

326 733

Ricardandelon.com  
**Joan Sunyats**  
(coords.)

# Políticas públicas en España

**Contenidos,  
redes de actores  
y niveles de gobierno**

*Editorial Ariel, S.A.*  
*Barcelona*

# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	7
---------------------------	---

## PRIMERA PARTE

### CONTEXTO E INSTRUMENTAL DE ANÁLISIS

<b>1. Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España</b> , por JOAN SUBIRATS y RICARD GOMÀ .....	13
1. Aspectos introductorios .....	13
2. Las coordenadas históricas: el legado de política pública .....	14
3. Dimensiones de conflicto y ámbitos de política: la estructura de la agenda pública .....	15
4. España, 1977-1996: periodización de las políticas públicas .....	17
<b>2. Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis</b> , por JOAN SUBIRATS y RICARD GOMÀ .....	21
1. Poder y análisis de políticas públicas: ¿es relevante el estudio de las políticas para la ciencia política? .....	21
2. Cómo ordenar las políticas: el largo camino recorrido desde Lowi .....	23
3. Actores, ideas, recursos, redes y comunidades epistémicas .....	25
4. Políticas públicas: instituciones y ambigüedades .....	28
5. Análisis de políticas y gestión pública: promesas y riesgos de una conexión necesaria .....	29
6. El análisis de políticas en un entorno de gobierno multinivel .....	33

## SEGUNDA PARTE

### EL GOBIERNO DE LA ECONOMÍA

<b>3. El gobierno de la economía: naturaleza y determinantes de la política económica en España</b> , por CARLES BOIX .....	39
1. La internacionalización de la economía española .....	40
2. El ámbito de la política macroeconómica .....	42

3.	La política económica por el lado de la oferta (I). La formación pública de capital físico y humano .....	45
4.	La política económica por el lado de la oferta (II). La política industrial .....	47
5.	Conclusiones .....	52
4.	<b>La política fiscal: expansión con escasos impactos redistributivos</b> , por JOSEP GONZÁLEZ CALVET .....	55
1.	Marco evolutivo de la política fiscal .....	55
1.1.	La estructura del gasto público .....	56
1.2.	Estructura institucional del gasto .....	58
1.3.	Estructura de los ingresos de las Administraciones públicas .....	60
1.4.	Las etapas de la política fiscal .....	63
2.	Alternativas y efectos distributivos de la política fiscal .....	68
2.1.	Las opciones fiscales .....	68
2.2.	Efectos distributivos de la política fiscal .....	71
3.	La Unión Económica y Monetaria y la política fiscal .....	75
4.	Recapitulación y conclusiones .....	77
5.	<b>La política industrial. Ajustes, nuevas políticas horizontales y privatización: 1975-1996</b> , por XAVIER CASTAÑER .....	79
1.	Concepto, alcance y marco evolutivo de la política industrial .....	80
1.1.	Concepto de política industrial .....	80
1.2.	Alcance del análisis .....	82
1.3.	Marco evolutivo .....	82
2.	Contenido y resultados de la política industrial .....	83
2.1.	La política sectorial, la reconversión y la reindustrialización .....	83
2.2.	La política industrial directa: las empresas públicas industriales .....	87
2.3.	Políticas horizontales .....	93
2.4.	Las opciones sustantivas de la política industrial .....	100
3.	El proceso de elaboración de la política industrial .....	103
3.1.	Los actores de la política industrial .....	103
3.2.	Patrón de interacción entre los actores clave .....	108
4.	La gestión de la política industrial .....	109
5.	Conclusión .....	110
6.	<b>La política laboral: acuerdo y conflicto en un contexto de reforma continua</b> , por ALBERT RECIO .....	113
1.	El contexto: cambio institucional e internacionalización económica .....	113
1.1.	¿Una democratización radical? .....	114
1.2.	Internacionalización económica y transformaciones del modelo productivo .....	115
1.3.	La «nueva» política laboral de los años ochenta .....	117
2.	Del Pacto de la Moncloa a la reforma laboral .....	119
2.1.	El Pacto de la Moncloa .....	119
2.2.	La constitución del nuevo modelo laboral: pactos sociales y reformas legislativas .....	120
2.3.	El período de reformas contestadas (1985-1991) .....	122
2.4.	La segunda ofensiva liberalizadora (1991-1995) .....	123

