

# 10. LA DIMENSIÓ SIMBÒLICA EN LES POLÍTIQUES AUTONÒMIQUES DE SERVEIS SOCIALS I ASSISTÈNCIA SOCIAL

José Adelantado



# 10.1. Introducció

L'objectiu d'aquest capítol és estudiar les continuïtats i canvis en les polítiques autonòmiques de serveis socials, rendes mínimes d'inserció i plans autonòmics d'inclusió social entre 1982 i 2008. En el treball es connecten tres camps de discussió acadèmica sobre la reforma dels sistemes de benestar: els canvis de paradigma en les polítiques, la seva europeïtzació i el poder de les idees i discursos públics.

Com s'ha produït el canvi institucional en la política de serveis socials i assistència social a Espanya? Cap on s'han adreçat les reformes? Quins discursos utilitzen els gestors polítics? Com ha reaccionat Espanya a la influència de la Unió Europea? Es poden establir diferències entre comunitats autònomes en l'aplicació dels discursos? La hipòtesi que s'ha de contrastar és que des de la transició democràtica fins avui dia, s'ha produït un canvi de paradigma institucional en les polítiques autonòmiques de SS i AS. Aquest canvi s'ha produït per l'acumulació de reformes sobre continuïtats històriques, a través d'adaptacions successives als requeriments de l'europeïtzació.

La transició del fordisme al postfordisme ha donat lloc a l'estudi de com afecta el canvi econòmic als paradigmes de política; és a dir, com, a quin ritme i fins on, el canvi del paradigma keynesià al monetarista s'ha entrelaçat amb els canvis postindustrial (nous riscos socials) i el desenvolupament de la ideologia neoliberal. En paral·lel, aquesta discussió sobre els *policy paradigms* (Hall, 1993) ha reactivat el debat teòric sobre les limitacions del teorema dels patrons de dependència (Mahoney, 2000; Ebbinghaus, 2005) per explicar com s'han reduït les resistències per a la reforma institucional en els estats de benestar.

Quant a l'europeïtzació en l'estudi, es parteix de la perspectiva de Radaelli (2003), que identifica quatre reaccions diferents dels estats davant dels canvis induïts per la Unió Europea. És d'especial interès la reacció del tipus "absorció", que entén el canvi com a adaptació, i la reacció de "transformació", que equival a una modificació substancial dels instruments i dels objectius de les polítiques. Però l'europeïtzació, com a governança multinivell, afecta la recomposició vertical i horitzontal del poder domèstic. De fet opera simultàniament cap a dalt (*bottom-up*) i cap a baix (*top-down*) (Börzel, 2002).

L'estudi empíric del canvi de paradigma es du a terme a través de la selecció d'alguns "marcs interpretatius" en les lleis de serveis socials, rendes mínimes d'inserció i plans autonòmics d'inclusió social. El "*framing*" (emmarcat) és una metodologia de recerca (*frame analysis*) segons la qual un marc és el conjunt de creences i significats orientats cap a l'acció, que legitima les activitats d'un grup (Snow i Benford, 1992). L'anàlisi de marcs parteix de la idea de considerar les condicions de producció i difusió d'elements ideològics i culturals així com també les condicions socials per a la seva

viabilitat o fracàs. Els marcs són una bastida conceptual, un esquema interpretatiu tant de les causes com de les solucions d'un problema que seleccionen, codifiquen i condensen una part de la realitat. Els sis marcs interpretatius que s'han utilitzat són: universalisme i responsabilitat pública; pobresa i dret a la inserció; privatització i altruisme; creixement, ocupació i cohesió social; subjectivació de drets i copagament, i creixement, ocupació i governança. Aquests marcs s'analitzen des del que Schmidt (2008) anomena "institucionalisme discursiu", que pretén captar el poder explicatiu de les idees i els discursos, en la mesura que un canvi institucional pot emergir després d'un canvi cognitiu o normatiu en els valors o les creences dels actors.

Els resultats indiquen que davant d'un context d'austeritat permanent que recomanava una contenció de costos, les polítiques autonòmiques de SS i AS s'han expandit –possiblement com a compensació a la contracció de les polítiques contributives– i liberalitzat per mitjà de: (a) la introducció de mecanismes a favor del mercat i del Tercer Sector (voluntariat social), (b) la introducció de mecanismes que reforcen la responsabilitat individual i la subsidiarietat de l'Estat, (c) l'exigència de predisposicions, conductes i contrapartides per merèixer els ajuts. A més, la competència exclusiva d'aquestes polítiques per part de les comunitats autònomes (CA) mostra un efecte de mímesi (replicació normativa) i dòmino (seqüència temporal breu), i una convergència discursiva en la seva formulació, però al mateix temps, una gran diversitat en la seva implementació.

## 10.2. Patrons de dependència, europeïtzació i poder causal de les idees en els canvis de paradigma

Una conceptualització molt elemental del teorema dels patrons de dependència (*path dependence*) es basa en l'argument que els esdeveniments anteriors afecten els posteriors. En la literatura sobre l'institucionalisme es distingeixen com a mínim dues interpretacions del *path dependence* (Mahoney, 2000): una en relació amb la idea de reproducció, basada en seqüències d'inèrcia i autoreforç, on el canvi s'entén com una pèrdua de l'equilibri i la seva recuperació; i una altra, basada en la idea de seqüències reactives, on el canvi és com una cadena d'esdeveniments temporalment ordenats i causalment connectats, que no tendeixen a reproduir els patrons sinó a transformar-los, a través d'un procés de reaccions i contrareaccions. En el primer cas es tracta d'un sistema tancat amb un mecanisme de retroalimentació intern, que té com a única via per al canvi un factor exogen i que només pot explicar els casos estables de *path dependence*. En canvi, en el segon cas, des d'una perspectiva més dinàmica, Ebbinghaus (2005), entén que el *path dependence* restringeix l'elecció però no determina el pas adaptatiu següent, i considera tres escenaris per a la transformació institucional: (a) adaptació marginal a l'entorn sense canvi en els principis *path stabilization* (b) adaptació gradual amb renovació parcial de les institucions i

redirecció dels principis *path departure* (c) esdeveniment que acaba amb l'autoreforç en una institució establerta que pot donar pas a una altra de nova al seu lloc *path cessation* o *path switching*.

Entre les explicacions del canvi institucional a partir del teorema del path dependence per explorar els canvis de paradigma, la teorització més reconeguda és la de Hall (1993). Segons aquest autor, un paradigma de política (policy paradigm) és una carcassa interpretativa d'idees i patrons, que especifica no solament els objectius de política i el tipus d'instruments que poden fer-se servir per aconseguir-los, sinó també la naturalesa dels problemes i la forma de pensar-los i comunicar-los (discursos). Hall estudia com es passa d'un paradigma de política a l'altre a partir de tres ordres de canvi. Primer, ajustament dels instruments disponibles. Segon, canvi d'instruments o tècniques (basat en l'aprenentatge de l'experiència) però sense modificar la jerarquia d'objectius. Tercer, canvi radical i simultani d'instruments i objectius (canvi del discurs polític). El teorema del *path dependence*, com els diferents institucionalismes, és molt útil per comprendre les realitats de les institucions a escala nacional-estatal (com el paradigma keynesià en economia), però mostra limitacions explicatives ja que no té en compte factors "exògens" com els processos de globalització o la europeïtzació.

