negativas de formación bruta de capital, fortísima contracción del mercado de trabajo, espiral de inflación y déficit sucesivos en la balanza corriente. Los gobiernos de la transición reaccionan de forma tardía y parcial ante semejante escenario. Dos factores se entrecruzan y refuerzan: persiste, por un lado, la idea del carácter coyuntural de la crisis; por el otro, la economía política de la transición nos depara una agenda pública focalizada en la gestión de los conflictos distributivos. En fin, los gobiernos de la transición desempeñan papeles de baja intensidad en el proceso español de modernización capitalista.

Desde 1982, con la formación del primer gobierno mayoritario del PSOE, la situación da un giro considerable. Se extiende la agenda económica y se profundiza en la función que van a desempeñar las políticas públicas en la restructuración del capitalismo español (Boix, 1996). El fondo de tales políticas debe ser considerado en tres vertientes de actuación, por lo menos: *a) la institucional*: apertura de la economía al exterior e inserción en el proceso de integración europea, concretado, desde 1992, por los criterios de convergencia de Maastricht; *b) la macroeconómica*: combinación de estrategias de rigor monetario como instrumento antinflación, con políticas de expansión del ingreso fiscal (Gunther, 1996); *c) la industrial o productiva*: *policy mix* entre programas estructurales de reconversión, ajuste y privatización, e iniciativas microeconómicas y de oferta (innovación tecnológica, apoyo a las PYMES, formación de capital fijo o formación de capital humano).

Todo ello constituye el arsenal de política pública puesto en pie para influir desde los poderes públicos, en el proceso de modernización económica. La apertura al exterior, derivada del carácter globalizador del modelo posfordista, y la centralidad monetaria, derivada de los criterios de Maastricht, reflejan la opción de los gobiernos del PSOE por ubicar las políticas económicas de España en el nuevo *policy paradigm* predominante en el ámbito internacional. En las políticas fiscales y en los aspectos estructurales y micro de la política industrial es necesario matizar, brevemente, el contenido de las decisiones tomadas; también en estos aspectos, la divergencia entre políticas públicas internacionales es mayor (Maravall, 1995).

En el plano fiscal se produce, a lo largo de los ochenta, un incremento del ingreso público, en términos absolutos y relativos sobre el PIB. En clave de distribución social, las rentas del trabajo soportan la mayor parte de la carga fiscal (éstas proporcionan a finales de los ochenta las tres cuartas partes de la recaudación final del IRPF, a pesar de que sólo representan la mitad de la renta interior bruta). Tres factores ayudan a explicar este hecho: la participación sobredimensionada de las cotizaciones sociales en los ingresos públicos (constituye más de un tercio de éstos en 1990), el elevado fraude fiscal concentrado en las rentas empresariales, y una generosa estructura de incentivos fiscales hacia esas mismas rentas. Al final, la progresividad del IRPF queda diluida en el marco de un sistema fiscal global que incorpora, *de facto*, elementos de contenido regresivo.

En el plano industrial cabe destacar: *a)* la política de reconversión, por medio de la cual el gobierno ha apoyado o protagonizado, en diferentes etapas, procesos de redimensionado de la capacidad productiva, ajuste laboral y saneamiento financiero de los sectores en crisis, articulada a iniciativas de política regional de carácter reindustrializador (Navarro, 1989); y *b)* la política sobre el sector público empresarial, marcada por la decisión de restructuración institucional del INI y por la estrategia de privatizaciones selectivas. El marco resultante de la desaparición del INI distribuye a las empresas de propiedad estatal en dos centros principales: *a)* la Agencia Industrial del Estado, creada con el fin de ejecutar las orientaciones del gobierno en materia de reconversión de las empresas sometidas a regímenes especiales y derogaciones parciales de las normas comunitarias sobre competencia; y *b)* la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, concebida como una sociedad instrumental que posee las acciones del Estado en Repsol y Teneo, así como pequeñas participaciones en otras sociedades (Gas Natural, Enagas...).

3. Las políticas laborales: moderación salarial y desregulación

En el ámbito del mercado de trabajo y las relaciones laborales, el punto de partida, al inicio de la transición democrática, se sitúa en un modelo que combina aspectos corporativos (rigideces regulativas), residuales (debilidad de las políticas activas) y represivos (inexistencia de negociación colectiva). La consideración del conjunto de políticas y prácticas

laborales, que a partir de los Pactos de la Moncloa y hasta hoy van a reconfigurar este escenario, debe realizarse articulando tres ángulos de análisis: el partido gobernante y la correlación de fuerzas parlamentarias, el ámbito concreto de política pública (regulación del mercado de trabajo, rentas salariales y otros) y la arena de toma de decisiones (institucional o corporatista).