3. Los estilos de la elaboración política: consenso y conflicto .....	125
4. Los efectos de las políticas laborales .....	127
4.1. Moderación salarial .....	127
4.2. Flexibilidad .....	128
4.3. Formación y políticas activas de empleo .....	129
4.4. Subsidios de desempleo y oferta laboral .....	130
5. Comentarios finales .....	130

### TERCERA PARTE

## EL ESTADO DEL BIENESTAR

<b>7. El Estado del bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional</b> , por GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO .....	135
1. La especificidad de un modelo de Estado del bienestar .....	135
2. Dinámica del Estado del bienestar, conflictos sociales e impactos redistributivos	141
2.1. Fases del desarrollo del Estado del bienestar .....	141
2.2. Impactos redistributivos .....	145
3. Escenarios tentativos en el desarrollo del Estado del bienestar español .....	148
3.1. La esterilidad de los determinismos .....	148
3.2. Entre el continuismo «nacional» y las alternativas «regionales» .....	150
3.3. El desarrollo futuro del Estado del bienestar en España .....	151
<b>8. La política educativa: dimensiones de un proceso de transformación (1976-1996)</b> , por XAVIER BONAL .....	153
1. Las etapas de la política educativa .....	153
2. Contenidos e instrumentos de la política educativa .....	157
2.1. Las políticas de igualdad de oportunidades .....	158
2.2. Las políticas dirigidas a la calidad y modernización del sistema educativo .....	161
3. El impacto de la política educativa .....	162
4. De la lucha a la institucionalización de las demandas: los actores sociales en educación .....	166
4.1. Partidos políticos y sindicatos .....	166
4.2. Otras organizaciones: asociaciones de madres y padres, de profesorado y de titulares de centro .....	169
5. La gestión del sistema: desregulación y descentralización regulada .....	171
6. Conclusiones .....	173
<b>9. La política sanitaria: análisis y perspectivas del Sistema Nacional de Salud</b> , por ANA GUILLÉN y LAURA CABIEDES .....	176
1. Procesos de toma de decisiones y formación de la política .....	176
1.1. Hacia la democracia .....	176
1.2. Política y reforma sanitaria en los años ochenta: debate y conflicto en torno al modelo .....	177

1.3.	Política y reforma sanitaria en los años noventa: el discurso de la racionalización	180
2.	La dimensión sustantiva: tasas de cobertura, prestaciones y gasto sanitario	182
2.1.	Evolución de las tasas de cobertura de la población	182
2.2.	Financiación del sistema sanitario y evolución del gasto	184
2.3.	Ordenación de las prestaciones sanitarias	187
3.	Organización y gestión del Sistema Nacional de Salud	188
3.1.	Atención primaria / salud pública	190
3.2.	La atención especializada	192
3.3.	La prestación farmacéutica	195
3.4.	Mirando hacia el futuro	197
10.	<b>Las políticas de protección social: sistema de pensiones y prestaciones por desempleo</b> , por JOSÉ ADELANTADO, JOSÉ ANTONIO NOGUERA y XAVIER RAMBLA	200
1.	La protección social en el contexto de la reestructuración de los Estados del bienestar	200
2.	Evolución de la protección social en España (1977-1996)	202
2.1.	Derechos sociales y gestión de la crisis por consenso: 1977-1984	203
2.2.	Ruptura del consenso y universalización asistencial: 1985-1990	205
2.3.	Recortes, convergencia europea y presión de los grupos financieros (1991-1995)	208
2.4.	El Pacto de Toledo (1995)	210
3.	El debate sobre la reforma de la protección social	211
3.1.	Los principales actores y sus posiciones en el debate	211
3.2.	Los principales puntos de discusión	212
4.	Impactos de la política de protección social	218
4.1.	Impacto sobre la distribución de la renta	218
4.2.	Impacto sobre el nivel de pobreza	220
5.	Conclusiones	222
11.	<b>La política de vivienda: el Estado del bienestar vulnerable</b> , por EMILI GARCÍA y MERCÈ TATJER	223
1.	La política de vivienda de los años ochenta	224
1.1.	Orientaciones de la política de vivienda a principios de los años noventa	227
2.	La política de vivienda en el período 1992-1995	231
2.1.	Las viviendas protegidas	231
2.2.	La formalización del Plan de Vivienda 1992-1995	235
2.3.	Evaluación de los resultados	236
3.	Hacia una nueva política de vivienda	238
3.1.	El Plan 1996-1999. Final de una etapa	238
3.2.	La regulación del mercado del suelo	240
3.3.	El programa de vivienda del nuevo gobierno	242
4.	Conclusiones	244