Segons Schmidt (2008), tampoc sembla que les explicacions que provenen tant del teorema del *path dependence* com de la tradició teòrica dels "vells" institucionalismes, han considerat seriosament el paper de les idees en els processos de canvi. Com a molt, en tots dos casos les idees s'han considerat més com un factor que contribueix a l'estabilitat que al canvi. Davant d'aquesta visió estàtica del paper de les idees, "l'institucionalisme discursiu" que proposa Schmidt entén que el canvi institucional pot sorgir després d'un canvi cognitiu o normatiu en els valors o les creences subjectives dels actors. En aquest sentit, la transformació institucional s'explica per la inconsistència dels marcs cognitius dominants en la societat i la deslegitimació de la institució. L'emergència de noves idees posa en dubte l'esquema cognitiu i pot portar a un canvi de paradigma. A més, els "vells" institucionalismes entenen que les normes i preferències que tenen els actors són fixes. En canvi, des del institucionalisme discursiu, els interessos i les normes són canviants ja que responen a interessos dels actors.

Börzel (2002) proposa resumir les grans conceptualitzacions sobre la relació entre la Unió Europea i els seus estats membres en dos processos: *bottom-up*, en el qual s'institucionalitza el sistema polític de la Unió Europea mitjançant la creació i consolidació d'institucions supranacionals, i *top-down*, quan penetren regles i normes europees en esferes domèstiques anteriorment diferenciades. Una de les definicions més articulades i utilitzades del concepte d'europeïtzació és la de Radaelli (2003). Per a ell, l'europeïtzació inclou: processos de construcció, difusió i institucionalització de regles formals i informals; procediments; paradigmes de política; estils o formes de fer les coses; valors i normes compartides que inicialment es defineixen i consoliden en el procés polític de la UE, i que, posteriorment, són incorporats en la

lògica del discurs; les estructures polítiques, i les polítiques públiques internes (estats i subestats). Radaelli també identifica quatre reaccions diferents dels estats davant dels canvis induïts per la UE. La primera és la inèrcia, que consisteix en una absència de canvi, té lloc quan l'adaptació és massa costosa per generar una reforma i es pot manifestar mitjançant resistències i retards en l'adaptació de normes i directives. La segona reacció és l'absorció, que indica el canvi com una adaptació; en aquest cas les estructures domèstiques i el llegat polític s'acomoden als requeriments i poden absorbir canvis no fonamentals mitjançant una combinació de resistència i flexibilitat, però mantenint el nucli d'objectius i l'entramat essencial de la política. La tercera és la transformació, que és similar al que Hall (1993) anomena "tercer ordre" de canvi; és a dir, un canvi de paradigma. I la quarta reacció davant dels canvis induïts per la UE, paradoxalment, pot ser una reducció d'uropeïtzació, en cas que la política nacional sigui menys europea que abans.

Les reaccions d'inèrcia i absorció, en part, es poden equiparar amb els dos primers ordres de canvi que identifica Hall. El primer nivell correspon a un canvi en la configuració dels instruments mentre que el segon nivell correspon a un canvi d'instruments. En els dos casos, els objectius de les polítiques públiques no es modifiquen. Així mateix, corresponen als escenaris *path stabilization* i a *path departure*, que destaca Ebbinghaus. Una adaptació marginal de la institució respon a canvis en l'entorn; mentre que una adaptació gradual amb una renovació parcial, o un redireccionament limitat, dels principis claus es dona quan els canvis en l'entorn són significants i els recursos per a l'adaptació suficients. Els canvis són graduals, s'acumulen al llarg del temps i finalment poden donar lloc a reorientacions importants. La gran majoria dels canvis es donen a nivell secundari perquè les creences són fàcilment ajustables en funció de les noves informacions i de les experiències passades. Per contra, el tercer nivell de canvi identificat per Hall correspondria al tercer resultat possible que descriu Radaelli com a "transformació" de les polítiques públiques quan se'n modificarien els objectius, o al *path switching* assenyalat per Ebbinghaus.

Una part dels treballs sobre europeïtzació s'han dedicat a l'estudi del canvi domèstic. Bulmer i Radaelli (2003) descriuen un mecanisme de canvi en el procés d'europeïtzació que té a veure amb els paradigmes que produeix la UE i distingeix entre la integració positiva i la negativa. És interessant el cas de la integració positiva, que té lloc quan la UE prescriu l'adopció d'un model determinat en certes àrees polítiques. En aquest cas, els estats membres s'han d'adequar al model supranacional. Aquesta "pressió per a l'adaptació" passa pels mecanismes de coerció i de mimetisme. Llavors la difusió de les polítiques públiques europees exerceix una pressió normativa sobre els estats membres per substituir els seus paradigmes pel paradigma definit per la UE. Aquest mecanisme opera quan la UE utilitza instruments *hard* de polítiques públiques a través de reglaments i directives. En canvi, existeixen altres mecanismes *soft* quan no es basen en instruments legislatius o en una coerció directa de Brussel·les. Fins i tot, moltes vegades no hi ha pressió per adaptar-se; sinó, al contrari, els estats utilitzen els canvis europeus com a excusa per incentivar canvis domèstics que ja estaven impulsant.

Un altre dels aspectes més debatuts sobre l'uropeïtzació és el canvi que es produeix com a conseqüència de la transferència de sobirania cap a dalt i l'execució de legislació cap a baix. Segons Hooghe i Marks (2001), la fragmentació de l'estat en múltiples unitats subnacionals, juntament amb la integració dels estats en organitzacions intergovernamentals o supranacionals, provoca un repartiment vertical del poder entre múltiples nivells de govern, i un repartiment horitzontal entre múltiples actors. L'estat és desafiat des de dalt, des de baix i des dels costats (Loughlin, 2007); des de dalt, l'estat és desafiat per la integració i la globalització. Des dels costats, l'estat és erosionat pel nou paper de la societat civil al segle XXI. Des de baix, l'estat està experimentant una gran mobilitat subnacional. En aquest sentit, l'emergència d'un "nou regionalisme" té l'origen en una pèrdua de centralitat de l'estat davant dels desafiaments de la globalització i l'aparició de nous espais de govern i governança, tant a nivell nacional com supranacional i subnacional.

## 10.3. Les idees i els discursos a les lleis autonòmiques de SS

En aquest apartat es presenta una seqüència d'alguns marcs interpretatius en les lleis autonòmiques de serveis socials (SS) des de la transició democràtica fins a l'any 2008. Es procedeix mitjançant l'anàlisi longitudinal de tres marcs interpretatius que van des de l'universalisme genèric de les primeres lleis, fins a un discurs recent sobre els drets subjectius, passant per un període intermedi (de principis dels noranta a principis dels dos mil) en què emergeix la ideologia neoliberal (vegeu Annexos 1 i 2).