Bajo gobiernos de la UCD sin mayoría parlamentaria, se diseña un abanico de políticas laborales en un marco sectorial de consensos más o menos amplios. Los Pactos de la Moncloa ciñen la agenda decisional al ámbito de las rentas salariales: inauguran una política de moderación salarial, basada en determinar incrementos por inflación prevista, lo que equivale, en muchas ocasiones, a pérdida de poder adquisitivo. Por otra parte, suponen la quiebra de la fijación de aumentos lineales, que tienden a cerrar el abanico salarial, y su sustitución por un modelo de aumentos proporcionales. El Estatuto de los Trabajadores (ET) y la Ley Básica de Empleo de 1980 suponen una expansión de la agenda laboral del Estado: se legaliza el empleo no estable, se inician las políticas activas y se establece el esquema de representación dual de los trabajadores (comités de empresa y sindicatos).

Con los gobiernos del PSOE la agenda laboral se profundiza y las opciones sustantivas aparecen entonces con más claridad. En el plano de las rentas, el final de los acuerdos sociales supone para el gobierno la necesidad de replantear los instrumentos de la política de moderación salarial: la centralidad del programa antiinflacionario y la conexión lineal de éste con la evolución de los salarios se convierte en el punto clave. En el terreno del mercado de trabajo, la desregulación se profundiza progresivamente. La apertura del abanico contractual que promueve la reforma del ET de 1984 no es más que el preludeo del intento de introducción del contrato de inserción laboral en 1988 y, sobre todo, de la reforma global liberalizadora de 1994. El contenido de esta última puede sintetizarse en cuatro puntos: *a)* nuevos contratos con poca o nula protección social, *b)* aumento del poder empresarial en materia de movilidad laboral, *c)* facilitación y abaratamiento del despido, y *d)* legalización de las empresas de trabajo temporal y de intermediación en el mercado laboral (Recio, 1996). En ambos planos, pues, aparece sólida la ubicación de la política pública en parámetros desreguladores. Otras dimensiones de política laboral, en cambio, giran hacia la intervención pública. Es importante destacar aquí el impulso de las políticas activas de empleo, con el amplio acuerdo sobre formación continua (1992), la creación del Comité Económico y Social, y la apro-

Cuadro 4. Indicadores básicos de efecto de política laboral

Año	Evolución costes salariales reales	Participación salarial en la renta nacional	Tasa de temporalidad %
1975	100	52.32	—
1980	—	53.63	—
1985	91.2	49.22	—
1987	—	—	19.8
1990	86.7	49.87	31.4
1995	80.7	47.72	34.5

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

bación, en 1995, de una avanzada Ley de Salud Laboral, siguiendo la directiva comunitaria de los ochenta.

Finalmente, hay dos puntos a destacar respecto de la incidencia de la intervención pública y la negociación colectiva como mecanismos alternativos de regulación laboral. En primer lugar, el modelo español se sitúa lejos de los angloescandinavos en términos de alcance de la negociación colectiva, pero, aun así, ofrece un potencial infrautilizado. En segundo lugar, la interacción sindicato-patronal ha pasado por dos grandes etapas: la de los acuerdos sociales globales (1977-1986) y la de la negociación colectiva desglobalizada, desde 1987 hasta la actualidad.

V. Las políticas del Estado de bienestar

1. Los marcos ideológicos y cognitivos

El universo conceptual del Estado de bienestar o Estado benefactor —redistribución, acceso universal a bienes básicos y garantía pública de rentas— estructura las políticas sociales europeas hasta los años ochenta. Desde entonces, el predominio de tales valores ha sido disputado por un nuevo discurso articulado en torno a la conexión lineal de crecimiento económico con generación de bienestar colectivo a través del mercado. El nuevo marco epistémico se traslada al terreno de la política pública por medio de desregulaciones, privatizaciones y dismi-

nuciones simultáneas de tasas de cobertura e intensidades protectoras del régimen de bienestar.

En España, los referentes normativos de las élites del franquismo en el terreno social fundamentan un modelo raquítrico y autoritario de bienestar enormemente divergente de los modelos europeos. A lo largo de los últimos veinte años, las políticas sociales en España combinan una *dinámica de convergencia* relativa con la UE, con una *dinámica de reestructuración* determinada por la tensión entre los paradigmas de regulación pública y mercado como alternativas de producción de bienestar. El resultado es complejo. A diferencia de las políticas económicas, el régimen de bienestar español no se ubica hoy en parámetros de ortodoxia neoliberal. Sin embargo, el marco de valores de referencia no es homogéneo: el universalismo en los servicios sanitarios y educativos convive con el principio contributivo obligatorio en las transferencias (pensiones y desempleo) y con una cierta residualidad pública en la asistencia social (Rodríguez, 1990).