CUARTA PARTE

NUEVOS ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN

12. <b>Las políticas de medio ambiente, entre la complejidad técnica y la relevancia social,</b> por SUSANA AGUILAR .....	249
1. La política medioambiental: definición y características .....	249
2. Las etapas de la política medioambiental en España .....	251
3. La gestión pública de la política: dispersión competencial y descoordinación intergubernamental .....	253
4. El contenido de la política: predominio del enfoque regulativo y de las actuaciones correctivas .....	255
4.1. La política de protección atmosférica .....	255
4.2. La política de saneamiento de las aguas continentales .....	257
4.3. La política de gestión de los residuos industriales .....	260
4.4. La política de protección de los espacios naturales .....	262
5. La financiación de la política medioambiental .....	264
6. Actores y pautas de interacción en la política: protagonismo de las autoridades públicas y débil participación social .....	266
7. Conclusiones .....	268
13. <b>La política de telecomunicaciones en España: del monopolio a la transición al mercado,</b> por JACINT JORDANA .....	270
1. Telecomunicaciones, política y cambio técnico .....	270
1.1. Las telecomunicaciones en los años noventa: cambios tecnológicos, internacionalización económica y opciones políticas .....	271
2. Las telecomunicaciones en España: tradiciones y tendencias .....	272
2.1. Telefónica durante el franquismo y la transición: de la «nacionalización» a la creación de un grupo industrial .....	272
2.2. Hacia la definición de una política de telecomunicaciones: la apuesta industrial .....	274
3. La diferenciación de las telecomunicaciones en la España de los años noventa: <i>impacto y formas de intervención estatal</i> .....	275
3.1. Política de telecomunicaciones en España: la configuración de un nuevo ámbito estratégico .....	275
3.2. La configuración de la acción pública y de una estructura normativa: la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones .....	276
3.3. El establecimiento de una dinámica de acción política en el sector (1989-1992) .....	277
3.4. Las tensiones políticas sobre el modelo de liberalización (1993-1994) ..	279
3.5. Los debates en torno al cable y la competencia en infraestructuras (1995-1996) .....	283
4. Actores y estilos en la elaboración de la política de las telecomunicaciones en España .....	285
4.1. La dimensión de gestión pública en una política regulativa: el doble vínculo Telefónica/gobierno .....	285

4.2. Cooperación y conflicto entre las organizaciones del sector: empresarios, multinacionales, consumidores y usuarios .....	287
5. La dimensión europea en las políticas de telecomunicaciones: ¿la clave explicativa? .....	289
5.1. La europeización de las nuevas políticas públicas: el caso de las telecomunicaciones .....	289
5.2. La articulación multinivel en los procesos de decisión en Europa: el caso español y las telecomunicaciones .....	290
6. Conclusiones: la reconfiguración de lo público y lo privado en el ámbito de las políticas de telecomunicaciones .....	292
14. <b>Las políticas lingüísticas: diversidad de modelos lingüístico-escolares</b> , por JORDI ARGELAGUET .....	294
1. La política lingüística en el Estado español a partir de la Constitución de 1978 .....	295
2. La dimensión sustantiva y de impacto: los modelos lingüístico-escolares en el Estado español actual .....	297
2.1. La Constitución de 1978 y la lengua en la enseñanza .....	297
2.2. Los modelos lingüístico-escolares: unilingüismo, separatismo lingüístico parcial y electivo, y conjunción lingüística .....	298
2.3. Los factores que explican las diferencias en los marcos normativos .....	300
2.4. Resultados e impactos de la política lingüístico-escolar .....	305
3. La dimensión de proceso: los escenarios, la red de actores y las pautas de interacción entre los implicados .....	311
4. La dimensión de gestión pública: innovaciones organizativas, de gestión y mecanismos de control y evaluación .....	314
5. Conclusiones .....	315
15. <b>Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora</b> , por JOHN CASEY .....	317
1. España: de país de emigración a país de inmigración .....	318
1.1. La inmigración actual .....	319
1.2. El futuro de la inmigración a España .....	321
2. La dimensión sustantiva y de impacto .....	321
2.1. Los discursos sociales sobre la inmigración .....	321
2.2. La admisión e integración de inmigrantes extranjeros como nuevos ámbitos de políticas públicas .....	322
2.3. Permiso de entrada e integración: las competencias estatales, autonómicas y locales .....	323
2.4. Entrada y permanencia: la Ley «de Extranjería» de 1985 .....	324
2.5. Las acciones integradoras .....	329
2.6. Acciones para la tolerancia y la convivencia .....	331
3. Las dimensiones de proceso y de gestión de las políticas .....	333
3.1. Los actores de las políticas de inmigración .....	333
3.2. Las posiciones políticas de los actores .....	337
4. Reflexiones finales y conclusiones .....	339