### 10.3.1. Marc interpretatiu 1: universalisme i responsabilitat pública (1982-1992)

Entre 1982 i 1992, tots els governs autonòmics desenvolupen les primeres lleis de SS, emparats en la competència "exclusiva" que permet l'art. 148.1. 20è de la Constitució espanyola. L'eix comú en el discurs d'aquestes primeres lleis és "l'estatalització" dels SS a través de les idees-eix d'universalisme i responsabilitat pública. El principi d'igualtat i universalitat implica que els SS han d'anar adreçats a tots els ciutadans amb el reconeixement que tots ells tenen dret al benestar social. La finalitat de l'aplicació d'aquest principi d'universalitat és evitar l'estigmatització a què estaven sotmesos determinats grups de població als quals s'adreçaven els serveis assistencials. L'universalisme es proposava com la contestació teòrica i ideològica a la beneficiència i l'assistencialisme que caracteritzava l'època franquista (Roldán i García, 2006). El principi de responsabilitat pública implica que les administracions públiques s'han de comprometre a la prestació de SS, facilitant i dotant la comunitat dels recursos financers, tècnics i institucionals necessaris. La responsabilitat i finançament públic es concebien com la solució a un sistema benèfic i residual en el

qual tenien preeminència les organitzacions altruistes d'assistència tradicional (Caritas, Creu Roja, ONCE); o sigui, la pretenció "d'un sistema públic estricte, amb disciplina dura per a les entitats voluntàries i exclouent les mercantils" (Casado, 2007: 136).

El dret als serveis socials no apareix reflectit a la Constitució de forma explícita, encara que sí indirectament. La llei de Bases del Règim Local (7/1985) tampoc no aclareix el reconeixement i la responsabilitat dels drets socials. Si bé estipula que la prestació dels SS i de reinserció social és competència municipal i obligatòria per als municipis de més de 20.000 habitants, no concreta en què consisteixen aquests serveis. Així, les primeres lleis de SS enuncien aspiracions generals, però no garanteixen el dret; tampoc no es fa efectiu el mecanisme per reclamar i fer efectiu l'exercici del dret, i no hi ha previsió i compromís per dotar als sistemes de recursos econòmics i humans. La descentralització continguda a la Constitució espanyola de 1978 i desplegada pels estatuts d'autonomia, però va afectar l'organització institucional per al desenvolupament d'aquesta política i ha contribuït a conformar en realitat un mosaic de 17 sistemes amb greus dificultats per una coordinació formal entre CA i Estat, i amb desigualtats territorials inter i intraautonòmiques.

### **10.3.2. Marc interpretatiu 2: privatització i altruisme (1993-2003)**

L'any després d'acabar el període de promulgació de les primeres lleis, s'inicia per part de Galícia el 1993, un procés de reforma cap a un model més liberal a través de canvis incrementals que s'estén fins avui dia. No hi ha acord entre els especialistes sobre si són segones lleis, o lleis de segona generació. L'apogeu i la consolidació progressiva de la ideologia neoliberal al govern de l'economia (un canvi de paradigma del keynesià al monetarista, segons Hall, 1993) també va tenir lloc en la reorientació dels serveis socials a través dels marcs discursius de privatització i voluntariat social (ONG). Les segones lleis, de forma irregular però progressiva, introdueixen canvis que tendeixen a la liberalització i privatització dels SS a les CA. Es va produint un reconeixement exprés de la presència de la iniciativa privada lucrativa i integració d'aquesta al sistema, com també el reconeixement del voluntariat social (vegeu Annexos 1 i 2) organitzat al voltant de l'anomenat Tercer Sector. Amb la iniciativa mercantil s'estableix un sistema de concerts per a la prestació de serveis (assistència domiciliària, residències per a la tercera edat...). En algunes CA es transfereixen recursos monetaris directament als usuaris mitjançant la figura del xec-servei, i guanya terreny la idea de la participació dels usuaris al finançament del cost dels serveis.

### **10.3.3. Marc interpretatiu 3: subjectivació de drets i copagament (2003-2008)**

Les noves lleis de SS, especialment les que s'han reformat a partir de l'any 2000, pròpiament una segona generació (La Rioja, 2002; Astúries, 2003; Madrid, 2003; Múrcia, 2003; Catalunya, 2006; Navarra, 2006; Cantàbria, 2007; País Basc, 2008, Galícia, 2008) (vegeu Annexos 2), comencen a esbossar un discurs al voltant del



marc dels drets subjectius, probablement influïdes pels plantejaments que les instàncies europees han estat formulant a partir del Consell Europeu de Niça l'any 2000 i en ocasió del desenvolupament de la "quarta pota de l'estat del benestar" a Espanya. Es comença a concretar el dret subjectiu mitjançant la garantia de les prestacions a detallar en les anomenades carteres de serveis. També s'està refermant la garantia jurídica de l'accés universal especialment a les prestacions tècniques o bàsiques. En alguns casos, com a Catalunya (2006), s'ha individualitzat el dret, de manera que a la comprovació de mitjans només es tenen en compte els recursos de la persona, no de la unitat familiar. Simultàniament, també s'està explicitant en aquestes lleis un conjunt de drets i deures dels usuaris, cosa absent en la primera generació. Es pot destacar entre les innovacions (Alemán i García, 2005: 50-51) el dret a una informació suficient i veraç sobre les prestacions i recursos, a participar en la presa de decisions que els afectin, i a elegir lliurement el tipus de mesures i recursos que s'han d'aplicar. I entre les obligacions, s'inclouen: destinar les prestacions rebudes per a la finalitat que es van concedir; comprometre's a participar activament en el procés de millora, autonomia i inserció social; acudir a les entrevistes amb els professionals, i realitzar les activitats indicades del procés d'integració social. D'altra banda, es reforça la idea de la participació dels usuaris en el finançament dels serveis, no mitjançant impostos, sinó a través d'un copagament individualitzat, per a la regulació dels quals s'establirà un mòdul que aportarà l'administració i un complement a càrrec de l'usuari, per al qual es tindran en compte els seus ingressos i el seu patrimoni. Algunes de les lleis anticipen un canvi d'instruments per enfortir una tendència cap a les transferències monetàries, abans que al desenvolupament dels serveis. La llei valenciana (1997) ja es refereix al bonus-residència per a la tercera edat i discapacitats, i la llei madrilenya (2003) es fa referència al xec-servei com a "modalitat de prestació econòmica atorgada a persones o a famílies perquè atenguin el pagament de centres o serveis que hagin estat indicats per respondre amb idoneïtat a la seva situació" (art. 17,e).