2. La política educativa: garantía de acceso y acción positiva

En el ámbito de la enseñanza, la transición democrática marca un punto de inflexión relativo referido a las orientaciones de fondo de las políticas educativas del tardofranquismo. El trabajoso artículo 27 de la Constitución y el Programa de Puestos Escolares de los Pactos de la Moncloa⁴ reflejan el Acuerdo Escolar de la transición. Sus parámetros básicos reflejan concesiones mutuas entre la derecha y la izquierda: el compromiso de expansión del gasto en la escuela pública, como concreción del derecho a la educación, se articula al reconocimiento y apoyo de una amplia red privada como concreción del principio de libertad de enseñanza. Sin embargo, el proceso de implementación erosiona el Acuerdo Escolar. La desaceleración en el ritmo de inversión educativa pública contrasta con el incremento masivo de las subvenciones a los centros privados. Por último, la Ley de Centros Escolares de 1980, que concita la oposición de todos los sectores progresistas, regula de forma muy restrictiva la democratización interna de los centros y consolida la política de subvenciones indiscriminadas.

El acceso del PSOE al gobierno en 1982 implica un nuevo giro

⁴ Dicho programa preveía la creación de 800 000 puestos escolares de EGB, 400 000 de preescolar y 200 000 de BUP, directamente financiados por el Estado en el sector público.

sustantivo parcial, cuyo impulso se mantiene, bajo prioridades cambiantes, hasta los primeros años de la década de 1990. Los contenidos de las tres normas básicas que jalonan la política educativa de los gobiernos socialistas —LODE (1985), LOGSE (1992) y LOPEG (1995)— se despliegan a través de dos ámbitos de política pública.

a) Las políticas de *garantía de acceso* se materializan en tres tipos de actuación. En primer lugar, la expansión moderada pero sostenida de la oferta educativa pública, sobre todo en enseñanzas medias pos-obligatorias; en segundo lugar, el crecimiento sustancial del gasto en becas y del número de receptores, y, finalmente, un abanico de regulaciones entre las que cabe destacar la gratuidad de la red pública, la extensión de la obligatoriedad hasta los dieciséis años, los criterios de renta y proximidad en la asignación de plazas públicas escasas, y la redefinición de la red concertada, con el diseño de criterios de financiación, admisión y funcionamiento de acuerdo con parámetros públicos (Bonaf, 1995). La gestión de las políticas de garantía de acceso corresponde al Estado y a las CCAA con competencias asumidas; los gobiernos locales desempeñan papeles residuales.

b) Las políticas de *acción positiva* se traducen en dos tipos de actuación. Por un lado, los programas dirigidos a grupos de población y territorios que requieren una atención educativa de mayor intensidad. Por ejemplo, la creación de centros de recursos pedagógicos en zonas degradadas, y el apoyo a las minorías culturales o a los jóvenes desescolarizados en situación de riesgo social. Por otro lado, los programas de educación permanente, que comprenden la formación de adultos y la formación ocupacional. La estructura de gestión de las políticas de acción positiva es compleja. Buena parte de las responsabilidades se desplazan al ámbito local, pero también desempeñan funciones diversas las CCAA y, específicamente, el INEM a través del Plan de Formación e Inserción Profesional.⁵ Las relaciones y los acuerdos interinstitucionales son generalizados en todo este tipo de políticas.

Finalmente, si se analizan las repercusiones sociales de la política educativa de los gobiernos del PSOE, se observa que las desigualdades en educación, aunque reducidas, se reproducen. Se da un incremento del nivel educativo medio y la inclusión educativa de grupos tradicionalmen-

⁵ El Plan FIP articula la formación ocupacional en España. Para una reflexión sobre la europeización de las políticas españolas de formación ocupacional, véase Laura Cruz (1996), "La política de formación ocupacional en España desde una perspectiva comparada", II Congreso de la AECPA, Santiago de Compostela.