<b>16. Las políticas dirigidas a las mujeres: la acción pública para la igualdad entre los sexos</b> , por NÚRIA SENSAT y REYES VARELLA .....	341
1. Las mujeres y la construcción de las políticas sociales .....	341
2. La lógica de las políticas: ¿de qué políticas de igualdad hablamos? .....	346
2.1. Primer Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1988-1990): neutralidad/re-conocimiento del género. Principio de no discriminación e igualdad de oportunidades .....	347
2.2. II Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1993-1995): ¿re-construcción del género? ¿Políticas de igualdad de resultados? .....	350
2.3. Escenarios de futuro de las políticas de igualdad: el efecto <i>boomerang</i> de género .....	353
3. La gestión de las políticas de igualdad .....	355
3.1. Mecanismos de coordinación horizontal .....	356
3.2. Mecanismos de cooperación territorial .....	357
4. Conclusiones .....	360

#### QUINTA PARTE

#### CONCLUSIONES

<b>17. La dimensión sustantiva: los contenidos de las políticas públicas en España</b> , por JOAN SUBIRATS y RICARD GOMÀ .....	365
1. El gobierno de la economía .....	365
1.1. Los marcos ideológicos y cognitivos .....	366
1.2. Las políticas públicas de la modernización capitalista .....	366
2. El Estado del bienestar .....	372
2.1. Los marcos ideológicos y cognitivos .....	373
2.2. Las políticas sociales .....	373
3. Realidades emergentes y nuevos ámbitos de políticas públicas .....	379
3.1. La dimensión de la plurinacionalidad: las políticas de normalización lingüística .....	380
3.2. La dimensión ecológica: las políticas de medio ambiente .....	381
3.3. Más allá del gobierno de la economía: europeización, cambio técnico y política de telecomunicaciones .....	382
3.4. Más allá del Estado del bienestar: relaciones de género y diversidad étnico-cultural .....	384
<b>18. La dimensión de estilo de las políticas públicas en España: entramados institucionales y redes de actores</b> , por JOAN SUBIRATS y RICARD GOMÀ .....	388
1. La dimensión de estilo en el análisis de políticas: algunas precisiones conceptuales .....	388
2. Un entramado institucional cambiante: la plurideterminación territorial de las políticas en España .....	389
2.1. Política y políticas a múltiples niveles: una reflexión .....	390
2.2. Europeización y territorialización de políticas en España: las pautas de análisis .....	391

2.3. Europeización y territorialización de políticas en España: balance de situación .....	392
3. Políticas públicas y redes de actores en España .....	395
3.1. De las concepciones monocéntricas al enfoque de redes: las pautas analíticas .....	395
3.2. Hipótesis general y principales tipos de actores en España .....	395
3.3. Las redes sectoriales de actores en España: características principales .....	399
4. La dimensión operativa: cambios en los modelos de gestión de las políticas públicas .....	403
4.1. La modernización de las Administraciones en España: objetivos y ejes de actuación .....	403
4.2. La gestión de las políticas en España: procesos de innovación .....	404
<b>Bibliografía</b> .....	407