## 10.4. **Les idees i el discurs de la UE sobre la pobresa, la inserció i la inclusió. La reacció d'Espanya**

En aquest apartat es fa una anàlisi del discurs sobre la pobresa i l'exclusió social a la UE i la reacció d'Espanya. S'estudia la seqüència de creences i significats dels programes de la lluita contra la pobresa des de la segona meitat dels vuitanta, fins al discurs contemporani sobre l'activació laboral. Es considera la successió de tres marcs interpretatius que il·lustren l'emergència, consolidació i revisió del paradigma neoliberal: presència retòrica de la pobresa i l'exclusió (fins a mitjans dels noranta), complementarietat d'objectius creixement-ocupació-cohesió (durant la dècada següent), i reorientació del discurs des d'idees proteccionistes a productivistes mitjançant l'eslògan de l'activació, més recentment.

A Espanya el discurs sobre la pobresa entra a l'agenda política i s'institucionalitza com a "última malla de seguretat", a través de les rendes mínimes d'inserció (RMI) des dels governs autonòmics (1989-1995). Progressivament el marc "lluita contra la pobresa" es vincula al "marc dret a la inclusió social" des de principis de l'any 2000, amb la presentació dels plans nacionals d'acció per a la inclusió social (PNAIn) i la seva rèplica a les CA (PAI). Progressivament, des de l'any 2000, les polítiques de protecció social giren entorn a les polítiques actives d'ocupació; el "marc de la inclusió" es reinterpreta com a "activació", és a dir, fer que treballar sigui rendible (*making work pay*).

#### **10.4.1. Marc interpretatiu 4: pobresa i dret a la inserció (1975-1996)**

En el camp de la pobresa la UE ha dut a terme tres programes-marc d'acció comunitària entre 1975 i 1994. De 1975 a 1979 va tenir lloc Pobresa (I), i el seu principal interès va ser difondre i conèixer millor la pobresa a partir d'estudis als països de la CE. Des de 1979 fins a 1984, no hi va haver accions. Entre 1985 i 89 es va desenvolupar Pobresa (II). El mateix any 1989 es va aprovar Pobresa (III) (fins el 1994), amb propostes per a la realització de projectes de gran càrrega innovadora. Es va abandonar la idea dels col·lectius específics i es va posar l'accent en tres dimensions: la pluridimensionalitat de la pobresa, la participació dels menys afavorits i el partenariat (participació d'agents socials, polítics i econòmics). En el curs del programa es va transitar del concepte de pobresa cap al d'exclusió social. De manera simultània a Pobresa (III) es va produir una intensa activitat entorn de les rendes mínimes. El Parlament Europeu va recomanar el 1988 l'establiment de rendes mínimes garantides a tots els països de la CE. Per la seva banda, el Consell de les CE també va aprovar el 1992 la recomanació d'establir RMI a tots els països comunitaris.

Les actuacions europees de lluita contra la pobresa i l'exclusió social s'han concretat en diferents mesures i programes als diversos països membres. En el cas espanyol, el discurs europeu té la seva expressió en la posada en funcionament de l'anomenat Programa per a situacions de necessitat, creat el 1987, per adaptar-se a Pobresa (II). Posteriorment, el 1989 Espanya va incloure també accions de Pobresa (III) i amb el canvi de dècada es van introduir dues polítiques que han suposat l'accés a una protecció mínima per a una part significativa de la població. El 1990 la Llei de prestacions no contributives de la Seguretat Social (26/1990) va posar en marxa un sistema de pensions per a gent gran i minusvàlids en situacions de necessitat provada que no accedien a la Seguretat Social contributiva. En aquest mateix període, les CA van elaborar i van implementar els programes regionals de RMI dirigits a la lluita contra la pobresa i l'exclusió social (vegeu Annex 1). L'impuls d'una bona part d'aquests programes autonòmics ve dels mateixos governs regionals com a resultat de l'acció combinada de polítics i tècnics. En alguns casos, el factor impulsor d'aquests programes va ser la pressió exercida pels partits de l'oposició en els parlaments regionals. Una tercera via d'impuls polític va ser la mobilització de les seccions regionals dels sindicats principals, CCOO i UGT, (a causa de fractura de la negociació col·lectiva a escala central i obertura de la regional) i en algunes CA el suport d'ONG com Caritas (Arriba, 2002).

Els esquemes de RMI formen part de "l'última malla de seguretat" (*safety net*) com a conjunt de drets econòmics, polítics i socials que proveeixen un mínim de recursos i mitjans per a la subsistència i inserció als ciutadans que no poden generar-los per si mateixos (Moreno, 2002: 29). A Espanya les RMI tenen un paper residual i subsidiari respecte d'altres esquemes de protecció de la Seguretat Social. La implantació dels sistemes de rendes mínimes adoptats per les diferents CA, tot i comptar amb elements comuns en aspectes normatius i de concessió, han donat lloc a un mosaic complex de denominacions, continguts, estratègies, recursos i resultats. Després d'un primer període d'implementació (1989-1995), algunes CA han dut a terme reformes, reestructuracions i fins i tot refundacions dels programes, mentre que d'altres han quedat inalterades (vegeu Annex 2). Les iniciatives d'interès han tingut lloc en alguns dels programes que estaven més desenvolupats en els noranta. Tanmateix resulta impossible deduir l'existència de pautes de canvi comunes. Ayala (2000) ha estudiat aquestes modificacions posant-les en relació amb els canvis en l'ocupació, els canvis demogràfics i els canvis institucionals de les pròpies polítiques de rendes mínimes, sense aconseguir establir una relació significativa.

En aquest període, sembla que els diferents programes de rendes mínimes han incrementat les diferències (Laparra, 2004). On sí que es detecten tendències comunes és en la introducció de criteris d'activació en els sistemes d'assistència social. Una orientació gradual cap a l'activació de les polítiques i programes als quals pot accedir-hi la població en situació potencialment activa: reforç de l'orientació a la inserció en els programes autonòmics de renda mínima, introducció de criteris restrictius d'accés a prestacions i subsidis, i transformacions de polítiques de mercat de treball (per exemple la renda activa d'inserció). D'aquesta forma, la relació entre treball i assistència s'ha convertit en l'assumpte central de l'agenda política, transformant discursivament "l'última xarxa de protecció en un trampolí cap a l'ocupació". La qüestió central en els debats no és la pobresa sinó la inclusió social (Aust i Arriba, 2006).

#### **10.4.2. Marc interpretatiu 5: creixement, ocupació i cohesió social (1997-2005)**

Amb la firma del Tractat d'Amsterdam de 1997, que va incorporar el protocol social, i la Cimera de Luxemburg del mateix any, que establia una Estratègia europea sobre l'ocupació, la situació va començar a canviar. El desenvolupament més important en la política social europea parteix de la Cimera de Lisboa el març de l'any 2000, on els caps d'estat i de govern van reconèixer la importància de prendre mesures concretes per fomentar la cohesió social a Europa. L'anomenada Estratègia de Lisboa es basa en una profunda relació entre el triangle: desenvolupament econòmic, ocupació i cohesió social i va mostrar gran optimisme en fixar com a meta l'eradicació de la pobresa el 2010. A la Cimera de Lisboa també es va crear el Mètode Obert de Coordinació, que fixa el paper de la Comissió i dels estats membres. A la primera, li atorga una funció d'estímul, coordinació i potenciació dels intercanvis i determina per als segons la plena responsabilitat en la lluita contra la pobresa i l'exclusió. Aquest mètode de coordi-

nació queda assegurat per un alt comitè, amb la creació d'un programa d'acció comunitari, amb els plans nacionals d'acció per a la inclusió, i l'aplicació dels indicadors acordats a la Címera de Laeken.