Joan Subirats y Ricard Gomà

Cuadro 5. Gasto público educativo: general y programa de becas

	Gasto educativo sobre gasto público			Programa de becas del MEC		
	MEC	CCAA	Total	Coste ¹	Becarios	Índice ²
1985	3.52	3.49	8.16	11.844	251.595	172
1986	3.33	3.78	8.46	17.863	381.248	259
1987	3.29	4.13	8.90	29.526	473.487	430
1988	3.61	4.54	9.79	38.904	565.166	565
1989	3.60	4.64	9.90	49.687	626.738	722
1990	3.49	4.58	9.63	55.044	640.243	800
1991	3.60	4.80	9.91	64.989	708.037	945
1992	3.42	4.77	9.50	73.273	748.037	1 065

Fuente: MEC, Estadística: Series e indicadores.

¹ Millones de pesetas.² Base 1982=100.

te excluidos, todo ello a causa de la expansión de la oferta pública. Sin embargo, no se produce avance significativo en la presencia relativa de los colectivos de rentas bajas, y la tasa de corrección de la participación desigual por parte de la política de becas sigue siendo débil.

3. La política sanitaria: hacia un modelo universal y pluralista

El análisis de contenidos de la política sanitaria requiere atender un conjunto de indicadores básicos: carácter y tasa de cobertura, régimen de financiación, alcance del catálogo de oferta, evolución del gasto y modelo de gestión. De acuerdo con esos parámetros, el punto de partida de la transición sanitaria española viene marcado por un sistema profesionalista, de amplia cobertura (81.4%), contributivo, extensivo pero de baja calidad, infracapitalizado y ubicado bajo el paraguas de la seguridad social (ss). Desde 1977 hasta hoy todos estos aspectos han venido replanteándose, con desigual intensidad y de forma progresiva, combinando la lógica incrementalista con la del cambio racional estratégico.

Las políticas sanitarias de los gobiernos de la UCD no afrontaron, en ningún caso, procesos de reforma global. Los impulsos normativo y de gasto que pudieron haber supuesto el artículo 43 de la Constitución y los Pactos de la Moncloa quedaron en una reforma parcial de las estructuras de gestión sanitaria y, por extensión, del conjunto del sistema de protección social: se crean el Insalud y el Insero como prestadores de servicios sanitarios y sociales, y el INSS y el INEM como gestores de transferencias (pensiones y desempleo). La reforma global que incluye el ANE (1981) no llega ni a perfilarse. La explicación de todo ello radica en la debilidad fiscal del Estado de la transición, en la repercusión de las crisis económicas y en la conflictuación incipiente de la red de actores. Quizá el único cambio relevante de política sanitaria en esta fase sea la introducción del copago de los medicamentos extra-hospitalarios por los usuarios, excepción hecha de los jubilados.

Las políticas sanitarias de los gobiernos del PSOE se sitúan sobre dos ejes en forma sucesiva (Guillén, 1996). El RD de Estructuras Básicas de Salud (1984) y la Ley General Sanitaria (1986) reflejan el primero. El modelo profesionalista y contributivo preexistente es sustituido por un modelo universalista y financiado progresivamente mediante impuestos. Y el esquema unitario es sustituido por un esquema de coordinación estatal de los servicios públicos de salud de las CCAA con competencias asumidas. En definitiva, se pone en pie el Sistema Nacional de Salud (SNS) como *modelo de oferta universal de prestaciones sanitarias públicas gestionadas en diferentes escalas territoriales*. Ya en los años noventa, el Informe Abril (1991) y la Ley de Ordenación Sanitaria de Cataluña (1990) expresan con nitidez el cambio de eje en el diseño de las políticas sanitarias (Gallego, 1996). Por una parte, el discurso de la racionalización se proyecta en recortes de la oferta pública: listas de servicios y de medicamentos financiados por el SNS, lo cual, en un contexto de debilidad de la cultura de derechos sociales, abre la puerta a la posibilidad de rechazar la inclusión de nuevas prestaciones en términos de costes. Por otra parte, el modelo de gestión pública empieza a reestructurarse con la introducción de mecanismos de mercado. Regulación y producción de servicios se segregan progresivamente.

Es importante señalar, por último, algunos indicadores comunes a ambas fases. El gasto sanitario público crece de forma ininterrumpida, aunque sigue hoy situado por debajo de la media de la OCDE. La estructura de gasto refleja un peso muy relevante de la atención especializada y del coste farmacéutico, lo cual es indicativo del débil

desarrollo de políticas preventivas primarias y de la escasa importancia del mercado farmacéutico de genéricos. La cobertura pública se sitúa en niveles casi universales, si bien 7.5% de cobertura del mutualismo funcionarial expresa la persistencia de la segregación de base corporativa. Finalmente, la evolución de la financiación marca un incremento constante de la participación de los impuestos frente a las cotizaciones.