Des de l'aprovació en les cimeres de Lisboa i Niça l'any 2000 del Mètode Obert de Coordinació com a instrument de coordinació a escala europea de la política social desenvolupada a escala nacional, el regne d'Espanya, en el marc de l'Estratègia europea d'inclusió, ha elaborat el Pla Nacional d'Acció per a la Inclusió Social 2001-2003 (PNAIn-I), el (PNAIn-II) 2003-2005, el (PNAIn-III) 2005-2006, el (PNAIn-IV) 2006-2008 i el (PNAIn-V) 2008-2010, estructurats entorn dels objectius comuns prèviament establerts al marc esmentat. En compliment de les línies prioritàries establertes pel Mètode Obert de Coordinació, el PNAIn-II (2003-2005) va avançar en la coordinació amb les mesures corresponents del Pla Nacional d'Acció per a l'Ocupació en els aspectes següents: en l'establiment de plans autonòmics d'inclusió social (PAIn), en la incentivació de la participació de les persones afectades, i en el plantejament d'una atenció integral i coordinada a grups i persones vulnerables, posant èmfasi en la destinada a immigrants, infantesa, dona i minories ètniques; a més de l'enfocament de gènere com un principi transversal. Respecte als PNAIn-I i PNAIn-II, després de presentar-los, la Comissió va realitzar informes conjunts (2001) i (2004), en els quals es constata la insistència en l'ocupació i en les anomenades polítiques actives en el conjunt de la protecció social, en les polítiques sectorials (educació, salut, habitatge) i en alguns col·lectius com la població infantil, els immigrants i les minories ètniques. Els dos PNAIn reconeixen que el sistema actual de descentralització territorial atorga competències àmplies a les CA en matèries importants per combatre la pobresa i l'exclusió, i que els ajuntaments hi tenen funcions de gestió.

### **10.4.3. Marc interpretatiu 6: creixement, ocupació i governança (2005-2008)**

El novembre de 2004, es va presentar un informe encarregat per la Comissió Europea a un grup d'alt nivell sobre els reptes de la Unió, en el qual el creixement i l'ocupació s'establien com les línies de futur de la revisió de l'Agenda de Lisboa. Tot just uns mesos després, el febrer de 2005, la Comissió Europea va decidir dur a terme un procés de revisió de l'Estratègia de Lisboa a causa dels escassos progressos. Es va publicar, llavors, una comunicació del president de la Comissió titulada "Treballant junts per al creixement i l'ocupació – Rellançament de l'Estratègia de Lisboa" també coneguda com a "Informe Barroso". S'hi estableixen dues prioritats: el creixement econòmic i la creació d'ocupació, i s'entén que tant la inclusió social com la cohesió social són conseqüències del creixement econòmic. L'Estratègia de Lisboa renovada preveu no solament el compliment d'una nova agenda social europea (2005-2010) sinó també l'establiment de nous indicadors i nous objectius. Si bé l'any 2000, els eixos eren el creixement, l'ocupació i la cohesió social, la nova agenda social desenvolupa una estratègia al voltant del creixement i l'ocupació i, de manera complementària, la governança. L'informe conjunt sobre inclusió i protecció social de 2006 és el primer que unifica el diagnòstic i les propostes. Per la Comissió el foment de la inclu-

sió social es vincula a la consecució de les prioritats de l'ocupació i en les anomenades polítiques actives (en el conjunt de la protecció social), en les polítiques sectorials (educació, salut, habitatge) i en alguns col·lectius com la població infantil i les minories ètniques.

Des de finals dels 90 i principis de l'any 2000, la majoria de governs autonòmics han promogut plans d'inclusió social per lluitar contra la pobresa i l'exclusió social als seus territoris (vegeu Annex 2). En 14 de les 17 CA s'ha aprovat com a mínim un pla d'inclusió social. Les CA que van prendre la iniciativa van ser La Rioja, Castella-la Manxa, Navarra i les Canàries, que van aprovar plans abans de la Cimera de Lisboa de 2000 i l'establiment del Mètode Obert de Coordinació. La següent onada de plans es va aprovar entre els anys 2001-2004, coincidint amb la presentació dels primers PNAIn sota el marc de l'Estratègia europea d'inclusió social (Andalusia, Aragó, Castella i Lleó, Catalunya, Galícia, País Basc, Madrid i Comunitat Valenciana). L'última onada de plans es va aprovar després de la revisió i relançament de l'Estratègia europea de Lisboa (Astúries, Extremadura). En altres CA com les Balears, Cantàbria o Múrcia, no s'ha executat cap pla. Tanmateix a totes les CA existeixen polítiques impulsades pels governs autònoms amb l'objectiu dels quals és reduir la pobresa i l'exclusió social.

Renes, Lorenzo i Chahin (2007: 80-81) presenten una matriu d'aspectes temàtics i actors implicats en els PAIn. Temes com l'ocupació (a 11 CA), la salut (11), l'educació (11), l'atenció a col·lectius vulnerables (8), les RMI (11), els Serveis Socials (6), l'habitatge (11), la família (5) i les noves tecnologies de la informació (en 4 CA); en formen part. Estan implicades en els PAIn de Galícia i Madrid altres conselleries i corporacions locals; en els de Castella-la Manxa i Comunitat Valenciana, corporacions locals i agents socials, i en els d'Andalusia, Castella i Lleó, Catalunya i Extremadura, altres conselleries, corporacions locals i agents socials. Novament es constata l'heterogeneïtat dels plans en les diferents CA tant pel que fa a aspectes temàtics com a actors implicats.

## 10.5. Discussió i conclusions

Un canvi de paradigma de política implica la substitució d'una carcassa interpretativa de la naturalesa dels problemes, els objectius de la política i els instruments per resoldre'ls, per una altra de diferent. Si es comparen les idees que orientaven els grans objectius de les primeres lleis autonòmiques de SS, com també els instruments i tècniques que calia aplicar en aquell context amb la carcassa contemporània, es pot parlar d'un canvi de paradigma. En efecte, els principis d'universalisme i responsabilitat pública proclamats a les lleis (en línia amb la concepció de ciutadania que expressa la Constitució de 1978 en relació amb un Estat social i democràtic de dret) i que són típics d'un estat del benestar keynesià, s'han substituït per selectivis-

me (grups de risc) i responsabilitat individual, típics d'un estat del benestar schumpeterià (Jessop, 2007). Tanmateix, la transició d'un paradigma a l'altre no s'ha fet per ruptura, sinó per reformes acumulatives que descarten les interpretacions reproductives del teorema del *path dependence*. Així doncs, encara que la història condiciona, però alhora, no determina el pas reactiu següent, es pot interpretar el canvi estructural en la política per acumulació de canvis i modificació del context. Es tracta d'una adaptació gradual amb renovació parcial de les institucions i readreçament dels principis, que es correspon amb l'escenari *path departure* d'Ebbinghaus (2005), i es pot equiparar al segon ordre de canvi proposat per Hall (1993).

El desenvolupament dels SS i AS no es pot entendre exclusivament per raons endògenes; és a dir, per requeriments de la política domèstica, sinó que cal tenir en compte la visió d'Espanya com a problema i d'Europa com a solució que va dominar en bona mesura el discurs polític durant diversos lustres després de la mort de Franco, al voltant del triangle democratització-modernització-europeïtzació (Powell, 2007). Certament, els processos que assenyalen Börzel (2002) *top-down* i *bottom-up* són clau per entendre el canvi institucional i l'emergència d'una estructura de poder multinivell (Hooghe i Marks, 2001), que implica un repartiment vertical entre múltiples nivells de govern, i un repartiment horitzontal del poder entre diversos actors.

Si bé les primeres lleis de SS (que van culminar el 1992) van inspirar-se en valors típics dels estats del benestar keynesians (especialment els del règim corporatiu-conservador), les seves reformes ho van fer al voltant d'una carcassa derivada del paradigma econòmic monetarista que, al voltant del principi de competitivitat (entre d'altres) donarà forma a l'anomenat estat del benestar schumpeterià. Des de principis dels 90 a Espanya la política de SS inicia un procés de reforma en el qual progressivament la legislació incorporarà primer nous instruments i després nous objectius; en tots dos casos a partir d'una reacció de l'Estat espanyol als canvis induïts per la Unió Europea, primer "d'absorció" i després de "transformació", tot això a través d'un procés *top-down* i en el marc d'una governança multinivell.

El canvi d'instruments (segon ordre de canvi de Hall, 1993, i escenari *path departure* d'Ebbinghaus, 2005) està relacionat amb l'abandonament de l'objectiu polític del monopoli públic en la prestació de serveis, i s'il·lustra en el reconeixement jurídic de les diverses formes de privatització mercantil, així com del recurs al voluntariat social. A aquest objectiu també respon la posada en marxa de "l'última malla de seguretat" (*safety net*), els programes de RMI. Amb aquests programes s'inicia una expansió institucional dels SS tradicionals cap a l'AS (gestió de transferències de rendes no contributives), i s'afegeix a un canvi d'objectiu més ampli de "recalibratge" de les polítiques contributives-passives cap a les assistencials-actives.

El concepte d'europeïtzació de Radaelli és útil per explicar el procés de dalt a baix assenyalat per Börzel; la penetració de normes i regles europees en la lògica del discurs, les estructures polítiques i les polítiques públiques internes (estatals i subestatals). L'europeïtzació de la política de SS i AS a Espanya s'ha realitzat a partir d'un

procés de persuasió i aprenentatge social d'estructures cognitives i normatives, a través de mecanismes *soft* en no basar-se en instruments legislatius, com reglaments i directives o una coerció directa de Brussel·les (a diferència, per exemple, de les sancions que comporta l'incompliment dels criteris de convergència monetària establerts a Maastricht que opera amb mecanismes *hard*). La incorporació de marcs interpretatius com ara la gravetat de la pobresa, el dret a la inserció o la cohesió social, provenen de pressions europees. En termes de Radaelli, la reacció de l'Estat espanyol a les pressions procedents de la UE ha estat primer "d'absorció", mitjançant una combinació de resistència i flexibilitat, que estaria marcada per la reforma de les primeres lleis de SS i la posada en funcionament de les RMI, i després una reacció de "transformació", un canvi d'objectius progressiu des de la lluita contra la pobresa cap a la inclusió social i "l'activació". Això, segons Castel (2002), significa un gran canvi per a aquesta política, que aniria des de l'atenció tradicional als marginats per part dels SS, a la gestió de la no-ocupació.

La governança multinivell com a característica de l'uropeïtzació és posterior al procés constituent pel que fa a la descentralització autonòmica. Durant la transició la idea d'una Espanya integrada a Europa, sobretot des de la perspectiva dels nacionalismes basc i català, suposava una cessió de "competències cap a baix", a les CA, i alhora "cap a dalt", a Brussel·les, la qual cosa faria disminuir notablement el pes de l'Estat (Quintanilla, 2001; citat per Powel, 2007: 55). El procés de dalt a baix *top-down* és rellevant per entendre el canvi de paradigma en els SS i l'AS i la seva relació amb una estructura de poder multinivell. Des de la instauració del Mètode Obert de Coordinació en la Cimera de Lisboa el març del 2000, que reforçava el vell principi de subsidiarietat, la política social queda a les mans dels estats membres; mentre que la Comissió Europea queda reduïda a un paper d'estímul, coordinació i potenciació d'aprenentatge mutu, però amb mecanismes de coerció i sanció escassos. L'instrument que millor ho il·lustra són els Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social (PNAin), i sobretot la seva implementació a escala autonòmica i local. En ells s'observa que un repartiment vertical dels nivells de govern pot conduir a una certa desresponsabilització europea, estatal i regional, transferida als municipis; mentre que un repartiment horitzontal del poder possibilita una finestra d'oportunitats polítiques, tant d'actors mercantils com de la iniciativa social. Però a més, la governança multinivell afecta tant a diferents actors institucionals (conselleries, ajuntaments, diputacions) com a altres agents socials (organitzacions empresarials, sindicals, d'afectats, de voluntaris...).

Segons Radaelli, les estructures normatives i cognitives inclouen els valors, les normes i els discursos. Per una part, la transformació cognitiva pot canviar les preferències i el comportament dels polítics. De fet, el procés d'uropeïtzació està relacionat amb discursos, mapes cognitius, marcs normatius i estils que constitueixen el context en el qual els actors intervenen. Al seu torn, Schmidt sosté que el canvi institucional pot ocórrer després d'un canvi cognitiu o normatiu en els valors o les creences dels actors, o sigui que l'emergència de noves idees posa en dubte el marc cognitiu previ i pot portar a un canvi de paradigma. Ara bé, perquè un factor actuï per mitjà

d'un discurs, cal un estat de coses, determinades condicions, que possibilitin l'acció causal d'aquest factor, les idees. Segons aquests autors, les idees serien el factor causal del canvi institucional, mentre que els discursos serien el mecanisme per mitjà del qual es produeix el canvi.