4. La política de protección social: el sistema público de garantía de rentas

Si las políticas educativa y sanitaria conforman los dos grandes ámbitos de servicio público del Estado de bienestar, las políticas de protección social configuran el sistema de transferencias por medio del cual los poderes públicos garantizan de forma relativa las rentas de las personas ante contingencias y riesgos económicos y sociales. Las pensiones por jubilación y los subsidios por desempleo constituyen los dos grandes programas de los sistemas de protección o seguridad social.

Si en educación y sanidad se identificaban puntos de inflexión y hasta de ruptura en la evolución de los contenidos de política pública, el rasgo predominante del sistema español de protección social es la continuidad de modelo, en sus dimensiones sustantiva y operativa, aunque con variaciones temporales considerables en su alcance y en sus tasas de cobertura y reposición. La seguridad social en España se diseña sobre *líneas profesionalistas y contributivas, se gestiona de forma centralizada y tiende a la asistencialización preservando el marco público, obligatorio y de reparto*. Consideremos por separado los programas de pensiones y desempleo.

A. El sistema de pensiones de jubilación

La política de pensiones por jubilación de los gobiernos socialistas requiere un doble nivel de análisis respecto de sus contenidos. En primer lugar, tanto la Ley de Pensiones de 1985 como el Pacto de Toledo de 1995 tienden a reforzar las aristas básicas del modelo. Así pues, cierran la puerta a cualquier giro sustancial de política pública, bien hacia un sistema universal tipo escandinavo, bien hacia un sistema de capitalización o de desvinculación voluntaria del régimen de financia-

ción. En segundo lugar, la Ley de Pensiones de 1985 endurece los supuestos de acceso al sistema y genera las condiciones para una reducción de la intensidad protectora, mientras que el Pacto de Toledo ahonda en la necesidad de incentivar, por la vía de la desfiscalización, los planes privados de pensiones. Ambos elementos marcan la tendencia hacia la asistencialización presente y futura del modelo. Los indicadores al respecto no dejan de ser significativos. El número de pensiones y la tasa de cobertura no dejan de crecer; sin embargo, la intensidad protectora desciende. Finalmente, en un marco de precarización segmentada del trabajo, el reforzamiento del principio contributivo puede generar importantes diferenciales de pensión y erosionar el impacto redistributivo de la política (Torres, 1996).

B. El sistema de subsidios de desempleo

En este caso, se observa una línea evolutiva de contenidos paralela a la del programa de pensiones, aunque en una secuencia temporal diferenciada. Bajo el gobierno de la UCD, la Ley Básica de Empleo (1980) consolida un modelo de transferencias marcado por dos aspectos fundamentales: *a)* la vinculación del subsidio al periodo de ocupación cotizada, de acuerdo con una escala de proporcionalidad; *b)* el establecimiento de porcentajes variables de subsidio que van cayendo conforme aumenta el periodo de cobertura (fórmula 80-70-60). Entre 1980 y 1984, ante el incremento del desempleo y el avance del de larga duración, un número importante de desempleados agota el periodo máximo de transferencias contributivas y entra en el esquema asistencial. Ello produce, de forma simultánea, la caída de las tasas de cobertura y de intensidad protectora. En 1984, el primer gobierno socialista opta por ampliar el periodo de protección de la prestación contributiva, lo cual, unido a la caída del desempleo, permite un repunte de la tasa de cobertura. Sin embargo, en el marco de recortes y desregulaciones sociales de los inicios de los noventa, se produce un giro de política pública sustancial. El RD Ley 1/1992 (el llamado "decretazo") altera los parámetros clave del modelo vigente: *a)* exige un periodo de cotización tres veces mayor que la prestación a que haya lugar (antes de dos años); *b)* incrementa el umbral de protección, dejando fuera de cobertura los periodos cotizados de seis meses, y *c)* modifica a la baja los montos por percibir (nueva fórmula 70-60-60). Las repercusiones comienzan a aflorar. A la caída de la intensidad

protectora se añade, en el mediano plazo, la disminución de la tasa de cobertura, producto de la precarización laboral derivada de la política de reforma del mercado de trabajo del último gobierno del PSOE (1994) (Alarcón, 1995).

VI. Las políticas de la plurinacionalidad

1. Los marcos ideológicos y cognitivos

Respecto del conflicto centro-periferia, cabe señalar que los modelos sociokeynesianos supusieron también, con algunas excepciones, un refuerzo del Estado como ámbito de centralización sustantiva y de homogenización nacional. Este esquema entra progresivamente en crisis, en su doble vertiente funcional y simbólica: la descentralización política y la plurinacionalidad emergen, desde los años setenta, como nuevos referentes.