Els sis marcs interpretatius que s'han assenyalat respecte a les idees i els discursos que contenen les lleis de SS i AS, descriuen un procés de reforma en aquesta política i s'ubiquen en un context caracteritzat per la transició de les societats fordistes a les postfordistes, amb l'aparició de nous riscos socials i amb el canvi del "mode de regulació" que això comporta. Més Europa i menys Espanya, que reivindiquen els nous regionalismes; més mercat i menys Estat, que reivindiquen les noves idees cognitives (les que defineixen els problemes, les solucions i els instruments), i una situació d'austeritat fiscal permanent, constaten el canvi de paradigma. El canvi esmentat procedeix de la conjugació de factors endògens (estructura institucional domèstica) i exògens (europeïtzació), que haurien provocat l'emergència de nous actors (subnacionals i supranacionals, institucionals i extrainstitucionals, públics i privats) portadors de nous interessos, idees normatives (receptes per a l'acció política) i discursos.

En resum, en la política de SS i AS es poden distingir tres cicles de desenvolupament que mostren la transició de les aspiracions a un model d'estat del benestar keynesià a un altre de tipus schumpeterià al voltant del *work-fare state*. El primer cicle va des de la transició democràtica fins a mitjan anys noranta, el segon entre mitjan anys noranta i principi dels dos mil, i el tercer des de llavors fins a 2008.

Les primeres lleis de SS (1982-92) tenien com a objectiu la universalització i responsabilitat pública i, encara que no van culminar el seu desenvolupament, van significar una important institucionalització d'aquesta política (si bé van continuar operant en clau assistencialista, tenint en compte la inexistència d'un dret subjectiu). Els instruments per aconseguir-los eren fonamentalment públics a través d'una xarxa institucional formada per conselleries, regidories i centres de SS; i el discurs estava fortament influït per l'esquema cognitiu de tècnics i treballadores de SS. Les conseqüències del canvi de paradigma econòmic (del keynesianisme al monetarisme), especialment la desocupació, i l'accés d'Espanya a la Comunitat Europea el 1986, van facilitar que una altra de les conseqüències, la pobresa, entrés a l'escenari cognitiu. Entre (1989-95) es van aprobar lleis de RMI a totes les CA; els objectius d'universalitat i responsabilitat pública que declaraven les lleis de SS es van mantenir, igual que els instruments, ja que es van canalitzar a través de la xarxa institucional i també eren assistencialistes. Però es van modificar els actors: les recomanacions de les institucions europees, els sindicats, Caritas, i els partits opositors als parlaments regionals van ser els principals impulsors. El discurs dels actors girava al voltant del dret a la inserció en un doble sentit: procurar subsistència i inserció sociolaboral.

El segon cicle de la política de SS i AS és de transició d'un paradigma a l'altre i va des de mitjan anys noranta a principis dels dos mil. En aquest període es va produir una



adaptació gradual amb renovació parcial de les institucions i readreçament dels principis (*path departure*). Com també un canvi d'instruments (segon ordre de canvi) i una reacció adaptativa als canvis induïts per la UE en forma "d'absorció". En les reformes de les lleis autonòmiques de SS s'observa un trànsit des dels objectius d'universalisme i responsabilitat pública cap als de privatització i altruisme, mentre que les RMI sofreixen una "travessia del desert". Els instruments deixen de ser exclusivament públics, ja que es reconeix la presència de la iniciativa privada lucrativa i es deleguen funcions de prestació de serveis al Tercer Sector (en aquest període 14 de les 17 CA aproven lleis de voluntariat social). L'emergència de nous actors s'explica per la potència substantiva i comunicativa per promoure un canvi de marc cognitiu que es pot resumir en menys estat, més mercat i més societal civil (voluntariat). Les crítiques als monopolis dels serveis públics de l'estat del benestar van donar pas a la societat del benestar amb nous imaginaris sobre el que han de ser i com han d'actuar les administracions públiques. Hi va contribuir, o se'n va aprofitar, l'anomenada Estratègia de Lisboa, basada en el creixement econòmic, l'ocupació i com a conseqüència, la cohesió social. Les polítiques assistencials com les RMI (adscrietes a l'Estratègia Europea d'Inclusió Social) es vinculen amb les polítiques laborals d'ocupació i, al seu torn, la laxitud en el compliment d'objectius que possibilita el Mètode Obert de Coordinació ha fet possible la producció de plans nacionals per a la inclusió social que atorguen una enorme discrecionalitat als estats membres i a les institucions subnacionals.

A l'últim cicle, des de principis dels dos mil fins a 2008, es consolida el canvi de paradigma. Les noves lleis de SS avancen en un doble sentit, subjectivació de drets i aportació econòmica dels beneficiaris, alhora que es consolida la presència de la iniciativa privada mercantil i altruista. Les RMI avancen en la incorporació diferenciada del dret a la prestació econòmica i d'actuacions adreçades a la integració laboral, mentre s'aprofundeix el vincle amb les polítiques d'ocupació, especialment a escala local. Durant aquest període, han cessat les herències universalistes i de responsabilitat pública (*path cessation*), han canviat els instruments i els objectius, i per tant els discursos ("tercer ordre de canvi") i ha cessat la resistència als canvis induïts per la UE ("transformació de la política"). En la política de SS i AS s'observa l'aprofundiment dels drets de ciutadania; la subjectivació de drets és important perquè suposa la possibilitat d'aconseguir la vella aspiració de l'estat del benestar keynesià, de blindar un mínim de subsistència garantit per llei, procés molt dilatat als països del sud d'Europa com a conseqüència de l'estès "famillisme". Tanmateix, tant el sistema de finançament dels nous drets, que es realitza mitjançant un copagament del beneficiari en funció de la seva renda i patrimoni (i no mitjançant impostos generals), com l'opció pels xecs de diferent tipus (en lloc de promoure serveis públics), exemplifiquen el canvi de paradigma. En aquest període la UE ha revisat l'Estratègia de Lisboa, però malgrat la persistència de la pobresa i l'exclusió, les seves orientacions s'adrecen més aviat a la fusió de l'Estratègia europea d'ocupació amb l'Estratègia europea d'inclusió social, mitjançant en concepte d'"activació", per fer que el fet de treballar sigui rendible (*making work pay*).