En España, el franquismo se inscribe de lleno en el paradigma centralista e incorpora una fuerte carga de nacionalismo uniformador de Estado. El sistema político surgido de la transición supone un cambio de amplio alcance. El estado de las autonomías articula, con desigual intensidad, las dos dimensiones del problema. La funcional se traslada al ámbito de las políticas por medio de un avance relevante en la capacidad autonómica de gobierno y gasto público. La simbólica se desarrolla de forma más tensa: mientras los gobiernos de las nacionalidades diseñan, por ejemplo, políticas lingüísticas potentes, aunque dispares, en áreas clave como la enseñanza, las políticas públicas centrales siguen sin asumir la lógica de la plurinacionalidad. Cabe aquí añadir que en el diseño autonómico conviven regiones y naciones con niveles de identidad desiguales. Recientemente se abre paso, como potente recurso cognitivo, la idea del federalismo plurinacional asimétrico: la consideración del modelo de financiación autonómica y de los modelos lingüísticos puede aportarnos evidencia de hasta qué punto ésta u otras ideas conforman el marco de referencia normativo de la regulación del conflicto centro-periferia en España.

2. Distribución territorial de políticas y modelos de financiación autonómica

En términos de influencia real de los diferentes ámbitos de gobierno sobre el diseño de políticas, sobre el gasto público y sobre el ingreso fiscal, podemos considerar la existencia de dos grandes tipos ideales de Estado descentralizado. El *tipo dual*, en el cual se da una clara distribución sectorial de capacidades políticas y financieras, y el *tipo complejo*, en el cual se da una concurrencia general de capacidades de decisión y financieras en cada sector de actuación y en cada figura impositiva. Cada tipo permite niveles superiores o inferiores de autonomía político-financiera de los niveles regionales. La ubicación de España no es homogénea: en la vertiente del gasto, el esquema tiende a ser complejo, con niveles de autonomía desiguales; en la financiera, el modelo es, hasta 1993, claramente dual y con niveles de autonomía escasos, excepción hecha del País Vasco y Navarra.

El cuadro 6 pretende expresar en el caso de las nacionalidades, el grado de participación de cada nivel de gobierno en el proceso de formación de políticas, medido a partir de indicadores de legislación y gasto (Subirats, 1995). Se puede observar cómo el ámbito de las políticas económicas configura un modelo centralizado, con baja influencia autonómica y local. En cambio, el régimen de bienestar y los campos emergentes de política pública son claros ejemplos de complejidad descentralizada, si bien en beneficio del nivel autonómico y a expensas del local; esto, a su vez, es viva expresión de la voluntad de acumulación de poder político por parte de unas comunidades que ven en ello —el caso de Cataluña resulta paradigmático— un aspecto clave de reconstrucción nacional.

Respecto del *modelo de financiación*, el diseño que realiza la LOFCA y su despliegue hasta 1993 se caracteriza por la falta de responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos y la erosión de su capacidad de diseñar políticas por el carácter condicionado de muchas de las subvenciones recibidas del gobierno central. Ello genera un escenario que, según Castells, “niega la esencia de la autonomía política y también algunos atributos esenciales de la democracia, que requiere que sean los ciudadanos y no otros gobiernos, los que deban controlar y juzgar la acción de su gobierno” (*El País*, 11 de abril de 1996). Un primer giro de política pública se da en 1993, cuando, en condiciones de pérdida de mayoría parlamentaria del PSOE, se decide la participación de las CCAA en 15% del IRPF pagado por los ciudadanos de su territorio. El

Cuadro 6. Gasto, financiación y cobertura sanitaria

	Financiación			Estructura gasto		
	Tasa de cobertura	Gasto % PIB	Impuestos	Cotizaciones	Primaria farmacia	Especializada
1983	86.38	4.70	33.80	66.20	40.2	55.2
1984	93.19	4.71	39.10	60.90	40.4	54.8
1985	95.40	4.59	37.40	62.60	39.6	55.5
*						
1986	96.10	4.44	38.70	61.30	37.9	57.1
1987	95.97	4.47	42.10	57.90	37.0	60.0
1988	96.31	4.93	—	—	37.0	60.0
1989	96.14	5.07	70.10	27.20	35.6	61.0
1990	98.01	5.30	68.80	27.22	32.8	62.7
1991	99.79	5.48	69.04	27.22	—	—
1992	—	5.72	70.60	27.30	—	—

Fuentes: OCDE y Comisión Abril.

* Año de cambio del modelo de ss por el del SNS.

nuevo esquema presenta dos límites claros: su modestia sobre el total de los ingresos y la exclusión de capacidades normativas y de gestión tributaria por parte de los gobiernos autonómicos. El incremento de los recursos y el acceso a cuotas de soberanía tributaria siguen siendo, pues, cuestiones abiertas. Y, finalmente, todo ello se cruza con la otra dimensión de la política: la cohesión interterritorial, entendida como la garantía de la igualdad de ingresos y servicios por habitante. Los mecanismos centrales de flujo de recursos de las CCAA de mayor nivel a las de menor nivel de renta, han sido potentes. Ello se ha traducido en un cierre significativo del diferencial de renta entre comunidades, en un contexto de desigualdades crecientes en el PIB regional per cápita. Así pues, en el tipo de incardinación de la dimensión de cohesión en la dimensión de autonomía fiscal se hallan los diversos escenarios potenciales de futuro, y, con ellos, un eje fundamental de gestión del conflicto nacional en España.

3. Las políticas lingüísticas: pluralidad de modelos lingüístico-escolares

La situación preconstitucional era nítida: el unilingüismo hispanófono funcionaba como modelo de regulación del conflicto político de raíz lingüística en todo el Estado. El artículo 3 de la Constitución representa un avance en el reconocimiento del pluralismo lingüístico y cultural de los ciudadanos españoles. La proyección de ese pluralismo a los estatutos de autonomía implica el reconocimiento de otras lenguas oficiales en seis casos: catalán (Cataluña, Islas Baleares y País Valenciano),⁶ euskera (Navarra y País Vasco) y gallego (Galicia).

A partir de ahí, las políticas lingüísticas tienen su principal expresión normativa en las respectivas leyes de normalización. Todas ellas expresan amplios consensos parlamentarios y el nivel de dispersión sustantivo o de contenidos entre ellas es reducido. Sin embargo, el posterior diseño e implementación de políticas sectoriales (enseñanza, medios de comunicación, administración, uso social, etc.) presenta ya grados de divergencia relevantes. Por su importancia en el proceso de socialización y por su tasa de cobertura casi universal, la política lingüístico-escolar se convierte en pieza central y suele condensar los

⁶ El estatuto de autonomía del País Valenciano utiliza el término "valenciano" para denominar a la lengua catalana hablada en dicha comunidad.

Cuadro 7. Distribución territorial de políticas

Grado de implicación de cada ámbito gubernamental en la elaboración de políticas públicas

Políticas	Estado	Comunidad autónoma	Gobiernos locales
	<i>El gobierno de la economía</i>		
Fiscal	Alta	Media	Baja
Monetaria	Alta	Baja	Baja
Industrial	Alta	Media	Media
Laboral	Alta	Baja	Baja
	Alta (40)	Media/baja (22)	Baja (19)
	<i>El Estado de bienestar</i>		
Sanidad	Media	Alta	Baja
Educación	Media	Alta	Baja
Protección social	Alta	Media	Baja
Vivienda	Alta	Alta	Media
	Media/alta (34)	Alta (37)	Baja (19)
	<i>Áreas emergentes de política pública</i>		
Lingüística	Media	Alta	Media
Ambiental	Alta	Alta	Baja
Inmigración	Alta	Media	Media
Telecomunicaciones	Alta	Media/alta (34)	Media (25)
	Alta (111)	Media/alta (93)	Media/baja (63)

¹ Indicadores para la construcción tipológica: legislación, gasto y empleo público.

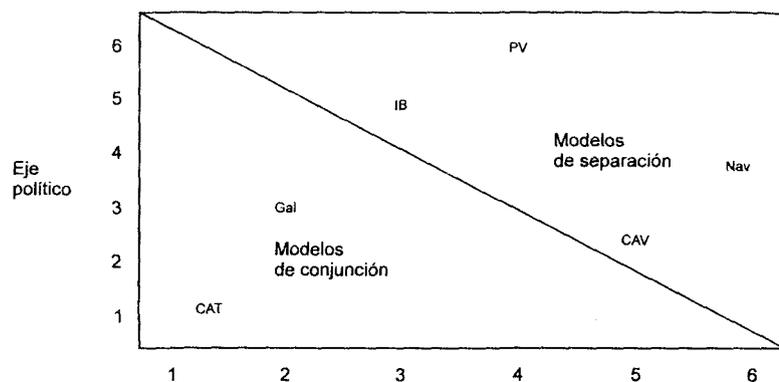
² Sistema de puntuación: Alta = 10; Media = 7; Baja = 4.