## 10.6. Bibliografia

- Adelantado, J.; Gomà, R., "Las políticas sociales: entre el Estado del Bienestar y el capitalismo global", a Francesc Morata (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona: Ariel, 2000, p. 189-214.
- Alemán, C.; García Serrano, M., *Servicios Sociales Sectoriales*, Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2005.
- Arriba, A., "Procesos de implantación de políticas de Rentas Mínimas de Inserción en España", a Moreno, L. (ed.), *Pobreza y exclusión: la "Malla de seguridad" en España*, Madrid: CSIC, 2002, p. 175-220.
- , "Las reformas de la protección social frente a la pobreza: Asistencia social y garantía de mínimos", a Rodríguez Cabrero; Arriba; Marbán; Salido, *Actores Sociales y reformas del bienestar*, Madrid: CSIC-UPC, 2006, p. 115-143.
- Aust, A.; Arriba, A., "Towards Activation? Social Assistance Reforms and Discourses", a Taylor-Gooby (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, Nova York: Palgrave-Macmillan, 2006, p. 100-123.
- Ayala, L., "Las Rentas Mínimas en el Estado de Bienestar Español", a Muñoz de Bustillo (ed.), *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada*, Madrid: Alianza, 2000.
- Börzel, T. A., "Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, 2002, p. 193-214.
- Bulmer, S.; Radaelli, C. M., "The Europeanization of National Policy", a Bulmer, Simon; Lequesne (ed.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Casado, D., "La rama de los servicios sociales", a Casado; Fantova (coord.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*, Madrid: Caritas Española Editores i Fundación FOESSA, 2007, p. 101-145.
- Castel, R., "Du travail social à la gestion du non-travail", a Claudine Leleux (ed.), *L'assistant social entre aide et contrôle social*, Brussel-les: IESSID, 2002 p. 167-192.
- Ebbinghaus, B., "Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform", *Max Planck Institute for the Study of Societies*, Discussion Paper 05/2, 2005.
- Estivill, J., "¿Hacia una estrategia europea? Los planes nacionales de inclusión social", Vidal (ed.), *V Informe FUHEM: Exclusión Social y Estado de Bienestar en España*, Madrid: Icaria-FUHEM, 2006, p. 107-124.
- Featherstone, K., "Introduction: In the Name of «Europe»", a Featherstone i Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 3-26.

- Guillén, E.; Vilà, A., "Los cambios legislativos recientes en materia de servicios sociales", a Casado i Fantova (coord.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*, Madrid: Caritas Española Editores i Fundación FOESSA, 2007, p. 147-175.
- Hall, P., "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, vol. 25, núm. 3 (abril, 1993), p. 275-296.
- Hooghe, L.; Marks, G., *Multilevel Governance and European Integration*, Langham: Rowman and Littlefield, 2001.
- Jessop, B., "Critical Semiotic Analysis and Cultural Political Economy", a *Critical Discourse Studies*, vol. 1, 2004, p. 159-174.
- b, *State Power: A Strategic-Relational Approach*, London: Polity, 2007.
- Laparra, M., "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España", *Documentación Social*, núm. 135, 2004, p. 57-76.
- Loughlin, J., "Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States", a *Regional and Federal Studies*, vol. 17, núm. 4, 2007, p. 385-403.
- Mahoney, J., "Path Dependence in Historical Sociology", a *Theory and Society*, vol. 29, núm. 4, 2000, p. 507-548.
- Moreno, L., "Estados del bienestar y «Mallas de seguridad»", a Moreno, L. (ed.), *Pobreza y exclusión: la «Malla de seguridad» en España*, Madrid. CSIC, 2002, p. 17-50.
- Olsen, J. P., "The Many Faces of Europeanization", a *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm 5, 2002, p. 921-52.
- Pierson, P., "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies", a Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 410-456.
- Powell, C. T., "La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea (1957-1986)", a Morata; Mateo (ed.), *España en Europa-Europa en España (1986-2006)*, Barcelona: Fundación CIDOB, 2007, p. 41-67.
- Radaelli, C. M., "The Europeanization of Public Policy", a Featherstone; Claudio M.; Radaelli (ed.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 27-56.
- Renes, V.; Lorenzo, F.; Chahin, A., *Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social. Del plano europeo al plano local*, Fundación Luis Vives, Cuaderno europeo 4, 2007.
- Risse, T.; Cowles, M. G.; Caporaso, J., "Europeanization and Domestic Change: Introduction", a Cowles; Caporaso; Risse (ed.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Cornell University Press, 2001, p. 1-20.

Roldán García, E.; García Giráldez, T., *Políticas de Servicios Sociales*, Madrid: Síntesis, 2006.

Schmidt, V. A., "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, núm. 11, 2008, p. 303-26.

Snow, D.; Benford, R., "Master Frames and Cycles of Protest", a Morris; Mueller (ed.), *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, 1992, p. 133-155.

Vink, M. P.; Graziano, P., "Challenges of a New Research Agenda", a Graziano i Vink (ed.), *Europeanization. New Research Agenda*, Nova York: Palgrave-macmillan, 2007, p. 3-20.

## Taula 10.1. Annex 1

Producció legislativa de les CA sobre serveis socials, rendes mínimes d'inserció i voluntariat social (1982-1996)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalusia							SS(1)		RMI(1)						
Aragó						SS(1)					VOL(1)	RMI(1)			
Astúries						SS(1)			RMI(1)						
Balears						SS(1)								RMI(1)	
Canàries						SS(1)				RMI(1)					RMI(2)
Cantàbria								RMI(1)			SS(1)				RMI(2)
Castella-la Manxa					SS(1)				RMI(1)					VOL(1)	
Castella i Lleó							SS(1)		RMI(1)						
Catalunya				SS(1)					RMI(1)	VOL(1)			SS(2)		
Extremadura						SS(1)			RMI(1)						
Galícia						SS(1)				RMI(1)		SS(2)			
Madrid			SS(1)						RMI(1)				VOL(1)		
Múrcia										RMI(1)					
Navarra					SS(1)				RMI(1)						
P. Basc	SS(1)							RMI(1)							SS(2)
La Rioja									SS(1)						
									RMI(1)						
Com. Valenciana								SS(1)	RMI(1)						
Ceuta															
Melilla															

Font: Elaboració pròpia.

## Taula 10.2 Annex 2

Producció legislativa sobre serveis socials, rendes mínimes d'inserció, voluntariat social i plans autonòmics d'inclusió social (1997-2008)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andalusia			RMI(2)		VOL(1)		PAIs(1)					
Aragó							RMI(2)		PAIs(1)			SS(PL2)
Astúries					VOL(1)		SS(2)			PAIs(1)		
Balears		VOL(1) RMI(2)										SS(PL2)
Canàries		VOL(1)	PAIs(1)									
Cantàbria				VOL(1)		RMI(3)					SS(2)	
Castella-la Manxa				RMI(2)		PAIs(2)			VOL(2)			
Castella i Lleó					RMI(2)			PAIs(1)				
Catalunya			RMI(2)				PAIs(1)			PAIs(2)	SS(3)	
Extremadura			RMI(2)						PAIs(1)			PAIs(2)
Galícia				VOL(1)	PAIs(1) RMI(2)						PAIs(2)	SS(3)
Madrid		RMI(2)				PAIs(1)	SS(2)			VOL(2)		
Múrcia			RMI(2)				SS(2)	VOL(1)				
Navarra		VOL(1) PAIs(1)		RMI(2)			RMI(3)			SS(2)		
P. Basc		VOL(1) PES(1)			RMI(2)		PAIs(1)				PAIs(2)	SS(3)
La Rioja		VOL(1) PAIs(1)				SS(2)						
Com. Valenciana	SS(2)				VOL(1)			PAIs(1)		SS(APL3)		
Ceuta												
Melilla						RMI(1)						

Font: Elaboració pròpia.