³ Cualificación de la puntuación total: 50-65 = Baja; 65-80 = Media/baja; 80-90 = Media; 90-105 = Media/baja; 105-120 = Alta.

contenidos del conjunto del programa normalizador del gobierno autonómico respectivo. Consideremos, brevemente, la variedad de modelos lingüísticos diseñados en la educación obligatoria, las opciones tomadas por las nacionalidades y los posibles factores explicativos de tales opciones (Argelaguet, 1996).

A) *El modelo de separación lingüística parcial y electiva*, vigente en las Islas Baleares, Navarra, País Valenciano y País Vasco, supone el reconocimiento de elección de lengua oficial que los padres o los alumnos quieren como lengua docente. Es parcial porque en esas comunidades hay también centros escolares que utilizan un régimen de bilingüismo vehicular. B) *El modelo de conjunción lingüística*, vigente en Cataluña y Galicia, reúne dos componentes básicos: la lengua docente es objeto de decisión pública y se prohíbe la separación de alumnos por motivos de lengua. Las hipótesis explicativas de tales decisiones atienden a dos tipos de variables. Las variables *sociolingüísticas*: porcentaje poblacional de conocimiento de la lengua, prestigio social, distancia lingüística con el castellano, etc. Las variables *políticas*: nivel de apoyo electoral y de representación parlamentaria de los partidos que defienden abiertamente la normalización y de los que tienen posiciones contrarias, ubicación en el eje nacional del partido o coalición de gobierno, etc. Ambas variables pueden representarse en ejes polarizadores de contextos políticos *mejores* y *peores* para la lengua propia de la comunidad. Tal como muestra el cuadro 8, existe una elevada correlación entre puntuaciones buenas en ambos ejes y opción por modelos de conjunción y, al contrario, puntuaciones dispares o malas y adopción de políticas de separación electiva.

Conviene destacar, por último, que las políticas lingüísticas son especialmente dinámicas, dada su elasticidad al entorno social y político. Así, por ejemplo, una alta voluntad política puede alterar en positivo la situación sociolingüística y reubicar el modelo escolar hacia la conjunción *de facto* en la lengua propia (País Vasco). O bien, un debilitamiento de los factores políticos puede ser motivo de retroceso sociolingüístico y, a mediano plazo, llevar hacia un debilitamiento correlativo del modelo de conjunción (Galicia) o hacia la disminución efectiva de las líneas en lengua propia de los modelos de separación (País Valenciano).

Cuadro 8. Ubicación política y sociolingüística de las CCAA

Fuente: Adaptado de Argelaguet, 1996.

VII. Elementos de síntesis y conclusión

Tal como lo expusimos en el inicio, este artículo ha pretendido aportar una perspectiva de lectura innovadora de la política española reciente, construida desde el ángulo analítico de las políticas públicas. Comenzábamos destacando las líneas de continuidad y cambio respecto de las políticas de la dictadura: se ha discutido mucho sobre el carácter reformista o rupturista del actual sistema constitucional respecto del franquismo, pero se ha analizado poco el legado de política pública y el alcance de los cambios sustantivos sectoriales. Veíamos cómo en clave cuantitativa, de gasto y ocupación pública, se había producido una dinámica de homologación acelerada de España a su entorno político europeo, dinámica que cruzaba distintas fases en función de la articulación concreta de variables políticas y económicas. Ya en el núcleo del capítulo notábamos una fuerte correlación entre las dimensiones de la competencia electoral (del sistema de partidos) y los ámbitos de política pública centrales de la agenda sustantiva en España. Así, los ejes socioeconómico y nacional venían a polarizar las políticas de la modernización capitalista, del Estado de bienestar y de la plurinacionalidad. En el primer ámbito, destacábamos como regularidades de política pública, la apertura exterior, el rigor monetario, la expansión fiscal, el

ajuste productivo, la privatización selectiva y los programas intervencionistas de oferta. En el segundo, observábamos cómo el principio universalista y el contributivo estructuraban las políticas de servicios y de transferencias sociales respectivamente, todas ellas con una cierta tendencia hacia la erosión de las intensidades de protección. Por último, veíamos cómo la regulación del pluralismo territorial enfrentaba límites tanto materiales (resistencias centralizantes) como simbólicos (dificultad de aceptación de la plurinacionalidad), aunque con avances notables: niveles competenciales, autonomía financiera y normalización lingüística. Finalmente, la hipótesis inicial de un estilo reactivo de elaboración de políticas, de pocos actores y consensual, daba paso a un escenario algo más anticipativo, pero también más ejecutivo-decisionista, lo cual, en una estructura de poder algo más simétrica, conducía hacia el incremento de los niveles de conflicto, como motor de buena parte de las políticas modernizadoras y de bienestar.